

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
ÁREA DE CONHECIMENTO CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO

LUIZA MARIA OLIBONI

**CADASTRO AMBIENTAL RURAL COMO INSTRUMENTO DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA PARA A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE SOB A PERSPECTIVA DA
DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE HABERMAS**

Caxias do Sul

2018

LUIZA MARIA OLIBONI

**CADASTRO AMBIENTAL RURAL COMO INSTRUMENTO DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA PARA A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE SOB A PERSPECTIVA DA
DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE HABERMAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado Acadêmico – da Universidade de Caxias do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo da Rocha de Souza

Caxias do Sul

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS - BICE - Processamento Técnico

O46c Oliboni, Luiza Maria, 1988-
Cadastro ambiental rural como instrumento da administração pública para a proteção do meio ambiente sob a perspectiva da democracia deliberativa de Habermas / Luiza Maria Oliboni. – 2018.
152 f. : il ; 30 cm

Apresenta bibliografia.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2018.

Orientação: Prof. Dr. Leonardo da Rocha de Souza.

1. Registro de imóveis - Brasil. 2. Propriedade rural. 3. Democracia deliberativa. 4. Política pública. 5. Meio ambiente. 6. Habermas, Jürgen, 1929-. 7. Direito ambiental. I. Souza, Leonardo da Rocha de, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 351.755.3(81)

Índice para o catálogo sistemático:

1. Registro de imóveis - Brasil	351.755.3(81)
2. Propriedade rural	631.11
3. Democracia deliberativa	321.7
4. Política pública	304.4
5. Meio ambiente	502
6. Habermas, Jürgen, 1929-	1HABERMAS
7. Direito ambiental	349.6

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Ana Guimarães Pereira – CRB 10/1460



UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

**“CADASTRO AMBIENTAL RURAL COMO INSTRUMENTO DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA PARA A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE SOB A PERSPECTIVA DA
DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE HABERMAS.”**

Luiza Maria Oliboni

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Caxias do Sul, 23 de fevereiro de 2018.

Prof. Dr. Leonardo da Rocha de Souza(Orientador)
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dra. Raquel Fabiana Lopes Sparemberger
Universidade Federal do Rio Grande

Prof. Dra. Márcia Andréa Bühring
Universidade de Caxias do Sul

Prof. Dr. Juliano Rodrigues Gimenez
Universidade de Caxias do Sul



CAMPUS-SEDE

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone / Telefax (54) 3218.2100 – www.ucs.br

Entidade Mantenedora: Fundação Universidade de Caxias do Sul – CNPJ 88 648 761/0001-03 – CGCTE 029/0089530

Mod. 130033

AGRADECIMENTOS

Ao realizar este trabalho artesanal que é a pesquisa, lembrei-me da minha avó Zaira, que, com agulha e linha, iniciava um ponto, o qual, inicialmente minúsculo, com paciência e determinação transformava-se em uma bela peça de crochê. Assim é a pesquisa. Uma centelha transforma-se em uma dissertação. Uma ideia torna-se concreta pelo ato de investigar, procurar, inquietar-se e materializar tudo isso através da escrita. A pesquisa é instinto e técnica. É paciência e determinação. O fruto da pesquisa, assim como a peça de crochê, é visto, decifrado e tem o potencial de despertar o desejo de continuidade. Assim como uma mãe que ensinou sua filha a costurar, passando adiante o seu conhecimento, a pesquisa pode proporcionar a disseminação, a discussão e o desenvolvimento de ideias, com o consequente afã de ir além.

Dessa sorte, agradeço a todos os que vieram antes de mim, pelo conhecimento transmitido e pelo despertar da vontade de inovar.

Agradeço aos meus pais, Luiz e Maria De Lurdes, pela presença e apoio em todas as horas.

Agradeço ao meu irmão Luigi, pelo companheirismo e apoio constantes.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Leonardo da Rocha de Souza, pelos ensinamentos sobre o Direito, sobre a docência e sobre Habermas que me permitiram crescer tanto nesses dois anos. Agradeço também pela disponibilidade e apoio.

Agradeço às docentes presentes na banca de qualificação da minha dissertação, Prof^a. Dra. Marcia Andrea Bühring e Prof^a. Dra. Maria Carolina Rosa Gullo, pelas orientações que me auxiliaram a prosseguir no caminho de construção deste trabalho.

Agradeço ao Prof. Dr. Wilson Antonio Steinmetz, pela disponibilidade e ensinamentos.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul por esse período de aprendizado e crescimento, em que levei com orgulho o nome da Universidade em cada uma das minhas publicações, apresentações e demais ações. Agradeço a todos os docentes do programa pela busca constante de excelência do curso.

Agradeço ao Prof. Ms. Edson Dinon Marques, pela sugestão dada, em 2014, para que eu fizesse a seleção para ingressar no Mestrado em Direito da UCS. Foi a

partir desse momento que comecei a considerar a ideia, tendo feito a seleção em 2015 e ingressado no Mestrado em 2016.

Agradeço aos professores Raquel Sparemberger e Juliano Rodrigues Gimenez por aceitarem o convite para a minha banca.

Agradeço a Francielly Pattis e Tatiane Lourenço, pela eficiência e gentileza com que desempenham suas funções na Secretaria do Mestrado da UCS.

Agradeço ao Banco do Brasil S.A., empresa na qual trabalho desde 2008, e que me apoiou desde o início do Mestrado por meio do Programa UniBB de Pós-Graduação Stricto Sensu.

Agradeço a todos os colegas do Mestrado, pela convivência, troca de ideias e aprendizado, o qual é construído constantemente em um ambiente tão propenso a tal.

Agradeço aos meus amigos, colegas de trabalho e a todas as pessoas que demonstraram apoio durante esta jornada.

Agradeço a Nikko, com quem reaprendi a ter o afeto de um amigo de quatro patas e a defender as pequenas criaturas da natureza.

Acima de tudo, agradeço a Deus, que me permitiu ter a força para iniciar, desenvolver e terminar esta etapa e que está presente em cada curva da estrada e em cada passo dado.

“Non possiamo vivere nella trappola di un eterno presente, quasi in una sospensione del tempo, che ignora in passato e oscura l’avvenire, così deformando il rapporto con la realtà. La democrazia vive di impegno nel presente, ma si alimenta di memoria e di visione del futuro.”

Sergio Mattarella

“Não podemos viver na armadilha de um eterno presente, quase em uma suspensão do tempo, que ignora o passado e obscurece o futuro, deformando, assim, a relação com a realidade. A democracia vive do empenho no presente, mas se alimenta de memória e de visão de futuro.”

Sergio Mattarella

RESUMO

Este trabalho busca verificar, por meio da análise do processo de criação e implementação do Cadastro Ambiental Rural a partir da perspectiva da democracia deliberativa de Habermas, a possibilidade de tal instrumento se transformar em objeto de políticas públicas que proporcionem uma proteção ambiental efetiva. Tenciona também investigar as finalidades do CAR enquanto instrumento da Administração Pública em suas funções reativa e proativa, utilizando como abordagem a contextualização do referido instrumento, incluindo questões relativas ao Código Florestal de 2012, lei na qual está inserido, para posteriormente descrever seus diferentes aspectos. Estes compreendem o CAR como materialização do direito à informação ambiental, sua função de combate ao desmatamento e pressuposto do Programa de Regularização Ambiental, além de seu papel no zoneamento ambiental. Também é feita uma análise do processo de implementação do Cadastro Ambiental Rural em Caxias do Sul à luz da teoria de Habermas, da qual são explicitados elementos referentes ao procedimento, princípios e formas de aplicação. A metodologia adotada é a hipotético-dedutiva, utilizando as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Como resultados da pesquisa, destacam-se a constatação acerca da multiplicidade de potencialidades do CAR, que pode servir de base para diferentes ações e políticas de proteção ambiental, assim como a real possibilidade e urgente necessidade de ampliar, aprimorar e consolidar mecanismos deliberativos na tomada de decisões públicas, bem como na implementação de políticas públicas de cunho ambiental no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Cadastro Ambiental Rural; democracia deliberativa; Habermas; políticas públicas; meio ambiente.

ABSTRACT

This work seeks to check, through the analysis of the process of creation and implementation of the Rural Environmental Registry from Habermas deliberative democracy perspective, the possibility of this tool to become an object of public policy, providing an effective environmental protection. It also aims to investigate the goals of the Rural Environmental Registry as a tool of Public Administration in its reactive and proactive functions, using as approach its context, including issues about the Forest Code of 2012, law in which the Rural Environmental Registry is envisaged, to later describe its main aspects. These include the Rural Environmental Registry as embodiment of the right to environmental information, its function in the fight against deforestation and as requisite for joining the Program for Environmental Regularization, besides its roll in the environmental zoning. It is also done an analysis of the process of implementation of the Rural Environmental Registry in Caxias do Sul under the perspective of Habermas theory. In this context, the work explains elements about the procedure, principles and forms of execution of this theory. It is adopted the hypothectical-deductive methodology, using bibliographic and documentary techniques. As results of this research, it is possible to highlight the conclusion about the multiplicity of potentialities of the Rural Environmental Registry that may become a basis for several actions and environmental protection policies, such as the real possibility and urgent necessity of expanding, improving and consolidating deliberative mechanisms in the taking of public decisions, as well as in the implementation of environmental public policy in Brazil.

KEYWORDS: Rural Environmental Registry; deliberative democracy; Habermas; public policy; environment.

LISTA DE SIGLAS

ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
APP – Área de Preservação Permanente
CAR – Cadastro Ambiental Rural
CF – Constituição Federal
CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CPF – Cadastro de Pessoa Física
CRA – Cotas de Reserva Ambiental
CRF – Cota de Reserva Florestal
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
CSV- Comma-Separated Values
EC – Emenda Constitucional
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICV – Instituto Centro da Vida
ILP – Iniciativa Legislativa Popular
IN – Instrução Normativa
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INIC – Instituto Nacional de Imigração e Colonização
IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
ISA – Instituto Socioambiental
ITR – Imposto Territorial Rural
MP – Medida Provisória
MPF – Ministério Público Federal
NRDS – Non rifiutarti di scegliere
ONG – Organização Não Governamental
PMMA – Plano Municipal de Mata Atlântica
PP – Partido Progressista
PRA – Programa de Regularização Ambiental
PRAD – Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

RL – Reserva Legal

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

SFB – Serviço Florestal Brasileiro

SICAR – Sistema de Cadastro Ambiental Rural

SINIMA – Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

STF – Supremo Tribunal Federal

TC – Termo de Compromisso

UF – Unidade da Federação

USP - Universidade de São Paulo

WWF – World Wide Fund for Nature

ZA – Zoneamento Ambiental

ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL	17
2.1 BREVE HISTÓRICO DO TRATAMENTO JURÍDICO DOS IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL E CADASTRO AMBIENTAL RURAL.....	18
2.2 CÓDIGO FLORESTAL: DIVERGÊNCIAS ENTRE RURALISTAS E AMBIENTALISTAS.....	28
2.3 INFLUÊNCIA DA POLÍTICA E DA ECONOMIA SOBRE A LEGISLAÇÃO E SOBRE SUA IMPLEMENTAÇÃO	40
3 FINALIDADES DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL	52
3.1 CAR COMO MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL.....	53
3.2 CAR COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL E COMBATE AO DESMATAMENTO	64
3.3 CAR COMO INSTRUMENTO PARA O ZONEAMENTO AMBIENTAL	76
4 DEMOCRACIA DELIBERATIVA E CADASTRO AMBIENTAL RURAL	86
4.1 DEMOCRACIA DELIBERATIVA EM HABERMAS: DO PROCEDIMENTO À FUNDAMENTAÇÃO	87
4.2 APLICAÇÃO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA: EXPERIÊNCIAS E POSSIBILIDADES	98
4.3 CADASTRO AMBIENTAL RURAL E SUA APLICAÇÃO À LUZ DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA	113
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	125
REFERÊNCIAS.....	130
ANEXO A - RECIBO DE INSCRIÇÃO DO IMÓVEL NO CADASTRO AMBIENTAL RURAL.....	146
ANEXO B - IMÓVEIS INSCRITOS NO CAR POR REGIÃO.....	149
ANEXO C - MAPA DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL – RS	150
ANEXO D - PRODUÇÃO AGRÍCOLA E PECUÁRIA EM CAXIAS DO SUL – RS	151

1 INTRODUÇÃO

Dentre os instrumentos de que o Poder Público dispõe para cumprir seu dever constitucional de defesa e preservação do meio ambiente está o Cadastro Ambiental Rural, que, por meio da base de dados que está sendo criada e validada, proporcionará à Administração Pública a possibilidade de gerir o espaço rural de pelo menos duas formas. A primeira delas é a recuperação de passivos ambientais, representando uma função reativa da Administração Pública, enquanto a segunda consiste no planejamento de políticas públicas que aliem a preservação ambiental ao desenvolvimento, com foco na sustentabilidade, representando a função administrativa proativa.

O Código Florestal de 2012 estabeleceu em nível nacional a obrigatoriedade do Cadastro Ambiental Rural, um registro público eletrônico dos imóveis rurais, de caráter declaratório. Esse instrumento, uma base de dados completa acerca da situação ambiental dos referidos imóveis, está diretamente ligado ao princípio da informação, que, por sua vez, é associado ao princípio da participação, o qual pode ser relacionado à deliberação, na medida em que esta é uma forma de auxiliar na elaboração e na implementação de políticas públicas voltadas à área ambiental.

Nessa seara, relaciona-se o direito de informação ambiental com o princípio da participação e com a deliberação. Quanto a essa última, Habermas desenvolveu a teoria da democracia deliberativa (cujos fundamentos serão explicados ao longo do trabalho), que configura um ponto central desta pesquisa. Na medida em que forem sendo trabalhados os diferentes itens propostos, será feito um entrelaçamento com pontos da teoria de Habermas, tais como a influência da política e da economia na criação e implementação de leis, formas de aplicação da lógica deliberativa, chegando à utilização de preceitos habermasianos na implementação do instrumento fulcral do trabalho, o Cadastro Ambiental Rural.

Desse modo, esta dissertação tem por objetivos analisar as diretrizes estabelecidas pelo Cadastro Ambiental Rural como meio de proteção ambiental; elencar os pontos centrais da teoria da democracia deliberativa de Habermas; investigar em que escala o instrumento analisado sofreu influências dos sistemas econômico e político em sua fase de elaboração, bem como na sua implementação; verificar a necessidade (ou não) de aprimoramento dos processos utilizados pela Administração Pública para a definição e implantação de políticas públicas, utilizando-

se para tal análise da perspectiva da democracia deliberativa; detalhar o processo de implementação do CAR em Caxias do Sul, em relação aos procedimentos, participação social, atuação da Administração Pública e aspectos correlatos.

No que tange aos problemas que a presente pesquisa pretende responder, o principal deles tem um enfoque no futuro, nas potencialidades do CAR em relação às políticas ambientais. Pergunta-se: a partir da análise do processo de criação e implementação do Cadastro Ambiental Rural a partir da ótica da democracia deliberativa de Habermas, é possível afirmar que tal instrumento pode se transformar em objeto de uma política pública efetiva de proteção ambiental?

Dentro do problema principal, são traçadas duas subquestões. A primeira delas busca descobrir quais são as finalidades do Cadastro Ambiental Rural como instrumento da Administração Pública para a proteção ambiental e qual a sua extensão enquanto reflexo de uma função reativa e de uma função proativa da Administração. A segunda, por sua vez, indaga sobre a viabilidade de criar e ampliar mecanismos de democracia deliberativa no Brasil a fim de desenvolver políticas públicas na área ambiental.

Para responder esses questionamentos, o trabalho utiliza-se do método hipotético-dedutivo, buscando desenvolver a hipótese da possibilidade de aplicação da lógica deliberativa em decisões públicas de cunho ambiental, bem como em políticas públicas dessa natureza no Brasil, inclusive na implementação do Cadastro Ambiental Rural, elemento central da pesquisa.

Utilizam-se as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, com análise de obras nacionais e estrangeiras sobre a temática, em especial aquelas relacionadas ao referencial teórico adotado. Também são analisadas leis e atos normativos sobre o tema, decisões judiciais e a transcrição da audiência pública realizada em 18 de abril de 2016 pelo Supremo Tribunal Federal com a finalidade de subsidiar a decisão sobre as ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937, que versam sobre diferentes aspectos do Código Florestal.

É pertinente destacar que este trabalho demonstra aderência à linha de pesquisa *Direito Ambiental, Políticas Públicas e Desenvolvimento Socioeconômico*, pois trata da criação e implementação de um instrumento da Administração Pública para a gestão e o planejamento ambiental nas áreas rurais, o Cadastro Ambiental Rural. Ademais, a pesquisa tem por escopo explicitar a importância da participação social tanto no processo de criação de normas quanto na elaboração de políticas

públicas. Para tal, o marco teórico fundamental é Habermas, aderindo, dessa forma, à linha de pesquisa do orientador, e buscando, através do aprofundamento da ideia de democracia deliberativa, com suas características, nuances e desafios, formas de aplicá-la no contexto jurídico e social brasileiro, com enfoque na área ambiental.

A dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro, intitulado *Contextualização do Cadastro Ambiental Rural*, busca situar o CAR no tempo, no espaço, no ordenamento jurídico e no complexo conjunto de interesses e relações existentes na sociedade. Para tal, o primeiro subcapítulo traz um panorama do tratamento jurídico dos imóveis rurais no Brasil, iniciando pela época colonial com o regime das sesmarias, passando pelo Império e seu marco legislativo mais relevante nesse sentido, a Lei das Terras, que modificou os mecanismos de aquisição de terras no País, gerando consequências de diversas ordens, até chegar à República, período no qual são mencionadas várias leis, as quais abriram caminho para a criação do Cadastro Ambiental Rural, primeiramente através do Decreto 7.029/2009 (já revogado) e, depois pelo Código Florestal de 2012.

O segundo subcapítulo introduz e explicita a conjuntura do novo Código Florestal, marcada por divergências entre ruralistas e ambientalistas, existindo, inclusive, ações tramitando no Supremo Tribunal Federal por meio do controle concentrado de constitucionalidade. Nessa parte do texto, utiliza-se a transcrição da audiência pública realizada no STF para dar subsídio aos Ministros para julgar as ADIs e a ADC que versam sobre essa legislação, mecanismo esse utilizado quando a matéria transcende o âmbito jurídico, mostrando-se relevante nas áreas social, econômica, científica, ambiental, entre outras. Ressalta-se que essa é uma importante forma de participação incluída no ordenamento jurídico brasileiro, que permite a manifestação de diferentes setores da sociedade sobre um tema posto em discussão.

O contexto exposto nos primeiros dois subcapítulos abrem caminho para o terceiro, que ingressa na teoria de Habermas, buscando demonstrar a influência da política e da economia sobre a legislação e sobre sua implementação, com ênfase no Código Florestal e no Cadastro Ambiental Rural. Objetiva-se, desse modo, aplicar a teoria ao caso prático analisado.

O capítulo subsequente denomina-se *Finalidades do Cadastro Ambiental Rural* e se divide em três partes. Busca-se demonstrar a aplicabilidade desse instrumento. Ele simboliza, primeiramente, a materialização do direito à informação ambiental, na medida em que é uma base de dados sobre a situação ambiental dos imóveis rurais

no Brasil. Destaca-se também que a informação é um elemento fundamental para o fortalecimento do direito à participação, tão valorizado na teoria de Habermas.

Ao mesmo tempo, o CAR pode servir como instrumento para a regularização ambiental, visto que o diagnóstico é o primeiro passo para tomar uma atitude em relação a áreas já degradadas ou alteradas, as quais se planeja recompor. O CAR é, ademais, requisito para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental. No subcapítulo 3.2, trata-se também do PRA, fazendo-se a ressalva de que alguns de seus pontos foram declarados inconstitucionais pelo relator das ADIs e da ADC sobre o Código Florestal, Ministro Luiz Fux. Ainda não há, porém, decisão final, devido ao pedido de vista da Ministra Cármen Lúcia.

O CAR também pode ser utilizado no ordenamento territorial, como instrumento para o zoneamento ambiental. Nesse ponto, são explicitados conceitos sobre o zoneamento, além de ser dado o exemplo da implantação do CAR em Caxias do Sul, que o incluiu em seu Plano Municipal de Mata Atlântica (bioma no qual o município está inserido), além de estimular, através do CAR, a formação de corredores ecológicos, buscando a potencialização da preservação ambiental e podendo planejar com informações mais precisas a expansão da cidade, bem como as atividades econômicas a serem desenvolvidas ou evitadas em determinadas áreas.

Após detalhadas as mencionadas finalidades do CAR, chega-se ao capítulo final do desenvolvimento, intitulado *Democracia deliberativa e Cadastro Ambiental Rural*. No primeiro subcapítulo, é feito um aprofundamento sobre a democracia deliberativa, trazendo os preceitos basilares dessa teoria, tais como o Princípio D e o Princípio U, bem como a questão da racionalidade em Habermas. Tais definições são fundamentais para o prosseguimento do trabalho, desembocando no subcapítulo seguinte, em que se busca demonstrar como são aplicados mecanismos deliberativos no plano fático. Para tal, são mencionados diversos exemplos. Uma das experiências deliberativas citadas, a *Non rifiutarti di scegliere*, desenvolvida na região de Turim, na Itália, é descrita com detalhes, em relação à sua abrangência, procedimentos e resultados. Optou-se por aprofundá-la devido ao fato de ter sido acompanhada por estudiosos da democracia deliberativa, de modo que a partir dela é possível apontar os pontos fortes, bem como as necessidades de aprimoramento no âmbito do procedimento adotado. Ademais, considera-se que pode servir como exemplo para futuras tomadas de decisão em âmbito municipal ou estadual, em localidades brasileiras.

Por fim, o último subcapítulo trata da implementação do Cadastro Ambiental Rural. Dá-se ênfase na experiência de Caxias do Sul devido à atitude proativa do Poder Público em implementar esse instrumento, processo que é explicitado em detalhes. Menciona-se também a aplicação da lógica deliberativa na implantação do CAR, especialmente na busca por envolver a população afetada pela norma, o que contribui para ampliar sua legitimidade e eficácia.

A presente pesquisa tenciona trazer à tona diferentes aspectos relacionados ao Cadastro Ambiental Rural, tais como finalidade, procedimentos, importância para a preservação ambiental, bem como a participação da sociedade em seu processo de implementação. Desenvolver mecanismos de participação popular representa uma forma de pensar a gestão pública alinhada com anseios que se fortalecem na época atual. A ascensão de novos direitos, dentre eles os de cunho ambiental, traz consigo questões que não se resolvem no plano individual, mas que atingem uma coletividade. Por esse motivo, esta não pode ser excluída da participação nas decisões que definirão seu próprio rumo.

A busca pelo consenso através de uma comunicação racional, consubstanciada na democracia deliberativa, terá um detalhamento ao longo da pesquisa. Dessa sorte, faz-se mister analisar suas características, procedimentos, princípios, bem como as interligações entre os sistemas e o mundo da vida, além das especificidades de cada um, verificando a aplicabilidade da teoria na seara ambiental brasileira e, mais especificamente, na elaboração e implementação de políticas públicas dessa natureza¹, das quais o CAR é um instrumento.

¹ O *site* da Universidade de Caxias do Sul (2018), ao discorrer sobre a linha de pesquisa do Mestrado em Direito à qual este trabalho está vinculado, ou seja, *Direito Ambiental, políticas públicas e desenvolvimento socioeconômico*, menciona a respeito do conceito de políticas públicas de cunho ambiental: “A definição de políticas públicas ambientais compreende ações institucionais regulares de intencionalidade pública, associadas à proteção do meio ambiente humano e do meio ambiente natural, visando a contribuir com um projeto de sustentabilidade da sociedade e da natureza”.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

O presente trabalho traz, primeiramente, uma abordagem acerca do Cadastro Ambiental Rural (CAR) contextualizado, isto é, seu aspecto dogmático, através dos dispositivos normativos que o estabeleceram e o regulam, bem como seus procedimentos, competências para realização e questões adjacentes. Juntamente a esses pontos, serão identificados elementos históricos que permearam a legislação referente às terras rurais no Brasil em diversos aspectos, com ênfase no registro dos imóveis rurais e na regulamentação da obrigatoriedade de preservação do meio ambiente nessas propriedades.

Além disso, é necessário explicitar o contexto da criação do diploma legal que engloba o CAR, o Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), bem como as negociações envolvidas para chegar a um consenso sobre a aprovação de um texto que atendesse a demandas dos mais diversos setores e da sociedade como um todo nesse tema específico.² Nesse tópico, pretende-se utilizar como uma das fontes bibliográficas a transcrição da audiência pública, realizada no Supremo Tribunal Federal, que tratou do Código Florestal e das ações diretas de inconstitucionalidade referentes a dispositivos nele existentes.

Propõe-se fazer essa discussão à luz da teoria de Habermas, evocando conceitos e premissas aplicáveis ao caso concreto e destacando, principalmente, as influências da política e da economia sobre a legislação, tanto em seu aspecto *input* quanto no *output*³, ou seja, tanto em sua criação quanto em sua implementação, tomando por base o Novo Código Florestal e o Cadastro Ambiental Rural.

Diante do exposto, passa-se ao desenvolvimento dos referidos tópicos, os quais servirão como fulcro para o posterior aprofundamento sobre as finalidades do Cadastro Ambiental Rural e os desafios encontrados em sua implementação, bem como sobre a possibilidade de aplicação da democracia deliberativa na implementação de políticas públicas de cunho ambiental.

² Cabe ressaltar que o almejado consenso não se materializou no plano fático, visto que não obstante a aprovação da lei e seu conseqüente ingresso no ordenamento jurídico brasileiro, quatro ADIs (ações diretas de inconstitucionalidade) foram ajuizadas no STF (Supremo Tribunal Federal) pugnando pela inconstitucionalidade do Código Florestal. São elas as ADIs 4901, 4902, 4903, propostas pelo MPF (Ministério Público Federal) e a ADI 4937, proposta pelo partido político PSOL.

³ Cabe destacar que o *input* diz respeito às expectativas sociais ou de alguns setores da sociedade com relação à incorporação de normas no ordenamento jurídico, ao passo que o *output* se refere à resistência social à implementação de normas, atos da administração ou políticas públicas. (HABERMAS, 1997b, p. 57-58).

2.1 BREVE HISTÓRICO DO TRATAMENTO JURÍDICO DOS IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL E CADASTRO AMBIENTAL RURAL

A definição legal do Cadastro Ambiental Rural (CAR) em nível nacional encontra-se no artigo 29, *caput*, do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), que dispõe:

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre 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.

A partir da referida definição, é pertinente fazer alguns desdobramentos. Diante da informação de que o Cadastro Ambiental Rural é um registro público, eletrônico, de âmbito nacional e obrigatório, surge a indagação sobre a existência de predecessores para esse mecanismo e sobre tentativas de estabelecimento de parâmetros para o registro de imóveis rurais feitas no Brasil anteriormente. A fim de elucidar esses pontos, será construído um breve histórico sobre as principais normas regulamentadoras dos imóveis rurais no Brasil.

Botelho Filho, Carvalho e Miranda (2008, p. 19) afirmam que o direito de propriedade no Brasil fundou-se no direito português, aplicando-se à Colônia a Lei de 26 de junho de 1375, a qual estabelecia que a apropriação de terras se daria pela concessão de sesmarias, grandes dotações de terra em que o sesmeiro assumiria a obrigação de atender às cláusulas da concessão, incluindo aproveitamento, medição e demarcação e cujo descumprimento implicaria sua devolução ao patrimônio público.

Rizzardo (2013, p. 36-38) assevera que a origem da formação territorial brasileira remonta ao direito de conquista, inspirado no Tratado de Tordesilhas, pelo qual foi estabelecida uma linha imaginária que corria do polo Ártico ao polo Antártico, tendo Portugal direito ao domínio das terras situadas até 370 milhas a oeste de Cabo Verde. As terras além desse limite pertenceriam à Espanha. Através do direito de conquista, as terras ficaram sob o domínio real português até a independência.

Com relação à aquisição e ao registro de terras, Rizzardo (2013, p. 36-38) menciona que a partir de 1531 foi estabelecida a primeira forma de colonização no Brasil, que consistia na distribuição de grandes quantidades de terra, as chamadas sesmarias, a pessoas com poder e capacidade para cultivá-las, os denominados sesmeiros. Suas obrigações seriam colonizar as terras, ter nela sua moradia habitual

e cultura permanente, pagar tributos, demarcar limites. Em caso de descumprimento, as terras retornariam ao domínio da Coroa portuguesa, que faria sua redistribuição.

De acordo com Botelho Filho, Carvalho e Miranda (2008, p. 19):

O regime de sesmarias perdurou por 322 anos, durante os quais privilegiou o latifúndio, fato já detectado no censo de 1823. Ao lado, porém, das grandes propriedades oficiais, já se constituía um processo de ocupação espontânea das terras públicas que se concentrava sobre as terras de difícil acesso ou de pior qualidade, sesmarias abandonadas ou não totalmente exploradas, não confirmadas.

Além das sesmarias, havia grandes extensões de terra ocupadas por posseiros. Para Silva (1996, p. 60-62), nos primeiros séculos de colonização, a posse representou a forma de ocupação do pequeno lavrador não apto a solicitar uma sesmaria. Nessas ocupações, eram praticadas atividades de subsistência ou o cultivo de gêneros alimentícios a serem fornecidos aos latifúndios. Paradoxalmente, a posse foi também um modo de criação de grandes latifúndios. Isso se deveu à falta de controle dos limites territoriais das sesmarias por parte da Coroa, permitindo que posseiros estendessem seus domínios. A autora afirma, ainda:

As sesmarias não sendo demarcadas, nas cartas não constando o tamanho exato delas, a constante mobilidade dos agricultores em busca de novas terras férteis, todas essas razões faziam com que as autoridades não tivessem como ter certeza, ao efetuarem novas concessões, de que não estavam desrespeitando o direito de terceiros. [...] (SILVA, 1996, p. 61).

Embora houvesse uma política oficial de ocupação territorial e sua respectiva legislação, no plano fático o processo ocorreu de modo desordenado e, muitas vezes, à revelia da lei. Essa situação estendeu-se ao longo dos séculos em que o Brasil foi colônia de Portugal, agravando-se à medida em que ocorria crescimento populacional e, por conseguinte, das ocupações. Sobre a conjuntura do início do século XIX, Silva (1996, p. 69) salienta:

Do ponto de vista jurídico, a situação da apropriação territorial no século XIX constituía um intrincado feixe de obrigações burocráticas espalhadas numa profusão de portarias, decretos, alvarás, cartas régias, etc, que não eram cumpridos, na sua maioria, pelos colonos. Do ponto de vista da prática efetiva, crescia a ocupação pela posse, livre de entraves burocráticos.

Rizzardo (2013, p. 37) menciona que o regime de sesmarias durou até 17 de julho de 1822⁴. Silva (1996, p. 73) destaca que a suspensão da concessão de

⁴ Botelho Filho, Carvalho e Miranda (2008, p. 19) afirmam que nessa data a legislação sobre o regime de sesmarias foi suspensa por D. Pedro. A decisão foi confirmada por provisão do Império após três meses. Isso gerou um vazio legal que perdurou até a edição da Lei 601, de 18 de setembro de 1850, que entrou em vigor pelo Regulamento 1.318, de 30 de janeiro de 1854.

sesmarias por parte do príncipe regente deveu-se a uma petição de um posseiro do Rio de Janeiro que alegava viver há mais de vinte anos em terras compreendidas em sesmarias já concedidas anteriormente e que solicitou a sua continuidade na posse daquelas terras. Mediante esse caso, o qual era um reflexo da conjuntura da época, a resolução governamental foi no sentido de suspender o regime de sesmarias após aproximadamente trezentos anos de vigência.

A partir de então, houve um vácuo legislativo sobre o tema, gerando caos no plano fático, pois sesmeiros permaneciam com a titularidade das terras, porém sem cumprir suas obrigações. Ao mesmo tempo, continuaram as ocupações sem nenhum título em terras que oficialmente eram do governo. (RIZZARDO, 2013, p. 37).

Segundo Silva (1996, p. 81), o padrão de ocupação desenvolvido até então continuou. Além disso, diante da possibilidade de apossamento, não havia razão para que o senhoriato rural pressionasse o Estado por uma regulamentação da situação das terras. O grande problema passou a ser a garantia no plano jurídico do monopólio da terra.

Em 1850, após anos de hiato, surgiu a Lei n° 601, conhecida como Lei de Terras. Ela estabelecia que as terras devolutas⁵ poderiam ser adquiridas através da compra, fator que dificultou o acesso à terra aos escravos e colonos, tendo contribuído para a formação de uma estrutura fundiária calcada no latifúndio⁶. (RIZZARDO, 2013, p. 37).

Além disso, de acordo com Peters e Panasolo (2014, p. 18-19), essa lei foi a primeira a reconhecer alguma importância ambiental às propriedades rurais. Isso porque punia o dano pela derrubada de matas e pelas queimadas, sujeitando o infrator a prisão, multa e obrigação de reparar o dano causado, conforme o disposto em seu artigo 2°.

Nessa esteira, descrevendo a conjuntura existente na época da Lei das Terras, Bessa Antunes (2013, p. 17) afirma:

[...] Logo, como se viu, a quantidade de terras públicas no Brasil era muito grande, em razão do regime de colonização adotado. A proteção e utilização

⁵ A partir do artigo 3° da Lei n° 601/1850, pode-se conceituar terras devolutas como aquelas que não estivessem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal; as que não estivessem sob domínio particular através de títulos legítimos; as que não tivessem sido dadas por sesmarias e outras concessões do Governo.

⁶ Além da obrigatoriedade de aquisição por título oneroso, outro fator que contribuiu para a formação de uma estrutura fundiária dominada por latifúndios foi a abolição do imposto territorial, trazida pela Lei das Terras. Segundo Silva (1996, p. 144), críticos da época afirmavam que a existência de um imposto territorial reforçaria os recursos do Estado imperial e, ao mesmo tempo, dificultaria a manutenção de grandes latifúndios improdutivos.

de tais bens públicos com fins de proteção ambiental e de utilização sustentável é, de certa forma, uma tradição de nosso direito positivo, ainda que a eficácia das normas seja discutível. Entretanto, integra a mesma tradição a necessidade de utilização econômica do bem. [...]

Em linhas gerais, Silva (1996, p. 141-144) destaca que a lei teve um intuito de conciliar os interesses de diferentes grupos da época, intuito esse consubstanciado em disposições como a possibilidade de legitimação das terras sob domínio de posseiros, independentemente da sua área e sem restrição de data de ocupação, sendo concedido ainda uma porção contígua de terra devoluta. Caso houvesse disputas entre sesmeiros e posseiros, a primazia seria de quem efetivamente cultivasse a terra, sendo que a lei especificava os casos. A autora ressalta, ainda, que a lei buscava conciliar aspectos que não necessariamente eram conciliáveis. *In verbis*:

[...] Por um lado, pretendia-se impedir o acesso à terra dos imigrantes pobres (proibição da posse). Por outro lado, havia a intenção de estabelecer os colonos com alguns recursos nas terras devolutas da Coroa, por meio da venda de lotes. O primeiro aspecto deveria contentar os fazendeiros e o segundo promover recursos para o Estado. No centro desse processo estava a demarcação das terras devolutas da Coroa que (na ótica do governo imperial) dependia da regularização da situação jurídica de todos os ocupantes das terras. [...] (SILVA, 1996, p. 146).

Com relação ao registro de terras, instituiu-se, no começo da segunda metade do século XIX, o registro paroquial ou do vigário, regulamentado pelo Decreto nº 1.318 de 30/01/1854, o qual estabelecia que os vigários de cada uma das Freguesias do Império⁷ deveriam receber as declarações para o registro de terras e deveriam fazer esses registros dentro das respectivas Freguesias. (RIZZARDO, 2013, p. 37). Entretanto, esse registro possuía algumas limitações, conforme lição de Reydon, Bueno e Tiozo (2006, p. 55-56):

Como forma de titularidade da terra pelos particulares, essa legislação instituiu um tipo de registro fundiário, conhecido como Registro Paroquial, escrito pelo próprio punho e em duas vias, que deveria ser entregue ao padre da paróquia. No entanto, esse registro não definia a forma da descrição das glebas. As descrições não se baseavam em qualquer tipo de levantamento topográfico, pois nem mesmo as paróquias tinham mapas cartográficos de suas circunscrições territoriais, sendo impossível localizar a área de terras declarada em um mapa topográfico. Assim, as descrições dos domínios da

⁷ Freguesia era uma divisão administrativa da época do Império, a qual continua existindo até hoje em Portugal. De acordo com o *site* da Embaixada portuguesa em Brasília (2017): “[...] Estas são entidades autónomas, com larga tradição histórica, que visam prosseguir os interesses colectivos próprios da população residente numa determinada área de circunscrição territorial, através de órgãos representativos eleitos democraticamente por sufrágio universal directo e secreto dos cidadãos residentes”. Esse é o sentido contemporâneo de “freguesia”.

Na época do Império, seu significado confundia-se com o de “paróquia”, visto que não havia uma estrutura civil separada da eclesiástica. Fica nítido, dessa forma, o motivo de atribuir a responsabilidade do registro aos vigários naquela época.

propriedade baseavam-se em marcos instáveis, como nome de vizinhos e acidentes geográficos.

Para os autores, apesar das posteriores alterações, realizadas através da criação do sistema dos Cartórios de Registro de Imóveis e de normas como a Lei 1.237/1864, o registro Torrens de 1890, os regulamentos criados após a Proclamação da República, o Código Civil de 1916, a Lei 6.015/1973, o descaso em relação à delimitação das terras permaneceu e ocorreu dessa forma por interesse dos grandes proprietários rurais, que tinham a possibilidade de aumentar o perímetro de suas terras avançando sobre terras devolutas. (REYDON; BUENO; TIOZO, 2006, p. 56).

No campo do direito agrário, foram surgindo normas nas Constituições de 1934⁸ e 1946⁹. Através da EC 10, de 10/11/1964, foi conferida autonomia legislativa ao direito agrário, sendo a União o ente competente para legislar. Na Constituição de 1988, essa competência está explicitada no artigo 22, I¹⁰.

A lei que consolidou as regras para o tratamento do direito agrário no Brasil e que permanece em vigor nos dias atuais é o Estatuto da Terra, Lei nº 4.504, de 30/11/1964. Conforme lição de Ferreira (2002, p. 19), essa lei trata de temas como a reforma agrária, seu financiamento, execução e administração, terras públicas e particulares, zoneamento, política de desenvolvimento rural, tributação da terra, colonização, assistência e proteção à economia rural, cooperativismo, seguro agrícola, uso e posse temporária da terra e cadastros.

De acordo com Peters e Panasolo (2014, p. 24-25), desde 1964, existe a obrigatoriedade de cadastro de todos os imóveis rurais junto ao INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). As informações devem ser prestadas pelo proprietário ou possuidor e servem como base para o lançamento do Imposto Territorial Rural (ITR).

⁸ Art 5º - Compete privativamente à União:

XIX - legislar sobre:

a) direito penal, comercial, civil, aéreo e processual, registros públicos e juntas comerciais;

c) normas fundamentais do direito rural, do regime penitenciário, da arbitragem comercial, da assistência social, da assistência judiciária e das estatísticas de interesse coletivo.

⁹ De acordo com Rizzardo (2013, p. 38), a Constituição de 1946 instituiu a desapropriação por interesse social, além de ter criado o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), que deu origem ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

¹⁰ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

O referido cadastro, denominado de Sistema Nacional de Cadastro Rural, foi regulamentado pela Lei 5.868/1972 e compreende o Cadastro de Imóveis Rurais, o Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais, o Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais, o Cadastro de Terras Públicas e o Cadastro Nacional de Florestas Públicas (incluído pela Lei 11.284/2006).

Botelho Filho, Carvalho e Miranda (2008, p. 20) afirmam, partindo da lei sobre o Sistema Nacional de Cadastro Rural:

A preocupação com a localização geográfica das propriedades cadastradas surgiu em 1978 com a utilização de cartas do IBGE e em 1992, na revisão geral do cadastro que solicitava a entrega de plantas dos imóveis, permitindo confeccionar mapas temáticos do uso da terra.

A partir dessas informações, verifica-se que o sistema de cadastramento de imóveis rurais no Brasil vem se aperfeiçoando e se sofisticando para atender às necessidades de ordenamento territorial, fidedignidade no registro dos imóveis e, mais recentemente, preocupações com a preservação do meio ambiente. Uma das leis que demonstram esse aperfeiçoamento é a Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001¹¹, que estabeleceu a necessidade de georreferenciamento dos imóveis rurais em caso de alterações no registro imobiliário, tais como venda, desmembramento e outras. Sobre essa lei, Reydon, Bueno e Tiozo (2006, p. 68) destacam:

A Lei nº 10.267/2001 visa à criação do Cadastro Nacional dos Imóveis Rurais, cuja proposta é o gerenciamento das informações pelo Incra em conjunto com a Secretaria da Receita Federal e os Cartórios de Registro de Imóveis. Este cadastro de terras oferece a possibilidade de associações gráficas, de registros confiáveis e precisos para controlar as transações com terras e legitimar essas transações realizadas a partir da certificação da propriedade da terra. É nesse sentido que ao regular a propriedade possibilita maior transparência no mercado de terras.

Após breve exposição sobre a trajetória legislativa referente às terras rurais no Brasil, bem como o contexto e as implicações dessas normas, chega-se ao Cadastro Ambiental Rural. Primeiramente, faz-se mister salientar que a finalidade do CAR não é delimitar ou definir a propriedade da terra. Ele não é um título de domínio. Não é, tampouco, documento comprobatório de propriedade. Ele é um cadastro obrigatório e permanente, mas de caráter declaratório. Peters e Panasolo esclarecem esse ponto. Afirmam:

A inscrição do imóvel no Registro de Imóveis tem finalidade de garantir/assegurar o direito de propriedade. Já o CAR tem a finalidade de identificar e cadastrar os imóveis rurais, seus proprietários e possuidores, juntando e unificando as informações de natureza ambiental dos referidos

¹¹ De acordo com o site do INCRA (2017), atualmente a obrigatoriedade de georreferenciamento para alterações no registro imobiliário do imóvel é aplicável aos imóveis com área superior a 100 hectares.

imóveis. Enquanto o Registro de Imóveis se presta a dar publicidade registral, o CAR serve para dar publicidade ambiental, assim são distintas as suas finalidades. (PETERS; PANASOLO, 2014, p. 37).

Para Trennepohl (2012, p. 293-295), o cadastro representa um grande avanço na legislação brasileira. Não se trata, entretanto, de um instrumento inédito. Sua previsão já existia desde o Decreto 7.209/2009 (já revogado), que instituiu o Programa Mais Ambiente e incluiu o CAR como um de seus instrumentos¹². Depois do Programa Mais Ambiente, o CAR foi incorporado ao Código Florestal de 2012, através do Capítulo VI, que abrange os artigos 29 e 30.

O Cadastro Ambiental Rural vigente hoje no Brasil foi instituído por meio da Lei 12.651/2012, conhecida como Novo Código Florestal. O artigo 29 traz a definição, já citada anteriormente. De acordo com Trennepohl (2012, p. 293-295), o objetivo do CAR é promover a regularização ambiental dos imóveis rurais através do compromisso de proprietários e posseiros no sentido de recuperar as Áreas de Preservação Permanente eventualmente degradadas e de preservar a Reserva Legal. Ademais, é condição para a utilização de recursos naturais, para o uso alternativo do solo, para a suspensão da exigibilidade de sanções pecuniárias aplicadas pelos órgãos de controle e fiscalização.

O CAR pretende unificar as informações de natureza ambiental dos imóveis rurais existentes no Brasil. Para integrar as bases de dados, o Decreto 7.830/2012 criou o SICAR (Sistema de Cadastro Ambiental Rural). Os objetivos desse sistema estão listados no artigo 3º do decreto e podem ser resumidos como o gerenciamento e integração dos dados do CAR dos diferentes estados e municípios; o cadastramento e controle das informações referentes ao perímetro e localização dos imóveis rurais, além de dados relacionados à vegetação nativa, a áreas de interesse social, de utilidade pública, de preservação permanente, de uso restrito, consolidadas e das Reservas Legais; o monitoramento da manutenção, recomposição, regeneração, compensação e 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; a busca pela promoção do planejamento ambiental e econômico do uso do solo

¹² Art. 3º São instrumentos do “Programa Mais Ambiente”:

I - Cadastro Ambiental Rural - CAR: sistema eletrônico de identificação georreferenciada da propriedade rural ou posse rural, contendo a delimitação das áreas de preservação permanente, da reserva legal e remanescentes de vegetação nativa localizadas no interior do imóvel, para fins de controle e monitoramento.

e conservação ambiental; a disponibilização de informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais.

Essas finalidades dão vazão a diferentes objetivos, que vão desde o combate ao desmatamento, passando pelo zoneamento ambiental, chegando ao planejamento ambiental e econômico das propriedades e até mesmo à análise da forma como devem ocorrer as decisões sobre a implementação de políticas públicas de cunho ambiental. Todos esses pontos serão detalhados ao longo do trabalho, em tópicos específicos.

Faz-se necessário, no entanto, salientar alguns conceitos diretamente ligados ao CAR. É o caso da Reserva Legal, cujo artigo 12, *caput*, do Novo Código Florestal traz a definição e o inciso I do mesmo artigo estabelece os percentuais.

Art. 12. 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, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - 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;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

A questão da Reserva Legal no Código Florestal de 2012 suscitou controvérsias. Mukai, por exemplo, alega que há inconstitucionalidade em trechos do artigo 12. Afirma que o código é uma lei geral, logo as metragens não poderiam ser estabelecidas nessa norma. Além disso, também faz observações dessa natureza sobre os parágrafos 4^o¹³ e 5^o¹⁴ desse artigo. Assevera que a redução da Reserva Legal de 80% para 50% é regra específica e não poderia constar nessa norma. Sobre o parágrafo 5^o, afirma que a criação de unidades de conservação é de competência dos estados e/ou municípios e tanto isso quanto a exigência de um percentual (65%) do território ocupado por unidades de conservação não é constitucional, visto que a União não pode impor obrigação ao Estado-membro. (MUKAI, 2013, p. 21-22).

¹³ § 4^o 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.

¹⁴ § 5^o 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.

O CAR tem uma relação direta com a Reserva Legal. Primeiramente porque tangencia uma série de disposições legais sobre ela, tais como a possibilidade de computar as Áreas de Preservação Permanente na Reserva Legal¹⁵ e até mesmo a constituição de servidão ambiental e Cotas de Reserva Ambiental¹⁶. Além disso, é através dele que a área destinada à Reserva Legal ficará consolidada e poderá ser fiscalizada mais facilmente.

Segundo Trennepohl (2012), a obrigatoriedade do Cadastro Ambiental Rural será um importante instrumento de planejamento estratégico para o desenvolvimento sustentável do País. Sobre a questão da fiscalização, afirma:

No que se refere ao combate aos ilícitos ambientais, pode-se esperar uma atuação muito mais efetiva do Poder Público. Atualmente, as ações de fiscalização dos desmatamentos ilegais são conduzidas por meio da verificação in loco dos polígonos com alterações da cobertura de vegetação, os quais são indicados pelas imagens de satélites e interpretadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Desta forma, todos os pontos alterados precisam ser conferidos individualmente para verificar se o desmatamento está autorizado pelos órgãos públicos e a quem pertence a propriedade rural. Isto representa um enorme dispêndio de recursos públicos com veículos, helicópteros e barcos, além do emprego de milhares de agentes de fiscalização. (TRENNEPOHL, 2012, p. 299).

Por esse motivo, é importante buscar a fidedignidade do CAR, resolvendo a questão das áreas cadastradas em sobreposição e utilizar a tecnologia como aliada da proteção ambiental, fatores que podem contribuir para a eficácia do instrumento em cumprir os objetivos propostos.

No *caput* do artigo 29 do Código Florestal, destacam-se alguns pontos a serem comentados, como a obrigatoriedade do instrumento, sua abrangência e sua finalidade. Verifica-se que o CAR abrange todas as propriedades e posses rurais, públicas ou privadas, de titularidade de pessoa física ou jurídica, existentes no território nacional, tendo natureza declaratória e sendo realizada unicamente por via eletrônica.

Peters e Panasolo (2015, p. 35-39) afirmam, sobre a abrangência do instituto, que o cadastramento engloba três categorias, as quais são imóveis rurais (propriedades rurais); imóveis rurais de assentamentos da Reforma Agrária; imóveis rurais de povos e comunidades tradicionais, espécie destinada a grupos que utilizam

¹⁵ É uma faculdade trazida pelo artigo 15 do Novo Código Florestal, sendo que uma das condições é que o proprietário ou posseiro tenha requerido inscrição no CAR (inciso III).

¹⁶ A servidão ambiental e as Cotas de Reserva Ambiental, conforme artigo 15, § 2º do Novo Código Florestal, somente podem ser constituídas em áreas excedentes da Reserva Legal em imóveis que estiverem inscritos no CAR.

territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. Em tal classificação, estão incluídos indígenas, quilombolas, comunidades de terreiro, extrativistas, caboclos, ribeirinhos, pescadores artesanais, pomeranos, entre outros.¹⁷

Além disso, os autores salientam que propriedades e posses rurais localizadas no interior de Unidades de Conservação da Natureza também devem ser cadastradas, por força do artigo 29 da Lei 12.651/2012 e do artigo 2º, I, da Lei 9.985/2000.¹⁸ (PETERS; PANASOLO, 2015, p. 40).

No que tange aos procedimentos para realização, deve ser citado o parágrafo 1º do artigo 29 do Novo Código Florestal. *In verbis*:

§ 1º A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - identificação do proprietário ou possuidor rural;

II - comprovação da propriedade ou posse;

III - 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.

Além dos elementos necessários para o cadastramento, um ponto a ser destacado é a competência para efetuar-lo. O parágrafo 1º menciona que a inscrição deve ser feita preferencialmente no órgão ambiental municipal ou estadual. Ele ainda confere à Administração Pública o poder regulamentar de estabelecer diretrizes para o cadastramento.

Observa-se também que cada estado tem a faculdade de utilizar um sistema próprio de cadastramento ou pode aderir ao sistema instituído em nível federal.

¹⁷ Cabe mencionar a existência da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída por meio do Decreto 6.040/2007. A categoria diferenciada existente para o cadastramento está em consonância com essa política, visto que os conhecimentos, as práticas e o próprio modo como essas comunidades lidam com a terra está intrinsecamente ligado às suas tradições.

Por esse motivo, o cadastramento possui algumas regras específicas. De acordo com o Serviço Florestal Brasileiro, o CAR dos territórios de povos e comunidades tradicionais pode incluir várias comunidades; não deve ser feito individualmente, visto que são áreas de uso coletivo; possui menos exigências que os cadastramentos feitos em médias e grandes propriedades; é gratuito. Além disso, nesses casos o CAR deve ser realizado pelo órgão ou instituição responsável pela gestão dos territórios ou por sua entidade representativa. (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, s.d.).

¹⁸ Segundo o Serviço Florestal Brasileiro (s.d.), em se tratando de povos ou comunidades tradicionais cujo território esteja situado dentro de Unidades de Conservação como Reservas Extrativistas ou Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Florestal Nacionais, entre outras, deve-se contatar o órgão responsável pela Unidade, seja ele federal ou estadual.

Segundo o Serviço Florestal Brasileiro (2016), os estados que não possuem sistema próprio de CAR podem utilizar o Módulo de Cadastro, disponível no SICAR, que é o sistema nacional de cadastramento, por meio de acordo de cooperação com o Ministério do Meio Ambiente. Para os estados que possuem sistema próprio, faz-se necessária a integração de sua base de dados com o SICAR, nos termos do Decreto nº 7.830/2012.

Ainda de acordo com o Serviço Florestal Brasileiro (2016), atualmente, cinco estados possuem sistemas eletrônicos próprios. São eles Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Tocantins. Outros seis estados utilizam aplicações (submódulos do SICAR) desenvolvidas pelo governo federal, mas instaladas em infraestruturas de Tecnologia da Informação estaduais, com bancos de dados dos próprios estados. São estes Acre, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Sul e Rondônia. Nesses onze estados, o acesso aos sistemas de cadastramento e regularização deve ser obtido diretamente na página oficial dos estados na internet. Até mesmo a emissão do recibo de inscrição no SICAR depende da integração entre sistemas.

2.2 CÓDIGO FLORESTAL: DIVERGÊNCIAS ENTRE RURALISTAS E AMBIENTALISTAS

O processo de discussão, tramitação e aprovação do Código Florestal hoje vigente foi cercado de divergências de visões entre diferentes indivíduos e grupos sociais, divergências essas que também se fizeram presentes com relação ao texto final. Após a aprovação pelo Congresso, surgiu o movimento “Veta, Dilma”, uma mobilização social para que a então Presidente da República Dilma Rousseff vetasse o projeto de lei que instituíra o novo Código Florestal. O movimento pelo veto contou com o apoio de organizações não-governamentais como o Greenpeace¹⁹, de artistas, políticos, tendo ampla divulgação tanto nas redes sociais quanto nas mídias tradicionais²⁰.

¹⁹ Conforme divulgado no site do Greenpeace (2012), a organização fazia parte do Comitê Brasil pelas Florestal e o Desenvolvimento Sustentável, que pedia o veto integral do texto.

²⁰ A amplitude e repercussões do movimento “Veta, Dilma” foram divulgadas em veículos de imprensa de ampla circulação, além de redes sociais. Para este trabalho, a título de exemplo sobre a abrangência das discussões, foram identificadas reportagens nas revistas IstoÉ, Exame, Veja, Carta Capital, bem como no portal Uol e no jornal Correio Braziliense.

Mesmo após entrar em vigor, e, ainda que tenha sido parcialmente vetada, a lei continuou sofrendo resistências, a ponto de haver quatro ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal.²¹ O presente subcapítulo do trabalho busca focar as divergências nas posições de diferentes indivíduos e grupos acerca do tema. Para tal, serão analisadas questões referentes às ações diretas de inconstitucionalidade 4901, 4902 e 4903, propostas pelo Ministério Público Federal e 4937, proposta pelo PSOL, bem como a transcrição da audiência pública realizada no Supremo Tribunal Federal como subsídio técnico para a decisão do tribunal. O principal objetivo da análise é demonstrar as diferenças de pontos de vista, bem como os argumentos tecidos por cada falante.

A ADI 4901 (2013, p. 3), conforme descrito em sua petição inicial, tem por objetivo impugnar o artigo 12, § 4º, § 5º, §6º, §7º e § 8º, o artigo 13, § 1º, o artigo 15, o artigo 48, § 2º, o artigo 66, § 3º, § 5º, II, III e IV e § 6º e 68 da Lei 12.651/2012. Requer também a interpretação conforme a Constituição do artigo 28 da mesma lei.

A ADI 4902 (2013, p. 3), por sua vez, visa a impugnar o artigo 7º, § 3º, o artigo 59, § 4º e 5º, os artigos 60, 61-A, 61-B, 61-C, 63, 67 E 78-A do Código Florestal de 2012. Segundo a petição inicial, os dispositivos legais impugnados ofendem o texto constitucional, pois diminuem o padrão de proteção ambiental, inclusive extinguindo espaços territoriais especialmente protegidos.

A ADI 4903 (2013, p. 2), igualmente proposta pelo Ministério Público Federal, busca a impugnação dos artigos 3º, VIII, b, IX, XVII, XIX e parágrafo único, artigo 4º, III e IV, § 1º, § 4º, § 5º, § 6º, artigo 5º, artigo 8º, § 2º, artigo 11 e artigo 62 da Lei 12.651/2012, ou seja, do Novo Código Florestal, por considerar que esses dispositivos

²¹ Na sessão do STF de 08/11/2017, o relator das ADIs, Ministro Luiz Fux, proferiu seu voto. Estavam em julgamento as ADIs 4901, 4902 e 4903, ajuizadas pela Procuradoria-Geral da República, a ADI 4937, de autoria do PSOL, além da ADC 42, ajuizada pelo PP. Ele agrupou os 58 pontos que estavam sendo questionados em 22 e considerou inconstitucionais três deles. Trata-se do artigo 7º do Código Florestal, assim como os artigos 59 e 60. O primeiro refere-se à anistia da supressão não autorizada de vegetação feita até 22 de julho de 2008, enquanto os últimos dizem respeito à suspensão das sanções decorrentes de desmatamento em áreas de Reserva Legal e APPs por infrações cometidas antes dessa mesma data, 22 de julho de 2008, para os proprietários rurais que aderirem ao Programa de Regularização Ambiental. Ele considerou que a obrigação de reparar a área é cumulativa com a sanção aplicada pela supressão da vegetação e não alternativa. Julgou com esteio no artigo 225, § 3º da CF, que estabelece a obrigação de reparar, independentemente das sanções penais ou administrativas.

Na mesma sessão, a Ministra Cármen Lúcia pediu vista, o que acabou por suspender o julgamento, o qual foi retomado em fevereiro de 2018, quando os demais Ministros votaram. (NOTÍCIAS STF, 2017; GIRARDI E MOURA, 2017).

normativos contrariam o disposto nos artigos 5º, caput, 186, I e II e 225 da Constituição Federal de 1988.

Há, ainda a ADI 4937 (2013, p. 2), proposta pelo partido político PSOL, a qual pugna pela inconstitucionalidade do artigos 3º, VIII, b, do artigo 7º, § 3º, do artigo 13, § 1º, do artigo 44, do artigo 48, § 2º, do artigo 59, § 2º, § 4º e § 5º, além dos artigos 60, 61-A, 61-B, 61-C e 63 da Lei 12.651/2012. A petição inicial dessa ADI afirma que os referidos dispositivos fragilizam a proteção do meio ambiente, mitigando seus princípios e frustrando a intenção do constituinte originário ao criar o artigo 225 da Constituição Federal.

Em suma, as ações tratam de temas como as áreas de preservação permanente, as reservas legais, a possibilidade de consolidação de atividades em áreas de APPs ocupadas até 22 de julho de 2008, entre outros pontos. A partir do exposto, serão descritos os argumentos de algumas pessoas ouvidas na audiência pública realizada no STF para buscar subsídios técnicos para a decisão da matéria contida nas ADIs em tela. Optou-se por mostrar informações e posições trazidas por Aldo Rebelo, primeiro relator do projeto do Novo Código Florestal na Câmara dos Deputados, Sarney Filho, que, na época da tramitação do projeto, pertencia à Frente Parlamentar Ambientalista, Nurit Bensusan, professora da Universidade de Brasília e pesquisadora do Instituto Socioambiental, Sebastião Renato Valverde, professor do Departamento de Engenharia Florestal da Universidade Federal de Viçosa e representante da Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica e Édis Milaré, jurista.

A audiência pública realizada no STF em 18 de abril de 2016 contou com a presença de técnicos, políticos, juristas e vozes de diversos setores envolvidos com a questão. Conforme afirmou na ocasião o Ministro Fux, relator das ADIs e condutor da audiência, trata-se de uma questão interdisciplinar, a qual, transcendendo o aspecto meramente jurídico, traz elementos referentes aos segmentos científico e acadêmico e ao Brasil em geral. Desse modo, embora o Poder Judiciário tenha a incumbência da decisão, não há uma capacidade institucional, visto que a matéria gravita sobre aspectos científicos e acadêmicos. Por esse motivo, surge a necessidade de tornar o processo o mais democrático, popular e participativo possível, contando com o auxílio daqueles que podem colaborar para que a decisão seja legitimada democraticamente. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 3-4).

Fux afirmou também que um dos principais instrumentos do Direito brasileiro para auxiliar na resolução do caso concreto em se tratando de matérias interdisciplinares como o Código Florestal é a audiência pública. Nela são ouvidas opiniões em contraste, fornecendo elementos para chegar-se a uma conclusão sobre a matéria de fundo. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 4).

Aldo Rebelo, primeiro relator do projeto de lei do Novo Código Florestal na Câmara dos Deputados, foi ouvido na audiência, ressaltando que a legislação anterior não era eficaz, gerando dois problemas, a indústria da multa e a indústria da corrupção. Afirmou:

O resultado é que nós colhíamos dois subprodutos indesejáveis de uma legislação que não se aplicava: a indústria da multa e a indústria da corrupção. As operações policiais, alcançando servidores de órgãos ambientais dos Municípios, dos Estados e da União, e o acúmulo de um passivo de multas no Poder Judiciário, partindo-se da ideia de que a lei boa não é aquela que é cumprida, mas aquela que gera multa; o que era, naturalmente, um grande equívoco. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 60).

Também defendeu que para harmonizar a legislação sobre o tema levando em conta o interesse nacional, foram realizadas mais de duzentas audiências públicas. *In verbis*:

[...] Em nenhum momento da história do Brasil, em nenhuma legislação, o Congresso Nacional mergulhou de forma tão profunda em ouvir a sociedade, em ouvir os agricultores - os pequenos, os médios e os grandes -, em ouvir as organizações de gestão dos Estados, dos Municípios e da União, em ouvir a universidade, a academia, em ouvir também aqueles que são diretamente atingidos por essa situação. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 60).

Rebelo asseverou que a Comissão Especial sobre o tema no Congresso funcionou durante dois anos. Segundo ele, dessa forma puderam ser identificados os elementos decisivos para chegar a uma situação de equilíbrio. Houve um desconhecimento técnico por parte de quem legislou anteriormente, na medida em que pelas regras então vigentes, 70% da produção de arroz estava à margem da lei e a pecuária em regiões montanhosas do Nordeste estava proibida, entre outros exemplos. Segundo ele, o debate foi enfrentado e, apesar das resistências, o relatório e a lei foram aprovados. A solução necessária não reside em punir os agricultores por não cumprirem normas praticamente impossíveis de serem cumpridas e sim harmonizar a legislação. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 61-62).

O então deputado e hoje Ministro do Meio Ambiente Sarney Filho falou em nome da Frente Parlamentar Ambientalista. Ele afirmou ser crítico contumaz dos

argumentos que geraram a revisão do Código Florestal de 1965, visto que balizados em um modelo de desenvolvimento arcaico, centrado nas mesmas premissas pelas quais a Mata Atlântica foi ocupada, no século XIX. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 113-118).

Ele refutou o argumento de que se a legislação de 1965 existisse em civilizações como o antigo Egito, por exemplo, sua prosperidade não teria sido possível. Defendeu que naquela época, a utilização do leito do rio para fins de agricultura foi importante para a sobrevivência da humanidade, mas que hoje os rios precisam de proteção e não de agricultura em suas margens, inclusive porque a falta de cuidado com os rios e mais especificamente com suas nascentes é potencial geradora de crises hídricas. Dessa forma, há a necessidade de rever o Código Florestal de 2012, pois sua excessiva permissividade pode causar danos ambientais, em que são usualmente afetadas com maior gravidade as classes mais pobres. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 113-118).

A professora da Universidade de Brasília e pesquisadora do Instituto Socioambiental Nurit Bensusan também foi ouvida. Ela afirmou que a floresta é muito mais do que um mero conjunto de árvores. É um conjunto amplo de árvores e outros organismos, com suas respectivas interações, gerando o desempenho de sua função ecológica. Bensusan prossegue:

E o próprio Código Florestal deixa isso muito claro, quando, em seu art. 3º, delinea as funções ambientais das áreas de preservação permanente, as APPs. Diz o Código que é para preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, para manter o fluxo gênico de flora e de fauna, para proteger os solos e garantir o bem-estar da população. Esse é o cerne da questão que se coloca aqui. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 81).

Segundo ela, a soma dos dispositivos questionados nas ADIs coloca em xeque a conservação das florestas, a preservação de um meio ambiente equilibrado, bem como a qualidade de vida das pessoas. Um exemplo dessa ameaça é a utilização do critério de tamanho da propriedade, que não faz nenhum sentido ecológico-ambiental, para a recomposição das áreas de preservação permanente. Dessa forma, propriedades de até quatro módulos fiscais obrigam-se a recompor as APPs nos cursos d'água por apenas cinco metros de largura, insuficientes para que as funções ambientais das APPs sejam cumpridas. Ela afirma também:

Esse critério, tão pouco criterioso em termos biológicos, é também utilizado no artigo 67, igualmente questionado pela ADI 4.902, para dispensa da recomposição da reserva legal. A tradução desse dispositivo em números equivale a uma área de cerca de 300 mil km² que deixará de ser recomposta,

180 mil dos quais na Amazônia. Vale lembrar que 300 mil km² correspondem à extensão de toda a Itália. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 86).

A pesquisadora assevera que estudos realizados com plantas, mamíferos e outros grupos de organismos indicam uma ruptura irreversível de processos ecológicos que geram consequências sérias para os serviços ambientais, como o controle de doenças. Além disso, a possibilidade de compensação da reserva legal, conforme disposto no artigo 48, § 2º e questionado através da ADI 4.901, não é um modo de cumprir a função da reserva legal, ou seja, assegurar o uso econômico, de forma sustentável, dos recursos naturais existentes no imóvel, além de auxiliar a conservação, a preservação dos processos biológicos e da biodiversidade. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 86-88).

Cabe destacar também a fala de Sebastião Renato Valverde, professor do Departamento de Engenharia Florestal da Universidade Federal de Viçosa e representante da Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica. No entendimento dele, as regras do Código Florestal de 1965 traziam um impacto significativo no viés socioeconômico, especialmente para os pequenos produtores rurais. Além disso, não obstante as normas do antigo código pudessem parecer mais protetivas, no seu período de vigência houve desmatamento da Mata Atlântica e da área amazônica em larga escala, além de boa parte do Cerrado ter sido destruída. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 68-70).

Ele também destaca que medidas contraditórias do próprio Governo geraram insegurança jurídica. *In verbis*:

[...] Coincidentemente, simultaneamente, ao longo da vigência do Código Florestal anterior, havia programas de governo, PROVÁRZEAS, para sistematizar as várzeas para plantar arroz, e que hoje, pela Lei, seriam as APPs. Agricultura de montanha para estimular o plantio do café, sobretudo, na região montanhosa; o Programa “Integrar para não entregar”, que foi a ocupação da Amazônia. Tudo isso estimulado, financiado pelo Poder Público, e, ao mesmo tempo, o Poder Público deveria, então, fazer a cobrança da Lei. Então, havia uma incoerência aí. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 70).

Diante dessa realidade, o que fazer com os cultivos de fruticultura, a cafeicultura e as plantações florestais nos topos de morros? E com a rizicultura às margens dos cursos d’água? (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 70).

Segundo ele, o código atual teve o mérito de ouvir a sociedade, representada por produtores rurais, ONGs, organizações relacionadas ao meio ambiente. Outro ponto positivo foi ter buscado o desenvolvimento sustentável, mas com respeito ao

direito de propriedade e à livre iniciativa. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 69).

Dentre as pessoas ouvidas no STF nessa audiência pública, faz-se mister expor também o jurista Edis Milaré. Ele afirma que o texto aprovado não é o ideal, mas que não se pode esperar por um Direito ideal. Deve-se buscar os meios mais adequados para efetivar a vontade do legislador. Deve-se trabalhar com o Direito existente, em busca de soluções. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 40).

Ademais, apesar dos pontos controvertidos, objetos de questionamento nas ADIs, o que deve preponderar é a busca pelo equilíbrio ecológico, assegurado pelo artigo 225 da Constituição Federal. Cabe salientar, todavia, que equilíbrio ecológico não é o mesmo que ambiente intocável. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 41).

Seu parecer é pela constitucionalidade da lei:

Nesse contexto, com a máxima vênia, não se pode afirmar que as alterações insertas na Lei Federal 12.651, debatida por anos no Congresso Nacional, possam significar atentados à Constituição, em ordem a autorizar sua supressão do ordenamento. De fato, não se pode ignorar que o meio ambiente, como realidade histórica resultante da inteiração da espécie humana com o mundo natural, compreende todas as interferências do homem no meio físico. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 41).

Conclui dizendo que o dilema “desenvolvimento ou meio ambiente”²² é falso, pois este é fonte de recursos para aquele e ambos devem se harmonizar e se complementar. A discussão a ser travada a partir de agora deve ser se o Código Florestal é ou não suficiente para garantir o equilíbrio ecológico em conformidade com o disposto na Constituição. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 43).

Verificou-se que, embora tenha passado por um processo de negociação, tramitação e aprovação, as discussões sobre o Código Florestal acabaram por se estender também para o âmbito de sua implementação. Até mesmo na aplicação do Cadastro Ambiental Rural surgiram divergências. Em 2016, por exemplo, não obstante a presença do princípio da informação no ordenamento jurídico brasileiro e o fato de o CAR ser uma materialização desse princípio, visto que um de seus objetivos é criar uma base de dados ambientais dos imóveis rurais do país, surgiu, entre os meses de

²² Há diferentes correntes doutrinárias que discutem a relação entre o desenvolvimento e o meio ambiente. Essa questão terá um maior detalhamento no capítulo 4, em que um dos pontos tratados será a sustentabilidade, bem como suas diferentes concepções, desde a defesa de que é possível conciliar desenvolvimento e meio ambiente, passando pelo ponto de vista cético e chegando até a ideia de desenvolvimento sustentável, uma terceira via entre as duas visões anteriores.

novembro e dezembro, uma controvérsia acerca de sua extensão e seus limites. Em 2 de novembro de 2016, o estado de São Paulo, que possui um sistema próprio para o Cadastro Ambiental Rural, divulgou, no Diário Oficial, que informações como o nome, o CPF ou CNPJ do proprietário, o nome da propriedade e o número da matrícula cadastrada não seriam disponibilizados, ficando sob sigilo. Na ocasião, houve reação de ambientalistas.

Ainda no mês de novembro, o Governo Federal, através do Ministério do Meio Ambiente, adotou entendimento contrário, tendo divulgado todos os dados que dispunha sobre o CAR na Internet. Essa atitude, por sua vez, gerou fortes reações de setores ligados ao agronegócio.

Como já mencionado, os estados podem aderir ao sistema de cadastramento instituído em nível federal ou criar um sistema próprio. O estado de São Paulo, que possui um sistema próprio, decidiu tornar sigilosos dados que constavam em seus cadastros, como o nome do proprietário ou possuidor, seu CPF ou CNPJ, o nome da propriedade e o número de sua matrícula junto ao Registro de Imóveis.

Essa decisão foi consubstanciada através de orientação jurídica publicada no Diário Oficial do Estado em 2 de novembro de 2016. Passa-se a descrever os principais argumentos contidos nesse documento de modo a justificar o sigilo.

Primeiramente, ressalta-se que a regulamentação acerca dos procedimentos para a execução do CAR deu-se através da Instrução Normativa nº 2, do Ministério do Meio Ambiente, datada de 6 de maio de 2014, a qual, em seu artigo 12, estabelece:

Artigo 12- As informações de natureza pública de que trata o inciso V do art. 3º do Decreto no 7.830, de 2012²³, a serem disponibilizadas pelo SICAR, será limitada:

I - ao número de registro do imóvel no CAR;

II - ao município;

III - à Unidade da Federação;

IV - à área do imóvel;

V - à área de remanescentes de vegetação nativa;

VI - à área de Reserva Legal;

VII - às Áreas de Preservação Permanente;

VIII - às áreas de uso consolidado;

IX - às áreas de uso restrito;

X - às áreas de servidão administrativa;

XI - às áreas de compensação; e

XII - à situação do cadastro do imóvel rural no CAR.

§ 1º as informações elencadas neste artigo serão prestadas mediante a disponibilização de relatório.

²³ O Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012, em seu artigo 3º, V, dispõe:

Art. 3º Fica criado o Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR, com os seguintes objetivos:

V - disponibilizar informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na Internet.

§ 2º as informações relativas às notificações são restritas aos proprietários e possuidores rurais.

§ 3º as informações de interesse dos cartórios de registro de imóveis, instituições financeiras e entidades setoriais serão disponibilizadas mediante solicitação específica ao gestor do Sistema, respeitadas as informações de caráter restrito.

A partir da leitura desse dispositivo, verifica-se que não há menção a dados como nome do proprietário, dados pessoais e nome da propriedade como sendo de natureza pública. Além disso, o parágrafo 1º afirma que mesmo as informações de caráter público serão fornecidas em relatório e não de forma livre na Internet, sem identificação alguma do indivíduo que acessa os dados.

Outros argumentos no sentido de manter o sigilo são tecidos a partir da leitura da Instrução Normativa nº 3 do Ministério do Meio Ambiente (em especial dos artigos 3º a 5º), datada de 18 de dezembro de 2014, a qual instituiu a Política de Integração e Segurança da Informação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural.

Artigo 3º - As informações com restrições de acesso no SICAR serão aquelas definidas como sigilosas ou pessoais, na forma da Lei 12.527, de 18-11-2011, e da Lei 5.172, de 25-10-1966, sem prejuízo da observância de outros diplomas legais e regulamentares disponentes sobre sigilo e restrições ao acesso à informação.

Artigo 4º - As informações sobre o patrimônio das pessoas físicas e jurídicas armazenadas no SICAR, a serem protegidas pelo sigilo fiscal previsto no art. 198 da Lei 5.172, de 25-10-1966, de acordo com os incisos I, II e III do art. 2º da Portaria RFB 2.344, de 24-03-2011, incluem:

I - as que identifiquem os proprietários ou possuidores e suas respectivas propriedades ou posses, tais como CPF, CNPJ, nome, endereço físico e de correio eletrônico;

II - as que associem as propriedades ou posses a seus respectivos proprietários ou possuidores, configurando relações patrimoniais;

III - as que associem meios de produção ou resultados de produção agrícola ou agroindustrial de imóvel rural específico a seus respectivos proprietários ou possuidores; e

IV - outras informações de natureza patrimonial.

Artigo 5º - Consoante os §§ 1º e 2º do art. 201 do Decreto-lei 5.844, de 23-09-1943, e o inciso VIII do art. 116 da Lei 8.112, de 11-12-1990, a obrigação de guardar sigilo sobre informações pessoais e a situação econômica dos proprietários e possuidores de imóveis rurais se estende a todos os agentes e servidores públicos federais que, por dever de ofício, vierem a ter conhecimento dessa situação por meio do SICAR.

Nesse dispositivo normativo, verifica-se que há menção expressa ao sigilo de dados pessoais do proprietário ou possuidor da área, bem como de informações de ordem patrimonial. A partir disso, questiona-se o porquê da controvérsia anteriormente citada se as instruções normativas deixam a questão clara.

Ocorre que há questionamentos sobre a aderência da IN nº 3 ao princípio constitucional da informação, contido no artigo 5º, XIV²⁴ da Lei Fundamental, e à Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SINIMA (Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente)²⁵.

Fonseca e Silva (2015, p. 474), por exemplo, afirmam que há uma distorção entre o que a instrução normativa considera informação pessoal e informação de interesse público, pois o CAR diz respeito às qualificações do imóvel e, portanto, deve incluir todas as informações relacionadas a ele, inclusive a identificação do proprietário e de sua atividade. As autoras acrescentam:

A dificuldade no acesso a informação sobre o titular do imóvel significa dificultar a informação sobre eventual responsável pelo dano ambiental ou sujeito passivo das obrigações ambientais, que podem ser exigidas por qualquer interessado por meio de ação popular (art. 5º LXXIII da CRFB). (FONSECA; SILVA, 2015, p. 474).

Várias ONGs e grupos ambientalistas também se posicionaram a respeito do assunto. O Observatório do Código Florestal (2016), fundado por entidades como a Conservação Internacional – Brasil, a SOS Mata Atlântica, o Instituto Centro da Vida (ICV), o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), o Instituto Socioambiental (ISA), a The Nature Conservancy e a WWF Brasil, firmou entendimento no sentido de que ter amplo acesso às informações relacionadas ao CAR e à regularização ambiental das propriedades e posses rurais é um pressuposto para a efetividade do Novo Código Florestal, sendo fundamental para o controle social do cumprimento da legislação, para a articulação entre as diferentes agências governamentais e para que o mercado possa exigir de seus fornecedores a adequação à lei.

A Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003, dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente). É pertinente reproduzir seu artigo 2º (*caput* e incisos):

²⁴ XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

²⁵ O *site* oficial do Ministério do Meio Ambiente (2017) traz a definição e função do Sinima. *In verbis*: “O Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA) é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previsto no inciso VII do artigo 9º da Lei nº 6.938/81. O referido sistema é considerado pela Política de Informação do MMA como a plataforma conceitual baseada na integração e compartilhamento de informações entre os diversos sistemas existentes ou a construir no âmbito do SISNAMA (Lei n. 6.938/81) [...]”.

Art. 2º Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do Sisnama, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a:

I - qualidade do meio ambiente;

II - políticas, planos e programas potencialmente causadores de impacto ambiental;

III - resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas;

IV - acidentes, situações de risco ou de emergência ambientais;

V - emissões de efluentes líquidos e gasosos, e produção de resíduos sólidos;

VI - substâncias tóxicas e perigosas;

VII - diversidade biológica;

VIII - organismos geneticamente modificados.

A partir do disposto nesse artigo, corrobora-se o entendimento de que a regra é a publicidade das informações relativas ao meio ambiente. Todavia, é imperativo mencionar as ressalvas contidas nos parágrafos 1º, 2º e 3º desse artigo.

§ 1º Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados.

§ 2º É assegurado o sigilo comercial, industrial, financeiro ou qualquer outro sigilo protegido por lei, bem como o relativo às comunicações internas dos órgãos e entidades governamentais.

§ 3º A fim de que seja resguardado o sigilo a que se refere o § 2º, as pessoas físicas ou jurídicas que fornecerem informações de caráter sigiloso à Administração Pública deverão indicar essa circunstância, de forma expressa e fundamentada.

Nos parágrafos, há pontos importantes a ressaltar, tais como a necessidade de haver um termo de responsabilidade por parte de quem solicita as informações, mesmo não havendo a obrigatoriedade de comprovar interesse específico. Além disso, é assegurado o sigilo comercial, industrial, financeiro e outros que estejam protegidos por lei, contanto que essa condição seja indicada pelo interessado de forma fundamentada.

Retornando à questão específica do CAR e levando em consideração o disposto na Lei nº10.650, ainda é juridicamente possível decidir pela divulgação ou pelo sigilo, visto que este deve ser fundamentado.

O ministro de Meio Ambiente Sarney Filho, por exemplo, decidiu pela divulgação, mas após a pressão de grupos ligados ao agronegócio, as informações

controversas, como nome, CPF ou CNPJ do proprietário ou possuidor, número da matrícula e nome da propriedade foram retiradas da Internet. (CAMARGO, 2016).

Ainda segundo Camargo (2016), em reportagem publicada no Canal Rural, a CNA ingressou, no mês de dezembro, com uma representação contra Sarney Filho junto à Procuradoria-Geral da República, alegando que ele cometeu crime de responsabilidade ao determinar a divulgação dos dados do Cadastro Ambiental Rural na internet. Segundo a CNA, houve uma exposição irresponsável de um dos setores vitais para a economia brasileira, abrindo espaço para ONGs e concorrentes internacionais conhecerem dados sobre os métodos de produção e as potencialidades da agropecuária nacional. O órgão afirma, ainda, que a divulgação permitiu o acesso a informações de caráter pessoal, resguardadas pela Constituição Federal.

Por outro lado, o Ministério Público Federal, através de recomendação ao Ministério do Meio Ambiente datada de 25 de agosto de 2016 e emitida pelo Grupo de Trabalho Amazônia Legal da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, defende a disponibilização de dados do Cadastro Ambiental Rural como número de cadastro, nome do proprietário, CPF, nome da propriedade, localização, área total do imóvel, áreas de remanescentes de vegetação nativa, área de Reserva Legal, áreas de Preservação Permanente, áreas de uso consolidado, áreas de uso restrito, áreas de servidão administrativa, estatuto de validação, adesão e compromissos no âmbito do Programa de Regularização Ambiental.

Diante da polêmica, o ministro do Meio Ambiente solicitou parecer para a Advocacia-Geral da União a fim de firmar um posicionamento oficial. Até o momento, o parecer ainda não foi emitido e as informações controversas não estão disponíveis. (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2016).

Em consulta feita à base de dados do CAR no *site* do Serviço Florestal Brasileiro em fevereiro de 2018, o módulo público contém o número do registro no CAR, a área total do imóvel, seu município e estado de localização, o tipo de imóvel, a situação do cadastro (ativo, pendente ou cancelado) e a condição, ou seja, se o cadastro já foi validado pelo órgão estadual competente. Para consultar esses dados, é necessário fornecer o e-mail. Cabe salientar também que pelo número do registro disponibilizado no módulo público, é possível entrar individualmente em cada cadastro de imóvel. Nesse caso, são fornecidos alguns dados adicionais, como a quantidade de módulos fiscais do imóvel, suas coordenadas geográficas, a área de uso consolidado, a área da reserva legal e sua situação, a área de preservação

permanente, entre outras informações de cunho ambiental. O nome do imóvel e os dados pessoais de deus proprietário permanecem sob sigilo.

A partir dessa celeuma, refletida na discussão sobre a extensão do princípio da informação no ordenamento jurídico brasileiro, verifica-se a dificuldade de chegar a um consenso em relação ao tema ambiental e, mais especificamente, em relação ao Novo Código Florestal. Vê-se, pois, que há diferentes interesses envolvidos tanto na criação quanto na implementação de uma norma. Habermas trata desse aspecto, o qual se passa a analisar.

2.3 INFLUÊNCIA DA POLÍTICA E DA ECONOMIA SOBRE A LEGISLAÇÃO E SOBRE SUA IMPLEMENTAÇÃO

A fim de tratar das influências exercidas pela economia e pela política sobre a criação de normas e sua implementação, faz-se mister expor alguns conceitos sobre o cenário em que se dão essas interações. Partindo da teoria de Habermas, é possível dividir a sociedade em duas categorias distintas, o mundo da vida e os sistemas. Segundo Habermas (2012a, p. 138), sujeitos que agem comunicativamente buscam o entendimento no horizonte do mundo da vida e este possui características específicas, tais como convicções isentas de problemas e mais ou menos difusas. Sobre essas características, ele destaca:

[...] Esse pano de fundo ligado ao mundo da vida serve como fonte de definições situacionais que podem ser pressupostas pelos partícipes como se fossem isentas de problemas. Em suas realizações interpretativas, os envolvidos em uma comunidade de comunicação estabelecem limites entre o mundo objetivo único e seu mundo social intersubjetivamente partilhado, de um lado, e os mundos subjetivos de indivíduos e de (outras) coletividades. As concepções de mundo e as pretensões de validade correspondentes constituem o arcabouço formal com que os que estão agindo comunicativamente ordenam os respectivos contextos situacionais problemáticos (isto é, carentes de acordo), dispondo-os em seu mundo da vida pressuposto de maneira não problemática. (HABERMAS, 2012a, p. 138-139).

Sobre essa questão, Souza (2016, p. 236-237) assevera que o mundo da vida é o espaço em que as experiências que as pessoas têm em comum são relacionadas e manifestadas por meio de uma linguagem compartilhada e reconhecível. Para sua construção, é necessária a acumulação do trabalho de interpretação construído pelas gerações passadas. A partir dessa experiência acumulada, é gerado um horizonte de situações aproblemáticas, mas com bases pouco sólidas. Nesse contexto, os

indivíduos estabelecem um consenso, formando conhecimento intersubjetivamente partilhado.

Pinto (1995, p. 81) acrescenta que o mundo da vida é constituído por um saber implícito e não problemático, ou seja, não alcança o limiar dos procedimentos comunicativos que podem ser válidos ou não. Ele pode ser dividido em três componentes estruturais, que são a cultura, a sociedade e a pessoa. A cultura é o conhecimento do qual os indivíduos se utilizam para buscar a compreensão sobre algo no mundo. A sociedade é formada pelas ordens legítimas através das quais os participantes regulam sua participação no grupo social. A pessoa, por sua vez, é composta pelas competências que tornam um sujeito capaz de compor a sua própria personalidade.

Contrapostos ao mundo da vida estão os sistemas. Estes podem, porém, ser entendidos como pontos de vista diferentes da mesma sociedade em comparação ao mundo da vida. Para Habermas (2012b, p. 251):

Na *perspectiva dos participantes*, o mundo da vida é dado apenas como contexto formador do horizonte de determinada situação; já o conceito cotidiano de mundo da vida, pressuposto na *perspectiva do narrador*, é utilizado para fins cognitivos. [...] (Grifo do autor).

Todavia, ele ressalta também que o mundo da vida é o definidor da manutenção do sistema da sociedade como um todo e que, por esse motivo, os mecanismos sistêmicos precisam estar ancorados no mundo da vida. Eles se inter-relacionam. (HABERMAS, 2012b, p. 278).

Os sistemas possuem formas específicas de comunicação, assim como o mundo da vida. A fim de explicitá-las, faz-se mister, em primeiro momento, diferenciar a racionalidade comunicativa da teleológica, partindo da matriz habermasiana.

Para Oliveira Junior e Souza (2016, p. 111-117), a racionalidade teleológica reside no alcance da finalidade proposta aplicando os meios escolhidos. Nesse caso, as ações são intencionais e se prestam à realização de determinada meta. A racionalidade comunicativa, por sua vez, exige a prática da argumentação. Esta permite a identificação de eventuais erros e a existência de um processo de aprendizagem em que se pode adquirir conhecimentos teóricos e visão moral, além de ampliar e renovar uma linguagem avaliativa e superar as dificuldades de compreensão.

Habermas (2012a, p. 495-496) distingue a ação de caráter teleológico da ação comunicativa. Afirma que na primeira, o ator escolhe os meios que julga apropriados

em uma situação e calcula consequências da ação, considerando êxito a ocorrência de um estado desejado no mundo, o qual pode se efetivar de maneira causal, ou seja, através de uma ação ou omissão direcionada a esse fim. Na ação comunicativa, por sua vez, os atores coordenam seus planos de ação buscando fins individuais com a condição de que seus planos de ação sejam conciliados com base em definições comuns sobre a situação vivida.

Em outras palavras, enquanto a ação de orientação teleológica busca primordialmente alcançar um objetivo, a ação comunicativa busca o entendimento. Ambas as espécies podem existir no interior dos sistemas e do mundo da vida. Ações estritamente teleológicas, entretanto, podem gerar impactos no mundo da vida.

A partir dessas informações, ressalta-se que a linguagem é um meio de entendimento e, ao mesmo tempo, um elemento constitutivo do mundo da vida, o que permite que a ação comunicativa possa mediar a interpretação de situações problematizadas do mundo da vida. Para Habermas, portanto, o mundo da vida é um acervo de saber e de cultura não problematizado e pré-interpretado, mas que pode ser problematizado na ação comunicativa. (SIMIONI, 2007, p. 73).

Simioni (2007, p. 75) destaca também que não é somente a ação comunicativa que produz e reproduz o mundo da vida. As ações teleológicas também produzem transformações no mundo da vida. Afirma:

[...] As intervenções da ciência, da técnica, dos mercados, do direito e da burocracia administrativa no “mundo vivido” esvazia o seu conteúdo a-problemático de integração social. Pois esses mecanismos de integração sistêmica acabam “colonizando” (racionalizando instrumentalmente) o “mundo vivido”. (SIMIONI, 2007, p. 75).

Conforme destacado por Simioni no trecho explicitado, o mundo da vida pode ser não só influenciado, mas colonizado por meio de ações de cunho racional-teleológico em que interesses específicos inseridos em determinado sistema se sobrepõem à comunicação existente no mundo da vida e ao seu conteúdo não problemático de integração social.

De acordo com Souza (2016, p. 238), Habermas entende que o sistema é um conjunto de subsistemas com seus respectivos meios reguladores²⁶. Esses meios são

²⁶ Habermas desenvolveu essa teoria com base em Parsons e sua teoria da ação social. Sob a ótica de Parsons (1969, p. 19-20), o sistema social é uma pluralidade de indivíduos motivados por uma tendência à satisfação máxima, sendo que sua inter-relação é definida através de padrões culturalmente estruturados e compartilhados. Nesse contexto, a ação situa-se simultaneamente nos sistemas biológico, psíquico, social e cultural. Tomando-se por referência o sistema social, os demais são subsistemas.

utilizados para fundamentar decisões dentro de um subsistema, o que elimina elementos essenciais da ação comunicativa, tais como o dissenso, ao mesmo tempo que favorece as ações teleológicas pelo fato de propiciar a busca pela maior vantagem possível. Desse modo, o dinheiro é o meio regulador do subsistema da economia, ao passo que o poder assume esse papel no subsistema da política, a influência o faz no subsistema de integração social e as obrigações valorativas são os meios reguladores do subsistema da preservação de modelos estruturais.

Habermas (2012b, p. 324-325) defende que, ao contrário de sociedades tribais hierarquizadas, nas quais a disposição de aceitação das regras reside na obediência a grupos de status superior, as sociedades constituídas politicamente possuem a disposição de consentir e de obedecer direcionada à autoridade legal do Estado. Desse modo, o dever de obediência em relação aos detentores do poder é menos particularista do que nas sociedades tribais. Essa generalização de motivos e valores, refletida na aplicação autônoma de princípios gerais e na obediência abstrata ao direito, gera dois efeitos sobre a sociedade.

O primeiro desses efeitos é o fato da generalização de valores e motivos desvincular o agir comunicativo de padrões de comportamento concretos e tradicionais. A integração social migra paulatinamente do consenso com base na religião para o consenso com base em processos no interior da linguagem. Esse fenômeno é uma condição necessária para o surgimento do potencial de racionalidade situado no agir comunicativo. (HABERMAS, 2012b, p. 324-326).

Ao mesmo tempo, a generalização de motivos e valores favorece o fortalecimento do agir racional teleológico. O agir comunicativo e o agir orientado para o sucesso começam a se distinguir, a se separar. A partir dessa separação, a coordenação da ação pode ser transferida para meios de comunicação que não necessitam mais da linguagem, ou seja, torna-se possível o controle do agir social através de meios. (HABERMAS, 2012b, p. 326).

Para Habermas (2012b, 329-330), a prática comunicativa cotidiana está inserida no contexto do mundo da vida, permeado por tradições culturais, ordens legítimas e indivíduos socializados. Na medida em que a generalização de motivos e valores progride, o potencial de racionalidade do entendimento aumenta e as zonas não problemáticas do mundo da vida encolhem. A racionalidade aliada à problematização crescente do mundo da vida potencializam os riscos de dissenso. Estes podem ser atenuados pelos meios de comunicação, os quais podem ser

interpretados de duas maneiras distintas. Eles podem servir para hierarquizar os processos de entendimento e para criar uma especialização centrada em determinados aspectos de validade. Podem, por outro lado, desconectar a ação da formação linguística do consenso. Nesse contexto, a reorientação da coordenação da ação acaba passando da linguagem para os meios de controle. Consequentemente, a interação é desligada dos contextos do mundo da vida. Habermas (2012b, p. 330-331) pontua, ainda:

[...] Meios como o dinheiro e o poder se assentam sobre vinculações motivadas empiricamente; codificam uma forma teleológica de tratar quantidades de valores calculáveis, tornando possível uma influência estratégica generalizada nas decisões de outros participantes da interação, *passando ao largo* dos processos de formação linguística do consenso. À medida que simplificam a comunicação linguística e a substituem por uma generalização simbólica de prejuízos e ressarcimentos, o contexto do mundo da vida, em que os processos de entendimento estão inseridos, é desvalorizado em benefício de interações controladas por meios, e, como consequência, a coordenação das ações não necessita mais do mundo da vida. (Grifo do autor).

Verifica-se, pois, que se corre o risco de “tecnicização do mundo da vida”. (HABERMAS, 2012b, p. 331). Simioni resume essa situação:

Em síntese, os mecanismos de integração sistêmica, como o poder e o dinheiro, passam não apenas a tornar dispensáveis os mecanismos de integração social (entendimento comunicativo em um “mundo vivido”), mas também passam a colonizar o próprio “mundo vivido”, imprimindo nele os seus imperativos sistêmicos de utilidade e oportunidade individual. [...]. (SIMIONI, 2007, p. 77).

Souza (2016, p. 240-241) afirma, com base na matriz habermasiana, que o direito pode ser utilizado como instrumento de mediação entre os diferentes subsistemas e o mundo da vida. Entretanto, faz a ressalva de que, na visão de Habermas²⁷, o direito somente é capaz de alcançar a integração entre o mundo da vida e os subsistemas se for calcado em uma democracia real. Nesta, os destinatários das normas percebem-se também como autores delas. Em outras palavras, para a ocorrência de uma democracia real, devem ser criados mecanismos para que os destinatários da norma aquiesçam a ela, sentindo-se incluídos no seu processo de criação e implementação.

²⁷ Habermas, na obra *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*, tece sua teoria sobre o direito como mediador da comunicação entre os subsistemas e o mundo da vida, bem como sobre a formação legítima do direito. Propõe um modelo procedimental de democracia, com base na deliberação. Em capítulo específico, analisa-se a possibilidade de aplicação da democracia deliberativa no processo de criação de normas e implementação tanto de normas quanto de políticas públicas de cunho ambiental, com ênfase no Cadastro Ambiental Rural e suas finalidades, as quais também serão desenvolvidas em capítulo específico.

Na política, por exemplo, deve-se buscar um agir comunicativo e não teleológico. A ação deve estar orientada para o consenso e não para a defesa de interesses individuais ou de determinado grupo. Para Luchi (2009, p. 56-59), os legisladores não estão autorizados a agir como sujeitos privados que buscam o seu próprio sucesso através de ações puramente teleológicas. É necessário que eles assumam a posição de agentes voltados para o entendimento (ação comunicativa). Devem ser cidadãos autônomos, cujas sentenças sejam passíveis de aceitação por todos.

Pretende-se, em capítulo específico deste trabalho, abordar a forma pela qual, a partir de uma abordagem habermasiana, se concretizaria essa democracia real, detalhando seus mecanismos, procedimentos, bem como os desafios a serem enfrentados para sua consecução.

Partindo da lógica anteriormente explicitada, há de se analisar dois aspectos da esfera pública, os quais são o *input*, definido como o ponto de partida do poder social de interesses organizados em direção ao processo de legislação, e o *output*, conceituado como a resistência e a influência dos sistemas funcionais no processo de implementação de uma norma ou medida gerada pelo Poder Público. (SOUZA, 2016, p. 245).

Sobre essa questão, Habermas (1997a, p. 57-58) assevera:

[...] E quando escolhermos o sistema de ação administrativa ou o "aparelho do Estado" como ponto de referência, a esfera pública política e o complexo parlamentar passam a formar o lado-*input*, a partir do qual o poder social de interesses organizados flui para o processo de legislação. No seu lado-*output*, a administração encontra a resistência dos sistemas funcionais das grandes organizações que fazem valer o seu poder no processo de implementação. Essa emancipação do poder social em relação ao processo democrático favorece as tendências endógenas que levam à autonomia do poder administrativo. Deste modo, um poder administrativo, tendencialmente autônomo, se liga a um poder social eficaz - tanto do lado-*input* como do *output* - formando uma contracorrente que atravessa o fluxo dos processos de decisão democráticos, dirigidos pelo poder comunicativo. [...]. (Grifos do autor).

Verifica-se, portanto, que tanto no lado *input* quanto no *output*, o poder administrativo recebe influências de interesses organizados, ocasionando a criação de normas e implementação de medidas orientadas por esses interesses, os quais podem não refletir as prioridades da sociedade como um todo, mas sim do grupo social do qual provêm. Devido à atuação desses grupos e de seus interesses específicos, a ação comunicativa fica prejudicada na esfera pública.

A partir disso, constata-se que o Estado é ineficaz ao tentar captar a vontade da população. Sobre isso, Habermas afirma:

[...] Há evidências de que o sistema administrativo só pode operar num espaço muito estreito; parece que ele age mais no nível reativo de uma política que tenta contornar crises do que de uma política que planeja. No lado *output*, o "Estado ativo" logo atinge os limites de sua capacidade de regulação, porque sistemas funcionais e grandes organizações se subtraem a intervenções diretas. No lado *input*, o espaço de iniciativa do governo e dos partidos é limitado, além disso, através da imprevisibilidade, tanto dos eleitores esclarecidos, como dos que são mobilizáveis populisticamente, cujos laços com os partidos são cada vez mais frouxos. [...]. (Grifos do autor). (HABERMAS, 1997b, p. 61).

Souza (2016, p. 245-246) explicita que o Estado não consegue ser ativo no seu lado *input*, sendo ineficaz na captação da vontade dos eleitores, o que gera déficits de legitimação. Além disso, o Estado tende a ser ineficiente no seu lado *output*, diante da resistência recebida dos destinatários de suas ações, que limita a sua atuação, gerando déficits de regulação. Essa realidade é verificada também nas políticas públicas de cunho ambiental, bem como nas normas relativas ao meio ambiente.

Partindo do pressuposto de que o Estado tende a sofrer déficits de legitimação e de regulação na criação e aplicação de normas, é possível fazer uma ligação com o Código Florestal e com o próprio Cadastro Ambiental Rural. Até se chegar ao texto do Código Florestal, houve, como sucede usualmente em um sistema democrático, muitas discussões. Dentro do processo de negociação, grupos com interesses diversos defenderam seus pontos de vista sobre a sociedade e sobre quais características e dispositivos deveria ter a novel legislação. A partir das forças existentes nos poderes Legislativo e Executivo, bem como na sociedade, um determinado texto foi aprovado e entrou em vigor. Vê-se, nesse caso, uma influência de diferentes sistemas no aspecto do *input*.

Assim como ocorre na criação da norma, os interesses organizados agem também no aspecto do *output*, ou seja, na implementação dessa norma. Passa-se a analisar três exemplos de possíveis influências da economia e da política na criação e implementação do Código Florestal de 2012, observando-se que eles podem ser, inclusive, interpretados à luz das exposições feitas na audiência pública do Supremo Tribunal Federal sobre a (in)constitucionalidade da referida norma, suscitadas no subcapítulo anterior deste trabalho. Dependendo do ponto de vista analisado e dos argumentos utilizados, permanece a interrogação sobre a preponderância de ações comunicativas ou de ações teleológicas no processo de tramitação e aprovação dessa

legislação. Por esse motivo, afirma-se, de antemão, que foram eleitos três exemplos de possíveis influências dos subsistemas político e econômico na criação e implementação da norma para ilustrar a interligação entre os sistemas e o mundo da vida.

Sobre a questão do tratamento jurídico atual de áreas de preservação permanente e da reserva legal, Valadão e Araújo (2013, p. 157) observam:

O novo código recebe muitas críticas por flexibilizar a proteção de espaços que já se encontravam protegidos e até mesmo eliminar a proteção antes assegurada pela Lei 4.771/1965. Sumariamente, o texto sancionado ameaça a biodiversidade e compromete a qualidade de vida, na medida em que as APPs e as RLs têm seus espaços reduzidos ou prejudicados, e ainda há a concessão de anistia a degradadores que não recuperaram as áreas de RL afetadas. Assim, dentre tantos exemplos, por efeito, moradias luxuosas que ocupam margens de rios tornam-se legalizadas. Igualmente, para expandir a pecuária e a agricultura, desmata-se cada vez mais, afetando a proteção ecológica como um todo.

Esse trecho demonstra claramente efeitos da lei que podem estar servindo a interesses econômicos, tais como a situação das casas luxuosas construídas à beira de rios. Sua legalização favorece os proprietários dos imóveis em detrimento da coletividade, bem como da função ambiental que o rio desempenharia e que fica prejudicada. O desmatamento com vistas a expandir áreas destinadas à agricultura e à pecuária também pode ser citado como exemplo de um efeito da lei influenciado por interesses econômicos, visto que o agronegócio tem papel de destaque na balança comercial brasileira, tendo relevância nos indicadores de crescimento econômico do país e no nível de geração de empregos, além de movimentar a indústria (através da necessidade de compra de colheitadeiras, tratores e outros implementos), o comércio e os serviços (o agronegócio gera empregos, que geram renda, a qual é utilizada no comércio e nos serviços, favorecendo o crescimento econômico das regiões nas quais se situa)²⁸.

²⁸ Segundo dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), no primeiro trimestre de 2017, o Brasil apresentou crescimento de 1% em comparação ao quarto trimestre de 2016. Esse foi o primeiro resultado positivo após oito trimestres consecutivos de queda. Composto esse resultado, a agropecuária teve expansão de 13,4%, a indústria cresceu 0,9% e os serviços apresentaram estabilidade, não tendo a atividade econômica nem crescido nem diminuído. (IBGE, 2017, p. 6). Em consulta a dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços sobre as exportações brasileiras nos primeiros semestres de 2016 e 2017, constata-se que a soja, em ambos os períodos, respondeu por mais de 15% do volume financeiro de exportações. Produtos como o açúcar de cana, a carne de frango e o café também se destacam entre as exportações brasileiras, o que demonstra a importância do agronegócio na economia do país. (MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS, 2017).

É pertinente salientar que o PIB do agronegócio engloba os segmentos de insumos, produção primária, agroindústria e serviços, tanto no ramo agrícola quanto no pecuário. (CNA, 2016, p. 20). Isso significa que, além dos reflexos sobre os demais setores da economia, demonstrados anteriormente, o agronegócio em si não envolve apenas o cultivo de alimentos e criação de animais. Está muito além disso, o que corrobora sua importância para os indicadores econômicos do país e, conseqüentemente, fortalece os atores ligados ao setor inclusive no que tange a decisões políticas.

Outro exemplo a ser mencionado é o regime próprio de utilização de APPs nos casos de utilidade pública e interesse social. A regulamentação anterior, constituída pela Lei 4.771/1965 e pela Resolução Conama 369/2006, estabelecia alguns critérios para que as APPs pudessem ser utilizadas nesses casos. Azevedo (2013, p. 79) resume esses requisitos. São eles a existência de um procedimento autônomo e prévio em que ocorra a caracterização da área como de utilidade pública ou interesse social; a inexistência de alternativa técnica e locacional a obras, planos ou projetos propostos; o atendimento das condições e padrões aplicáveis aos corpos d'água; a averbação da reserva legal; a inexistência de risco de agravamento de fenômenos como enchentes, erosão, movimentos acidentais de massas de rochas.

Segundo o autor, o objetivo desses requisitos era evitar a utilização indiscriminada de APPs em casos de utilidade pública ou interesse social, conceitos esses dotados de enorme fluidez e indeterminação. O Novo Código Florestal, por sua vez, criou mais hipóteses em que as APPs podem ser utilizadas por utilidade pública ou interesse social²⁹, além de abolir a necessidade de demonstração de inexistência de alternativa técnica e locacional à utilização da APP. (AZEVEDO, 2013, p. 79-85).

²⁹ O artigo 3º, VIII define o que são atividades de utilidade pública, ao passo que o inciso IX do mesmo artigo traz o conceito de atividades de interesse social, conforme a seguir:

VIII - utilidade pública:

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
- c) atividades e obras de defesa civil;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
- e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

IX - interesse social:

Ele conclui que as mudanças legislativas se prestaram a atender interesses socioeconômicos em detrimento da proteção ambiental. Afirma que a legislação sofreu significativos abrandamentos para possibilitar uma utilização mais numerosa e mais facilitada das áreas caracterizadas como APPs. (AZEVEDO, 2013, p. 90).

Verifica-se, nesse caso, a ocorrência de influências de cunho econômico na norma ambiental. Pode-se falar também em influências de cunho político, na medida em que a utilização das APPs por motivos como a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, a qual é caracterizada como de interesse social, nos termos do artigo 3º, IX, d, do Código Florestal, pode representar uma ação teleológica na implementação da norma se o interesse preponderante for o de colher dividendos políticos e não o de melhorar a qualidade de vida da população da região.

O último exemplo a ser exposto trata especificamente do Cadastro Ambiental Rural. É a questão da prorrogação de prazo para inscrição no CAR e seus desdobramentos. A fim de analisar o ocorrido, é necessário, em primeiro lugar, expor a cadeia de instrumentos normativos utilizados para definir o prazo de cadastramento.

O Novo Código Florestal, em seu artigo 29, § 3º, dispôs a inscrição no CAR como obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida em até um ano da sua implantação, prorrogável por igual período, uma única vez, por ato do Chefe do Poder Executivo. O Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012, que dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural, entre outros itens, praticamente reproduziu o dispositivo anterior, afirmando, em seu artigo 5º, § 2º, que o cadastramento deveria

-
- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;
 - b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
 - c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
 - d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;
 - e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;
 - f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;
 - g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal.

ser efetuado em um ano da implantação do CAR, porém não informou quando se daria sua implantação.

Chega-se então ao Decreto 8.235, de 05 de maio de 2014, o qual, dispondo sobre o Programa de Regularização Ambiental (PRA), também tocou no assunto do CAR, reafirmando, no artigo 3º, o prazo de um ano. No dia 06 de maio de 2015, o Ministério do Meio Ambiente emitiu a Instrução Normativa número 2, definindo os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural. O artigo 64 da IN estabelece a data de sua publicação como marco inicial da implantação do CAR. Logo, o prazo de um ano começou nessa data.

Em 2015, a Portaria nº 100, assinada pela então Ministra do Meio Ambiente Izabella Teixeira, prorrogou o prazo de inscrição do CAR por um ano. Cabe ressaltar que a Lei 12.651/2012 previu que essa prorrogação deveria ocorrer através de ato do Chefe do Poder Executivo, mas por meio do Decreto 8.439, de 29 de abril de 2015, essa competência foi transferida ao Ministro de Estado do Meio Ambiente.

Pela redação original do Novo Código Florestal e a regulamentação subsequente, o prazo para efetuar o CAR se esgotaria em 5 de maio de 2016. Porém, até essa data, ainda havia muitos imóveis pendentes de cadastramento, o que levou a uma nova prorrogação. Inicialmente, foi editada a Medida Provisória 724, de 04 de maio de 2016, prorrogando o prazo de inscrição no CAR para pequenos produtores rurais, agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e assentados da Reforma Agrária. Posteriormente, todavia, a Lei 13.295, de 14 de junho de 2016, mudou a redação do artigo 29, § 3º³⁰ do Novo Código Florestal, estendendo a prorrogação a todos e estabelecendo a data de 31 de dezembro de 2017, prorrogável por mais um ano por ato do Chefe do Poder Executivo.

Em suma, o processo acabou se estendendo por muito tempo além do previsto. E, ressalta-se, a prerrogativa de nova prorrogação, conferida pela alteração de redação do referido artigo, foi utilizada. Ocorreu através do Decreto 9.257, de 29 de dezembro de 2017, pelo qual o Presidente da República prorrogou o prazo final de inscrição no CAR para 31 de maio de 2018.

Cabe observar que a simples prorrogação do prazo para cadastramento, por si só, torna menos célere o processo de juntada de informações e criação de uma base

³⁰ O referido parágrafo passou a ter a seguinte redação: “A inscrição no CAR será obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida até 31 de dezembro de 2017, prorrogável por mais 1 (um) ano por ato do Chefe do Poder Executivo”.

de dados para auxiliar na gestão e no planejamento do espaço rural brasileiro. Entretanto, caso não tivesse sido aprovada a prorrogação, os imóveis não cadastrados até a data limite não fariam jus ao Programa de Regularização Ambiental, não gozando de uma série de benefícios para a regularização de seus passivos ambientais³¹. Além disso, a partir de 25 de maio de 2017³², não poderiam mais receber crédito agrícola de instituições financeiras se não estivessem inscritos no CAR.

Vê-se, pois, que as implicações são muito mais abrangentes do que se pode imaginar à primeira vista. Nesse contexto, relaciona-se a situação em tela às influências políticas e econômicas no mundo da vida e no próprio direito. Tanto o interesse econômico em continuar obtendo crédito, além de ganhar tempo para fazer a regularização ambiental, quanto o aspecto político, visto que muitos parlamentares são representantes de setores da sociedade interessados nessas medidas, influenciam fortemente o direito e, dessa forma, a legislação ambiental.

³¹ Peters e Panasolo (2014, p. 90-100) elencam os efeitos da adesão ao PRA conforme redação original do Código Florestal, que, resumidamente, são a possibilidade de regularizar as pendências ambientais gozando de prazos concedidos pela Lei 12.651/2012, durante os quais o interessado ganha imunidade contra autuações e aplicação de sanções nessa esfera; a consolidação do direito de continuar utilizando ou desenvolvendo atividades agrárias em Áreas de Preservação Permanente, além do fato de a adesão ao PRA com a assinatura de Termo de Compromisso de recuperação das áreas degradadas ou alteradas suspender a punibilidade dos crimes ambientais previstos nos artigos 38, 39 e 48 da Lei 9.605/1998

Cabe destacar que os artigos 59 e 60 do Código Florestal, que tratam do PRA, foram julgados inconstitucionais pelo Ministro Luiz Fux, em julgamento das ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937. Entretanto, após ouvidos todos os Ministros, a maioria decidiu no sentido de considerar esses artigos constitucionais.

³² Essa data foi fixada pelo Novo Código Florestal, no artigo 78-A, afirmando que, após cinco anos da data de publicação dessa lei, as instituições financeiras só poderiam conceder crédito agrícola se o imóvel estivesse inscrito no CAR. A redação desse artigo foi alterada em razão das prorrogações e sua redação atual foi definida pela Lei 13.295/2016. Atualmente, o artigo dispõe: “Art. 78-A. Após 31 de dezembro de 2017, as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR. Parágrafo único. O prazo de que trata este artigo será prorrogado em observância aos novos prazos de que trata o § 3º do art. 29”.

3 FINALIDADES DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

O Cadastro Ambiental Rural é um instrumento que possui o potencial de desempenhar papel de relevância no âmbito de uma Administração Pública voltada para o futuro e para a construção e o planejamento deste sob os ditames da sustentabilidade, não apenas reagindo às situações postas, mas as prevendo. Dentre essa multiplicidade de potencialidades, este trabalho, como consequência de seus objetivos e de sua delimitação, enfocará três.

A primeira delas será a análise do CAR como materialização do princípio da informação ambiental. Não se pode olvidar que se trata de um cadastro e que por ter essa natureza, ocorre a reunião de múltiplas informações, em especial no que tange às condições ambientais de cada imóvel. Nesse contexto, cabe lembrar a existência do direito à informação ambiental, o qual possui várias nuances, que serão detalhadas.

Do mesmo modo, o CAR, sendo um cadastro ambiental, objetiva a regularização ambiental dos imóveis que apresentarem passivo ambiental, bem como a manutenção das áreas preservadas nos imóveis que já estiverem em situação regular. É importante mencionar esse fato, pois o combate ao desmatamento e à degradação ambiental são pilares do aspecto ambiental do conceito de sustentabilidade, gerando consequências também nos âmbitos social e econômico.

Sendo assim, o segundo subcapítulo tratará da regularização ambiental e do combate ao desmatamento intentados pelo Cadastro Ambiental Rural, como pressuposto do PRA (Programa de Regularização Ambiental), perpassando a questão do meio ambiente natural, bem como dos procedimentos e finalidades desse instrumento criado pelo Código Florestal.

O terceiro ponto a ser tratado no contexto das potencialidades do cadastro é a possibilidade de utilizá-lo para auxiliar no zoneamento ambiental de determinada delimitação geográfica. Os dados do CAR podem ser, por exemplo, tratados e interpretados dentro de um município, mapeando sua zona rural para conhecer suas características. A partir desse diagnóstico, é possível fazer o zoneamento ambiental da área, possibilitando um planejamento mais eficaz, tanto em termos de ocupação humana quanto em relação à preservação ambiental.

Diante do exposto, passa-se a tratar de cada tópico especificado anteriormente.

3.1 CAR COMO MATERIALIZAÇÃO DO DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL

A palavra “informação” pode assumir diversas acepções, entre elas o ato ou efeito de informar-se; dados acerca de alguém ou de algo; conhecimento, participação; comunicação ou notícia trazida ao conhecimento de uma pessoa ou público; instrução, direção; parecer dado em processo, nas repartições públicas; conhecimento amplo e fundamentado, oriundo da combinação e análise de diversos informes. (FERREIRA, 2009, p. 1104).

Transpondo o conceito de informação especificamente para o âmbito jurídico, Canotilho fala em direito à informação e afirma que este possui três dimensões, sendo elas o direito de informar, o direito de se informar e o direito de ser informado. O primeiro corresponde à liberdade de transmitir informações, ao passo que o segundo trata do direito de não ser impedido de obter informações e o terceiro diz respeito ao direito de ser informado pelo Poder Público e pelos meios de comunicação. (CANOTILHO, 1993, p. 225-226).

Machado (2006, p. 25-35), por sua vez, lista doze diferentes conceitos de informação. São eles a informação como o registro do que existe³³; informar como transmissão de conhecimento³⁴; informação como criadora de conhecimentos³⁵; informação e curiosidade³⁶; informação e espionagem³⁷; informação e devassa³⁸; informação e comunicação³⁹; informação e sua manipulação⁴⁰; informação e liberdade

³³ A informação organiza os dados existentes, de modo que eles não fiquem dispersos. (MACHADO, 2006, p. 26).

³⁴ É o ato de dar ciência de um ato existente. (MACHADO, 2006, p. 26).

³⁵ Ao receber a informação, é possível, através do estudo, da comparação ou da reflexão, criar novos saberes. (MACHADO, 2006, p. 27).

³⁶ A curiosidade não tem um propósito deliberado de conquistar um conhecimento específico, mas pode levar à obtenção de informações. (MACHADO, 2006, p. 27).

³⁷ Espionagem é a busca da informação que é vedada pela lei ou pelos costumes. O direito à informação não se confunde com manobras para dela se apossar por atos ocultos ou enganadores. (MACHADO, 2006, p. 28).

³⁸ Devassa é a busca de informação de modo invasivo ou até hostil (MACHADO, 2006, p. 28).

³⁹ A informação é o conteúdo dos fatos e a comunicação diz respeito ao procedimento de transmissão do conteúdo, havendo um envolvimento entre o emissor e o receptor da informação. (MACHADO, 2006, p. 29).

⁴⁰ A manipulação é o direcionamento da transmissão da informação, utilizando-se de artifícios ou manobras. Pode ter origem em governos ou no setor privado e, nessa situação, não se recusa a informação, mas ou ela não é transmitida na sua integralidade ou não é aprofundada. Também pode ser transmitida de forma seletiva ou em grande quantidade, de modo a não deixar tempo para a reflexão.

de expressão e de opinião⁴¹; informação e relações humanas⁴²; informação e tecnologia da informação⁴³; informação e participação⁴⁴.

Dentro da delimitação proposta neste trabalho, a de analisar o Cadastro Ambiental Rural sob a ótica da democracia deliberativa de Habermas, destaca-se que a informação está diretamente ligada à participação. A última acepção tratada por Machado, portanto, é a que terá maior ênfase ao longo deste capítulo. Em sua exposição sobre a relação da informação com a participação, ele destaca:

A qualidade e a quantidade de informação irão traduzir o tipo e a intensidade da participação na vida social e política. Quem estiver mal informado nem por isso estará impedido de participar, mas a qualidade de sua participação será prejudicada. A ignorância gera apatia ou inércia dos que teriam legitimidade para participar. (MACHADO, 2006, p. 34).

Verifica-se, pois, que a deficiência na transmissão de informações não é, por si só, causa impeditiva da participação. Contudo, uma participação calcada em informações fidedignas e atuais tem uma maior possibilidade de influenciar na tomada de decisões acerca de novas leis e políticas públicas, bem como na implementação das já existentes.

No caso do Direito Ambiental, no entendimento de Sarlet, Machado e Fensterseifer (2015, p. 203), a participação pública assume a feição de um princípio geral, pois no contexto contemporâneo, em que a degradação ambiental traz sérias ameaças, é imperativo que haja um comprometimento dos cidadãos para reverter o quadro que se apresenta. Isso se traduz no ordenamento jurídico através do artigo 225 da CF, que confere à proteção ambiental a dupla natureza de ser um direito e um

⁴¹ A liberdade de expressão é um dos direitos fundamentais imprescindíveis, pois na sua ausência, quem produz ou emite a informação não pode garantir a idoneidade e a veracidade desta. Além disso, sem liberdade, a própria organização das informações fica comprometida, pela existência de pressão constante para deturpar o conteúdo dos fatos e mensagens.

Não obstante a importância da liberdade de expressão e de opinião, bem como da consequente liberdade de informação, o autor faz a ressalva de que essas liberdades ficam incompletas se não houver também liberdade de participação. (MACHADO, 2006, p. 31-32).

⁴² Diz respeito às situações em que a transmissão da informação tem um papel fundamental, tais como a relação entre professor e aluno ou a relação entre médico e paciente. (MACHADO, 2006, p. 32).

⁴³ Diz respeito ao modo como a informação vem sendo empregada em sua relação com as tecnologias do mundo contemporâneo e com as expectativas e ações do ser humano nesse contexto. (MACHADO, 2006, P. 33-34).

⁴⁴ A participação, através do engajamento político ativo dos cidadãos é de fundamental importância e deve ser vista como aliada do Poder Público e não como elemento substitutivo de sua atuação. (MACHADO, 2006, p. 34-35).

dever fundamental, consolidando, dessa forma, o marco político-normativo de uma democracia participativa ecológica⁴⁵.

Infere-se que os autores conferem dupla dimensão à participação, considerando-a concomitantemente um direito e um dever. Sarlet e Fensterseifer tratam a informação de modo semelhante. Afirmam que o marco delineado pela Constituição Federal de 1988 constitui um dever estatal de informação ambiental, em vista de garantias constitucionais como as do artigo 5º, incisos XIV⁴⁶ e XXXIV⁴⁷, regulamentadas infraconstitucionalmente pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), bem como, especificamente na seara ambiental, através do artigo 225, que em seu parágrafo 1º, IV, estabelece a necessidade de se dar publicidade ao estudo prévio de impacto ambiental e no inciso VI do mesmo parágrafo, dispõe sobre a promoção da educação ambiental e da conscientização pública para a proteção do meio ambiente. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 136-137).

Para Gome e Simioni (2014, p. 117), a realização prática do princípio da informação juntamente com o da participação pode vir a diminuir a distância entre a perspectiva de quem toma a decisão e a de quem está submetido a ela, permitindo o desenvolvimento de maior confiança, legitimidade e adequação das decisões jurídicas em âmbito ambiental. No entendimento dos autores:

O princípio da informação pode ser conectado ao da participação, a fim de desencadear a promoção de espaços de discussão e de conscientização ecológica, considerando os problemas e as implicações em relação à complexidade social, bem como analisar o caso concreto em sua perspectiva isolada. [...] (GOME; SIMIONI, 2014, p. 117).

Diante do exposto, o direito e o dever de informação podem ser diretamente relacionados ao Cadastro Ambiental Rural, na medida em que ele constitui um conjunto de dados sobre a situação ambiental dos imóveis rurais no Brasil, especialmente no que tange às áreas de preservação permanente e à reserva legal, conforme já explicitado. E é justamente esse dever de informar, essa busca da transparência que é vista no ordenamento jurídico brasileiro, o primeiro passo para

⁴⁵ Para os autores, a democracia participativa ecológica possui três pilares, que são a participação pública na tomada de decisões, o acesso à informação e o acesso à justiça. (SARLET; MACHADO; FENSTERSEIFER, 2015, p. 203).

⁴⁶ XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

⁴⁷ XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

um incremento na participação social. A disponibilidade de dados e a análise da realidade por parte dos cidadãos podem fomentar novas ideias, bem como o desejo de mudança de práticas que não dão resultados satisfatórios.

Diante da situação exposta, verifica-se que a informação está estreitamente conectada à participação, em vista de que a gestão democrática intentada pela Constituição passa necessariamente pela participação popular, a qual se qualifica e se torna mais efetiva através da transparência e da disponibilidade de informações.

Como exemplo da aplicação da lógica que relaciona a informação à participação, cabe mencionar o Princípio 10⁴⁸ da Declaração do Rio de 1992. Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 122-123) asseveram:

O Princípio 10 da Declaração do Rio (1992), nesse percurso evolutivo, tornou-se, se dúvida, a norma internacional referencial para a conformação do conteúdo inerente ao princípio da participação pública em questões envolvendo a tutela ecológica. No dispositivo citado, é possível identificar os três *elementos-chave* ou pilares que alicerçam o conceito de participação pública em matéria ambiental: a) *participação pública na tomada de decisões*; b) *acesso à informação*; c) *acesso à justiça*. Tais elementos estão sobremaneira conectados e apresentam conteúdos normativos, tanto de ordem material quanto procedimental, interdependentes. Isso se pode perceber especialmente na relação entre participação pública na tomada de decisões e acesso à informação, sendo este último pré-requisito para que a participação pública se dê de modo qualificado e efetivo, o que só se faz possível com o acesso à informação ambiental existente no âmbito dos órgãos públicos tomadores da decisão (e, em algumas circunstâncias, também as informações ambientais em poder de particulares). Do contrário, a participação não será efetiva, por mais que formalmente assegurada. (Grifo dos autores).

Cabe observar que a Declaração do Rio, composta por vinte e sete princípios, foi fruto de debates ocorridos na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco 92 ou Rio 92. Verifica-se que as discussões sobre o meio ambiente no âmbito internacional, ao longo das últimas décadas, vêm adquirindo um contorno de aumento da valorização do debate, bem como de medidas para sua proteção, dentre as quais a busca por maior participação pública nas decisões, tendo em vista que a questão ambiental transcende o nível individual, abrangendo uma coletividade.

⁴⁸ Princípio 10 - A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos. (DECLARAÇÃO DO RIO, 1992).

Sobre a importância da participação, Morato Leite et al. (2015, p. 93) afirma:

Um enfoque democrático sobre o conteúdo de um direito à informação prioriza uma ótica de *informar para melhor decidir*, na qual a informação é pressuposto para a formação de decisões, que passam a depender da cooperação entre diversos atores sociais. (Grifo do autor)

O autor adota, em sua abordagem sobre os princípios da informação e da participação, o tripé de Aarhus⁴⁹, constituído pelo trinômio informação, participação pública nos processos de decisão e acesso à justiça. (MORATO LEITE ET AL., 2015, p. 92).

A partir do entendimento do autor, infere-se que além da Declaração do Rio, houve documentos posteriores destacando a questão da participação. Destaca-se nesse contexto, de forma exemplificativa, a Convenção de Aarhus, cabendo expor seus três elementos principais mais detalhadamente.

A Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública em Processos Decisórios e Acesso à Justiça em Temas Ambientais ou simplesmente Convenção de Aarhus entrou em vigor em 2001 e estabeleceu três pilares para a consecução de seus objetivos, conforme mencionado. (NEVES; MOREIRA, 2012, p. 2).

De acordo com Marcatto (2005, p. 10), o primeiro pilar, referente ao acesso à informação, é a base que sustenta os demais, pois pode ser exercido autonomamente, ou seja, não necessariamente gera como consequência imediata a participação de todos que conhecem determinada informação. A autora afirma também que o direito à informação divide-se em duas partes, o acesso passivo, que consiste no dever do Poder Público de prover a informação requerida e o acesso ativo, que representa a obrigação das autoridades de disseminar a informação, sem a necessidade de uma requisição específica.

Para Marcatto (2005, p. 10), o segundo pilar, a participação, depende dos outros dois para se efetivar, visto que a informação favorece uma atuação mais qualificada e o acesso à justiça garante a existência de participação. Afirma, ainda:

O pilar de participação é dividido em três partes. A primeira parte diz respeito a quando a população é afetada por um empreendimento específico. A segunda diz respeito à participação do público no desenvolvimento de planos, programas e políticas relacionadas ao meio ambiente. Finalmente, a terceira diz respeito à participação do público na preparação de leis, regras e normas legais. [...] (MARCATTO, 2005, p. 10).

⁴⁹ Esse tripé é baseado na Convenção de Aarhus, inicialmente adotada por países europeus, mas que se encontra disponível à adesão por qualquer país que seja membro da Organização das Nações Unidas. O Brasil não subscreveu a convenção, mas o autor considera o referido tripé um ponto de partida para a discussão do tema no país. (MORATO LEITE ET AL., 2015, p. 91).

Finalmente, o terceiro pilar, o acesso à justiça, consiste em uma recomendação para que os países signatários da convenção incorporem na legislação pátria mecanismos que assegurem a viabilização dos dois pilares anteriores. (MARCATTO, 2005, p. 11).

Lozano Cutanda (2009, p. 172) corrobora a ideia de que o acesso à informação ambiental, além de desempenhar um papel essencial na conscientização e na educação ambiental, constitui um instrumento indispensável para efetivar os outros pilares da Convenção de Aarhus, pois caso os cidadãos não disponham de informação ambiental relevante, dificilmente poderão intervir de forma efetiva, com conhecimento de causa em discussões públicas que digam respeito a esse bem jurídico.

Considerando os três pilares, a informação transcende o fato de ser um direito constitucional e ser protegida por instrumentos como o *habeas data*, previsto no artigo 5º, XIV, da CF/1988 e passa a ser vista também sob o aspecto funcional, ou seja, considera-se sua influência em processos de tomada de decisões ambientalmente relevantes. (MORATO LEITE ET AL., 2015, p. 92).

O ordenamento jurídico brasileiro estabelece diversas formas de participação e também instrumentos para concretizá-la. A título exemplificativo, menciona-se a ação civil pública (Lei 7.347/1985), a ação popular (artigo 5º, LXXIII da CF/1988 e Lei 4.717/1965), as audiências públicas (Lei 10.257/2001) e a participação popular em órgãos colegiados ambientais (Lei 9.433/1997).

A respeito da lógica da participação na Constituição Federal de 1988, Lobato e Wienke (2011, p. 38) aduzem:

O legislador constituinte de 1988 reconheceu a importância da coexistência dos institutos representativos e participativos de democracia, trazendo em diversas normas constitucionais disposições que asseguram a participação da sociedade na formulação da vontade coletiva. A redefinição do princípio democrático alcança todos os níveis do aparelho de Estado. A visão de que a vontade da sociedade deve ocupar um espaço preponderante nas ações do poder público seria o ponto de partida para a efetividade da participação popular na elaboração de políticas ambientais.

No campo da redefinição do princípio democrático por meio do fortalecimento da participação popular na elaboração de políticas ambientais, faz-se mister citar alguns elementos da teoria de Habermas.

Souza (2013a, p. 103-104) considera que a Constituição Federal de 1988, ao incluir, no artigo 225, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado,

provocou a migração de um direito individual à utilização dos recursos naturais para um direito das gerações atuais e futuras ao meio ambiente. Nesse contexto, é dever do Estado garantir a proteção ambiental. Trata-se de atuação estatal positiva. A referida atuação não pode, entretanto, sob o pretexto de superar as desigualdades sociais, intervir a ponto de destruir a individualidade das pessoas, pois ela é imprescindível no âmbito da participação.

Para Souza (2013a, p. 105), Habermas busca unir uma bandeira liberal, a proteção do indivíduo, a uma bandeira comunitária, a participação democrática, conceitos que não devem ser tratados de maneira excludente, mas sim complementar.

O procedimento de deliberação proposto por Habermas, bem como seus requisitos e características, serão tratados em tópico específico deste trabalho. Todavia, cabe destacar que o direito é o canal pelo qual o poder comunicativo transforma-se em poder administrativo, ou seja, o canal pelo qual a participação dos cidadãos surte efeito nas decisões públicas. Considerando o princípio da soberania popular, pelo qual todo o poder do Estado vem do povo, o direito subjetivo à participação na formação democrática da vontade une-se à possibilidade jurídico-objetiva de uma prática institucionalizada de autodeterminação dos cidadãos. (HABERMAS, 1997a, p. 212). Ele afirma:

[...] Na linha da teoria do discurso, o princípio da soberania do povo significa que todo o poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos. O exercício do poder político orienta-se e se legitima pelas leis que os cidadãos criam para si mesmos numa formação da opinião e da vontade estruturada discursivamente. [...] (HABERMAS, 1997a, p. 213).

Nota-se, a partir desse trecho, que, para Habermas, a participação é pressuposto da própria legitimidade, pois o exercício do poder político origina-se nas leis que os cidadãos criam para si mesmos através da formação de opinião estruturada discursivamente, ou seja, o destinatário da norma deve participar de sua elaboração e assentir com a sua existência.

Transpondo essas questões para o caso específico analisado, verifica-se que, no Cadastro Ambiental Rural, a participação no processo de implementação é fundamental, visto que se está lidando com a divulgação de dados ambientais de propriedades privadas. Nesse sentido, é necessária a compreensão por parte dos produtores rurais de que a preservação do meio ambiente transcende o aspecto individual do aproveitamento do solo e dos ganhos econômicos. A própria aquiescência do proprietário rural em prestar as informações necessárias quando da

adesão ao cadastro pressupõe a existência prévia de participação⁵⁰ ou, ao menos, de informação, visto que, apesar das consequências do não cadastramento⁵¹, o ato de se cadastrar não é compulsório no sentido de coação.

Nota-se, pois, que a motivação predominante para efetuar o cadastramento pode ser evitar as consequências da sua falta, mas também pode haver uma genuína preocupação com o meio ambiente, ainda que não problematizada, ou seja, oriunda do mundo da vida dentro do qual está inserido aquele indivíduo. Para exemplificar, a Fundação SOS Mata Atlântica rodou o documentário *Cumpra-se*, sobre o CAR e as iniciativas do Poder Público municipal para a sua implementação (2016). Nesse documentário, é entrevistada uma senhora, produtora rural, que afirma que já era costume preservar as áreas adjacentes ao rio que passa pela propriedade, pois desde gerações mais antigas, falava-se que isso era importante para a continuidade da atividade e o equilíbrio do local.

Esse é um exemplo claro de conhecimento oriundo do mundo da vida, que Habermas caracteriza como uma teia de tradições, instituições, costumes e competências que podem ser chamados de racionais, na medida em que fomentam a solução de problemas que surgem, além de possibilitar a formação de opiniões, ações e comunicações racionais. No mundo da vida, as pessoas interpretam suas experiências e aprendizados, entendendo-se umas com as outras. (SOUZA, 2013a, p. 52-53).

Verifica-se que nesse caso, através da experiência e da comunicação racional entre indivíduos, a senhora entrevistada sabia que a vegetação daquela área deveria ser preservada, não obstante o fato de não ter tido uma especialização acadêmica na área ambiental.

⁵⁰ No caso de Caxias do Sul, houve reuniões nas diferentes comunidades rurais para esclarecer dúvidas sobre o CAR e explicar o procedimento de cadastramento que seria implementado no município. Análise detalhada desse procedimento sob a ótica da democracia deliberativa será desenvolvida no capítulo 4, porém cabe antecipar a informação para justificar a relação entre a aquiescência na prestação de informações necessária ao cadastramento e a participação.

⁵¹ Peters e Panasolo (2014, p. 58-60) elencam efeitos da falta de cadastramento. Entre eles, estão a possibilidade de o produtor sofrer sanções administrativas, tais como advertências e multas, além da proibição de obtenção de licenças e autorizações ambientais; a impossibilidade do cômputo das APPs no percentual da Reserva Legal; a proibição do proprietário ou possuidor rural aderir ao PRA (ponto a ser tratado no próximo subcapítulo); a impossibilidade de suspensão da exigibilidade das sanções pecuniárias decorrentes das infrações ambientais e da punibilidade dos crimes previstos nos artigos 38, 39 e 48 da Lei 9.605, de 12/02/1998; a proibição da continuidade de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas de uso consolidado de Áreas de Preservação Permanente que já estavam sendo utilizadas em 22/07/2008; a proibição da concessão de crédito agrícola.

A partir disso, infere-se que a informação adquire mais uma acepção, a de transmissão de conhecimentos no âmbito do mundo da vida, através da tradição, da interação e do entendimento entre indivíduos.

Embora Habermas fale em elementos para uma deliberação ideal, os quais podem não ter se concretizado inteiramente na prática, até mesmo porque, apesar de terem existido mecanismos de participação implantados durante sua tramitação, a lei em questão (Código Florestal de 2012) não obedeceu um procedimento deliberativo para sua aprovação.

De toda a sorte, é possível identificar elementos convergentes entre a teoria do discurso e a criação e implementação do Cadastro Ambiental Rural. Além disso, esse instrumento tem fundamental importância na consecução do direito à informação.

O CAR é um instrumento extremamente importante para a realização do banco de informações a respeito dos biomas de todo o país, coletando informações, para monitoramento e combate do desmatamento das vegetações nativas e análise das áreas já devastadas. Ele irá identificar as áreas de reserva legal e as áreas de preservação permanente das propriedades rurais de todo o país. Com o cadastro, os órgãos ambientais conseguirão saber quem está seguindo o que determina a lei. (CREA RS, 2016).

Um ponto que já foi suscitado e que merece ser reforçado é a extensão do direito da informação. Quais dados devem ser divulgados e quais devem ser mantidos sob sigilo? No subcapítulo 2.2 tratou-se da questão, visto que há um posicionamento que defende a divulgação irrestrita das informações sob pena de inefetividade da legislação, o qual se contrapõe à defesa do sigilo de informações de cunho pessoal e patrimonial, considerando-se públicos somente os dados que se refiram à situação ambiental da propriedade.

Em consulta ao site do Serviço Florestal Brasileiro, responsável pela base de dados do CAR, em 30 de novembro de 2017, dados como nome do proprietário e CPF não estavam sendo divulgados. A consulta aos dados disponíveis dá-se no referido site, por meio da seguinte sequência de opções: Consulta pública - Base de downloads - Escolher UF – Escolher município – Baixar CSV.

Para baixar a base de dados do município escolhido, é necessário informar o e-mail do solicitante. Citando um exemplo, a base de dados do Cadastro Ambiental Rural em Caxias do Sul, consultada em 30/11/2017, é composta por mais de 4900 imóveis cadastrados. (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2017).

Outro ponto a ser lembrado é a extinção da obrigatoriedade de averbação da Reserva Legal do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis caso o proprietário tiver aderido ao CAR, o que, à primeira vista, pode parecer uma violação do direito à informação, visto que não será mais obrigatório averbar esse dado na matrícula do imóvel. No próximo subcapítulo, será aprofundada a questão da Reserva Legal (incluindo nuances como o modo pelo qual se dará sua reconstituição, no caso de imóveis com passivo ambiental, bem como seu conceito, regras legais e importância), mas preliminarmente cabe dizer que há uma discussão sobre a disposição estabelecida no artigo 18, § 4º do Novo Código Florestal⁵².

Ferre e Steinmetz (2015, p. 129-130) observam que a natureza jurídica do CAR é administrativa, não se aplicando os princípios básicos dos registros jurídicos, tais como presunção de exatidão, fé pública registral e oponibilidade. Apontam também que a Lei 12.651/2012 estabelece, no artigo 2º, § 2º, que “as obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural”. Dessa forma, os autores fazem uma crítica da nova disposição legal, visto que a oponibilidade erga omnes gerada pelo registro ficaria prejudicada, gerando consequências inclusive quanto à redução proteção ambiental de modo geral.

Bessa Antunes (2013, p. 164) posiciona-se a respeito da questão, afirmando que a Reserva Legal é uma obrigação que acompanha o imóvel e, como tal, deve ser averbada no mesmo local em que se encontra registrado o imóvel. Além disso, o legislador estaria dispondo sobre registros públicos e não sobre proteção às florestas e outras formas de vegetação, extrapolando, portanto, o objetivo da lei.

Cabe lembrar, no entanto, que o CAR é necessário no momento de transmitir um imóvel rural, e, portanto, permite que o futuro proprietário consulte antecipadamente as informações sobre a reserva legal, possibilitando a prévia verificação da regularidade ambiental do referido imóvel. Ressalta-se que se trata de instrumento de caráter permanente e que a forma de demonstrar a reserva legal apenas foi modificada e não extinta. De toda a sorte, faz-se mister citar as

⁵² 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.

§ 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.

recomendações do Serviço Florestal Brasileiro (2017) sobre os procedimentos quanto ao CAR a serem observados na aquisição de um imóvel rural. É recomendado que o comprador solicite ao vendedor a cópia ou o número do “Recibo de Inscrição do Imóvel Rural no CAR”. De posse desse documento, será possível verificar a situação da declaração, inclusive em relação à aprovação da localização da Reserva Legal e à existência ou ao déficit de remanescentes de vegetação nativa em áreas de APPs ou reserva legal. Isso é de grande importância, pois a obrigação de caráter ambiental tem caráter *propter rem*, de modo que ter acesso às informações do CAR do imóvel pode permitir ao comprador adquirir o imóvel sabendo da sua real situação e do ônus com o qual terá de arcar, se for o caso.

Cabe destacar, ainda, que em caso de venda ou desmembramento do imóvel, a localização da Reserva Legal continuará sendo considerada a do imóvel antes do fracionamento. Esse é mais um motivo para consultar os dados do CAR antes de fazer esse tipo de transação imobiliária. Nesse caso, tomar conhecimento das informações contidas no cadastro permitirá preservar a área já destinada a tal e, se for o caso de haver compromisso de regularização ambiental, será possível ao novo proprietário conhecê-lo de antemão, independentemente da existência de averbação na matrícula do imóvel.

Vê-se, pois, que em se tratando de legislação recente e pelo fato de ainda faltarem etapas para a conclusão não somente do cadastramento mas também da validação dos cadastros pelo órgão competente, essa questão ainda está indefinida com relação à aplicação. Foi extinta a obrigatoriedade, porém o instrumento substitutivo ainda está em fase de implementação. Cabe ressaltar que após o término do prazo para cadastramento, a localização da Reserva Legal deve ser aprovada por órgão estadual integrante do SISNAMA ou por outra instituição por ele habilitada. Devem ser levados em conta critérios como o Zoneamento Ecológico-Econômico, o plano da bacia hidrográfica, a formação de corredores ecológicos com outra Reserva Legal ou outra área legalmente protegida. Devem ser também observadas as áreas de maior fragilidade ambiental e as de maior importância para a conservação da biodiversidade.

A questão da Reserva Legal e de sua constituição através do Programa de Regularização Ambiental previsto pelo Código Florestal de 2012 suscita muitos questionamentos. Por esse motivo, cabe detalhar os diferentes aspectos referentes ao tema, o que será feito no próximo subcapítulo.

3.2 CAR COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL E COMBATE AO DESMATAMENTO

Dentro dos princípios que regem o Direito Ambiental e da lógica diferenciada que a matéria exige, visto que não se está tratando de interesses meramente individuais, mas sim de um direito da coletividade a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que gera uma contrapartida que se traduz no dever de garanti-lo, o Estado deve desenvolver instrumentos para efetivar essa garantia. O instrumento aqui analisado é o Cadastro Ambiental Rural. Este pode ser considerado uma forma proativa de atuação da Administração Pública para com o meio ambiente, na medida em que potencializa a proteção ambiental e o planejamento de políticas públicas na área. Pode também ser considerado um instrumento reativo do Poder Público, no que tange à finalidade de regularizar passivos ambientais já existentes através do PRA (Programa de Regularização Ambiental).

Quanto à finalidade de combate ao desmatamento e de preservação ambiental em sentido amplo, destaca-se o CAR como pressuposto do Programa de Regularização Ambiental (PRA). O PRA está previsto no Código Florestal de 2012, mais especificamente no artigo 59, tendo sido regulamentado pelo Decreto 7.830/2012 e, posteriormente, pelo Decreto 8.235/2014 (ambos decretos continuam em vigor). Consiste em um plano de recuperação de áreas de preservação permanente e de reserva legal já ocupadas na vigência do Código Florestal anterior e em situação de irregularidade.

Como já foi mencionado anteriormente, o PRA foi um dos pontos questionados nas ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937. No dia 08 de novembro de 2017, o Ministro Luiz Fux, relator, proferiu seu voto, julgando inconstitucional a suspensão da punibilidade no caso de infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008 para quem aderir ao PRA, enquanto ele estiver sendo cumprido, bem como a extinção da punibilidade por esses mesmos crimes após o cumprimento integral do Termo de Compromisso a que o proprietário rural tenha aderido no âmbito do programa. A principal justificativa foi de ordem constitucional, pois o artigo 225, § 3º, dispõe que a obrigação de reparar os danos ambientais é independente das sanções penais e administrativas cabíveis. (STF NOTÍCIAS, 2017).

Esses pontos estão presentes nos artigos 59 e 60 do Código Florestal. O julgamento das ADIs ficou suspenso devido a um pedido de vista da Ministra Cármen

Lúcia. Todavia, foi retomado em fevereiro de 2018 e, no dia 28 do mesmo mês, foi concluído. Sobre a questão que envolve os referidos artigos, o entendimento da Corte foi no sentido de que não resta configurada uma anistia a quem desmatou até 22 de julho de 2008, pois tais proprietários continuam sujeitos a punição caso descumprirem as condições estabelecidas nos termos de compromisso. Além disso, os dispositivos do Código Florestal serviriam para estimular a recuperação de áreas degradadas e alteradas. O STF decidiu por dar a esses artigos interpretação conforme a Constituição, com a finalidade de afastar o risco de prescrição ou decadência da punibilidade no decurso do termo de compromisso firmado. (STF NOTÍCIAS, 2018).

Cunha, ao dissertar sobre o Código Florestal, afirma que, ao se analisar os objetivos do CAR e do PRA, conclui-se que outros instrumentos estão contidos neles.

In verbis:

[...] Eles englobam os outros instrumentos, visando à sustentabilidade no meio rural nos três aspectos considerados – social, econômico e ambiental. Por isso, apesar de já sancionada, a Lei 12.651/2012 ainda é e será motivo de grandes discussões no cenário nacional no processo de implantação desses dois instrumentos que a compõem. (CUNHA, 2017, p. 136).

Herman Benjamin, em fala no Seminário Um Ano de Vigência do Novo Código Florestal, na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, afirmou:

É bom dizer, acerca do Cadastro Ambiental Rural, que talvez aqui esteja o mecanismo mais importante de proteção do próprio produtor rural. É evidentemente o CAR que vai dar início a uma série de providências estabelecidas no Código como um todo, que asseguram ao produtor rural o tempo necessário para tratar do passivo ambiental. O CAR, na perspectiva do produtor rural, tem os seus benefícios fundamentalmente associados ao passivo ambiental. (SEMINÁRIO UM ANO DE VIGÊNCIA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL, 2013, p. 3).

O PRA, por sua vez, possui como requisito a prévia adesão ao Cadastro Ambiental Rural, efetuado dentro do prazo legal. Pretende-se expor alguns aspectos referentes ao PRA relacionados à importância do Cadastro Ambiental Rural para sua consecução, além dos instrumentos previstos pelo referido programa de regularização.

Em primeiro lugar, cabe destacar que, para efetuar o CAR, é necessário acessar o programa específico que dá acesso a fazer o CAR em cada estado⁵³. O registro deve ser feito de forma eletrônica no módulo específico para tal. Devem ser fornecidas informações como a identificação do proprietário ou possuidor da área;

⁵³ Tal módulo de cadastramento é encontrado no site www.car.gov.br.

dados sobre os documentos comprobatórios da propriedade ou posse rural; identificação do imóvel; delimitação do perímetro do imóvel, das áreas remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e da Reserva Legal, das áreas de uso restrito e áreas consolidadas⁵⁴. Essas informações estão de acordo com o artigo 5º do Decreto 7.830/2012, que dispõe sobre os dados obrigatórios a serem declarados.

Rossoni (2017, p. 114-116) traz um exemplo de Recibo de Inscrição do Imóvel Rural no CAR, com as respectivas informações obrigatórias. Esse documento está incluído como ANEXO A deste trabalho. É importante salientar que a declaração lá contida sobre as áreas de Reserva Legal e APPs, por exemplo, é que detectará a existência ou não de passivo ambiental. Em havendo, o proprietário ou posseiro pode optar por aderir ao Programa de Regularização Ambiental.

Antes de adentrar no detalhamento a respeito do PRA, faz-se mister citar alguns conceitos. A Reserva Legal possui sua definição normativa explicitada no artigo 3º, III do Código Florestal de 2012, o qual dispõe:

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.

O artigo 12 da Lei 12.651/2012, a que remete o trecho citado, refere-se ao percentual de Reserva Legal exigido, que varia conforme o bioma e localização. Caso se situe na Amazônia Legal e em área de florestas, deve ser preservado o percentual de 80% da área. Ainda na Amazônia Legal, mas em área de Cerrado, o percentual diminui para 35% e se for área de campos gerais, 20% da área deve ser preservada. Se o imóvel estiver localizado em outras regiões do país, a Reserva Legal exigida também é de 20%.

A APP, por sua vez, é definida pelo artigo 3º, II, do mesmo diploma legal:

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

⁵⁴ A definição legal encontra-se no artigo 3º, IV, do Código Florestal de 2012. O dispositivo estabelece: IV - área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio.

E quais são exatamente as áreas de preservação permanente previstas na Lei 12.651/2012, mais especificamente em seu artigo 4º?

São as faixas marginais de cursos d'água perenes e intermitentes, desde a borda da calha do leito regular, com a largura mínima variando conforme a largura do referido curso d'água; áreas no entorno de reservatórios artificiais, originários de barramento ou represamento de cursos d'água naturais. Nesses casos, a largura da APP é definida na licença ambiental. Também são consideradas APPs as encostas ou partes de encostas com declividade superior a 45°, as restingas (como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues), os manguezais, as bordas de tabuleiros ou chapadas (até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 metros em projeções horizontais), os topos de morros, montanhas e serras, contanto que tenham altura mínima de 100 metros e inclinação média maior que 25°. Além disso, as áreas que estiverem situadas em altitude superior a 1.800 metros, independentemente da vegetação, também são consideradas APPs.

Diante do exposto, conclui-se que quem não demonstrar, através do CAR, ter as áreas de preservação dentro dos limites estabelecidos por lei, possui passivo ambiental e faz jus à oportunidade de regularizá-lo por meio do PRA. Peters e Panasolo (2014, p. 63) o conceituam da seguinte maneira:

É um programa governamental que parte da ideia da autodenúncia por parte dos proprietários e possuidores de imóveis rurais, isto é, da livre e espontânea vontade dos mesmos em assumir compromissos de recompor os danos que causaram à flora e à natureza e se ajustar à legislação, recebendo em troca um pacote de benefícios jurídicos na medida em que cumpram tais compromissos integralmente.

O Serviço Florestal Brasileiro (2017) afirma, em seu site:

[...] Realizada a inscrição no CAR, os proprietários ou os possuidores de imóveis rurais com passivo ambiental relativo às APP, RL e áreas de uso restrito poderão solicitar de imediato a adesão aos Programas de Regularização Ambiental - PRA dos Estados e do Distrito Federal para proceder à regularização ambiental do seu imóvel rural.

De acordo com o artigo 59 do Código Florestal de 2012, a União recebeu a incumbência de estabelecer as normas gerais para o PRA, enquanto Estados e Distrito Federal possuem a responsabilidade de detalhá-lo através de normas específicas. Os Decretos 7.830/2012 e, posteriormente 8.235/2014, trouxeram o

regramento geral. O PRA é formalizado através de Termo de Compromisso⁵⁵ (artigo 59, § 3º⁵⁶ do Código Florestal de 2012), o qual constitui título executivo extrajudicial.

A adesão ao PRA traz alguns benefícios ao proprietário, estabelecidos nos artigos 59 e 60 do Código Florestal de 2012, que são a impossibilidade de autuações por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, referentes à supressão legal de vegetação em APPs, Reserva Legal ou área de uso restrito, bem como a suspensão de sanções decorrentes dessas infrações; a suspensão da punibilidade dos crimes previstos nos artigos 38, 39 e 48 da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998⁵⁷ (enquanto o termo estiver sendo cumprido).

Caso o Termo de Compromisso seja cumprido integralmente, as consequências serão a regularização do imóvel para efeitos da legislação florestal e a conversão de multas anteriormente aplicadas em prestação de serviços ambientais, a extinção da punibilidade dos crimes previstos nos artigos 38,39 e 48 da Lei 9.605/1998, a consideração de áreas que já vinham sendo exploradas antes de julho de 2008 como consolidadas, ficando garantida a continuidade das atividades nessas áreas. (PETERS; PANASOLO, 2014, p. 72).

O Programa de Regularização Ambiental envolve também a necessidade de um planejamento ambiental da propriedade. Esse planejamento surge com base nos dados declarados no CAR. Esses dados possuem, porém, um potencial ainda maior. Podem servir como subsídio ao planejamento ambiental mesmo em propriedades que já estejam em situação regular. Podem, também, ser utilizados como esteio para o planejamento econômico, na medida em que as atividades econômicas desenvolvidas

⁵⁵ A definição legal do Termo de Compromisso no contexto do PRA é dada pelo artigo 2º, III, do Decreto 7.830/2012. Dispõe: III - termo de compromisso - documento formal de adesão ao Programa de Regularização Ambiental - PRA, que contenha, no mínimo, os compromissos de manter, recuperar ou recompor as áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito do imóvel rural, ou ainda de compensar áreas de reserva legal

⁵⁶ § 3º Com base no requerimento de adesão ao PRA, o órgão competente integrante do Sisnama convocará o proprietário ou possuidor para assinar o termo de compromisso, que constituirá título executivo extrajudicial.

⁵⁷ Art. 38. Destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção:

Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Parágrafo único. Se o crime for culposo, a pena será reduzida à metade.

Art. 39. Cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente:

Pena - detenção, de um a três anos, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Art. 48. Impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

naquela área devem estar em consonância com as condições ambientais, topográficas e climáticas do local.

Diante do exposto, surge, porém, um questionamento. Em se tratando de um cadastro autodeclaratório, como ter certeza de que não estão sendo omitidos dados ou mesmo declaradas informações que não correspondem à realidade, seja por engano ou por má-fé? Como garantir a confiabilidade de um programa com metas de recuperação da Reserva Legal e de APPs se a informação sobre a localização destas é dada pelo próprio indivíduo que possui o passivo ambiental?

Essa é uma pergunta pertinente, até porque, ao consultar junto ao Serviço Florestal Brasileiro, os números do CAR até dezembro de 2017, constata-se que as regiões Norte, Sul e Sudeste já cadastraram percentual superior a 100% da área cadastrável.⁵⁸ Em outras palavras: há sobreposição de áreas. Algumas foram cadastradas por mais de um proprietário ou mais de uma vez.

A resposta passa pela fase de validação do CAR. A primeira fase da validação é feita de forma automática pelo sistema do SFB, que detecta sobreposições, conforme destacado:

Para otimizar a análise das informações declaradas no CAR pelos órgãos ambientais estaduais, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) desenvolveu também o módulo de Análise. A ferramenta possui filtros automáticos que detectam sobreposições de imóveis com unidades de conservação de domínio público e com territórios indígenas, além de áreas embargadas pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama). (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2016).

A segunda fase, por sua vez, consiste na análise técnica dos cadastros um por um. A responsabilidade por esse processo é dos estados e é a etapa que demandará maior esforço, tempo e capacidade operacional por parte dos órgãos estaduais competentes. (MACHADO; FERES; ADRIEN, 2017).

Essa situação, somada ao fato de que não há prazo definido por lei para os estados concluírem o processo de validação de todos os cadastros realizados, deixa uma margem de dúvida sobre como e se ocorrerá priorização da análise dos cadastros em detrimento de outras atividades correntes dos órgãos ambientais estaduais. Logicamente, para concluir em um tempo exíguo, deve-se priorizar essa atividade (deixando outras em segundo plano e, conseqüentemente, arcando com o respectivo custo de oportunidade) ou empregar mais recursos para que haja celeridade na

⁵⁸ O mapa com as áreas cadastradas nas cinco regiões do país é o ANEXO B deste trabalho.

verificação, o que poderia ser feito através do aumento do número de pessoas realizando essa função, por exemplo.

De qualquer forma, o comprometimento da Administração Pública em concluir a fase de análise do CAR é fator fundamental para a efetividade do Programa de Regularização Ambiental e do próprio Código Florestal. Isso porque o CAR registrado mas não validado pode dar a impressão de insegurança jurídica. Será aceita a área de Reserva Legal definida pelo proprietário? Ou anos depois de feito o cadastramento, com possibilidade de já ter utilizado a terra conforme os ditames do cadastro e até mesmo de tê-la alienado, visto que não há mais exigência da averbação da Reserva Legal na matrícula do imóvel, haverá alterações por parte da Administração Pública devido à validação tardia?

Percebe-se que se trata de uma questão relevante. Orenstein (2017) entrevistou um cientista (Gerd Spavorek, professor da Escola Superior de Agricultura Luiz De Queiroz, vinculada à USP), um ruralista (Rodrigo Justus, assessor técnico da Confederação da Agricultura e Pecuária) e um ambientalista (Paulo Moutinho, pesquisador sênior do Ipam) fazendo a mesma indagação, ou seja, qual era a avaliação de cada um sobre os cinco anos da aprovação do Novo Código Florestal.

Spavorek afirmou que a boa notícia é que o CAR está consolidado e ressaltou a importância da descentralização da pauta do meio ambiente, inclusive em relação ao PRA, embora esse processo específico ainda esteja caminhando a passos lentos. Além disso, destacou o papel das universidades e da sociedade civil em auxiliar os estados para que estes pudessem montar estruturas para atender às disposições do Novo Código Florestal.

Justus comparou o CAR a uma declaração de imposto de renda, apontando que é necessário que essas declarações sejam analisadas. Foi feito um mapeamento, o CAR, mas a falta de celeridade e estruturação na análise dos cadastros é vista com preocupação, pois caso a validação seja lenta, pode-se ter de esperar vinte ou trinta anos para ter certidões de regularidade do imóvel, enquanto o tempo empregado para efetuar o CAR propriamente dito é de quinze ou vinte minutos.

Moutinho, por sua vez, destacou que o avanço mais óbvio trazido pelo Código Florestal de 2012 foi a implantação do CAR, uma base de dados construída. É elogiável o fato de o Ministério do Meio Ambiente disponibilizar as informações, embora falte mais transparência nessa divulgação, visto que falta acesso, por exemplo, aos dados dos proprietários.

Verifica-se que, embora defendam pontos de vista diferentes, os três entrevistados reconheceram a importância do CAR. E algumas questões já suscitadas neste trabalho são mencionadas, tais como a celeuma sobre a divulgação das informações e a incerteza em relação a quando será feita a validação dos cadastros em cada estado.

Para Machado, Feres e Adrien (2017), integrantes do Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura, ligado à WWF, a instituição do Novo Código Florestal em 2012 foi um marco na gestão ambiental e territorial e, dentre as suas principais inovações está o CAR, importante ferramenta para a regularização ambiental, bem como no combate ao desmatamento. Ademais, o CAR tem relevância para o alcance das metas brasileiras de biodiversidade, restauração da vegetação nativa e redução de emissão de gases do efeito estufa.

No entanto, a lentidão dos estados na análise e validação dos cadastros gera insegurança jurídica para proprietários e posseiros rurais, além de ter implicações na efetividade da aplicação da lei. Pelas razões expostas, defende-se que o início do PRA não esteja vinculado ao fim do processo de validação do CAR. O plano de regularização deve seguir desde já e, futuramente, se constatadas inconsistências, o responsável deverá promover os ajustes e retificações necessários. (MACHADO; FERES; ADRIEN, 2017).

Na realidade, foi, inclusive, estabelecida pelo Decreto 7.830/2012, a obrigatoriedade de existir um acompanhamento ao longo do desenvolvimento do PRA, conforme seu artigo 15, que dispõe:

Art. 15. Os PRAs a serem instituídos pela União, Estados e Distrito Federal deverão incluir mecanismo que permita o acompanhamento de sua implementação, considerando os objetivos e metas nacionais para florestas, especialmente a implementação dos instrumentos previstos na Lei nº 12.651, de 2012, a adesão cadastral dos proprietários e possuidores de imóvel rural, a evolução da regularização das propriedades e posses rurais, o grau de regularidade do uso de matéria-prima florestal e o controle e prevenção de incêndios florestais.

A partir disso, verifica-se que tanto o CAR quanto o PRA não são instrumentos pensados de maneira superficial. Deve-se ressaltar, contudo, que para sua concretização de forma eficaz, deve haver um fluxo procedimental de implementação que possibilite a recuperação de áreas degradadas, bem como o planejamento para minimizar situações de degradação ambiental. Além disso, deve ser respeitado um prazo razoável para a tomada dessas medidas, pois a intempestividade pode ameaçar a efetividade dos referidos instrumentos, o que impediria a materialização dos

objetivos da lei e, conseqüentemente, geraria entraves à busca por um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ao se falar em PRA, faz-se mister citar através de que instrumentos ele será conduzido. O artigo 9º do Decreto 7.830/2012 traz esses esclarecimentos. Dispõe:

Art. 9º - Serão instituídos, no âmbito da União, dos Estados e do Distrito Federal, Programas de Regularização Ambiental - PRAs, que compreenderão o conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental com vistas ao cumprimento do disposto no Capítulo XIII da Lei no 12.651, de 2012.

Parágrafo único. São instrumentos do Programa de Regularização Ambiental:

- I - o Cadastro Ambiental Rural - CAR, conforme disposto no caput do art. 5º;
- II - o termo de compromisso;
- III - o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas; e,
- IV - as Cotas de Reserva Ambiental - CRA, quando couber.

Sobre o Cadastro Ambiental Rural, objeto central deste trabalho, já foi feita uma abordagem bastante abrangente e ainda serão destacados outros pontos ao longo dos próximos tópicos a serem trabalhados. Em relação ao CAR como requisito do PRA, também foram feitas considerações ao longo do presente subcapítulo.

O Termo de Compromisso, por sua vez, é o instrumento que formaliza o PRA. No artigo 5º⁵⁹ do Decreto 8.235/2014, estão elencados seus elementos obrigatórios. Destaca-se também que o prazo para cumprir as obrigações será o que estiver estabelecido no TC, podendo ser dividido em diferentes prazos para os vários compromissos assumidos, se for o caso. O cronograma deverá prever prazos razoáveis, observando a melhor técnica, bem como o tempo e velocidade média da natureza para que se obtenham os resultados esperados. Deverá, também, considerar o tipo de solo e o clima da região. (PETERS; PANASOLO, 2014, p. 71).

⁵⁹ Art.5º Após a solicitação de adesão ao PRA, o proprietário ou possuidor do imóvel rural assinará termo de compromisso que deverá conter:

- I - o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas ou dos representantes legais;
- II - os dados da propriedade ou posse rural;
- III - a localização da Área de Preservação Permanente ou Reserva Legal ou área de uso restrito a ser recomposta, recuperada, regenerada ou compensada;
- IV - descrição da proposta simplificada do proprietário ou possuidor que vise à recomposição, recuperação, regeneração ou compensação das áreas referidas no inciso III;
- V - prazos para atendimento das opções constantes da proposta simplificada prevista no inciso IV e o cronograma físico de execução das ações;
- VI - as multas ou sanções que poderão ser aplicadas aos proprietários ou possuidores de imóveis rurais compromissados e os casos de rescisão, em decorrência do não cumprimento das obrigações nele pactuadas; e
- VII - o foro competente para dirimir litígios entre as partes.

Após assinatura do termo de compromisso, o órgão competente deve fazer a inserção dos dados no Sicar, referentes às obrigações de regularização ambiental, nos termos do artigo 6º do Decreto 8.235/2014. Outro ponto relevante é a possibilidade de revisão do TC razão de evolução tecnológica, caso fortuito ou força maior, conforme disposição do artigo 7º do mesmo decreto.

Outro instrumento do PRA é o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas (PRAD), que consiste num conjunto de atividades visando a recuperar a cobertura vegetal e a biodiversidade de uma área degradada (entendida como uma área impossibilitada de retornar naturalmente a um ecossistema assemelhado ao estado anterior ao da degradação) ou alterada (definida como uma área que, não obstante o impacto sofrido, ainda mantém capacidade de regeneração natural). O PRAD é previsto no artigo 2º, XVII,⁶⁰ do Decreto 7.830/2012 e na IN do IBAMA 04/11. (PETERS; PANASOLO, 2014, p. 75).

Peters e Panasolo (2014, p. 76-78) destacam, ainda, que o PRAD tem ampla abrangência, podendo ser apresentado por proprietário ou possuidor, de acordo com as peculiaridades de cada caso. Depois de aprovado pelo órgão ambiental competente, devem ser iniciadas as atividades previstas no Cronograma de Execução do PRAD, havendo monitoramento e avaliação das atividades ao longo do seu desenvolvimento. É formalizado mediante um Termo de Compromisso e, ao final do cronograma de execução, deve ser apresentado um Relatório de Avaliação com indicativos que permitam a aferição da efetividade da recomposição da área. Sobre esse relatório, há manifestação do órgão ambiental.

O último instrumento listado no artigo 9º do Decreto 7.830/2012 é representado pelas Cotas de Reserva Ambiental (CRA). Possui algumas características diferentes dos demais, visto que se trata de um instrumento econômico de gestão ambiental. Sobre tais instrumentos, de modo geral, Lustosa, Cánepa e Young (2003, p. 143) asseveram:

A adoção de instrumentos econômicos permite que um agente emita acima de um padrão médio estabelecido, desde que outros agentes decidam reduzir seu nível de emissão por meio de compensações financeiras diretas (venda de certificados de emissão) ou indiretas (redução do imposto a pagar). [...]

⁶⁰ Art. 2º Para os efeitos deste Decreto entende-se por:

XVII - projeto de recomposição de área degradada e alterada- instrumento de planejamento das ações de recomposição contendo metodologias, cronograma e insumos.

A partir do trecho citado, é possível chegar a uma definição das Cotas de Reserva Ambiental. São títulos comercializáveis, representativos de vegetação nativa. Desse modo, um proprietário rural que possua área de Reserva Legal abaixo da determinada por lei poderá, ao invés de recuperar aquela área, comprar títulos de outros proprietários que tenham área preservada acima do estabelecido por lei e comercializem esse ativo.

Na realidade, não se trata de um dispositivo novo na legislação brasileira. O Código Florestal de 1965 já dispunha sobre a Cota de Reserva Florestal, mas, por falta de regulamentação, acabou não sendo implementada. No Novo Código Florestal, a CRA está prevista no artigo 44, que estabelece:

Art. 44. É instituída a Cota de Reserva Ambiental - CRA, título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação:

I - sob regime de servidão ambiental, instituída na forma do art. 9º-A da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;

II - correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais exigidos no art. 12 desta Lei;

III - protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, nos termos do art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;

IV - existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada.

§ 1º A emissão de CRA será feita mediante requerimento do proprietário, após inclusão do imóvel no CAR e laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental ou por entidade credenciada, assegurado o controle do órgão federal competente do Sisnama, na forma de ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º A CRA não pode ser emitida com base em vegetação nativa localizada em área de RPPN instituída em sobreposição à Reserva Legal do imóvel.

§ 3º A Cota de Reserva Florestal - CRF emitida nos termos do art. 44-B da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, passa a ser considerada, pelo efeito desta Lei, como Cota de Reserva Ambiental.

§ 4º Poderá ser instituída CRA da vegetação nativa que integra a Reserva Legal dos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3º desta Lei.

Fez-se necessário reproduzir o artigo, pelo fato de ali estarem contidas as regras basilares desse instrumento. Alguns pontos a destacar são as áreas de vegetação nativa que podem ter CRAs emitidas, expressas nos incisos, bem como a obrigatoriedade de ter efetuado o CAR para poder requerer a emissão de CRAs (§ 1º). Sobre essa última questão, considera-se que é preciso que haja a validação do CAR antes de criar um mercado de Cotas de Reserva Ambiental, sob pena de grave insegurança jurídica, na medida em que pode haver títulos emitidos e comercializados com base na declaração do CAR feita pelo proprietário e posteriormente a área de Reserva Legal que serviu como lastro para a emissão não ser validada pelo Poder Público. Volta-se a um problema já discutido ao longo deste capítulo. O Poder Público

deve priorizar a análise e validação dos cadastros para permitir a consecução dos objetivos e programas explicitados no Código Florestal. O CAR é o início desse trajeto e a base das demais medidas. Não pode se transformar em instrumento inócuo. O Poder Público possui um importante papel em validá-lo, aplicá-lo e dar a destinação devida de modo a possibilitar um aumento na proteção ambiental, construindo um caminho rumo à sustentabilidade, em seus diferentes vieses.

Santos, Porto e Sampaio (2017, p. 114) afirmam que a CRA é uma forma de regularização ambiental para quem suprimiu vegetação nativa até 22 de julho de 2008. Para quem o fez depois dessa data, a regularização deve ser feita através da restauração das áreas. Os autores destacam também que, no caso das CRAs, é comercializada a obrigação de preservar e não o direito de impactar. Sendo assim, o Poder Público define um nível ótimo de vegetação nativa, distribui as obrigações percentuais de reservas legais entre os proprietários conforme o bioma em que os imóveis estão situados e permite que os proprietários com carência de Reserva Legal comprem daqueles que têm excesso. Os autores, entretanto, destacam também as incertezas relativas a esse instrumento. Pontuam:

[...] A estrutura institucional precisará estabelecer um sistema confiável de monitoramento e aplicação da lei com baixos custos de transação para o estabelecimento de um mercado efetivo de CRA. Ademais, a possibilidade de compensação de reservas legais em outras regiões, ainda que no mesmo bioma, é contestada por muitos ambientalistas que veem a vegetação nativa como parte essencial de ecossistemas locais, contribuindo na reciclagem de nutrientes e na regulação do microclima, por exemplo. Somente a partir de desenvolvimentos futuros será possível avaliar a efetividade ecológica e eficiência econômica das CRA. (SANTOS; PORTO; SAMPAIO, 2017, p. 114).

Diante do exposto, conclui-se o CAR é um importante instrumento para a regularização ambiental e para o combate ao desmatamento, considerando suas potencialidades. Ademais, infere-se que a efetivação do PRA, bem como de todos os instrumentos a ele inerentes, depende de ação por parte do Poder Público e da coletividade, no sentido de cumprir as obrigações legais e constitucionais, além de cobrar a implementação de medidas que contribuam para a proteção ambiental e para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Algumas dessas medidas, de cunho proativo, referem-se à possibilidade de utilizar a base de dados formada a partir do CAR como plataforma para o zoneamento ambiental. Passa-se ao detalhamento dessa questão.

3.3 CAR COMO INSTRUMENTO PARA O ZONEAMENTO AMBIENTAL

Busca-se, ao longo deste subcapítulo, tecer e explicitar as relações entre o Cadastro Ambiental Rural e o zoneamento ambiental, especialmente quanto a possibilidade de utilizar o primeiro como um instrumento para o segundo. Em outras palavras, o CAR, que foi previsto pelo Decreto 7.029, de 10 de dezembro de 2009, no âmbito do Programa Mais Ambiente (decreto esse já revogado) e posteriormente incluído no Código Florestal de 2012, pode servir, entre outras finalidades, ao ordenamento territorial.

De acordo com Silva (2004, *passim*), zoneamento é um instrumento jurídico de uso e ocupação do solo. Dessa forma, restringe-se o direito de propriedade e o direito de construir em nome do interesse público.

Para Rech e Rech (2016, p. 88), existem três gêneros de zoneamento. São eles o zoneamento ambiental, que tem duas naturezas, a de preservação total ou a de conservação das áreas; o zoneamento agrário, que tem por função definir as culturas prioritárias, o manejo destas e do solo, bem como o armazenamento e atividades inerentes; o zoneamento urbanístico, que diz respeito à ocupação de caráter urbano. Ademais, os autores ressaltam que o conceito geográfico de zoneamento é a base da composição do conceito jurídico de zoneamento, visto que são estabelecidas regras de ocupação, bem como de restrição parcial ou total de ocupação do território, visando à construção de uma gestão do espaço geográfico de forma científica e sustentável. (RECH; RECH, 2010, p. 100).

O zoneamento ambiental é um instrumento para o ordenamento territorial e o planejamento ambiental. Silva (2007, p. 151-152) afirma:

O zoneamento, em sentido abrangente, consiste em um instrumento que determina a repartição do território para regular o uso da propriedade do solo e dos recursos naturais. Ele representa a manifestação concreta do planejamento, quer dizer a concretização de um processo técnico voltado para a transformação da realidade, tendo em vista o ordenamento territorial e o cumprimento da função social da propriedade. [...].

Rech (2011, p. 40-41) aponta que o zoneamento ambiental não pode ser confundido com o zoneamento urbano, pois este é um instrumento com características urbanísticas, ou seja, é uma ferramenta de organização do espaço urbano, que o divide de acordo com a sua destinação e objetiva o controle e o desenvolvimento urbanístico da cidade, ao passo que aquele visa à proteção do meio ambiente. Desse

modo, o zoneamento ambiental tem como uma de suas características a limitação do direito à propriedade. Esta, porém, não é sua natureza jurídica, mas sim um de seus efeitos.

Para Santos e Ranieri (2013, p. 44), o zoneamento ambiental é fundamental para o ordenamento territorial e deve necessariamente incorporar a variável ambiental. Afirmam:

No caso do Zoneamento Ambiental (ZA), em que pesem as diferentes visões a respeito de seu papel, conforme o contexto em que é discutido e aplicado, é inquestionável o seu entendimento como instrumento de ordenamento territorial. Assim, o ZA é um instrumento que deve incorporar a variável ambiental no âmbito do ordenamento territorial de modo que as atividades humanas a serem desenvolvidas em um determinado espaço sejam viáveis, considerando aspectos ambientais e não somente o ponto de vista econômico ou social. (SANTOS; RANIERI, 2013, p. 44).

Segundo Rech (2011, p. 41-42), o fundamento jurídico essencial do zoneamento ambiental é o artigo 225 da Constituição Federal, na medida em que atribui ao Estado e à coletividade o dever de zelar pelo meio ambiente, recepcionando a Lei 6.938/1981, que já previra o zoneamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

Conforme mencionado, o zoneamento ambiental foi previsto na Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente), em seu artigo 9º, II. Está listado como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Apesar do surgimento da referida lei, esse instrumento de política pública ambiental ficou sem regulamentação por muito tempo. Somente em 2002, por meio do Decreto 4.297, houve a regulamentação. Entretanto, o decreto traz a denominação zoneamento ecológico-econômico ao invés de zoneamento ambiental.

De acordo com o site do Ministério do Meio Ambiente (2017), o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentado pelo supracitado decreto e que tem sido utilizados por municípios, estados da federação e órgãos federais. Além disso, destaca-se:

Em linhas gerais, o ZEE tem como objetivo viabilizar o desenvolvimento sustentável a partir da compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental. Para tanto, parte do diagnóstico dos meios físico, socioeconômico e jurídico-institucional e do estabelecimento de cenários exploratórios para a proposição de diretrizes legais e programáticas para cada unidade territorial identificada, estabelecendo, inclusive, ações voltadas à mitigação ou correção de impactos ambientais danosos porventura ocorridos. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017).

Attanasio Junior e Attanasio (2006, p. 208) salientam que o zoneamento ecológico-econômico é um instrumento capaz de auxiliar no planejamento e na gestão

dos espaços territoriais, mas se deve ter cautela para não transformá-lo em mero legitimador de ações previamente intentadas, decorrentes de interesses econômicos. Ele também não deve ser a simples conversão de diagnóstico em lei, pois é necessário que permita uma atualização constante dos dados, aliada com participação social.

Desse modo, vê-se que o zoneamento é um importante instrumento para possibilitar e aprimorar o ordenamento territorial. Entretanto, há controvérsias sobre a utilização das expressões “zoneamento ambiental” e “zoneamento ecológico-econômico” como sinônimas, tal como faz o Ministério do Meio Ambiente, em trecho supracitado.

Rech e Rech, por outro lado, consideram que os termos não são sinônimos, tendo a expressão “zoneamento ambiental” sido cunhada erroneamente como “zoneamento ecológico-econômico” no Decreto 4.297/2002. (2016, p. 123). Eles afirmam ainda:

Portanto, o Zoneamento Ambiental é um instrumento de planejamento, de aplicação obrigatória, de defesa do meio ambiente. Porém, esta natureza jurídica de instrumento de defesa do meio ambiente, que é inerente do Zoneamento Ambiental, criado pela Política Nacional do Meio Ambiente, foi deturpada pelo Decreto 4.297/2002, que lhe dá características fortes de instrumento econômico. (RECH; RECH, 2016, p. 127).

Verifica-se, pois, que, sob esse entendimento, o zoneamento ecológico-econômico possui uma finalidade distinta. Presta-se sobretudo ao planejamento econômico, enquanto o zoneamento ambiental seria anterior a essa etapa, levando em consideração os espaços de vegetação existentes e como se pode mantê-los em prol do desenvolvimento sustentável e da preservação ambiental.

Além disso, os autores fazem uma distinção na própria classificação e abrangência desses instrumentos. Existem três tipos de zoneamento, o ambiental, o agrário e o urbanístico. Os demais zoneamentos são espécies desses três gêneros. O zoneamento ecológico-econômico, por exemplo, é uma espécie mista de zoneamento urbanístico e agrário. (RECH; RECH, 2016, p. 88).

Sobre as funções e finalidades do zoneamento ambiental, Silva afirma:

O zoneamento é um procedimento urbanístico cuja finalidade é a regulação do uso da propriedade do solo e dos recursos naturais no interesse coletivo. Esse instrumento surge no direito brasileiro de forma setorial, para estabelecer diretrizes para determinadas políticas públicas - a política agrária e a política industrial - e sem perder totalmente o caráter funcional, de determinação dos usos possíveis do solo urbano ou rural - zoneamento urbano e agroecológico, evolui, podendo, na atualidade, ser conceituado como um instrumento mais abrangente de ordenamento territorial do país em

busca de uma gestão ambiental integrada dos recursos disponíveis com vistas ao desenvolvimento sustentável. [...] (SILVA, 2007, p. 153-154).

A partir desse entendimento, vê-se que o surgimento desse instrumento foi setorial, ou seja, teve o escopo de auxiliar a consecução de determinadas atividades econômicas. Hoje, porém, o zoneamento transcende a finalidade meramente econômica. Envolve o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a disposição expressa da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Faz-se, contudo, a ressalva de que no plano fático, ainda há muito a evoluir, visto que os interesses econômicos, em ramos como o imobiliário e o industrial, entre outros, continuam permeando a questão do zoneamento, de modo que se faz mister ao administrador público, bem como aos legisladores, a rígida observância do interesse público para que se possa ter efetividade em um zoneamento ambiental voltado à preservação e que busque cumprir o dever constitucional do Estado de proteção ambiental.

Da mesma forma, a sociedade deve fiscalizar constantemente as medidas tomadas pelo Poder Público nesse sentido, visto que a proteção do meio ambiente também é dever da coletividade e hoje há instrumentos de participação que tornam essa tarefa mais acessível.

De acordo com Rech (2011, p. 42), o zoneamento não visa simplesmente à criação de espaços territoriais protegidos nas esferas Federal, Estadual ou Municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas. Isso porque há uma ferramenta específica para essa finalidade no inciso VI do artigo 9º da Lei 6.938/1981⁶¹. O zoneamento ambiental tem natureza jurídica de instrumento de planejamento com o objetivo de efetivar a proteção ambiental.

Nesse contexto, destaca-se a fala de Benatti (2003, p. 2), que ressalta que para o êxito de uma ação no ordenamento territorial, é necessária a existência de quatro aspectos, que são o jurídico, o técnico, o social e o político.

Com relação aos elementos jurídicos ou normativos, pode-se afirmar que eles representam a base da regulação das ações dos diferentes atores que se utilizam dos recursos naturais e do território como um todo. Os elementos técnicos ou indicativos consistem no arcabouço que serve de apoio à tomada de decisões no processo de ordenamento territorial. Os elementos sociais ou

⁶¹ Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas.

participativos, por sua vez, significam a participação dos diversos atores sociais no processo decisório, visto que na área ambiental, a participação adquire uma importância fundamental. Por fim, os elementos políticos ou institucionais envolvem a visão estratégica de definição de competências entre o nacional, o regional e o local. (BENATTI, 2003, p. 2).

Ele conclui afirmando que o zoneamento de um território deve traduzir as políticas social, econômica, cultural e ecológica de uma sociedade. Deve-se levar em consideração uma multiplicidade de fatores de decisão, tanto individuais quanto institucionais. Devem ser observados desde a lógica do mercado até as particularidades dos sistemas administrativos, passando pela diversidade das condições socioeconômicas e ambientais de uma região. (BENATTI, 2003, p. 3).

Diante do exposto, infere-se que o zoneamento ambiental é um instrumento que potencializa as possibilidades de implementar ações sustentáveis, bem como acarreta o cumprimento do dever do Estado e da coletividade para com a proteção ambiental, de modo que deve ser analisado, priorizado e implementado.

Com relação ao CAR, conforme mencionado, trata-se de instrumento previsto no Código Florestal de 2012, cujo teor do artigo 29, *caput*, estabelece a obrigatoriedade do cadastramento, com vistas a integrar as informações das propriedades e posses rurais, formando uma base de dados para controle, monitoramento, planejamento (ambiental e econômico) e combate ao desmatamento. Ele pode também ser considerado um instrumento de grande importância para o ordenamento territorial. Isso porque possibilita a disponibilização de informações sobre as características dos imóveis rurais, especialmente no aspecto ambiental, o que possibilita a sua utilização no âmbito do zoneamento ambiental.

Sobre a importância do CAR, Ferre e Steinmetz (2015, p. 129) destacam:

A existência do CAR em si, é uma medida que representa um avanço na legislação de proteção ambiental, pois a falta de conhecimento das propriedades rurais no Brasil, em termos de características ambientais, fragiliza o planejamento e a implantação de políticas públicas, tanto na defesa do meio ambiente quanto na produção agropecuária. Um cadastro contendo informações dessas propriedades rurais servirá para direcionar investimentos e incentivos governamentais, planejar obras de infraestrutura e prever a expansão de novas fronteiras de crescimento da atividade produtiva.

Nesse contexto de implementação do CAR e da possibilidade de utilizá-lo como instrumento de políticas públicas, salienta-se sua relevância para o zoneamento ambiental e seus elementos adjacentes. Para Rech e Rech (2016, p. 108-109), o zoneamento ambiental antecede o Plano Diretor e, por esse motivo, a base do planejamento do território deve ser o zoneamento ambiental.

Os autores separam o planejamento em dois grandes momentos, o diagnóstico e o prognóstico. Levando em conta os meios físico (consubstanciado em fatores como o clima, a geografia, os solos, a hidrologia, entre outros), biótico (vegetação, fauna, áreas degradadas, áreas de valor ecológico, entre outros fatores) e antrópico (abrange desde aspectos demográficos, uso do solo até aspectos socioeconômicos, políticos, culturais, entre outros), é feito um diagnóstico de condicionantes ambientais do território. Dessas condicionantes, definem-se as diretrizes e possibilidades de crescimento e desenvolvimento. Posteriormente, inicia-se o prognóstico, isto é, passa-se a pensar no futuro, nas projeções de crescimento e desenvolvimento e em como esse processo deve ser conduzido. (RECH; RECH, 2016, p. 108-109).

E é justamente no prognóstico, na ação voltada ao futuro, que surge o Cadastro Ambiental Rural. Embora seja uma imagem da situação presente (diagnóstico) na zona rural do Brasil, o CAR pode ensejar também o planejamento ambiental através da formação de corredores ecológicos, a exemplo do que se buscou realizar em Caxias do Sul.

Tomando o exemplo desse município, há a obrigatoriedade da delimitação de 20% da área de determinada propriedade rural como Reserva Legal⁶². O proprietário tem a liberdade de escolher a qual área quer dar essa destinação. Todavia, os ecossistemas situam-se em ambientes que se comunicam, não conhecem fronteiras. Desse modo, a escolha arbitrária das áreas de Reserva Legal poderia representar uma ameaça às espécies (tanto animais quanto vegetais) que vivem em determinado local.

Nesse sentido, a estratégia adotada pelo município de Caxias do Sul, de criar corredores ecológicos através da definição de áreas contíguas como Reserva Legal, mostrou-se uma alternativa sustentável e um modo de aliar a obrigatoriedade imposta por lei, de cadastramento dos imóveis rurais no CAR com o zoneamento ambiental.

⁶² O percentual do imóvel a ser definido como Reserva Legal varia conforme a sua localização. Segundo o artigo 12, *caput* e incisos, do Código Florestal de 2012:

Art. 12. 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, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

I - 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;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

Segundo cartilha da Prefeitura Municipal de Caxias do Sul sobre o tema (2014, p. 22-23), a fim de garantir a abrangência da ação em todas as comunidades do município, foram realizadas reuniões preparatórias ao CAR, organizadas por distrito e por região geográfica.

Conclui-se que essa estratégia demandou mobilização por parte do Poder Público, das entidades representativas dos agricultores, bem como da sociedade em geral, em vista da impossibilidade de impor a escolha de uma área a ser delimitada como reserva legal, já que se está falando de propriedades privadas. Nota-se, nesse ponto, a importância do diálogo estabelecido entre as partes nas reuniões realizadas em cada comunidade, bem como a disposição da Prefeitura em prestar auxílio técnico e informações complementares através da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, medidas que possibilitaram um mapeamento das propriedades rurais do município através da efetiva realização do CAR, bem como o desenvolvimento de um relevante instrumento de zoneamento ambiental.

Cabe destacar, ainda, que a estratégia adotada, utilizando o CAR como instrumento para o zoneamento ambiental, está inserida no Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA). Considerando a localização de Caxias do Sul dentro do bioma Mata Atlântica, com vegetação predominante de floresta ombrófila mista (mata de araucária), a Prefeitura Municipal de Caxias do Sul criou esse plano, cuja primeira fase foi lançada em 18 de dezembro de 2012, com o objetivo de promover o planejamento e a governança ambiental na gestão pública. Ele seguiu diretrizes estabelecidas pelo Código Florestal de 2012 (Lei 12.651/2012), já levando em conta as alterações legislativas trazidas pela MP 571, convertida na Lei 12.727/2012. Seguiu também disposições do decreto instituidor do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (7.830/2012), bem como da Lei da Mata Atlântica (11.428/2006), a qual criou o regime jurídico do bioma municipal, assistido pelo Decreto Municipal 16.054/2012, que instituiu o Plano Municipal da Mata Atlântica. (CAXIAS DO SUL, 2013a, p. 1).

Como objetivos institucionais do plano, são destacados:

O PMMA é uma política pública desenvolvida pela Prefeitura Municipal, por meio da Secretaria de Meio Ambiente, cujo objetivo é promover aprendizagens sobre a viabilidade de novos modelos de preservação, conservação e utilização racional dos recursos naturais da Mata Atlântica, visando a melhoria da qualidade de vida das populações locais. O PMMA propõe essa melhoria por meio do incentivo a experimentação de tecnologias sustentáveis, do fortalecimento da organização social e do gerenciamento de ações que conciliem a conservação dos recursos naturais com o desenvolvimento econômico, político-institucional, jurídico e sociocultural. (CAXIAS DO SUL, 2013a, p. 2).

Nesse contexto, dentro do escopo do plano, foram traçadas medidas para a conservação e recuperação do bioma, assim como para pautar cientificamente o uso do solo e o desenvolvimento municipal, com a finalidade de aumentar a qualidade de vida da população, além de permitir que os impactos ambientais gerados pelo município sejam compensados por meio de ações eficientes que proporcionem ganhos ambientais. (CAXIAS DO SUL, 2013a, p. 2).

Considera-se que os objetivos e medidas na esfera do plano estão em consonância com a ideia de relação de cooperação entre instrumentos de políticas públicas ambientais e ordenamento territorial de acordo com os ditames do desenvolvimento sustentável, na medida em que buscam equilibrar os aspectos ambiental, econômico e social.

Conforme mencionado anteriormente, a implantação do CAR no município de Caxias do Sul integra o PMMA. Num universo de 4.260 imóveis rurais (segundo o Censo Agropecuário de 2011), dos quais 82% são pequenas propriedades, a Prefeitura Municipal, por meio da Secretaria do Meio Ambiente, fez um planejamento com o cronograma para o cumprimento de seus objetivos. A primeira etapa, denominada de Fase de Experimentação, consistiu na produção de um diagnóstico, juntamente com a indicação de áreas prioritárias para conservação e recuperação. Sua duração foi de três anos e priorizou a avaliação dos espaços territoriais, a elaboração do Cadastro Ambiental Rural com o desenho georreferenciado dos remanescentes e estudo de corredores ecológicos, além da avaliação, compilação e atualização das quatorze metas dispostas pelo artigo 2º do Decreto Municipal 16.054/2012⁶³. (CAXIAS DO SUL, 2013a, p. 9).

⁶³ Art. 2º O Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica tem como objetivo geral formular, implementar e monitorar programas ambientais que direcionarão as políticas públicas de planejamento e gestão ambiental do Município, sendo seus objetivos específicos:

I – identificar e diagnosticar o estado atual de conservação das áreas de remanescentes florestais;

II – mapear os remanescentes florestais;

III – priorizar áreas para conservação e recuperação ambiental classificando-as de acordo com sua relevância biológica;

IV – indicar áreas destinadas ao lazer, educação e cultura, de forma a integrar a comunidade com as práticas ambientais do Plano da Mata Atlântica;

V – realizar ações de recuperação de áreas, de corredores de biodiversidade e plano de controle de espécies exóticas invasoras;

VI – criar um sistema municipal de unidades de conservação e recuperação da mata atlântica integrando ações públicas e privadas;

VII – direcionar e gerir de forma integrada medidas compensatórias geradas por empreendimentos nas áreas prioritárias do Plano, conforme as ações previstas em cada uma delas;

VIII – preservar e recuperar Áreas Protegidas, em especial aquelas integrantes da Zona de Águas e Zona de Interesse Ambiental, e as áreas frágeis por meio do mapeamento geológico-geotécnico da área urbana;

Analisando a base de dados pública do CAR em Caxias do Sul no endereço eletrônico do Serviço Florestal Brasileiro, constata-se, que até 30/11/2017 havia mais de 4.900 imóveis cadastrados, ou seja, o número de cadastramentos superou, inclusive, a estimativa de imóveis rurais existentes no município de Caxias do Sul feita pelo Censo Agropecuário de 2016.⁶⁴

No PMMA de Caxias do Sul, volume 2 (2013b, p. 79), afirma-se que o CAR é oferecido sem custos para todos os estabelecimentos rurais, com informações aprimoradas e seguindo os ditames da legislação federal.

Considerando o exposto, faz-se necessário destacar um derradeiro aspecto:

Em função da formação geomorfológica, constata-se que os locais mais afetados englobam, principalmente as áreas de preservação permanente dos cursos d'água, sobretudo pelo fato destas áreas apresentarem relevo mais plano e solos mais produtivos. Neste sentido, observa-se que os exíguos fragmentos florestais remanescentes encontram-se pulverizados na paisagem, ocupando, zonas de transição ecológica entre as áreas rurais, urbanas e de relevante interesse ambiental, conforme Plano Diretor do Município. (CAXIAS DO SUL, 2013b, p. 79).

O ponto a ser salientado é a questão da transição ecológica entre as áreas rurais, urbanas e de relevante interesse ambiental. Caxias do Sul vem passando, ao longo de sua história, por uma expansão urbana. Atualmente, áreas anteriormente rurais dão espaço a loteamentos e demais construções, passando a ser consideradas urbanas. Ocorre, entretanto, que áreas contíguas às novas áreas urbanas continuam sendo utilizadas para atividades rurais. Desse modo, em propriedades próximas, convivem, na prática, a zona urbana e a zona rural. Para demonstrar essa situação, o ANEXO C traz um mapa de Caxias do Sul com as delimitações entre a sede, os

IX – planejar a ocupação sustentável das áreas de preservação permanente urbanas de forma a garantir que estas áreas atendam sua função ambiental;

X – identificar as propriedades rurais do Município por meio de mapeamento e cadastramento ambiental rural, identificando aquelas propícias para parcerias na conservação e preservação da Mata Atlântica;

XI – implantar atividades de Ecoturismo e Educação Ambiental;

XII – buscar a implementação de incentivos fiscais e pagamentos por serviços ambientais;

XIII – promover a atualização constante dos estudos e relatórios de diagnóstico envolvendo os remanescentes de Mata Atlântica e sua conectividade;

XIV – monitorar permanentemente a sua implementação, de forma a permitir os ajustes, as revisões e atualizações necessários ao longo do tempo.

⁶⁴ Cabe ressaltar que o fato de terem sido cadastrados mais imóveis do que os registrados no Censo Agropecuário de 2011 pode se dar por dois motivos. O primeiro é o aumento no número de propriedades rurais entre 2011 e 2017, seja por desmembramento, transmissão ou outras razões. O segundo é a possibilidade de sobreposição de área entre cadastros, situação ocorrida em várias regiões do Brasil. Como o cadastro é autodeclaratório, é possível que a mesma área seja cadastrada duas vezes por proprietários diferentes. Esse é o motivo principal de o CAR passar por uma segunda fase, a de validação dos cadastramentos pelo Poder Público.

distritos, a zona urbana e a zona rural do município. Esse mapa está incluído no Plano Diretor de Caxias do Sul.

E com relação ao Cadastro Ambiental Rural? Ele deve ser efetuado se o imóvel estiver em área de expansão urbana ou mesmo em área urbana? A resposta é sim, pois para efeitos de inscrição no CAR, o fator determinante é a destinação do imóvel. Em outras palavras, se ele estiver sendo ou possa ser empregado na produção agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, será necessário fazer o cadastramento, conforme disposto no artigo 4º, I⁶⁵ da Lei 8.629/1993. (SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO, 2017).

Outro ponto a ser destacado é o fato de que o mapeamento da zona rural do município obtido a partir dos dados do CAR pode ajudar a definir quais serão as áreas de expansão urbana designadas nas futuras revisões do Plano Diretor. O próprio Secretário do Meio Ambiente de Caxias do Sul na gestão que coordenou a realização do CAR no município, Adivandro Rech, afirmou, em participação num seminário sobre o primeiro ano do Código Florestal, realizado na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, que a ideia não é aguardar passivamente, pois os vetores de desenvolvimento não esperam. O crescimento é rápido. Por esse motivo, a proposta não é trabalhar o CAR como um simples cadastro. Não é tão somente saber a situação do município. É utilizar esse conhecimento para planejar a expansão do perímetro urbano, para preparar as áreas que serão utilizadas, bem como quais atividades poderão ser realizadas. (SEMINÁRIO UM ANO DE VIGÊNCIA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL, 2013, p. 32-33).

Diante do exposto, conclui-se que o Cadastro Ambiental Rural é um importante aliado tanto em termos de diagnóstico quanto de planejamento. Pode ser utilizado como instrumento de ordenamento territorial. O ato de transformar o cumprimento de uma obrigação legal em oportunidade de planejar o crescimento e a ocupação de um município de forma mais sustentável é o que deve ser intentado, por uma questão de eficiência e, por último, mas não menos importante, para a preservação ambiental como um todo, incluindo o direito das presentes e futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

⁶⁵ Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial.

4 DEMOCRACIA DELIBERATIVA E CADASTRO AMBIENTAL RURAL

Este capítulo pretende tratar da base teórica escolhida para elaborar o presente trabalho, ou seja, a democracia deliberativa. Serão abordadas as espécies de racionalidade especificadas por Habermas, com ênfase na racionalidade comunicativa, fulcral para o procedimento da democracia deliberativa, em que o diálogo é elemento fundamental para a tomada de uma decisão.

Também sobre o procedimento deliberativo, serão explicitadas suas condições de realização, bem como os princípios que o regem, D (princípio do discurso), a respeito da aquiescência dos atingidos pela norma ou decisão e U (princípio da universalização), sobre a fundamentação da decisão.

Posteriormente, será feita uma exposição das formas utilizadas para aplicar a democracia deliberativa. Buscar-se-á discutir o elemento subjetivo da deliberação, isto é, como pode se dar a participação e como torná-la o mais ampla possível. Serão descritas diferentes experiências deliberativas, com foco em uma delas, o projeto *Non rifiutarti di scegliere*, desenvolvido na região de Turim, na Itália, o qual será explicado em detalhes, com suas respectivas fases, especificidades, procedimentos e resultados.

Por fim, será esmiuçada a questão do Cadastro Ambiental Rural e da estratégia adotada em Caxias do Sul para fazer com que o instrumento transcendesse o objetivo de formar uma base de dados a respeito da zona rural do município e se transformasse em auxiliar do zoneamento ambiental, do ordenamento territorial em sentido amplo, bem como em uma forma de envolver os cidadãos atingidos por essa obrigatoriedade no sentido de compreender a importância da preservação ambiental. Ressalta-se que a temática do Cadastro Ambiental Rural tangenciou a pesquisa ao longo de cada item trabalhado. Buscou-se demonstrar a relação entre o CAR e a democracia deliberativa de forma sistemática, sendo agora expostos os fundamentos dessa teoria, bem como a aplicação de sua lógica ao caso específico, o CAR, destacando-o também como instrumento da Administração Pública para a proteção ambiental, para uma atuação estatal proativa e para a busca de sustentabilidade.

4.1 DEMOCRACIA DELIBERATIVA EM HABERMAS: DO PROCEDIMENTO À FUNDAMENTAÇÃO

O marco teórico basilar do presente trabalho é Habermas, por meio da sua proposição de uma democracia deliberativa, materializada através de um procedimento ideal no qual ocorre o uso da linguagem voltado ao entendimento, à formação de consensos. Essa lógica, todavia, depende de uma forma específica de racionalidade, denominada comunicativa.

De acordo com Habermas, não se pode afirmar que sempre existe uma conexão entre racionalidade comunicativa e linguagem, pois nem todo o uso de linguagem é comunicativo e nem toda a comunicação linguística tem por escopo o entendimento mútuo na base de pretensões de validade intersubjetivamente reconhecidas. (2004, p. 125).

Com o objetivo de concretizar o procedimento deliberativo, surge a necessidade de ser desenvolvida uma racionalidade voltada ao entendimento e não ao mero alcance de finalidades específicas. Oliveira Júnior e Souza (2016, p. 110-117) descrevem, com fulcro em Habermas, três tipos de racionalidade, que são a epistêmica, a teleológica e a comunicativa.

Na espécie denominada epistêmica, a racionalidade de uma proposição é determinada pela possibilidade de fundamentá-la. Em outras palavras, não basta afirmar que algo é verdadeiro ou falso. É necessário explicar o porquê. Segundo Habermas (2004, p. 104), nem sempre opiniões ou convicções racionais são juízos verdadeiros, pois em sociedades sob condições de pensamento pós-metafísico⁶⁶ todo o saber é falível sob a perspectiva de uma terceira pessoa. Ele também afirma (2004, p. 104):

[...] Quem compartilha concepções que se revelam falsas não é o *eo ipso* irracional: irracional é quem defende suas opiniões dogmaticamente, se prende a elas mesmo vendo que não pode fundamentá-las. Para qualificar uma opinião como racional basta que, no contexto de justificação dado, ela possa por bons motivos ser tida como verdadeira, ou seja, racionalmente aceita. [...] (Grifo do autor).

Oliveira Júnior e Souza (2016, p. 111) citam um exemplo desse tipo de racionalidade.

⁶⁶ Para Habermas (1997, p. 101): “De fato, a positividade do direito pós-metafísico também significa que as ordens jurídicas só podem ser construídas e desenvolvidas à luz de princípios justificados racionalmente, portanto universalistas.”

Na racionalidade epistêmica pode-se enquadrar as opiniões proferidas por técnicos em relação àquilo que acreditam ser efetivo para proteger o meio ambiente. Um profissional pode dizer, por exemplo, que devem variar as espécies de plantas em determinado terreno para que os nutrientes do solo sejam renovados. Essa opinião será *racional* se ele puder explicar os motivos que o fazem pensar assim, trazendo estudos e pesquisas de sua área de atuação que o comprovem. No entanto, outro técnico pode apresentar um ponto de vista diverso ou outras condições nas quais não se aplicam a teoria do primeiro. Ele estaria demonstrando a *falsidade* daquele provimento, mas sua racionalidade se manteve. (Grifo dos autores).

Verifica-se, pois, que a veracidade ou falsidade de uma proposição não necessariamente coincidem com a sua racionalidade. Habermas (2004, p. 102) assevera:

[...] Uma pessoa se exprime racionalmente na medida em que se orienta performativamente por pretensões de validade; dizemos que ela não apenas se comporta racionalmente, mas que é racional, quando pode prestar contas de sua orientação por pretensões de validade. [...]

A espécie de racionalidade denominada teleológica, por sua vez, tem por característica principal o fato de as ações serem intencionais e visarem à consecução de uma meta estabelecida. Faz-se a ressalva de que mesmo que a ação não gere as consequências desejadas, ela continua sendo considerada racional, contanto que o agente a tenha desenvolvido de acordo com os meios planejados para a consecução dos fins. (HABERMAS, 2004, p. 106). O autor ressalta também:

Desse modo, um ator bem-sucedido agiu racionalmente se (a) sabe por que teve êxito (ou por que teria podido realizar a meta estabelecida sob condições normais), e se (b) esse saber motiva (ao menos em parte) o ator de modo tal que ele execute sua ação por razões que ao mesmo tempo podem explicar seu êxito possível. (HABERMAS, 2004, p. 106).

Oliveira Junior e Souza (2016, p. 112) citam um exemplo de racionalidade teleológica:

Note-se que a racionalidade teleológica não se fixa nos fins, mas nos meios alocados para seu alcance. Assim, se existe uma proposta de aprovar o desmatamento de uma área para se obter maior área de plantio, haverá racionalidade teleológica se aquele meio for suficiente para alcançar esse fim.

É importante ter isso em mente, pois no processo deliberativo, interesses privados não podem estar travestidos de coletivos, visto que numa deliberação ideal, os participantes devem ter condições de identificar a finalidade que se está buscando com os meios apresentados. (OLIVEIRA JUNIOR; SOUZA, 2016, p. 112).

A partir do exposto, infere-se que o pensamento teleológico funda sua racionalidade na busca de objetivos através de meios pré-determinados.

Por fim, há a terceira forma de racionalidade, denominada de comunicativa. Trata-se de uma racionalidade calcada na validade da fala, objetivando a criação de condições formais para um consenso racionalmente motivado, “[...] horizonte no interior do qual todos podem se referir a um único e mesmo mundo objetivo”. (HABERMAS, 2004, p. 107).

A racionalidade inerente à ação comunicativa exige a prática da argumentação, que permite que os participantes se expressem sem utilizar meios de imposição. A meta do falante é conseguir ser compreendido pelo ouvinte e, se possível, aceito. A geração de um efeito, de uma mudança sobre o ouvinte, pode ocorrer, mas não é requisito para a existência de uma racionalidade comunicativa, visto que os participantes da deliberação desfrutam da liberdade de poder dizer não. (OLIVEIRA JUNIOR; SOUZA, 2016, p. 113).

Quando o falante preocupa-se em demonstrar o que quer dizer com uma expressão, ou seja, sua intenção, executa uma das facetas da racionalidade comunicativa. Isso porque a intenção poderá revelar, ao invés de um ato de fala dirigido ao entendimento mútuo, um ato teleológico, se a fala for meramente um meio escolhido pelo falante para alcançar um fim por ele almejado. Ao revelar sua intenção o falante permite o conhecimento de vivências subjetivas às quais ele tem acesso privilegiado, construindo a pretensão de veracidade do ato de fala. [...] (OLIVEIRA JUNIOR; SOUZA, 2016, p. 114).

Nota-se, portanto, que há uma interligação entre estruturas. A racionalidade teleológica, por exemplo, pode utilizar-se da estrutura da racionalidade comunicativa. E nesse contexto, como reconhecer o uso comunicativo da linguagem?

Habermas (2004, p. 107) estabelece alguns critérios, a serem detalhados mais adiante. Além disso, afirma que o uso comunicativo de expressões linguísticas tem capacidades além da mera expressão de intenções do falante. Pode também representar estados da coisa e até mesmo estabelecer relações interpessoais com uma segunda pessoa. Menciona, ainda:

[...] Nisso se espelham os três aspectos do entender-se/com alguém/a respeito de algo. O que o falante quer dizer com uma expressão vincula-se tanto com o que é literalmente dito quanto com a ação como a qual deve ser visto o dito. Há então uma relação tripartite entre a significação de uma expressão e (a) o que se quer dizer com ela, (b) o que se diz nela e (c) a forma de sua aplicação na ação de fala. Com seu ato de fala, o falante procura se entender a respeito de algo com um ouvinte. (Grifo do autor). (HABERMAS, 2004, p. 107).

Em outras palavras, no uso linguístico orientado para o entendimento mútuo, o falante busca ser compreendido pelo ouvinte e, se possível, ser aceito por ele. Habermas chama isso de meta ilocucionária⁶⁷. (HABERMAS, 2004, p. 108).

Pode-se dizer que o ato de fala tem por objetivo fazer o falante se entender com o ouvinte a respeito de algo. A linguagem não se presta apenas à representação. É acrescentada a dimensão social da intersubjetividade, ou seja, quem comunica, comunica algo a alguém. (ROSSETTI, 2010, p. 185).

Oliveira Junior e Souza (2016, p. 114) afirmam que a expectativa normativa da racionalidade comunicativa está na busca de um entendimento mútuo, o qual se dá através de atos de fala compreensíveis e aceitáveis.

Rossetti ressalta também que a meta do falante não é alcançada de forma causal, visto que o ouvinte é livre para aceitar ou não o argumento apresentado. O sucesso ilocucionário, todavia, indica a racionalidade da utilização da linguagem utilizada para buscar um entendimento e, concomitantemente, a responsabilidade dos participantes da interação nos processos de entendimento. De acordo com Ferry:

[...] o que está em jogo nos processos de intercompreensão é a questão ética de reconhecimento recíproco dos participantes da interação, de forma que o sentido da prática comunicativa estaria situado sob um pressuposto geral de responsabilidade. (2007, p. 41).

Ante o exposto, é possível compreender a máxima pela qual a legitimidade de uma norma depende da concordância de todos os seus destinatários. Vê-se que a aquiescência gera responsabilidade, na medida em que as partes concordaram livre e conscientemente com argumentos utilizados para chegar a um entendimento.

Ademais, a participação e a multiplicidade de opiniões por ela ocasionada têm por consequência a maior eficácia e eficiência das normas. Sob o prisma da eficiência, pode-se afirmar que a elaboração de normas afastada da realidade de seus destinatários gera um alto risco de ineficiência, visto que os destinatários da norma convivem com o problema a ser resolvido por ela, de modo que possuem conhecimento de causa para discuti-lo, bem como para opinar sobre qual conteúdo a norma deve ter para solucionar o problema. (SOUZA, 2013a, p. 111-112).

⁶⁷ A expressão é derivada da classificação de atos de fala feita por Austin. As espécies elencadas por ele são os atos locucionários (representam a simples narração de algo; os atos ilocucionários (consistem na realização de um ato através da fala) e os atos perlocucionários (são atos de fala que geram consequências, tais como o convencimento ou a persuasão). (AUSTIN, 1979, p. 85-100). Sendo assim, os atos ilocucionários, além de dizer algo, podem perguntar, prometer, declarar, etc. Dizer e fazer tornam-se sinônimos.

No caso do Cadastro Ambiental Rural, por exemplo, proprietários rurais e posseiros são destinatários da norma. Entre eles, há muitos agricultores, pecuaristas, em suma, pessoas que se utilizam da terra como fonte de renda e subsistência. Esses indivíduos possuem uma visão sobre o problema da ameaça ao meio ambiente e sobre a solução proposta pela norma vigente que provavelmente não é a mesma de governantes, de ONGs ambientalistas ou de partidos políticos, por exemplo. Essas diferentes visões já foram, inclusive, explicitadas no primeiro capítulo deste trabalho, quando se tratou das ADIs relativas ao Código Florestal em tramitação no STF.

Indivíduos que trabalham em atividades ligadas à terra vivem esse problema diariamente, sentem suas consequências diretas e, muitas vezes, contribuem para causá-lo. Por sua ligação direta ao meio ambiente e por terem a necessidade de utilizar o fator de produção terra para a sua própria sobrevivência, chamá-los à discussão sobre a criação ou sobre a implementação de uma norma que os atinge é de grande importância para a eficiência desta, de modo que podem ser agregados à norma pontos anteriormente despercebidos aos olhos do legislador ou do órgão governamental responsável por sua implementação, visto que o conhecimento construído cotidianamente a partir do desenvolvimento de uma atividade econômica ou social pode complementar o conhecimento erigido a partir de teorias e aplicado de forma geral e abstrata.

O chamamento à discussão dos destinatários diretos da norma também é fundamental para a maior eficácia desta. Souza (2013a, p. 112-113) ressalta que há mais chances de que a norma seja cumprida se seus destinatários também se considerarem seus autores. Se não houver nenhuma ligação desse gênero com os destinatários e a norma simplesmente for imposta, aumenta o risco de ineficácia. A participação aumenta a aceitação da norma.

Verifica-se também, a partir do conteúdo explicitado, o que pode ser definido como comportamento racional em uma deliberação. Segundo Habermas (2012a, p. 36-37):

[...] Ora, uma asserção pode ser designada racional somente quando o falante satisfaz a condição necessária para que se alcance o fim ilocucionário, qual seja chegar a um entendimento mútuo sobre alguma coisa do mundo com pelo menos mais um participante da comunicação; a ação orientada para um fim, por sua vez, só pode ser designada racional quando o ator satisfaz as condições necessárias para a realização da intenção de intervir no mundo de forma bem-sucedida. [...]

Além disso, a racionalidade pode ser explicada também pela atitude do participante. Aquele que possui comportamento racional mostra-se aberto aos argumentos. Reconhece a força de suas razões ou as replica. O participante que não apresenta comportamento racional, por outro lado, costuma ignorar argumentos e razões, replicando-os com asserções dogmáticas. (OLIVEIRA JUNIOR; SOUZA, 2016, p. 116-117).

Habermas defende que o conceito de fundamentação está diretamente ligado ao de aprendizado. Uma pessoa racional age de modo eficiente e exterioriza opiniões fundamentadas. Porém, essa capacidade deve estar ligada à habilidade de aprender a partir dos fracassos, da refutação de hipóteses e do insucesso. (HABERMAS, 2012a, p. 49).

Em suma, a argumentação permite que se passe por um processo de aprendizagem por meio do qual é possível adquirir conhecimentos teóricos e visão moral; ampliar e renovar uma linguagem avaliativa; superar delírios e dificuldades de compreensão. Através desse procedimento, poder-se-ia criar um discurso com base num diálogo argumentativo de livre contestação argumentativa. (OLIVEIRA JUNIOR; SOUZA, 2016, p. 117).

Habermas também fala sobre o que seria o procedimento ideal de deliberação e decisão, com esteio na teoria de Cohen, autor que estabeleceu alguns postulados procedimentais. Primeiramente, cabe destacar que as deliberações são realizadas por meio da troca de informações e argumentos entre as partes, devendo estas examinar criticamente as propostas apresentadas. Em segundo lugar, todos os possíveis interessados nas decisões devem ter iguais chances de acesso a participar, ou seja, a deliberação deve ser pública e inclusiva. Ressalta-se, ainda, que as deliberações devem ser livres de coerções externas, estando seus participantes sujeitos apenas às regras procedimentais da própria deliberação. Além disso, não deve haver coerções internas, de modo que os participantes possam se manifestar e que a força dos argumentos seja a balizadora das decisões. (HABERMAS, 1997b, p. 28-29).

Tendo por base os postulados procedimentais descritos por Habermas, Lah (2017) classifica as normas do discurso argumentativo em três categorias, as quais são a imparcialidade/universalização, a veracidade e a dialogicidade.

As regras de imparcialidade são as seguintes:

1 - Nenhum falante deve se contradizer.

2 – Cada falante que aplique uma característica F a um objeto A deve estar disposto a aplicar F a outro objeto que sob todos os aspectos relevantes seja igual a A.

3 – Diferentes falantes não podem usar a mesma expressão em significados diferentes.

As regras da veracidade, por sua vez, são:

1 – Cada falante pode afirmar somente algo em que ele mesmo acredita.

2 – Quem expõe uma assertiva ou uma norma que não seja objeto da discussão deve apresentar uma razão para tal.

Por fim, destacam-se também as regras da dialogicidade.

1 – Qualquer sujeito capaz de se expressar e de agir pode tomar parte na discussão.

2 – Qualquer um pode problematizar sobre qualquer afirmação.

3 – Qualquer um pode introduzir na discussão qualquer afirmação.

4 – Qualquer um pode externar suas disposições, seu desejos e suas necessidades.

5 – Não é permitido impedir um falante através de coação interna ou externa à discussão de exercitar os direitos descritos nos itens anteriores.

Além disso, deve-se mencionar também outras condições apontadas por Habermas, que consideram o aspecto político das deliberações. Ele afirma que as deliberações políticas têm de ser concluídas em algum momento. Para isso, caso não haja consenso, a decisão pode se dar pelo voto majoritário, a menos que a minoria consiga convencer a maioria a mudar de ideia. Outro ponto a comentar é o fato de que a força consensual dos argumentos provém de tradições e formas de vida comuns anteriores à deliberação, mas não somente dessas fontes, pois no próprio procedimento deliberativo, pode haver transformação de preferências e enfoques pré-políticos, bem como interpretações de necessidades. Por fim, todas as matérias passíveis de discussão podem vir à tona em uma deliberação, até mesmo temas com alguma face tradicionalmente considerada privada. (HABERMAS, 1997b, p. 30).

A esse respeito, Souza (2013, p. 75) reforça a necessidade do discurso político debater sobre a mais vasta gama possível de questões. Isso porque se os debates excluíssem temas considerados privados, haveria o risco de assuntos como a violência doméstica e a proteção ambiental (em caso de conflito com a propriedade privada, por exemplo) não poderem ser objetos de deliberação, não obstante sua ocorrência atinja a sociedade como um todo.

Após ter sido exposta a forma de racionalidade pela qual Habermas defende que ocorra a deliberação, faz-se mister mencionar, ainda que brevemente, a

contextualização da racionalidade comunicativa, a fim de posteriormente demonstrar os conceitos e aplicações do Princípio U.

Habermas faz uma divisão entre filosofia metafísica e pós-metafísica⁶⁸. Enquanto as ideias de cunho metafísico baseavam sua moral na racionalidade epistêmica, ou seja, com fundamento final em algo transcendental, Habermas propôs um modelo pós-metafísico⁶⁹, ou seja, cujo fundamento moral não fosse divino ou transcendental, mas calcado em um princípio de cunho universal, semelhante ao imperativo categórico de Kant e no qual houvesse um procedimento em pudesse haver a predominância da racionalidade comunicativa em detrimento de formas de comunicação epistêmicas ou meramente teleológicas.

Cabe ressaltar que a ascensão de ideias filosóficas pós-metafísicas favoreceu a predominância de uma racionalidade teleológica, pela qual, conforme já mencionado, as ações são intencionais e visam ao cumprimento de um objetivo pré-estabelecido. De acordo com Souza (2013b, p. 29): “[...] Assim, enquanto a fundamentação da moral estava relacionada a preceitos transcendentais, a razão servia para fundamentar as convicções (razão epistêmica); no empirismo clássico, a razão precisava fundamentar as ações (ação instrumental ou teleológica).”

Isso, contudo, pode vir a gerar conflitos na medida em que cada indivíduo tem objetivos diferentes e até mesmo antagônicos. Desse modo, deve-se partir, na tomada de decisões, para uma nova forma de racionalidade, a comunicativa, em que haja discursos racionais com observância dos princípios D e U.

A ética do discurso, proposta por Habermas, com esteio na racionalidade comunicativa, baliza a validade no procedimento argumentativo. Esse procedimento é composto por dois princípios, que são o Princípio D (discurso) e o Princípio U (universalização).

O Princípio D estabelece que somente podem ser consideradas válidas as normas que poderiam receber a aprovação de todos os sujeitos atingidos por ela, ao

⁶⁸ Embora não constitua um objetivo do trabalho aprofundar os conceitos envolvendo a metafísica e a pós-metafísica em Habermas, cabe esclarecer que, segundo Puntel (2013), a expressão metafísica assume diferentes acepções na atualidade e que Habermas identifica a metafísica com a filosofia moderna da subjetividade e da consciência. Ainda segundo Puntel (2013, p. 179), Habermas menciona a metafísica como uma preocupação filosófica central desde a época da Grécia antiga, porém seu enfoque majoritário é na era pós-kantiana, aproximando a metafísica da filosofia da subjetividade ou consciência.

⁶⁹ Sobre a necessidade de mudança de paradigma com relação ao fundamento moral de uma sociedade, Habermas (2002, p. 19) assevera que com a passagem para o pluralismo ideológico, a validação de regras morais obrigatórias para todos não pode mais ser explicada e fundamentada por interpretações que pressuponham a existência de um deus transcendental.

passo que o Princípio U assume um papel de mostrar como as normas podem ser fundamentadas. Nas normas válidas, devem poder ser aceitos por todos os resultados e as consequências secundárias que derivam da sua observância universal. (Lah, 2017).

Falando especificamente do Princípio D, cabe tecer algumas observações de cunho conceitual. Para Habermas (1997a, p. 142), os atingidos pela norma são todos aqueles passíveis de ter seus interesses afetados pelas prováveis consequências da regulamentação de uma prática geral através de normas. Discurso racional, por sua vez, consiste em toda a tentativa de entendimento sobre pretensões de validade ocorrida em um contexto comunicativo no qual seja permitida a liberdade de contribuições, informações, argumentos e temas, no interior de um espaço público. Salienta-se também que as regras do princípio discursivo são procedimentais e não de valores. Buscam garantir condições que permitam a participação e cooperação social entre diversas pessoas, considerando a premissa de que normas válidas são resultados de um procedimento de que todos podem participar.

Sobre isso, Habermas afirma que a criação de um princípio do discurso pressupõe a possibilidade de julgar questões práticas de modo imparcial e racional. O próprio princípio está fundado em condições simétricas de reconhecimento de formas de vida estruturadas comunicativamente. Ele acrescenta que dependendo do questionamento e, conseqüentemente, do tipo de argumento, pode haver distinção entre diferentes tipos de discurso e de negociações que irão regular o procedimento. De acordo com o contexto, são definidas regras que permitem uma resposta a problemas éticos, morais e pragmáticos. (HABERMAS, 1997a, p. 143-144).

Verifica-se, pois, que essas regras de argumentação aplicadas a cada caso são responsáveis pela operacionalização do princípio do discurso. Quando, porém, uma regra de argumentação for preenchida com um conteúdo de fundamentação moral, o princípio do discurso assume a forma de um princípio da universalização. (HABERMAS, 1997a, p. 144).

Habermas (1989, p. 147) propõe a seguinte formulação:

(U) Toda norma válida tem que preencher a condição de que as consequências e efeitos colaterais que previsivelmente resultem de sua observância *universal*, para a satisfação dos interesses de *todo* indivíduo possam ser aceitas sem coação por *todos* os concernidos. (Grifo do autor).

A partir disso, vê-se que o princípio U está ligado à fundamentação das normas. Persch (2009, p. 77) menciona:

O objetivo de Habermas com o princípio da Universalização é introduzir uma regra de argumentação com a qual, em discursos práticos e com melhores fundamentos ou argumentos, se possa convencer os outros participantes do diálogo. Mas, para fundamentar o princípio da Universalização é necessário o princípio Discursivo, porque este já pressupõe (a priori) a possibilidade de uma formação consensual mediante as regras discursivas que, se forem seguidas, resultam em atos ideais de fala. Portanto, Habermas considera o princípio da Universalização como um “princípio-ponte” e, se (U) pode ser implicado pelo princípio Discursivo (D), então a universalização de uma norma, que é o que determina sua validade e legitimidade, está fundamentada.

A ideia de universalização da norma adotada por Habermas provém do pensamento de Kant. Porém, faz-se necessário esclarecer previamente alguns pontos. Como já mencionado ao longo do texto, Souza (2013b, p. 29) destaca que a fundamentação da moral ligada a aspectos transcendentais era guiada pela razão epistêmica (a razão se prestava a fundamentar as convicções), ao passo que num contexto de predominância da razão teleológica, a razão precisava fundamentar as ações.

Com relação à racionalidade dos fins, ou seja, teleológica, Aristóteles identificou o que seria a virtude⁷⁰, definindo o bem como um meio-termo⁷¹ e afirmando que para se conquistar as coisas nobres da vida, deve-se agir retamente.

Essa concepção gera um questionamento. Como pode definido o meio-termo em uma sociedade plural? Isso não geraria arbitrariedade no conceito de bem?

Souza (2013b, p. 31) afirma: “Para evitar os perigos das concepções parciais do *bem*, Habermas propõe um modelo imparcial para buscar o que é bom para todos, baseado no *reino dos fins* kantiano. [...]”. (Grifo do autor).

A expressão “concepções parciais do bem” leva à oposição de Habermas a enfoques neo-aristotélicos. Isso porque Aristóteles defendia que toda a ação e todo o propósito visam a algum bem e que para alcançá-lo mais facilmente, dever-se-ia conhecê-lo. Desse modo, ele definiu que a “reta razão” deveria ser a ação orientada

⁷⁰ Reproduz-se trecho explicitando a concepção de Aristóteles sobre a virtude.

“Também nossa concepção se harmoniza com a dos que identificam a felicidade com a virtude em geral ou com alguma virtude particular, pois a felicidade é a atividade conforme à virtude. [...] E do mesmo modo como nos Jogos Olímpicos não são os homens mais belos e os mais fortes que conquistam a coroa, mas os que competem (pois é no meio destes que surgirão os vencedores), assim também as coisas nobres e boas da vida só são conquistadas pelos que agem retamente”. (ARISTÓTELES, 2005, p. 29).

⁷¹ Reproduz-se trecho da obra de Aristóteles, em que ele expõe a definição de meio-termo.

“Assim, explicamos suficientemente que a virtude é um meio-termo, em que sentido devemos entender esta expressão, e que é um meio-termo entre dois vícios, um dos quais envolve excesso e o outro falta, e isso porque a natureza da virtude é visar à mediania nas paixões e nos atos. Por conseguinte, não é fácil ser bom, pois em todas as coisas é difícil encontrar o meio”. (ARISTÓTELES, 2005, p. 54).

pelo meio termo, pois a ação que se afasta dos extremos seria única em relação a todos os homens. (SOUZA, 2013b, p. 29-30).

O problema dessa lógica, segundo Habermas, é que o ideal de bem comum tolheria as preferências de cada indivíduo, enfraquecendo o “eu” e fortalecendo o “nós”. Esse fator, em sociedades complexas e multiculturais, impediria a expressão de diferentes conceitos do que é bom ou do que é considerado uma vida boa. Sendo assim, ele propôs um modelo que busca a imparcialidade.

É por esse motivo que Habermas (1989, p. 84) trabalha com a ideia subjacente ao pensamento de Kant, a qual busca dar conta do caráter impessoal ou universal dos mandamentos morais válidos. Assevera:

[...] O princípio moral é compreendido de tal maneira que exclui como inválidas as normas que não possam encontrar o assentimento qualificados de todos os concernidos possíveis. O princípio-ponte possibilitador do consenso deve, portanto, assegurar que somente sejam aceitas como válidas as normas que exprimem uma *vontade universal*; é preciso que elas se prestem, para usar a fórmula que Kant repete sempre, a uma “lei universal”. (Grifo do autor). (HABERMAS, 1989, p. 84).

Habermas desenvolve esse preceito a partir de Kant, segundo o qual “O imperativo categórico é portanto só um único, que é este: Age apenas segundo uma máxima tal que possas ao mesmo tempo querer que ela se torne lei universal”⁷². (2009, p. 62).

Cabe observar, ainda, que para Habermas, a formulação do princípio da universalização tem por objetivo a realização cooperativa da argumentação de que se trata em dado caso. Sendo assim, o falante deve, em lugar de prescrever aos demais como válida uma máxima que ele considera lei universal, apresentar essa mesma máxima aos demais participantes da deliberação para o exame discursivo de sua pretensão de universalidade. Em outras palavras, o preponderante não é o que o indivíduo pretende que seja lei universal, mas sim o que todos querem, por meio de comum acordo, reconhecer como tal. (HABERMAS, 1989, p. 88).

Diante do exposto, verifica-se que os dois princípios basilares da democracia deliberativa de Habermas, D e U, estão diretamente ligados, definido o procedimento e a fundamentação dos argumentos.

⁷² Deve-se ressaltar que para Kant, há somente um imperativo categórico fundamental, todavia deste derivam-se outros imperativos categóricos, os quais, no entanto, não constituem objeto de estudo desta pesquisa.

Conclui-se que, expostos os preceitos que norteiam a democracia deliberativa, criou-se o arcabouço para que, no subcapítulo subsequente, trate-se da aplicação dessa teoria com seus diversos matizes e contextos. Além disso, buscar-se-á demonstrar a viabilidade de aplicar a lógica deliberativa na implementação do Cadastro Ambiental Rural e, por extensão, na implantação de políticas públicas de cunho ambiental no Brasil.

4.2 APLICAÇÃO DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA: EXPERIÊNCIAS E POSSIBILIDADES

Este subcapítulo tem por objetivo demonstrar a aplicação da democracia deliberativa ou, ao menos, de uma lógica deliberativa no plano fático, analisando suas forças e fraquezas, bem como sua viabilidade. Para tal, primeiramente será feita a discussão sobre a participação na deliberação, ou seja, sobre quem são os sujeitos aptos à participação e sobre a possibilidade de incluir todos os destinatários da norma no processo deliberativo. Para tal, serão utilizadas obras de José Luis Martí, Leonardo da Rocha de Souza e Luigi Bobbio.

Em um segundo momento, será feito um detalhamento sobre um caso concreto em que a democracia deliberativa foi eleita como instrumento para auxiliar na escolha de locais que abrigariam um incinerador e um aterro na região de Turim, Itália. Tal experiência deliberativa foi conduzida por uma comissão que contou, entre outros membros, com Luigi Bobbio. É com base em sua obra que será feita a descrição do que ocorreu nesse caso, incluindo o procedimento adotado e análise sobre seu resultado.

Há muitos argumentos favoráveis ao procedimento deliberativo. Diz-se que ele produz decisões melhores, pois permite redefinir os problemas e criar soluções inovadoras, inacessíveis pelos processos tradicionais de decisão. A deliberação também reforça a legitimidade das decisões, porque os participantes reconhecem sua contribuição no resultado final, bem como o fato de tê-lo influenciado, ainda que não estejam em total acordo com ele. Cabe destacar ainda que a deliberação reforça as virtudes cívicas, pois induz os cidadãos a escutar, a tolerar, a confrontar os argumentos apresentados e à confiança recíproca. (BOBBIO, 2002, p. 11-12).

Abre-se, todavia, uma discussão. Como aplicar a democracia deliberativa? Sendo a deliberação ideal realizável ou não⁷³, isso não compromete a existência de uma proposta deliberativa e de suas premissas. A questão seria então como trazer tal proposta ao plano fático e quais seriam as adaptações necessárias para que ela se concretizasse sem perder sua essência.

Sobre a possibilidade dos princípios de democracia deliberativa se desenvolverem concretamente, existem muitos aspectos passíveis de análise, desde o procedimento, passando pelo conteúdo, pela abrangência da participação até a esfera pública envolvida. O foco do presente trabalho é a participação, sendo que este é o aspecto a ser aprofundado. Cabe ressaltar que essa opção foi feita a partir da proposta inicial da pesquisa, de verificar como se deu a participação de proprietários rurais, especialmente agricultores, pecuaristas e outros que utilizem a terra como meio de subsistência e obtenção de renda, na implementação do Cadastro Ambiental Rural, com ênfase no município de Caxias do Sul. Essa pergunta surgiu da constatação de que essa obrigação legal poderia vir a impactar as atividades econômicas desses produtores rurais, mas, concomitantemente acabara de surgir um instrumento fundamental para a preservação ambiental. Dessa forma, como legitimar essa medida em relação aos seus destinatários e incentivá-los a fazer o cadastramento em tempo hábil? Como explicar que essa medida não era uma ingerência governamental na esfera privada do agricultor, mas sim uma forma de conhecer a situação ambiental do meio rural brasileiro para que essas informações pudessem impulsionar políticas públicas de proteção ambiental, o que acaba, em última instância, beneficiando a sociedade como um todo?

Uma resposta possível é a aplicação da lógica deliberativa, através da ampla divulgação e inclusão, no processo de implementação, dos atingidos pela norma, pois o ato de se cadastrar cria uma obrigação para o indivíduo que se cadastrou, qual seja a preservação da área de reserva legal, bem como das APPs, informadas no

⁷³ Entre os autores que trabalham com o tema da democracia deliberativa, há divergências nesse sentido. Martí (2006, p. 26) informa que há deliberativistas que afirmam que a democracia deliberativa é um ideal regulativo alcançável e outros que é um ideal inalcançável. Pertence à primeira corrente Johnson, enquanto Habermas, Sunstein, Cohen, Rogers e Nino defendem a segunda. Considera-se que esse tema mereceria um trabalho à parte, pela sua complexidade e visões múltiplas em potencial. Como um dos objetivos da presente pesquisa é verificar a possibilidade de aplicação da lógica deliberativa em políticas públicas de cunho ambiental, optou-se por demonstrar como isso pode ser feito no plano fático, independentemente da discussão doutrinária deliberativista de ser a democracia deliberativa um ideal alcançável ou inalcançável, por se considerar que, de uma ou de outra forma, preceitos da lógica deliberativa podem ser aplicados.

cadastramento. Apesar de, por tratar de um ato autodeclaratório, estar sujeito a uma fase posterior de validação dos dados pelo Poder Público, o CAR ter sua fase de cadastramento construída conjuntamente entre os envolvidos pode ser visto de forma positiva, na medida em que contribui para o aumento de legitimidade e eficácia dessa norma, o que será demonstrado mais adiante.

Sobre a questão da participação, conforme já mencionado no capítulo anterior, devem fazer parte da deliberação todos os potencialmente afetados pela decisão a ser tomada. Mas como definir quem são?

Martí (2006, p. 79-80) os define como os destinatários políticos potenciais, ou seja, aqueles que são identificados pelo ordenamento jurídico como sujeitos políticos, cidadãos residentes no território em que será aplicada a norma que se pretende criar depois de tomada uma decisão. Ser cidadão significa isso, ser um indivíduo identificado pelo ordenamento jurídico como sujeito de direito, especialmente de direitos políticos, isto é, de participação nos processos de tomada de decisões.⁷⁴

Souza (2013b, *passim*) acrescenta outro elemento. Defende que, em se tratando de deliberações que versem sobre questões ambientais, há a necessidade de reconhecer os interesses dos ausentes à deliberação, os quais podem ser divididos em cinco grupos, sendo eles culturas, classes sociais, nações, futuras gerações e natureza. Essa necessidade surge do fato dos ausentes também serem destinatários da norma e, portanto, terem o direito de participar da deliberação.

Para o autor, os presentes à deliberação têm condições de chegar a proposições que considerem esses interesses por meio de um ou vários motivos. Dentre esses motivos, sua obra trata especificamente do medo das consequências ambientais e das sanções, das vantagens e desvantagens econômico-financeiras, da pressão exercida por organizações e outros atores internacionais, dos compromissos firmados em tratados e declarações internacionais e da formação de uma nova racionalidade ambiental. (SOUZA, 2013b, *passim*).

Ainda assim, mesmo que sejam as quatro primeiras as razões que possam justificar a consideração dos interesses dos ausentes a uma deliberação, é o quinto motivo, a formação de uma nova racionalidade ambiental, que garantiria a vitória do melhor argumento. Seria uma forma de preencher o procedimento da ética do discurso

⁷⁴ Martí (2006, p. 80) ressalta que esse conceito é aplicável aos casos de deliberação democrática institucional, ou seja, aquela que se desenvolve dentro de um processo decisório legalmente estabelecido e regulado que conduzirá à tomada de uma decisão jurídica em sentido amplo.

com o conteúdo de uma nova racionalidade, a qual, para se concretizar, dependeria de mudanças axiológicas, teleológicas e procedimentais. (SOUZA, 2013b, p. 198; 202). Souza (2013b, p. 202) complementa:

[...] As mudanças axiológicas dizem respeito ao ponto de partida da deliberação, isto é, a base ética e de princípios morais que cada ator social tem previamente à deliberação e que orientará o conteúdo dos proferimentos. As mudanças teleológicas indicam a finalidade que cada um buscará na deliberação, ou seja, o ponto de chegada. E a gestão participativa diz respeito ao meio pelo qual a base ética será utilizada para alcançar o objetivo ambiental, um procedimento que leva em conta as várias éticas dos atores sociais e a diversidade de fins buscados por cada um.

Verifica-se que a efetiva consideração dos interesses dos ausentes seria potencializada por meio do desenvolvimento de uma nova racionalidade ambiental, que aliará conteúdo e procedimento. É um modo de tornar a participação, fator analisado no presente trabalho, o mais abrangente possível.

Martí (2006, p. 307-312) elenca mecanismos institucionais de participação democrático-deliberativa já aplicados. Destaca que defender a democracia deliberativa não significa propor a dissolução das estruturas políticas representativas em favor da instalação de foros de participação direta, pois estes foros ou outros mecanismos deliberativos são considerados um complemento das estruturas representativas existentes. Há propostas que consistem simplesmente em introduzir elementos que tornem a tomada de decisões mais aberta e responsável e que fomentem a qualidade deliberativa destas. Outras dependem de um certo grau de descentralização e abrem vias de participação direta ou semidireta em unidades administrativas menores, como municípios ou distritos. (MARTÍ, 2006, p. 307). Passa-se a descrever e analisar essas propostas, que Martí divide em cinco grupos distintos.

O primeiro grupo é constituído por mecanismos que buscam o direito de petição e a Iniciativa Legislativa Popular (ILP).⁷⁵ O direito de petição consiste na possibilidade

⁷⁵ Considera-se que entrar no mérito sobre a intensidade da utilização desses instrumentos no Brasil, bem como sobre sua eficácia, procedimentos, sujeitos e objetivos não é o foco deste trabalho, merecendo uma pesquisa à parte. Deve-se, entretanto, mencionar que em âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988 garante o direito de petição, incluído no rol de direitos fundamentais, no artigo 5º, XXXIV, que assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, bem como a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal. Além disso, também está prevista constitucionalmente a ação popular, por meio do artigo 5º, LXXIII, que estabelece que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

de solicitar informações à autoridade competente e também de pedir que se tome determinada decisão política. O direito de petição não subtrai o poder de decisão da instituição correspondente, mas pode ser um canal dinâmico de participação política. A Iniciativa Legislativa Popular, instrumento já existente na maior parte das democracias ocidentais, é, segundo ele, mal regulada e pouco utilizada, devido a fatores como a quantidade de assinaturas necessárias para iniciar um processo, a pouca ajuda técnica e econômica, a lentidão do processo, a possibilidade de grupos políticos rejeitarem ou modificarem a ILP, entre outros. (MARTÍ, 2006, p. 308-309).

Há também o que o autor chama de mecanismos de participação de associações nas deliberações. Seria uma forma de participação semidireta na vida parlamentar, através de pareceres de associações cuja natureza seja conexa à da matéria que está sendo tratada. (MARTÍ, 2006, p. 309).

A terceira classe de instrumentos de participação é formada pelas consultas populares e referendos. Para Martí, tais recursos participativos devem ser usados apenas em casos de maior importância e clamor público, sob pena de surtirem o efeito contrário na população, gerando cansaço, apatia e tédio. Para serem defensáveis do ponto de vista da democracia deliberativa, a aplicação desses instrumentos deve ser precedida de campanhas de sensibilização e debate público. (MARTÍ, 2006, p. 309-310).

A quarta categoria consiste na participação em nível de Administração Pública, consistindo em implementar mecanismos de participação em diferentes esferas governamentais. O autor não especifica quais seriam esses mecanismos, mas cita que poderiam ser aplicados em âmbitos como o da educação, da saúde e da cultura, por exemplo. (MARTÍ, 2006, p. 310).

Por fim, a quinta categoria descrita por Martí é a dos órgãos independentes de participação semidireta, cuja composição se daria por órgãos com capacidade decisória, independentemente de suas decisões serem vinculantes ou meramente consultivas. Dentre os mecanismos concretos já propostos, destacam-se os Conselhos Cidadãos (que já foram aplicados na Catalunha), órgãos permanentes em nível municipal, formados por cidadãos sorteados e substituídos periodicamente que, com as informações fornecidas pela Prefeitura, Legislativo municipal e por organismos independentes que existam no local, devem tomar decisões acerca de questões postas, as quais podem ser consultivas ou vinculantes. (MARTÍ, 2006, p. 310).

Além desses conselhos, há também as Deliberative Polls, experimento desenvolvido no Reino Unido, Austrália e Estados Unidos, que consiste em reunir alguns cidadãos selecionados por sorteio para que deliberem sobre um assunto específico (pena de morte, aborto, entre outros). A deliberação ocorre em várias fases, sendo inclusive fornecidos pareceres de especialistas. No final do processo, ocorre uma votação para efeitos consultivos. O objetivo principal dessa estratégia é incrementar o grau de mobilização e participação entre a população. (MARTÍ, 2006, p. 311).

O Deliberation Day, outra proposta descrita por Martí, consiste em escolher um dia no ano em que a população possa comparecer a pequenas assembleias instaladas em seu bairro ou cidade para deliberar sobre questões políticas eleitas a partir de um documento conjunto elaborado pelos partidos políticos. Os resultados dessas assembleias, bem como propostas nelas apresentadas são levados por um representante a assembleias maiores, que abrangem uma área territorial maior. Ali se delibera sobre as propostas apresentadas. Os resultados são divulgados e possuem caráter consultivo. (MARTÍ, 2006, p. 311).

Dentro desta última categoria de mecanismos deliberativos, Martí fala ainda sobre outros dois métodos, os foros deliberativos de associações, em que representantes de associações participam de tomadas de decisão e os orçamentos participativos, citando como exemplo o implantado em Porto Alegre (RS). Sobre esse mecanismo, explica que são formadas assembleias de distrito e temáticas formadas por cidadãos que aderem voluntariamente. Cada assembleia elege seus delegados. Em uma segunda fase, cada uma das assembleias aprova propostas temáticas ou propostas para seu distrito, conforme o caso. Essas propostas são posteriormente discutidas no foro de delegados, o qual elabora uma proposta conjunta e elege representantes que as apresentam em uma comissão formada por membros do Poder Legislativo e por técnicos. A decisão final provém dessa última fase. (MARTÍ, 2006, p. 311-312).

Para Bobbio (2002, p. 120), por sua vez, a efetiva participação de todos é irrealizável no plano prático e poderia ainda ser um obstáculo à eficácia da deliberação. O princípio da inclusão, dentro de contextos específicos, pode ser aplicado, por aproximação, de dois modos diversos.

O primeiro consiste em substituir o universo de cidadãos por um representante da população interessada em determinado problema ou possível atingida por

determinada questão. É esse o caminho que está sendo seguido por uma série de experimentações que objetivam que cidadãos comuns, estatisticamente representativos, participem da discussão sobre temas de interesse público, dando a eles a possibilidade de interrogar especialistas e de formar uma opinião no curso do processo. Pertencem a esse gênero de deliberação os júris de cidadãos (Citizens' Juries) e as células de planejamento (Planungzelle), propostas na metade da década de 1970, respectivamente nos Estados Unidos e na Alemanha. Tais iniciativas tiveram ampla aplicação nesses países, abrangendo uma variada gama de temas, tais como saúde, transportes, segurança, entre outros. Destaca-se, ainda, a experiência dinamarquesa das Consensus Conferences, as quais têm por escopo enfrentar dilemas públicos de matéria científica ou tecnológica. Podem ser considerados fóruns híbridos, pois a população é chamada a ouvir e conhecer as posições dos especialistas para posteriormente emitir um juízo sobre a questão dada. (BOBBIO, 2002, p. 12-13).

Poderiam ser citadas como exemplos próximos a essa lógica as audiências públicas realizadas no STF para clarificar determinados temas que são objeto de julgamento⁷⁶. Nesse caso, não se trata de uma deliberação pública estrita, mas de representantes da população interessada em determinada questão que são ouvidos a fim de que os julgadores possam analisar o caso também sob o ângulo de seus impactos, bem como de diferentes posicionamentos existentes na sociedade brasileira.

No caso específico da audiência pública que versou sobre o Código Florestal, já esmiuçada neste trabalho, o relator Luiz Fux afirmou se tratar de matéria que transcende o plano jurídico e que, por seu cunho interdisciplinar, surge a necessidade de um processo democrático, popular e participativo de toda a sociedade científica e de todos os que pretendam colaborar para que a solução encontrada seja legitimada democraticamente. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2016, p. 3-4).

Sombra (2017, p. 240) utiliza uma premissa para justificar uma das principais razões pelas quais o STF tem convocado cada vez mais audiências dessa natureza.

⁷⁶ A Lei 9.868/1999, que versa sobre o processo de julgamento de ADIs e ADCs, prevê a possibilidade de buscar esclarecimentos sobre determinada matéria através de audiência pública no artigo 20, § 1º, o qual estabelece: § 1º Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou circunstância de fato ou de notória insuficiência das informações existentes nos autos, poderá o relator requisitar informações adicionais, designar perito ou comissão de peritos para que emita parecer sobre a questão ou fixar data para, em audiência pública, ouvir depoimentos de pessoas com experiência e autoridade na matéria.

Afirma que quanto mais diversificados os atores ouvidos, melhores serão as condições de proteger seus respectivos interesses, de modo que as tensões democráticas tornar-se-ão mais interativas e as deliberações serão qualitativamente mais complexas.

Retomando o rol de Bobbio sobre as maneiras de se aproximar do princípio de inclusão, o segundo modo detectado consiste em formar uma arena na qual esteja assegurada a presença de todos os pontos de vista relevantes sobre o tema em questão. A deliberação se realiza entre os *stakeholders*⁷⁷, ou seja, entre aqueles que representam os interesses em jogo, independentemente do peso numérico que tenham na população total. Arenas deliberativas dessa espécie são muito mais frequentes no plano prático. Esse tipo de abordagem aparece em inúmeras experiências de resolução negociada de conflitos ambientais e urbanísticos, contando com variadas formas de participação dos cidadãos. (BOBBIO, 2002, p. 13).

O próprio Bobbio (2002, p. 13) destaca exemplos de experiências baseadas nessa lógica. São elas os conselhos de bairro de Chicago, com o objetivo de deliberar sobre as escolas e a segurança locais; o envolvimento dos cidadãos nos planos de tutela das espécies protegidas nos Estados Unidos e o orçamento participativo, inicialmente aplicado em Porto Alegre e depois reproduzido em outros municípios.

Verifica-se que algumas das experiências deliberativas descritas por Martí e Bobbio são semelhantes e que alguns dos exemplos coincidem, tal como o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porém, o que se buscou salientar foi o fato de a classificação elaborada por cada um deles ser diferente, de modo a demonstrar que a aplicação de um mecanismo deliberativo de decisão pode ser vista sob diversos ângulos.

Diante do exposto sobre possíveis formas de envolvimento e participação dos cidadãos em decisões públicas e conforme mencionado no início deste subcapítulo, passa-se a analisar uma experiência deliberativa de relevo, mais precisamente o

⁷⁷ O termo *stakeholders* pode ser traduzido como *partes interessadas*. Trata-se de pessoas ou organizações que podem afetar ou serem afetadas por uma decisão. A pessoa responsável por tomar a decisão também pode ser considerada *stakeholder*, assim como indivíduos de uma organização ou instituição, clientes, fornecedores, prestadores de serviço, órgãos do governo, empresas reguladoras, políticos (em todas as esferas governamentais), instituições financeiras, seguradoras, comunidades locais e a sociedade em geral. (DE CICCIO, 2011, p. 8).

Vê-se, pois, que se trata de um conceito muito abrangente. No caso analisado, são as partes interessadas em uma deliberação. Em sentido amplo, podem ser até mesmo os atingidos pela norma.

projeto *Non rifiutarti di scegliere*⁷⁸, ou simplesmente Nrds, desenvolvido na região de Turim, na Itália, iniciativa de que fez parte Luigi Bobbio.

Optou-se por detalhar esta experiência em detrimento das demais devido à sua natureza. Trata-se de um problema ambiental, cuja omissão ou inércia poderia gerar impactos para a população de toda a região envolvida. Além disso, é referente a um problema que tinha chances de ser resolvido localmente, contando com uma margem de discricionariedade que permitiu à Administração Pública definir o que fazer e como fazer. No caso, o “como” foi o procedimento deliberativo. E, por fim, essa experiência foi escolhida por ter sido desenvolvida, acompanhada e descrita por membros da Academia, especialistas na teoria deliberativa, que buscaram aplicá-la para melhor conhecer suas possibilidades e limitações. Passam a ser descritos os principais pontos, tendo por esteio a obra de Bobbio sobre o tema.

Até a década de 1990, a área que recebia o lixo da cidade de Turim e dos municípios vizinhos era um grande aterro no limite norte da cidade, às margens do rio Stura. Nessa época, porém, começou a haver protestos frequentes, principalmente por parte da população local. Dessa forma, o governo assumiu formalmente o compromisso de fechar o aterro até o fim de 2003. Essa medida, contudo, exigiria uma redefinição do sistema de descarte de resíduos da região. Por esse motivo, em 1998, foi aprovado o plano provincial de resíduos, que propunha um sistema integrado para a gestão dos resíduos urbanos. Para tal, seria necessária a construção de um incinerador e a alocação de uma área destinada a abrigar um aterro sanitário. (BOBBIO, 2002, p. 14).

Diante desse problema, a questão foi como decidir em que lugar fazer essas instalações. A decisão poderia ter sido estritamente técnica ou mesmo decidida pelos políticos locais de forma unilateral, porém o risco de suscitar protestos por parte da população vizinha aos locais eleitos aumentaria muito, visto que não obstante as compensações econômicas ofertadas, a disposição em aceitar a instalação de um aterro ou um incinerador perto de casa não é algo comum. Reclamações sobre falta de legitimidade, transparência e participação também seriam muito prováveis.

⁷⁸ Traduzindo livremente, significa “Não se recuse a escolher”. Faz alusão à possibilidade de participação da população em uma decisão pública que afetará os habitantes da região, ou seja, é uma oportunidade dos atingidos pela decisão fazerem parte desta. Além disso, pode-se perceber também um trocadilho entre as palavras “rifiuti”, que significa “lixo” e “rifiutare”, que significa “recusar”, o que dá a entender que a deliberação tem como tema os resíduos, o lixo.

Em se tratando de uma região composta por Turim e mais quarenta e nove municípios, com uma população total de 1.300.000 habitantes, optou-se pela alternativa deliberativa, para que os habitantes se sentissem envolvidos no processo de escolha e para que pudessem expor seus argumentos caso não quisessem as instalações nas suas cercanias. (BOBBIO, 2002, *passim*).

Bobbio (2002, *passim*) descreve as etapas pelas quais o procedimento deliberativo foi desenvolvido. A primeira fase, de divulgação, tinha o escopo de “criar alarme”, isto é, fazer com que o número máximo possível de pessoas residentes na área e, portanto, possíveis atingidas pela decisão a ser tomada, ficassem sabendo do projeto. Além disso, essa fase intentou provocar reações e por vários motivos. Um deles foi o de criar lideranças para que as próximas fases prosperassem. Além disso, era preferível que as pessoas soubessem do fato antes da decisão. Se tomassem conhecimento somente depois e a decisão fosse simplesmente tomada por um grupo de políticos, ainda que auxiliados por especialistas emitindo pareceres técnicos, poderia haver posteriores protestos alegando falta de transparência e de legitimidade no processo de escolha do local que abrigaria o incinerador e o aterro.

Em suma, os objetivos da primeira fase podem resumidos em dois pontos. O primeiro consistiu em escutar, colher e sistematizar as reações dos cidadãos, pois todos devem tomar conhecimento de que ninguém quer as instalações em sua vizinhança e que, ao mesmo tempo, cada um tem boas razões para não querer. (BOBBIO, 2002, p. 17). O segundo, por sua vez, foi individualizar os possíveis interlocutores, que pudessem ajudar na fase subsequente, a escolha dos possíveis locais para as instalações. (BOBBIO, 2002, p. 18). Alguns instrumentos de comunicação utilizados nessa fase foram emissão de jornal com as notícias mais recentes do processo em curso; projeto de educação ambiental nas escolas elementares dos municípios participantes da deliberação; site na Internet. (BOBBIO, 2002, p. 23-24).

A segunda fase foi a criação da comissão. O critério base foi proporcionar a cada comunidade envolvida a presença de um representante (prefeito) e de mais um escolhido a partir de um comitê de cidadãos. Também integraram a comissão representantes das quatro empresas então prestadoras do serviço de saneamento e o vice-presidente da Província (que presidiu a comissão, embora a condução tenha sido delegada a Luigi Bobbio e ao grupo Nrds). (BOBBIO, 2002, p. 18).

A comissão tinha dois objetivos. O primeiro era definir os critérios a serem utilizados para subsidiar a decisão de onde construir o incinerador e o aterro, ao passo que o segundo era estabelecer as garantias e as compensações para as comunidades escolhidas. (BOBBIO, 2002, p. 20). Para o cumprimento desse objetivo, foram consultados técnicos e foram feitas visitas ao incinerador de Bréscia e a seus especialistas em meio ambiente, para ver como se dava o funcionamento lá. (BOBBIO, 2002, p. 23).

O centro da questão era definir os poderes de controle das comunidades locais sobre as potenciais instalações (com o auxílio de um comitê local) e a definição de compensações a quem fosse abrigá-las. A estipulação de regras transparentes, preventivas e acordadas entre todos os sujeitos interessados representou um evento incomum na Itália, país no qual, segundo o autor, esses processos são reduzidos a negociações bilaterais e ocultas entre o proponente e os municípios envolvidos, em que por vezes verifica-se a ocorrência de chantagem (por parte dos políticos municipais) e corrupção (por parte dos proponentes). (BOBBIO, 2002, p. 23).

A comissão buscou identificar os pontos de vista relevantes que deveriam ser incluídos na deliberação. Percebe-se uma clara influência deliberativa nesse ponto, no sentido de utilizar a linguagem em prol do entendimento. Casagrande e Casagrande (2011, p. 135) salientam:

A racionalidade comunicativa sugere o esforço de utilização da linguagem com o objetivo de se chegar a o entendimento com outros acerca de algo. O conceito *entendimento* pode ser definido como a compreensão do significado dos atos de fala dos processos comunicativos. Ainda, por entendimento, podemos compreender o processo que dá origem a um consenso, a uma concordância pautada em pretensões de validade mutuamente reconhecidas. (Grifo do autor).

No caso em tela, porém, tal iniciativa nem sempre logrou sucesso. Os grupos ambientalistas não se mostraram dispostos a participar de um processo com cujas premissas não concordavam. A União Industrial, favorável ao incinerador, retirou-se da discussão por temer que a sua presença prejudicaria o clima da discussão. Os sindicatos, representativos a zona industrial na qual poderia ser instalado o incinerador, não estavam interessados em um envolvimento direto no processo deliberativo. (BOBBIO, p. 35-36).

Diante da situação, surgem dois questionamentos. Quem representaria a população dos municípios envolvidos?⁷⁹ Os prefeitos e, além deles, um representante dos cidadãos. (BOBBIO, 2002, p. 36). E como construir um procedimento deliberativo? Para Bobbio (2002, p. 38-39), a deliberação pode se materializar através de uma série de regras específicas.

Em se tratando do caso concreto em questão, foi estabelecido que cada reunião teria uma duração de duas horas e isso sempre foi respeitado. Pode até parecer um aspecto banal, mas foi um fator que permitiu que a atenção não se perdesse e que nenhum saísse antes do fim da reunião. Além disso, foi estabelecido que as intervenções orais fossem breves e que cada participante poderia se manifestar várias vezes ao longo da mesma sessão. Foi proibida a abertura da reunião a outras pessoas que não os participantes a fim de evitar a formação de comícios ou reuniões paralelas. E, por fim, procurou-se divulgar amplamente as conclusões de cada discussão.

Outro ponto necessário para o sucesso do procedimento foi a presença de um ator interessado no bom andamento do processo, mas indiferente aos seus resultados. Ele pode ser considerado um mediador, responsável por manter o desenvolvimento das interações e o tempo acordado para cada reunião. (BOBBIO, 2002, p. 38).

O último princípio fundamental foi o da transparência, traduzido no esforço para responder tempestivamente todas as perguntas, os quesitos técnicos, as solicitações de esclarecimento e as objeções formuladas pelos participantes da comissão. (BOBBIO, 2002, p. 39).

Em outras palavras, em um processo dessa espécie, há necessidade de visão sistêmica para perceber os diferentes atores, incluí-los e permitir sua livre manifestação. Deve-se reconhecer possíveis conflitos, suas causas e possíveis encaminhamentos com o objetivo de atender os anseios da coletividade. Ademais, cada município ou região possui problemas específicos e traços distintivos. Dessa forma, a organização e a participação sociais terão uma identidade coerente com a situação local. (BRASIL, 2017, p. 153).

⁷⁹ Nesse ponto, evoca-se a discussão já desenvolvida ao longo deste capítulo, com suporte de autores como Martí e Souza. Como fazer com que todos os atingidos pela decisão participem? Supondo-se que se utilize o mecanismo da representação, como ocorreu no caso, quem pode cumprir o papel de representante legitimamente?

Deve-se notar que os resultados alcançados pela deliberação democrática foram muito diferentes dos que existiriam em uma deliberação puramente técnica. Em outras palavras, a participação direta dos *stakeholders* teve consequências relevantes sobre os conteúdos das escolhas. No rol final dos critérios, aparecem aspectos ligados à eficiência (técnica, econômica e ambiental) da localização. Provavelmente teriam sido considerados também em um processo de planejamento técnico, mas estão presentes também aspectos que se referem ao mérito e à necessidade, os quais dificilmente seriam considerados se a decisão fosse estritamente técnica. (BOBBIO, 2002, p. 40).⁸⁰

No que tange aos resultados, o método deliberativo, confronto dialógico-argumentativo com todos os sujeitos (*stakeholders*) que possuem interesses em jogo, apresenta atenção ao mérito das escolhas à luz do bem comum e condições de superar o caráter elitista e a distância dos problemas concretos. É aberto à participação dos cidadãos, não se limitando a registrar suas preferências de modo mecânico. Ele traz essas preferências à tona, submetendo-as a um confronto transformativo. Apresenta, ademais, transparência no processo e amplo acesso. (BOBBIO, 2002, p. 30).

Sobre os resultados concretos da deliberação e sobre a eficiência desse método em relação a outros possíveis, Bobbio afirma que são dois os aspectos a serem analisados, os custos e o tempo. No que tange ao primeiro, a província de Turim, que financiou o projeto, investiu aproximadamente cento e cinquenta mil euros. Essa cifra compreende consultoria, materiais informativos e outras despesas. Ressalta-se, contudo, que os membros da comissão organizadora trabalharam de forma voluntária, sendo que o valor dispendido poderia ter sido maior. (BOBBIO, 2002, p. 54).

Para ele, o problema mais delicado é o tempo empregado no procedimento. Segundo a previsão inicial, o projeto deveria durar onze meses (de março de 2000 a janeiro de 2001), porém sua duração efetiva foi de março de 2000 a dezembro de 2001, ou seja, vinte e um meses. Ademais, no curso do processo, foi verificada contínua pressão por parte dos políticos e da imprensa para que tudo fosse feito

⁸⁰ No caso do projeto Nrds, a deliberação definiu os critérios de decisão sobre a construção das instalações. A partir da aplicação dos critérios, as opções de escolha foram reduzidas a quatro locais para o aterro e dois para o incinerador. Somente esses locais definidos de forma consensual passaram para a fase sucessiva, que consistiu em um crivo técnico a fim de avaliar o impacto ambiental para que depois fosse feita a escolha final. (BOBBIO, 2002, p. 21).

depressa. A realidade é que um processo dialógico inevitavelmente demanda tempo e esse é, a partir do que foi visto nessa experiência, o calcanhar de Aquiles do procedimento. Quando cidadãos comuns ou mesmo administradores locais são envolvidos em um processo do gênero, é preciso dar a eles tempo para entender e assimilar questões técnicas extremamente complexas e também para a formação de opiniões. Para realizar processos abertos e participativos, é necessária paciência e não há atalhos fáceis. O problema central, porém, é comparar quanto tempo teria transcorrido para tomar a mesma decisão por métodos tradicionais. Seguramente, técnicos poderiam ter identificado mais rapidamente os lugares mais propensos a receber o aterro e o incinerador, mas é provável que sua decisão sofreria contestações por parte das comunidades escolhidas para receber as instalações. Dessa sorte, muito tempo seria necessário para fazer frentes a tais manifestações ou para encontrar novas soluções. (BOBBIO, 2002, p. 54-55).

Após descrição das fases e resultados do projeto, conclui-se que sua contribuição se revela em dois aspectos principais. O primeiro é o fato de experiências como essas contribuírem para inovações na teoria da democracia deliberativa, na medida em que estendem a aplicação da deliberação de questões abstratas referentes a conflitos de valores e princípios de justiça a questões muito concretas, como a pavimentação de estradas, melhorias nas escolas ou a gestão do ambiente natural. (BOBBIO, 2002, p. 56).

O segundo aspecto relevante é que essa experiência contribui para a difusão de outras semelhantes, as quais vêm crescendo em contextos locais, principalmente no que diz respeito a decisões urbanísticas e ambientais. Os impasses enfrentados pelos meios tradicionais de decisão política necessitam de uma visão nova, de transferência de poder aos cidadãos, de construção de arenas deliberativas e do desenvolvimento de abordagens discursivas. (BOBBIO, 2002, p. 56).

As experiências deliberativas constituem respostas quase obrigatórias aos nós que a democracia clássica custa em desemaranhar. Ainda que uma forma puramente deliberativa de democracia⁸¹ não esteja próxima, experimentações do gênero estão destinadas a se difundirem e a criar cenários novos. (BOBBIO, 2002, p. 57).

⁸¹ A expressão utilizada é “poliarchia diretamente deliberativa”, citada por Bobbio a partir das ideias de Joshua Cohen e Charles Sabel. Sabel (2013, p. 16) afirma que o PDD, como ele a chama, tem três características principais. Seria uma democracia direta, visto que os cidadãos participariam das decisões sobre os problemas que lhes dissessem respeito; deliberativa, pois as decisões deveriam ser

Faz-se mister tecer algumas considerações sobre a experiência deliberativa apresentada. Com relação aos custos, apesar de Bobbio não considerá-los proibitivos, para padrões brasileiros, isso talvez fosse diferente. Em um país que ainda enfrenta carência em serviços públicos básicos, talvez houvesse maior resistência em empregar recursos dessa forma. Porém, isso é apenas uma conjectura, pois as prioridades de cada governo ou mesmo de cada momento em um país dependem de múltiplos fatores.

Com relação ao tempo empregado, Bobbio considera o calcanhar de Aquiles do procedimento. Porém, conforme o descrito, houve uma preocupação em realmente dar oportunidade aos participantes de conhecerem o contexto e os argumentos a fim de que sua opinião fosse formada e que a decisão fosse subsidiada da forma mais completa possível. Tudo isso demanda tempo. Considera-se que o risco de apressar o processo e suas etapas seria o de não se formarem convicções a partir dos argumentos apresentados, mas sim a partir de influências externas (coerção externa), o que comprometeria todo o processo. Não pode haver apropriação política do processo deliberativo, sob pena de este tornar-se contraproducente. O objetivo da democracia deliberativa é fazer com que diferentes ideias existentes na sociedade sobre um determinado tema, objeto de deliberação, possam ser expostas, ouvidas e que racionalmente se chegue a um consenso ou a uma decisão sobre qual caminho seguir.

Porém, faz-se mister repetir que para isso ocorrer, o tempo e a organização do procedimento são fundamentais. Os participantes têm de estar abertos ao diálogo, à exposição racional de seus argumentos e livres de coerções externas e internas. Além disso, é necessário tempo e várias reuniões para sedimentar as discussões e conclusões. A deliberação feita às pressas e sem os devidos cuidados procedimentais seria mera aparência. Seria buscar apoio popular sem ouvir de fato os segmentos sociais envolvidos, somente para confirmar uma decisão política já tomada previamente. A deliberação não é um comício, não é um teatro, não é a prevalência de quem fala mais alto ou ameaça. A deliberação é racionalidade, respeito às regras procedimentais e busca de uma solução acordada e fundamentada. Embora se

justificadas racionalmente e poliárquica, porque o poder circularia na sociedade não estando centralizado em nenhum órgão específico.

Bobbio afirma que a concretização dessa espécie de democracia descrita por Sabel é distante, mas que devem ser feitas experimentações para a criação de novos cenários e realidades. (2002, p. 57).

discuta sobre a possibilidade ou não de materialização de um procedimento ideal de deliberação, considera-se que os requisitos citados são o mínimo necessário para a realização de uma iniciativa deliberativa. No caso italiano analisado, esses pressupostos estão bem presentes.

4.3 CADASTRO AMBIENTAL RURAL E SUA APLICAÇÃO À LUZ DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Após demonstradas várias formas de aplicação da democracia deliberativa, com seus respectivos mecanismos e esmiuçada uma experiência deliberativa, a do projeto *Non rifiutarti di scegliere*, desenvolvido na região de Turim, na Itália, é o momento de ligar o marco teórico ao objeto central do trabalho, isto é, ao Cadastro Ambiental Rural. Procurou-se fazer isso ao longo do trabalho, relacionando cada tópico desenvolvido com essa temática. Entretanto, faz-se necessário explicitar mais alguns pontos.

A partir das considerações tecidas sobre a experiência deliberativa turinesa, verifica-se que há a possibilidade de adaptação de mecanismos deliberativos para a implementação de políticas públicas de cunho ambiental no Brasil. Percebe-se que o procedimento descrito foi hábil em envolver a comunidade que seria potencialmente atingida pela decisão de construir o aterro e o incinerador. Todavia, conforme demonstrado, existem várias formas de desenvolver um procedimento deliberativo, podendo haver adaptações conforme a decisão a ser tomada, sua área de abrangência (nível local, regional, estadual ou nacional) e matéria a ser discutida.

Embora o processo de tramitação das leis, aplicação destas e implementação de políticas públicas de cunho ambiental no Brasil não venha seguindo um procedimento deliberativo ideal (até mesmo porque este não é o padrão tradicionalmente seguido no país e também pelo fato de haver discussões sobre a exequibilidade do referido procedimento em sua forma ideal), busca-se analisar a viabilidade da aplicação da lógica deliberativa nesses momentos. Para tal, elegeu-se o CAR como objeto de estudo central deste trabalho, mas isso não significa que a deliberação não possa ser introduzida em outros temas, especialmente em normas e políticas públicas da área ambiental.

O princípio D da teoria de Habermas vincula a legitimidade de uma norma à possibilidade de aquiescência de todos os atingidos por ela, ou seja, dos indivíduos

que possam ser afetados por suas consequências. No decorrer desse capítulo, foi discutida a questão da participação no procedimento deliberativo. Há diversos modos de viabilizar a participação, tanto no que tange a normas quanto no que diz respeito a decisões políticas em sentido lato. Considera-se que é nesta última categoria que se enquadra a execução de normas e políticas públicas. Poderia se dizer que se trata do lado *output* do poder administrativo, conforme descrito no subcapítulo 2.3.

O Cadastro Ambiental Rural nasceu de uma obrigatoriedade disposta em lei, mais especificamente em uma lei federal. Já na elaboração e tramitação da norma, houve mecanismos de participação, como audiências públicas. Tal situação não isentou a lei de polêmicas e divergências, pois nem sempre a existência de diálogo implica necessariamente na formação de um consenso. O fato é que essa norma, o Código Florestal de 2012, hoje está em vigor.

Estando em vigor, deve-se buscar a implementação dos instrumentos estabelecidos por ela. No caso do CAR, o Poder Público pode agir de forma proativa ou reativa. Por quê? O artigo 13 da Instrução Normativa nº 2 do Ministério do Meio Ambiente, que regulamenta o CAR, estabelece que o cadastramento é gratuito e que necessita de algumas informações, como a identificação do proprietário ou possuidor do imóvel rural, a comprovação da propriedade ou posse do imóvel e a planta georreferenciada da área do imóvel. Entrar no sistema de cadastramento disponibilizado na Internet é gratuito, mas se faz uma indagação. Como procederia alguém sem conhecimento técnico para tal? Como procederia um agricultor que não sabe acessar a Internet? Como procederia alguém que não sabe fazer o georreferenciamento ou mesmo o croqui da área⁸²? Como garantir acesso amplo ao instrumento a todos os proprietários rurais, sendo que a realidade da zona rural brasileira vai do latifundiário que exporta suas mercadorias e dispõe de tecnologia de ponta até o agricultor familiar, que cultiva para subsistência?

É justamente por isso que se afirmou que o Poder Público pode ter papel reativo ou proativo nesse processo. A Prefeitura de Caxias do Sul, ao incluir o cadastramento das propriedades no CAR no Plano Municipal de Mata Atlântica, prestar assistência

⁸² O georreferenciamento e o croqui foram citados de forma alternativa, pois de acordo com o artigo 14 da IN nº 2 do MMA, em se tratando de pequena propriedade ou posse rural familiar, em que se desenvolvam atividades agrossilvipastoris ou se forem terras indígenas ou de comunidades tradicionais, no lugar da planta georreferenciada da área do imóvel, pode-se apresentar um croqui indicando a área rural, as APPs, as áreas remanescentes de vegetação nativa que formam a Reserva Legal, as áreas consolidadas, as de uso restrito e as de servidão administrativa.

técnica aos produtores, realizar reuniões informativas, utilizar o instrumento como plataforma para o zoneamento ambiental através da criação de corredores ecológicos e fazer tudo isso sem custo para o proprietário rural, visto que o Município arcou com os custos, é mostrar uma atitude proativa.

Não seria obrigação legal do Município fazer isso⁸³. Ele poderia ter se omitido e deixado os cadastramentos a cargo de cada proprietário ou possuidor de imóvel. Poderia ter agido de forma reativa. Poderia ter aguardado a proximidade do prazo final para tomar alguma medida. Foi uma estratégia investir no CAR, aproveitando a oportunidade criada por uma lei, que poderia ser tratada apenas como um ônus para o proprietário rural.

Para efeito de uma breve comparação, cita-se a fala de Rossoni (2017, p. 69), que desenvolveu uma pesquisa sobre a implantação do CAR em Vacaria.

Pelas pesquisas realizadas no município de Vacaria/RS, constatou-se que a implantação do CAR está ocorrendo de maneira gradativa e que existem profissionais realmente capacitados e sérios para auxiliar, seja por intermédio de autorização do Sindicato Rural, seja mediante contrato particular, nessa etapa, o que é preciso é que os produtores se desvinculem da ideia de que é impossível conciliar a conservação da natureza e a agricultura, pois estes basilares podem coexistir harmoniosamente. Uma mobilização e sensibilização a nível municipal contribuiria para a integral mudança de consciência da população vacariana.

Faz-se mister comentar dois pontos supracitados. A autora menciona que os cadastros podem ser feitos por autorização do Sindicato Rural ou por contrato particular. Em outras palavras, há custo para o proprietário, ainda que ele seja pequeno proprietário rural, o que é perfeitamente legal, mas deixa a iniciativa de fazer a inscrição exclusivamente para o particular. Ademais, ela comenta sobre a necessidade de haver uma mobilização em nível municipal. Em vários pontos da obra, Rossoni (2017, p. 61-69) fala sobre a dificuldade técnica que teria um agricultor com

⁸³ No caso de pequenas propriedades ou posses rurais familiares, assim definidas pelo artigo 3º, V da Lei 12.651/2012, o Poder Público deve prestar apoio técnico e jurídico, conforme disposto no artigo 8º, § 2º do Decreto 7.830/2012. Em se tratando de pequenas propriedades ou posses, fica também assegurada a gratuidade do registro da Reserva Legal (artigo 53 da Lei 12.651/2012).

O artigo 30 da IN 2 do Ministério do Meio Ambiente, por sua vez, estabelece que o proprietário ou possuidor rural de pequena propriedade ou posse rural familiar, que desenvolva atividades agrossilvipastoris pode, caso julgue necessário, solicitar o apoio institucional ou de entidade habilitada para proceder à inscrição no CAR.

Vê-se que a lei, o decreto e a instrução normativa mencionam a necessidade de ser prestada assistência técnica e jurídica pelo Poder Público. Entretanto, não se fala em gratuidade do CAR. A isenção de custos abrange apenas a averbação da Reserva Legal, que, aliás, deixa de ser obrigatória com o CAR. Desse modo, reitera-se o posicionamento de que a Prefeitura de Caxias do Sul agiu de forma proativa ao disponibilizar o cadastro tempestiva e gratuitamente a todos os proprietários e posseiros do município, mantendo, contudo, a liberalidade de se cadastrarem por seus próprios meios, caso assim desejassem.

baixo grau de instrução para ingressar no sistema, preencher os dados e enviar a declaração. Descreve que o repasse de orientações aos produtores rurais também é um desafio, pois se deve explicar que há áreas em que eles não poderão plantar, não poderão fazer utilização econômica. Há também o medo, por parte dos produtores, de sofrer futuras sanções por condutas contrárias à lei praticadas no passado ou mesmo em épocas recentes.

A descrição desse panorama corrobora a necessidade de envolver os atingidos pela norma na sua implementação. Pode-se cumprir uma obrigação somente pelo fato dela ser uma obrigação ou pelo medo da sanção. Nesse caso, todavia, não será compreendida a razão da norma. Se o Cadastro Ambiental Rural define a Reserva Legal de um imóvel e a abstenção do desmatamento dessa área se presta à preservação do meio ambiente, que deve ser tutelado pelo Poder Público e pela coletividade, com a finalidade de garantir a sustentabilidade para as presentes e futuras gerações, o destinatário da norma que determinou essas condutas não pode estar alheio aos pilares que ensejaram a sua criação. Não se defende aqui que a totalidade da população seja especialista em Ecologia ou Direito Ambiental. Defende-se que deve existir acesso à informação no seio da sociedade. Numa situação de implementação de uma norma já aprovada, devem ser criados mecanismos para que a população atingida tome conhecimento sobre os procedimentos para cumpri-la, bem como sobre a razão de sua existência.

Nesse aspecto, o procedimento adotado no projeto *Non rifiutarti di scegliere* pode ser tomado como exemplo. Embora lá se estivesse falando de uma decisão pública a ser tomada com a participação dos cidadãos (*input*) e no caso do CAR estar se falando da implementação de uma norma vigente (*output*), a existência de ampla informação e de participação aumenta a legitimidade da decisão, norma ou política pública, pois os atingidos são envolvidos no processo.

Voltando a falar da abordagem adotada por Caxias do Sul em relação ao CAR, é possível afirmar que ela possibilitou a potencialização do instrumento para outras finalidades desejadas. Permitiu também o acesso e a compreensão dos atingidos pela norma, por meio da participação dos proprietários no processo, com a segurança fornecida pelo conhecimento técnico e pela iniciativa de inclusão no processo. O levantamento de informações sobre as propriedades rurais poderia ter sido feito de forma unilateral, sem se utilizar do CAR. Provavelmente seria caro, ineficiente, além do fato da obrigação de adesão ao CAR não deixar de existir por causa disso. Ou

seja, o levantamento teria de ser feito duas vezes e uma base de dados não estaria nem mesmo integrada à outra, pois seriam obrigações distintas e desvinculadas uma da outra. Mas a estratégia adotada criou um vínculo entre a intenção do Município de fazer um mapeamento da zona rural com uma obrigação legal há pouco nascida. Uniu-se uma obrigação a uma oportunidade. E essa união foi feita com ampla participação. Poder-se-ia dizer que há uma lógica deliberativa nesse procedimento. Há uma lógica, intencional ou não, de aplicação do Princípio D.

Para efeitos de expor o contexto no qual foi desenvolvida essa estratégia, devem ser citadas as reuniões setoriais. Elas contaram com a participação de representantes do Município, dos sindicatos rurais de Caxias do Sul, de técnicos da empresa licitada para executar o cadastramento e dos proprietários rurais das comunidades abrangidas por cada reunião. (CAXIAS DO SUL, 2014).

Para dar um exemplo, uma das reuniões ocorreu em 20/10/2014 na comunidade de São João da 4ª Léguas, abrangendo participantes de locais próximos, no caso das comunidades de São Vítor, São Paulo, São João, São José e São Brás. Esse procedimento foi repetido em todas as regiões do município. (CAXIAS DO SUL, 2014).

Rech afirmou que seria inútil impor essa estratégia ao agricultor. O apoio social é fator fundamental para a implementação e, para tal, deve-se mostrar que se trata de um instrumento útil para o agricultor. O cadastramento é feito gratuitamente e também pode fornecer os dados que o município precisa para conceder um futuro licenciamento ambiental de que o agricultor necessite, por exemplo. Isso diminuiria, inclusive, o tempo para licenciar, pois as informações já estariam disponíveis. (SEMINÁRIO UM ANO DE VIGÊNCIA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL, 2013, p. 33-34).

O caso de Caxias do Sul foi divulgado e elogiado. No seminário de um ano do Código Florestal, realizado na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados em 2013, Ricardo Tripoli, deputado, afirmou que a experiência de Caxias do Sul é interessante e um sinal de empoderamento dos Municípios, entes federativos que representam um grande desafio não só para a implementação do Código Florestal, mas também de todo o Sistema Nacional do Meio Ambiente. (SEMINÁRIO UM ANO DE VIGÊNCIA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL, 2013, p. 35).

A ONG SOS Mata Atlântica também vem demonstrando apoio ao projeto. Conforme já mencionado anteriormente, o planejamento iniciou a partir da elaboração do Plano Municipal da Mata Atlântica. Segundo dados da ONG, Caxias do Sul foi o terceiro município do país e primeiro do estado do Rio Grande do Sul a ter um plano do gênero. (SOS MATA ATLÂNTICA, 2012).

Além disso, a mesma ONG lançou, em 2016, o documentário Cumpra-se! 4 anos do Novo Código Florestal e o Cadastro Ambiental Rural. A obra faz críticas ao Novo Código Florestal, mas, ao mesmo tempo, enfoca a implementação do CAR e elogia o instrumento, por funcionar como uma carteira de identidade do imóvel rural. O documentário dá destaque a Caxias do Sul, tendo sido parcialmente filmado no município e contando com entrevistas de agricultores, políticos, funcionários públicos e de um técnico da empresa responsável por fazer os cadastramentos. É bastante presente a predominância da agricultura familiar no município, bem como o fato dos proprietários considerarem a terra como uma herança, em todos os sentidos. É o meio de subsistência, mas é também um legado dos antepassados. A ideia de preservação é passada de geração para geração.

Ainda sobre o processo de implementação do CAR em Caxias do Sul, Adivandro Rech, então Secretário do Meio Ambiente no município, palestrou em 25/10/2016 no III Congresso Florense de Direito e Ambiente – Políticas de Cidades Socioambientalmente Sustentáveis, realizado na Universidade de Caxias do Sul, no mesmo município. Afirmou que o contexto atual (não apenas em relação ao município, mas falando da contemporaneidade de modo geral) é de crise ética e moral, sendo verificada também a priorização da economia sobre o meio ambiente.

Na função de Secretário Municipal, verificou, juntamente à sua equipe, a necessidade de fazer um diagnóstico do meio rural de Caxias do Sul, o qual poderia ser instrumento para o planejamento ambiental. A própria Lei Complementar 140, que dispõe sobre as competências dos entes federativos em matéria ambiental, estabelece que o Plano Diretor deve ter por base o zoneamento ambiental⁸⁴.

A decisão então foi a de aproveitar a oportunidade criada pelo Código Florestal, que havia instituído o Cadastro Ambiental Rural, que deveria ser feito nos imóveis

⁸⁴ O artigo 9º, IX da LC 140 estabelece:
Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:
IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais.

rurais de todo o país, para, além de auxiliar os proprietários rurais do município no cumprimento de uma obrigação legal, fazer um diagnóstico ambiental da área rural.

O processo de implementação do projeto iniciou em 2013. Foram feitas cerca de quarenta reuniões preparatórias com os agricultores em suas respectivas comunidades. Buscava-se vencer a resistência dos proprietários rurais em ter de declarar os dados ambientais de sua área para um cadastro governamental. Além disso, houve negociações com os proprietários no sentido de formar corredores ecológicos. Isso porque se cada um indicasse no CAR uma área aleatória de Reserva Legal e elas não tivessem continuidade, a proteção ambiental da fauna e flora locais estariam prejudicadas, pois áreas descontínuas e não comunicadas entre si, espalhadas em diferentes regiões tornariam mais difícil a sobrevivência de animais e plantas, além de limitar seu crescimento populacional, visto que as áreas no entorno seriam utilizadas para outras atividades.

A estratégia mostrou-se bem-sucedida. A ideia dos corredores ecológicos tornou-se realidade. O cadastramento foi efetuado em grande parte das propriedades rurais do município. Feito o diagnóstico, um dos objetivos iniciais, constatou-se que cerca de 42% do município possui cobertura florestal. Notou-se que há um conhecimento cultural por partes dos agricultores, que eles vêm preservando o meio ambiente não por coerção legal, mas porque existe essa cultura de respeito ao meio ambiente como pressuposto da própria continuidade das atividades econômicas.

Após abordados os principais pontos tratados por ele na palestra, conclui-se que tal diagnóstico adquire uma importância ainda maior se considerada a idade média dos agricultores do município, que é alta. Os jovens vêm saindo do campo. Procuram outras oportunidades na cidade. O diagnóstico e o consequente planejamento podem ser importantes instrumentos de políticas públicas de fomento à atividade agrícola, tornando-a mais lucrativa e incentivando, dessa forma, o jovem a permanecer no campo.

Falando em termos de perfil econômico de Caxias do Sul, na atividade agropecuária predominam os cultivos feitos em pequenas propriedades. Aliás, essa é a estrutura fundiária predominante no município. Ao contrário da forma de ocupação tradicional do solo ocorrida no Brasil, vinda desde a época colonial, através das sesmarias, conforme descrito no subcapítulo 2.1, a região da Serra Gaúcha teve ocupação mais recente e estruturada de forma completamente diferente. O objetivo era atrair trabalhadores livres europeus para que cultivassem as terras vendidas pelo

Governo. Ocorria a venda dos lotes (ou colônias), pois a Lei das Terras, em vigor na época, não permitia a cessão a título gratuito.

Essa forma de ocupação deu origem a pequenas propriedades rurais, cultivadas pelas famílias de imigrantes. Atualmente, a característica histórica se mantém com relação ao tamanho das áreas. Em nível estadual, de acordo com o Censo Agropecuário de 2006 do IBGE, mais de 85% das propriedades atendem a essas condições.

Com relação aos produtos agrícolas predominantes, destacam-se a uva, a maçã, o pêssego e o alho. Nos últimos anos, a cenoura e a beterraba também têm ganhado destaque em termos de produção. Além disso, o município tem grande produção de legumes e hortifrutigranjeiros em geral, sendo o maior produtor do estado do Rio Grande do Sul nesses itens. No que tange à pecuária, a avicultura (frangos e perus) e a criação de bovinos são as principais atividades. O ANEXO D deste trabalho traz as tabelas com os dados do IBGE, compilados pela Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, expostos acima.

Cabe citar também outras atividades econômicas que podem ter um incremento substancial se houver planejamento e incentivo aos produtores rurais. O turismo rural, por exemplo, possui um potencial parcialmente explorado. Não se objetiva aqui fazer uma mensuração do quanto essa atividade pode crescer, mas sim tecer a consideração de que a valorização do espaço rural sob o aspecto ambiental, através da preservação, pode gerar também ganhos econômicos.

Diante do exposto, verifica-se que a estratégia de implementação do CAR tem sido importante nos mais diversos âmbitos. Caso se pense em aplicar a esse instrumento, assim como a outras políticas públicas que versem sobre a temática ambiental, princípios de democracia deliberativa, é essencial ter em mente o Princípio U, ou seja, as normas devem ser aceitas por todos os afetados, depois de considerados os efeitos de sua observância geral, tanto individual quanto coletivamente.

Hipoteticamente, aplicando a teoria da democracia deliberativa, uma consequência do CAR sentida pela coletividade pode ser a preservação ambiental, que gera melhoria da qualidade de vida, além da possibilidade das gerações futuras também gozarem de um meio ambiente equilibrado, bem como de recuperarem os elementos já degradados.

O ponto a ser trabalhado nesse contexto é a possibilidade do Cadastro Ambiental Rural servir como um instrumento da Administração Pública que favoreça o alcance da sustentabilidade. Herman Benjamin, em participação no Seminário de Um Ano do Código Florestal na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, afirmou:

Já para a coletividade como um todo, o CAR tem os seus benefícios associados à manutenção, à conservação dos recursos florestais existentes, vale dizer, à floresta em pé. Então, é um instrumento que, se nós olharmos da perspectiva do produtor rural, a conclusão é óbvia: é imprescindível. Mas, se olharmos na perspectiva também daqueles que se preocupam com a proteção do meio ambiente, de conservar os recursos florestais que aí estão — e são muitos —, a conclusão será a mesma: é absolutamente imprescindível. Então, não há, a meu juízo, nenhum instrumento no Código Florestal e, eu diria, na legislação brasileira que possa ser compartilhado tão equanimemente entre todos os setores, todos os atores do processo ambiental, neste caso, de um componente do meio ambiente, que é a flora, em especial a floresta. (BENJAMIN, 2013, p. 3-4).

Ressalta-se a fala de Benjamin. O CAR é imprescindível do ponto de vista do produtor rural, mas também o é sob a perspectiva dos que se preocupam em proteger o meio ambiente. Observando a partir do Poder Público⁸⁵, que, juntamente à coletividade, possui o dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, o CAR pode ser abordado de duas maneiras, reativa e proativa.

Para Freitas (2011), a gestão reativa da Administração Pública é aquela que espera os acontecimentos para depois agir. Não tem foco na prevenção e na precaução. A contemporaneidade, porém, trouxe com si características como a dinamicidade e a complexidade em uma proporção muito maior, de modo que o modelo de gestão reativa não atende mais aos anseios sociais, se é que um dia o fez.

Por esse motivo, o autor pugna por uma mudança no Direito Administrativo. Defende uma transição da gestão que “chega tarde” para um modelo que dê prioridade às medidas de prevenção e de precaução. (FREITAS, 2011, p. 241). Afirma

⁸⁵ A título de esclarecimento, Poder Público pode ser definido como o conjunto de órgãos que possuem competência para realizar trabalhos de Estado. É constituído por Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. (SILVA, 1993).

A expressão Administração Pública, por sua vez, adquire dois sentidos, objetivo e subjetivo. O sentido objetivo corresponde à própria atividade administrativa realizada por seus órgãos e agentes. Engloba a gestão dos interesses públicos executada pelo Estado, seja através da prestação de serviços públicos, pelo poder de polícia ou na intervenção no campo privado. No sentido subjetivo, Administração Pública significa o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que estejam incumbidos de efetuar atividades administrativas. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 11-12).

que o novo paradigma deve abraçar a “gestão da cidadania ativa e altiva”, em lugar da “imposição unilateral e autoritária”. (FREITAS, 2011, p. 231-232).

Para Freitas, a atitude proativa está diretamente ligada à sustentabilidade. *In verbis*:

A atitude proativa é, por assim dizer, conscientemente engajada no desenvolvimento durável, com o incontornável burilamento das pré-compreensões (subjetivas) e dos pré-compromissos (objetivos), numa jornada homeostática. Toda compreensão preliminar e todo pré-compromisso devem ser escrutinados e, quando necessário, trocados por outros muito mais aptos a cumprir a tarefa de não postergar, mas resguardar os direitos inalienáveis à segurança, à informação e à educação, à longevidade digna ou, simplesmente, o direito à sustentabilidade. (FREITAS, 2011, p. 248).

Destaca-se, na ideia de Freitas, a necessidade de agir. Não se deve procrastinar. Deve-se buscar de forma ativa a garantia dos direitos dos cidadãos, incluindo o que ele denomina de direito à sustentabilidade. Há discussões doutrinárias sobre o conceito de sustentabilidade e as formas pelas quais é possível ou não chegar a ela⁸⁶. Para fins deste tópico, demonstrar que o CAR pode ser entendido como instrumento da Administração que chega tarde, mas também de uma Administração proativa, em sintonia com a era contemporânea, dedicada a prevenir os problemas que possam surgir, inclusive na esfera ambiental, cabe citar o que Freitas entende por sustentabilidade.

Para Freitas (2011, p. 41), a sustentabilidade “[...] consiste em assegurar, hoje, o bem-estar físico, psíquico e espiritual, sem inviabilizar o multidimensional bem-estar futuro”. Ele a vê como um princípio constitucional, de eficácia direta e imediata, prevendo a responsabilidade conjunta do Estado e da sociedade pela concretização do desenvolvimento material e imaterial, o qual deve ser durável, equânime, socialmente inclusivo, ambientalmente limpo, ético, eficiente e inovador. Inclui a garantia, no presente e no futuro, do direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual. (FREITAS, 2011, p. 40-41).

Uba (2016, p. 46) menciona que a sustentabilidade pode ser classificada em diversas dimensões, variando conforme o autor. Sachs (2009, p. 85-88), por exemplo,

⁸⁶ Veiga (2010, p. 109-114) descreve o debate contemporâneo sobre sustentabilidade. Segundo ele, há três correntes principais. A primeira é composta pelos que não acreditam que haja dilema entre conservação ambiental e crescimento econômico. Creem que seja possível combinar essa dupla exigência. A segunda representa o oposto. É cética, afirmando que a economia pode continuar crescendo de forma qualitativa, mas deve, ao menos em sociedades mais avançadas, abolir a obsessão pelo crescimento quantitativo. Há, ainda, uma terceira via, sedimentada a partir do relatório Nosso Futuro Comum, que defende o desenvolvimento sustentável. Segundo essa corrente, o processo de institucionalização do denominado desenvolvimento sustentável seria, concomitantemente, o maior desafio e o principal objetivo das sociedades contemporâneas.

aponta oito aspectos, que são o social, o cultural, o ecológico, o ambiental, o territorial, o econômico, o político, que por sua vez, é dividido em nacional e internacional. Freitas (2011, p. 55), por sua vez, traz cinco categorias, que são social, ética, jurídico-política, econômica e ambiental.

Uba (2016, p. 46-49) trata então das categorias que são comuns aos dois autores, ou seja, ambiental⁸⁷, econômica⁸⁸ e social⁸⁹. Ressalta também que independentemente da classificação utilizada, as dimensões estão vinculadas e devem ser consideradas conjuntamente.⁹⁰

Especificamente sobre a atitude a ser tomada no que tange ao meio ambiente, Souza, Hartmann e Silveira (2015, p. 354) asseveram que nos âmbitos jurídico e político, tem-se admitido a necessidade de salvaguardar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Exige-se, nessa situação, uma atuação proativa do Poder Público, ancorada no direito à proteção jurídica do cidadão perante o Estado.

Sob esse prisma, o Cadastro Ambiental Rural pode ser considerado tanto um instrumento da gestão que chega tarde quanto de uma gestão preventiva, proativa. Nascido em um momento no qual já havia sérios problemas de desmatamento em nível de Brasil, num contexto de ineficácia do Código Florestal então vigente e de crescente degradação ambiental, o CAR pode ser considerado um instrumento de reparação dos danos já causados, ou seja, um instrumento de auxílio à regularização ambiental. Nesse sentido, a gestão chegou tarde por não ter pensado antes em uma forma de evitar o desmatamento ocorrido durante tão longo período.

Por outro lado, ao compreender o CAR como um instrumento a ser utilizado para o ordenamento territorial, para o planejamento ambiental, para a consolidação de uma lógica deliberativa com o conseqüente incremento na participação e na noção de cidadania por parte da população, além de representar a materialização do direito

⁸⁷ Compreende a garantia de proteção do planeta para manter as condições que permitem a vida na Terra. (UBA, 2016, p. 47-48).

⁸⁸ Consiste no desenvolvimento econômico com a finalidade de gerar melhorias na qualidade de vida das pessoas. (GARCIA, 2016, p. 133).

⁸⁹ Para Freitas (2011, p. 55-56), na dimensão social da sustentabilidade, devem ser considerados os direitos fundamentais sociais com seus correspondentes programas nas áreas da saúde, educação e segurança, os quais devem ser universalizados de modo eficiente e eficaz.

⁹⁰ A questão da sustentabilidade tangencia o presente trabalho, visto que a proposta de utilizar o CAR como um instrumento da Administração Pública de proteção ambiental tem por finalidade última o cumprimento do artigo 225 da Constituição Federal, o qual, através da sua preocupação com o meio ambiente ecologicamente equilibrado que deve ser preservado para as gerações presentes e futuras, busca a sustentabilidade.

à informação ambiental, todos eles pontos tratados neste trabalho, pode-se afirmar que o CAR tem o potencial de cumprir um papel de relevo como instrumento de uma Administração Pública proativa, que não só reage aos problemas, mas também contribui para preveni-los, projetando o futuro desejado, nos ditames da sustentabilidade, e buscando alcançá-lo através de ações e medidas tomadas no presente.

Infere-se, a partir do exposto neste subcapítulo, que o Cadastro Ambiental Rural por si só é uma importante medida legal em favor da preservação ambiental, mas que, se a pura e simples obrigação for aliada pela Administração Pública à oportunidade de fazer um zoneamento ambiental, planejar o próprio território e a expansão da área urbana a partir dos dados obtidos, além de cumprir esses objetivos com o envolvimento e a participação da população destinatária da referida obrigatoriedade, terá sido dado um passo adiante em direção a uma gestão proativa e voltada à finalidade de buscar a sustentabilidade, em seus diferentes aspectos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, buscou-se estudar o Cadastro Ambiental Rural, utilizando a democracia deliberativa de Habermas como marco teórico central, a fim de demonstrar as possibilidades dele tornar-se um instrumento da Administração Pública para a proteção ambiental. Além disso, intentou-se definir quais as finalidades do Cadastro Ambiental Rural e como elas refletem a função reativa e a função proativa da Administração Pública. Outro questionamento feito foi sobre a possibilidade e necessidade de ampliação de mecanismos de democracia deliberativa no âmbito ambiental no Brasil, incluindo-se nessa esfera tanto a aprovação e implementação de leis quanto a criação de políticas públicas dessa natureza.

Esses pontos foram desenvolvidos por meio de três capítulos. No primeiro, o objetivo foi contextualizar o Cadastro Ambiental Rural. Estando ele inserido no Código Florestal de 2012, lei que é, ao mesmo tempo, apaixonadamente defendida e ferozmente atacada, fez-se necessário traçar um breve retrospecto sobre o tratamento jurídico dos imóveis rurais no Brasil até chegar ao panorama legislativo atual. Dentro deste, foram explicitados alguns pontos de divergência entre diferentes segmentos sociais acerca do Código Florestal, consubstanciados em ações diretas de inconstitucionalidade, discutidas em audiência pública no Supremo Tribunal Federal em 2016, mas que ainda aguardam uma decisão final. No âmbito dessas controvérsias, explicitaram-se elementos da teoria de Habermas, no que tange à colonização do mundo da vida pelos meios reguladores dos sistemas econômico e político, utilizando tais elementos na análise do Código Florestal e do CAR.

No segundo capítulo, foram detalhadas três finalidades do Cadastro Ambiental Rural. A primeira delas consistiu em destacar o CAR como uma grande base de dados, a qual, embora ainda em construção, proverá ao Poder Público informações que poderão auxiliar na melhoria da gestão ambiental e fornecerá aos cidadãos o diagnóstico sobre a real situação ambiental na área rural brasileira, o que pode contribuir para uma maior assertividade na fiscalização do cumprimento da lei. Depois, tratou-se do CAR como pressuposto do Programa de Regularização Ambiental, reflexo da função reativa da Administração Pública, na medida em que tenciona consertar aquilo que já foi degradado, reparar o dano que não foi possível prevenir. É uma função necessária, pois não se pode simplesmente anistiar quem já desmatou. E também não se pode apenas punir. Deve-se recompor o ambiente, chegar o mais

próximo possível do *status quo ante*. Todavia, a função reativa é, ao mesmo tempo, insuficiente, pois uma administração contemporânea deve planejar, observar e prevenir. Não basta reagir aos acontecimentos.

Nessa esteira, o trabalho traz a terceira finalidade do CAR, reflexo da função administrativa proativa, que consiste em seu papel no zoneamento ambiental. Para demonstrá-la, foram expostos aspectos conceituais sobre o tema, visto que o CAR pode ser útil na definição de quais serão as áreas de expansão urbana, além de propiciar um planejamento econômico e ambiental mais preciso. Foi destacada também a iniciativa de Caxias do Sul de formar corredores ecológicos, através da delimitação de áreas contíguas como sendo de Reserva Legal, possibilitando a preservação ambiental e sobrevivência das espécies da fauna e flora locais. Prevista no Plano Municipal de Mata Atlântica, tal estratégia envolveu a participação e aquiescência dos proprietários rurais, visto que são eles que definem, quando do cadastramento, qual área será a Reserva Legal. Em outras palavras, a formação de corredores ecológicos não depende somente da Administração Pública, mas também dos proprietários das áreas rurais, através de um consenso.

Nesse ponto, tece-se a relação entre o segundo e o terceiro capítulos. Enquanto aquele elegeu três finalidades fundamentais para que o CAR torne-se um instrumento da Administração Pública para a efetiva proteção ambiental e busca da sustentabilidade, este apresenta de forma mais densa a teoria da democracia deliberativa, enfatizando, no primeiro subcapítulo, a matriz habermasiana, com seus conceitos, princípios e procedimentos, para, a partir do segundo subcapítulo, mostrar sua aplicação. Dentre as diversas experiências deliberativas mencionadas, foi dada ênfase à italiana *Non rifiutarti di scegliere*, tendo sido descritas detalhadamente as suas fases, bem como seus pontos de destaque e necessidades de aprimoramento. Essa análise foi desenvolvida com base na descrição de Luigi Bobbio, que implementou o procedimento e, concomitantemente, o estudou. Posteriormente, foram feitas considerações sobre esse caso, além de ser desenvolvido tópico específico sobre a possibilidade de aplicar a lógica deliberativa ao Cadastro Ambiental Rural, elemento central deste trabalho.

Diante do exposto, conclui-se que o Cadastro Ambiental Rural possui múltiplas potencialidades de se consolidar como um importante instrumento da Administração Pública para a proteção ambiental, auxiliando no cumprimento da sua função reativa,

através da regularização ambiental e da sua função proativa, por ser um diagnóstico que permite à Administração planejar, projetar, prevenir e dialogar com a sociedade.

Ademais, constata-se a necessidade premente de ampliar, aprimorar e sedimentar a utilização de mecanismos deliberativos na esfera ambiental no Brasil. O trabalho buscou demonstrar que leis, decisões e políticas implementadas com o envolvimento da população ganham legitimidade e eficiência. Partindo da premissa de Habermas de que somente podem ser consideradas válidas as normas que poderiam receber a aprovação de todos os sujeitos atingidos por ela (Princípio D), infere-se que a participação torna os cidadãos mais propensos a cumprir a lei, pois se sentem parte dela e compreendem suas razões. Ao mesmo tempo, a existência de negociação e não de imposição aumenta a legitimidade da decisão ou norma, por haver a prévia oportunidade de expressar opiniões e dúvidas.

É pertinente, porém, fazer a ressalva de que não se propõe substituir o sistema representativo por uma poliarquia diretamente deliberativa nos moldes propostos por Cohen e Sabel, conforme citado no último capítulo. O que se busca é introduzir mecanismos deliberativos em decisões públicas que possam afetar diretamente determinada população, assim como valorizar os direitos à informação e à participação no âmbito da tramitação e implementação de leis, bem como na criação de políticas públicas. Medidas como essas são necessárias em uma sociedade que se mostra cada vez mais ativa politicamente e menos suscetível a aceitar passivamente decisões impostas.

É justamente esse um dos pontos que tornam a pesquisa social e academicamente relevante. Faz-se necessário no contexto contemporâneo, o qual possui como algumas de suas características os acentuados avanços tecnológicos, a rapidez de transmissão das informações, as redes sociais, a globalização em vários níveis, nas desigualdades e uma multiplicidade de fatores combinados, pensar em novas formas de incrementar a participação no âmbito das decisões públicas. No caso do projeto *Non rifiutarti di scegliere*, por exemplo, a escolha unilateral por parte do poder público pela instalação do incinerador e do aterro em determinado lugar provavelmente não teria sido bem aceita pelos habitantes locais, visto que essas instalações impactariam diretamente em sua qualidade de vida. Verifica-se, pois, que é preciso que haja uma discussão prévia sobre decisões que afetem diretamente determinada população. A mera representação não é mais suficiente para sanar todas as questões.

Na esfera ambiental, isso se torna ainda mais evidente, pois, como já mencionado ao longo do trabalho, o próprio artigo 225 da Constituição Federal refere-se ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, tendo o poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Desse preceito constitucional, extraem-se duas conclusões. A primeira é a de que a obrigação de defender o meio ambiente tem cunho positivo, exigindo, portanto, uma ação. A ação, por sua vez, demanda participação. E esse dever de defesa do meio ambiente é atribuído constitucionalmente à coletividade, além do poder público. Desse modo, a coletividade deve poder participar de decisões públicas de cunho ambiental. Devem, pois, ser desenvolvidas formas e propostas de participação. Esse é outro ponto em que reside a relevância social do presente trabalho.

A segunda conclusão, partindo da premissa de que o meio ambiente deve ser preservado para as presentes e futuras gerações, é a de que a participação transcende o aspecto presente. Se, como dito na epígrafe, a democracia alimenta-se de memória e necessita de visão de futuro, cabe a cada um, enquanto indivíduo integrante de uma coletividade, encarar o meio ambiente como um patrimônio que foi emprestado pelas futuras gerações e que a elas deve ser restituído íntegro, de modo que elas possam viver e se desenvolver em meio a ele. Isso posto, a participação em uma decisão pública de cunho ambiental engloba o aspecto da sustentabilidade, pois gera impacto no futuro. Desse modo, a participação envolve responsabilidade e, seguindo os preceitos de Habermas, explicitados ao longo dessa dissertação, deve ser desenvolvida pelo participante da tomada de decisão uma racionalidade discursiva e que considere os interesses inclusive das futuras gerações, de modo a compatibilizar democracia, participação e sustentabilidade.

Além disso, outro aspecto que torna a pesquisa socialmente relevante é a importância econômica do setor primário no Brasil e a necessidade de aliar o desenvolvimento econômico e social à proteção ambiental com a intermediação do Estado na edição de políticas públicas. Sendo assim, um trabalho que tenha tratado de como a Administração Pública pode implantar tais políticas tem o potencial de proporcionar resultados relevantes tanto aos setores sociais diretamente ligados à atividade primária quanto à própria Administração Pública.

O presente estudo também analisou a participação e a deliberação como formas de fomentar a comunicação racional entre os indivíduos para que eles possam

ter voz nos processos de criação de normas e de elaboração e implementação de políticas públicas. Estimular a lógica da deliberação no sentido habermasiano é objetivar que as normas reflitam as necessidades e as vontades dos seus destinatários.

Cabe salientar que há muitos desafios para a consecução da democracia deliberativa. De fato, interesses econômicos e políticos não raramente impedem a formação de um diálogo racional. Faz-se necessário, nesse contexto, estudar tanto os conceitos da teoria de Habermas quanto as dificuldades que se colocam diante da sua aplicação, de modo a desenvolver novas soluções e alternativas, além de abrir caminho para novas pesquisas. É necessário levantar hipóteses e possibilidades no campo da democracia deliberativa que permitam sua aplicação na prática da formação de normas de políticas e decisões ambientais.

Por esse motivo, esta pesquisa pode ter continuidade tanto através do aprofundamento técnico e científico sobre qualquer uma das finalidades do Cadastro Ambiental Rural explicitadas, com a consequente proposta de implementação de políticas públicas para o desenvolvimento (econômico, social e ambiental) do meio rural no Brasil, quanto na ampliação de estudos a respeito da democracia deliberativa, bem como de meios de colocá-la em prática na esfera ambiental brasileira.

Em suma, a relevância desta pesquisa residiu em expor elementos teóricos e legislativos, desenvolvê-los e aplicá-los ao caso concreto, identificando suas forças e também os empecilhos para sua consecução, contribuindo com a academia e, ao mesmo tempo, trazendo propostas que podem ser utilizadas no plano fático. Assim sendo, conclui-se que o Cadastro Ambiental Rural pode se tornar um importante aliado da Administração Pública para gerir as questões ambientais de forma sustentável e que há a necessidade de ampliação de mecanismos deliberativos na esfera ambiental brasileira. Não obstante os desafios que se apresentem, devem ser desenvolvidas e aprimoradas ideias nesse sentido.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

ATTANASIO JUNIOR, Mario Roberto; ATTANASIO, Gabriela Muller Carioba. O dever de elaboração e implementação do zoneamento ecológico-econômico e a efetividade do licenciamento ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 43, p. 203-221, jul./ set. 2006.

AUSTIN, John Langshaw. **Philosophical Papers**. 3. ed. Oxford: Claredon Press, 1979.

AZEVEDO, Ruy Emmanuel Silva de. O novo Código Florestal e a flexibilização das intervenções excepcionais em Áreas de Preservação Permanente. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 3, n. 1, p. 43-64, 2013.

BARBOSA, Vanessa. As imagens do movimento “Veta, Dilma” que ganharam as redes sociais. **Exame**, São Paulo, 9 jan. 2014. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/brasil/as-imagens-do-movimento-veta-dilma-que-ganhou-as-redes-sociais/>> Acesso em: 16 jul. 2017.

BENATTI, José Heder. Aspectos legais e institucionais do zoneamento ecológico econômico. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 29, p. 103-114, 2003.

BESSA ANTUNES, Paulo de. **Comentários ao Novo Código Florestal**: atual. de acordo com a Lei n. 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2013.

BOBBIO, Luigi. **Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa**. Working Papers n. 1 – Dipartimento di Studi Politici della Università degli Studi di Torino. Torino: Alfonsetti Comunicare, 2002.

BOTELHO FILHO, Flávio Borges; CARVALHO, Amauri Daros. MIRANDA, Arlindo Gomes. **Estudos de reordenamento agrário** – Programa Cadastro de Terras e regularização fundiária no Brasil: Perfil de entrada dos agricultores e capacidade operacional das instituições. Brasília: IICA/MDA/PCT Crédito Fundiário, 2008.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 28 maio 2017.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 19 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em: 28 maio 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 28 maio 2017.

BRASIL. **Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854.** Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. Rio de Janeiro, 30 de janeiro de 1854. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm> Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 4.297, de 10 de julho de 2002.** Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, e dá outras providências. Brasília, DF, 11 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm> Acesso em: 07 set. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 7.029, de 10 de dezembro de 2009.** Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, e dá outras providências. Brasília, DF, 10 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Decreto/D7029impresao.htm> Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 7.830, de 17 de outubro de 2012.** Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF, 18 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm> Acesso em: 25 jan. 2017.

BRASIL. **Decreto n. 8.235, de 5 de maio de 2014.** Estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto no 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. Brasília, DF, 05 de maio de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm> Acesso em: 01 out. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 8.439, de 29 de abril de 2015.** Delega competência ao Ministro de Estado do Meio Ambiente para a prática dos atos que especifica. Brasília, DF, 30 de abril de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8439.htm> Acesso em: 01 out. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 9.257, de 29 de dezembro de 2017.** Prorroga o prazo de inscrição ao Cadastro Ambiental Rural – CAR. Brasília, DF, 29 de dezembro de 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9257-29-dezembro-2017-786046-publicacaooriginal-154680-pe.html>> Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. **Emenda constitucional n. 10, de 09 de novembro de 1964.** Altera os artigos 5º, 15, 29, 141, 147 e 156 da Constituição Federal. Brasília, DF, 09 de novembro de 1964. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc10-64.htm> Acesso em: 01 jul. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 08 de dezembro de 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm> Acesso em: 08 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Rio de Janeiro, 20 de setembro de 1850. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm> Acesso em: 28 maio 2017.

BRASIL. **Lei n. 1.237, de 24 de setembro de 1864.** Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de crédito real. Rio de Janeiro, 27 de setembro de 1864. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237.htm> Acesso em: 27 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1º de janeiro de 1916. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L3071.htm> Acesso em: 05 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF, 30 de novembro de 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm> Acesso em: 28 maio 2017.

BRASIL. **Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Brasília, 15 de setembro de 1965. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm> Acesso em: 28 maio 2017.

BRASIL. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF, 31 de dezembro de 1973. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm> Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972.** Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, DF, 14 de dezembro de 1972. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm> Acesso em: 20 jul. 2017.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, 02 de setembro de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm> Acesso em: 01 jul. 2017.

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF, 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L7347orig.htm> Acesso em: 07 dez. 2017.

BRASIL. **Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF, 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm> Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. **Lei n. 9.433, de 08 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF, 08 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm> Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL. **Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm> Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF, 10 de novembro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm> Acesso em: 07 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 11 nov. 2017.

BRASIL. **Lei n. 10.267, de 28 de agosto de 2001.** Altera dispositivos das leis nº 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, 28 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm> Acesso em: 01 jul. 2017.

BRASIL. **Lei n. 10.650, de 16 de abril de 2003.** Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Brasília, DF, 17 de abril de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm> Acesso em: 11 jan. 2017.

BRASIL. **Lei n. 11.284, de 02 de março de 2006.** Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio

Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF; altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF, 03 de março de 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm> Acesso em: 15 jul. 2017.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm> Acesso em: 03 jan. 2018.

BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n. 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. Brasília, DF, 25 de maio de 2012. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm> Acesso em: 05 set. 2017.

BRASIL. **Lei n. 13.295, de 14 de junho de 2016.** Altera a Lei no 12.096, de 24 de novembro de 2009, a Lei no 12.844, de 19 de julho de 2013, a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, e a Lei no 10.177, de 12 de janeiro de 2001. Brasília, DF, 14 de junho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13295.htm> Acesso em: 30 set. 2016.

BRASIL. **Medida provisória n. 724, de 04 de maio de 2016.** Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre a extensão dos prazos para inscrição no Cadastro Ambiental Rural e para adesão ao Programa de Regularização Ambiental. Brasília, DF, 05 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv724.htm> Acesso em: 01 out. 2016.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Balança comercial brasileira: acumulado do ano.** Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>> Acesso em: 30 jul. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Planos de Saneamento Básico.** Material de aula - Módulo 3 – A participação social na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico. Postado no Portal Capacidades, do curso Planos de Saneamento Básico-Turma 1/2017, da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Conselho Nacional do Meio Ambiente, CONAMA. **Resolução CONAMA n. 369, de 28 de março de 2006.** Brasília, 29 de março de 2006. Disponível em: <

<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>> Acesso em: 15 out. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Gestão territorial. Zoneamento ecológico-econômico. Apresentação.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/zoneamento-territorial>> Acesso em: 07 set. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). **Instrução Normativa nº 4, de 13 de abril de 2011.** Disponível em: <<https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=216807>> Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa nº 2, de 06 de maio de 2014.** Disponível em: <http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf> Acesso em: 01 out. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrução Normativa nº 3, de 18 de dezembro de 2014.** Disponível em: < http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR_3.pdf> Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 100, de 04 de maio de 2015. Prorroga o prazo estabelecido nos art. 29, § 3º, e art. 59, § 2º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 83, 05 maio 2015, Seção 1, p. 44. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=44&data=05/05/2015&captchafield=firistAccess>> Acesso em: 01 out. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Cadastro Ambiental Rural – Boletim informativo até 31 de agosto de 2016.** Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>> Acesso em: 01 out. 2016.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Cadastro Ambiental Rural para territórios de povos e comunidades tradicionais.** Disponível em: < <http://www.florestal.gov.br/documentos/publicacoes/2590-cadastro-ambiental-rural-para-territorios-de-povos-e-comunidades-tradicionais/file>> Acesso em: 27 fev. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **CAR em números.** Disponível em: < <http://www.florestal.gov.br/numeros-do-car>> Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Consultar demonstrativo do CAR.** Disponível em: < <http://www.car.gov.br/#/consultar>> Acesso em: 27 fev. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Etapas do CAR e regularização ambiental.** Disponível em: < <http://www.florestal.gov.br/regularizacao-ambiental>> Acesso em: 11 dez. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Perguntas frequentes – CAR**. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/o-que-e-o-car/61-car/167-perguntas-frequentes-car>> Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Serviço Florestal libera dados públicos do CAR**. Disponível em: <<http://www.florestal.gov.br/component/content/article?id=633>> Acesso em: 14 jan. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/informacao-ambiental/sistema-nacional-de-informacao-sobre-meio-ambiente-sinima>> Acesso em: 11 jan. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação declaratória de constitucionalidade n. 42, de 05 de abril de 2016**. Petição inicial. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=42&class e=ADC&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>> Acesso em: 27 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 4901, de 18 de janeiro de 2013**. Petição inicial. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4355097>> Acesso em: 02 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 4902, de 18 de janeiro de 2013**. Petição inicial. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4355128>> Acesso em: 02 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.903, de 18 de janeiro de 2013**. Petição inicial. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4355144>>. Acesso em: 02 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.937, de 04 de abril de 2013**. Petição inicial. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4388129>> Acesso em: 02 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Audiência pública sobre o Novo Código Florestal**, de 18 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/audienciasPublicas/anexo/TranscriesNovoCodigoFlorestal.pdf>> Acesso em: 07. Jul. 2017.

CAMARGO, Marcelo. CNA protocola representação contra ministro do Meio Ambiente. **Canal Rural**, São Paulo, 9 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.canalrural.com.br/noticias/noticias/cna-protocola-representacao-contra-ministro-meio-ambiente-65062>> Acesso em: 12 jan. 2017.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 3. ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

CASAGRANDE, Cleudes Antonio; CASAGRANDE, Euclides Fábio. A ética discursiva e o caráter procedimental do discurso prático em Habermas. **Conjectura: filosofia e educação**, Caxias do Sul, v. 7, n. 1, p. 131-145, set./dez. 2011.

CAXIAS DO SUL. **Decreto n. 16.054, de 11 de dezembro de 2012**. Institui o Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica no âmbito do Município de Caxias do Sul. Caxias do Sul, 11 de dezembro de 2012. Disponível em: <https://www.caxias.rs.gov.br/_uploads/meio_ambiente/legislacao/DecretoMunicipal16.054-MataAtlantica.pdf> Acesso em: 10 dez. 2017.

CAXIAS DO SUL. **Perfil socioeconômico**: Caxias do Sul. Disponível em: https://www.caxias.rs.gov.br/_uploads/desenv_economico/perfil_caxias.pdf Acesso em: 10 jan. 2018.

CAXIAS DO SUL. **Plano Municipal da Mata Atlântica** - Fase de experimentação. V. 1. Caxias do Sul: Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, 2013a.

CAXIAS DO SUL. **Plano Municipal da Mata Atlântica** - Fase de experimentação. V. 2. Caxias do Sul: Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, 2013b.

CAXIAS DO SUL. **Prefeitura inicia levantamento do Cadastro Ambiental Rural**. Disponível em: <https://www.caxias.rs.gov.br/meio_ambiente/noticias_ler.php?codigo=30411> Acesso em: 09 jan. 2018.

CAXIAS DO SUL. Secretaria do Meio Ambiente. **Cadastro Ambiental Rural – CAR - Informações básicas**. Caxias do Sul: Prefeitura Municipal de Caxias do Sul, 2014.

CAXIAS DO SUL. Secretaria do Planejamento. **Plano Diretor**. Disponível em: <<https://www.caxias.rs.gov.br/planejamento/texto.php?codigo=300>> Acesso em: 25 out. 2017.

CNA Brasil. **PIB e performance do agronegócio**: balanço 2016 – perspectivas 2017. Disponível em: <http://www.cnabrasil.org.br/sites/default/files/sites/default/files/uploads/02_pib.pdf> Acesso em: 30 jul. 2017.

CONCLUÍDO julgamento de ações sobre novo Código Florestal. **Notícias STF**. Brasília, 28 de fevereiro de 2018. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=370937>> Acesso em: 11 mar. 2018.

COSTA, Octávio. TORRES, Izabelle. NICACIO, Adriana. Veta, Dilma. **IstoÉ**, São Paulo, 27 abr. 2012. Disponível em: <http://istoe.com.br/202576_VETA+DILMA/> Acesso em: 16 jul. 2017.

CUMPRA-SE! 4 anos do Novo Código Florestal e o Cadastro Ambiental Rural. Direção: André D'Elia. Produtor: Henrique Grise, 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?time_continue=923&v=vuwoABNC2VY> Acesso em: 03 jan. 2018.

CREA RS. **Cadastro ambiental rural no Rio Grande do Sul**. Disponível em: <<http://www.crea-rs.org.br/site/index.php?p=ver-noticia&id=3338>> Acesso em: 07 jul. 2017.

CUNHA, Nivaldo Caetano da. Aspectos jurídicos sobre a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR): a decisão contrária à proteção ambiental do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais pelo acórdão 1.0701.13.005481-3/004. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.85, p. 131-154, jan./ mar. 2017.

DE CICCIO, Francesco. **Comunicação e consulta sobre riscos (e engajamento de stakeholders)**. São Paulo: Risk Tecnologia, 2011.

DECLARAÇÃO do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brasil, 3-14 de junho de 1992. Disponível em: <<https://pactoglobalcreapr.files.wordpress.com/2010/10/declaracao-do-rio-sobre-meio-ambiente.pdf>> Acesso em: 19 nov. 2017.

DIAS, Mauricio. Veta Dilma, veta. **Carta Capital**, São Paulo, 28 abr. 2012. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/veta-dilma-veta>> Acesso em: 16 jul. 2017.

EMBAIXADA DE PORTUGAL. **Administração local**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.embaixadadeportugal.org.br/portugal/portlocal.php>> Acesso em: 18 jun. 2017.

FERRE, Fabiano Lira; STEINMETZ, Wilson. Cadastramento ambiental rural e averbação da reserva legal no novo Código Florestal brasileiro: uma análise crítica. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul, ano IV, n. 11, p. 121-134, maio/ago. 2015.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERRY, Jean-Marc. **Filosofia da comunicação**. São Paulo: Paulus, 2007.

FONSECA, Luciana Costa da; SILVA, Danielle Fonseca. A proteção ambiental rural como direito à informação e o sigilo de dados. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 41, p. 461-478, 2015.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão econômica da sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 133-153, jan./abr. 2016.

GIRARDI, Giovana; MOURA, Rafael. Fux considera só 3 pontos do novo Código Florestal inconstitucionais. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 08 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,fux-considera-so-3-pontos-do-novo-codigo-florestal-inconstitucionais,70002077325>> Acesso em: 21 jan. 2018.

GOME, Renata Nascimento; SIMIONI, Rafael Lazzarotto. A aplicação do princípio da informação no Direito Ambiental brasileiro, na forma de confiança e risco em Niklas Luhmann. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 4, n. 2, p. 117-136, 2014.

GREENPEACE. **Veta tudo, Dilma**. São Paulo, 19 maio 2012. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Veta-tudo-Dilma/>> Acesso em: 16 jul. 2017.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Volume 1. 4. ed. rev. compl. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Volume 2. 4. ed. rev. compl. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo, 1: racionalidade da ação e racionalização social**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012a.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo, 2: sobre a crítica da razão funcionalista**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012b.

HABERMAS, Jürgen. **Verdade e justificação: ensaios filosóficos**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

INFORMAÇÃO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 4.ed. Curitiba: Positivo, 2009. p. 1104.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria/9827-censo-agropecuario.html?&t=downloads>> Acesso em: 10 jan. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores IBGE: Contas nacionais trimestrais – indicadores de volume e valores correntes**. Jan./mar.

2017. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/pib-vol-val_201701caderno.pdf> Acesso em: 30 jul. 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Georreferenciamento e certificação de imóveis acima de 100 ha passam a ser obrigatórios.** Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/georreferenciamento-e-certificacao-de-imoveis-acima-de-100-ha-passam-ser-obrigatorios>> Acesso em: 02 jul. 2017.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL **Governo divulga (quase) todos os dados do Cadastro Ambiental Rural.** Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/governo-divulga-quase-todos-os-dados-do-cadastro-ambiental-rural>> Acesso em: 10 jan. 2017.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes.** Lisboa: Edições 70, 2009.

LAH, Peter H. **Democrazia e comunicazione.** Material de aula de 22/02/2017 do curso intensivo SS0002, Democrazia sostenibile. Postado no portal do curso de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Gregoriana de Roma.

LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante; WIENKE, Felipe Franz. Participação popular no Direito Ambiental: desafios para a efetivação do princípio democrático. In: LUNELLI, Carlos Alberto (org.). **Direito, Ambiente e Políticas Públicas.** Curitiba: Juruá, 2011.

LOZANO CUTANDA, Blanca; ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz. **Administración y Legislación Ambiental.** 5. ed. atual. Madrid: Dykinson, 2009.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion.** Belo Horizonte, n. 121, p. 227-258, jun. 2010.

LUCHI, José Pedro. Direito e democracia. **Cult,** ano 12, n. 136, p. 56-59, jun./2009.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira; CÁNENA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. Política Ambiental. In: MAY, Peter. **Economia do Meio Ambiente.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 2003.

MACHADO, Frederico; FERES, Yuri; ADRIEN, João. **Validação do CAR:** realidade e desafios. Disponível em: <<https://www.wwf.org.br/informacoes/?uNewsID=61082>> Acesso em: 09 jan. 2018.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente.** São Paulo: Malheiros, 2006.

MANIFESTANTES em São Paulo pedem que Dilma vete Novo Código Florestal. **Correio Braziliense,** Brasília, 03 mar. 2012. Disponível em: <http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2012/03/03/internas_polbra>

eco,291847/manifestantes-em-sao-paulo-pedem-que-dilma-vete-novo-codigo-florestal.shtml> Acesso em: 16 jul. 2017.

MARCATTO, Flávia Silva. **A participação pública na gestão de área contaminada: uma análise de caso baseada na Convenção de Aarhus**, 2005. 256 p. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública), Programa de pós-graduação stricto sensu em saúde pública, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2005.

MARTÍ, José Luis. **La república deliberativa: uma teoria de la democracia**. Madrid: Marcial Pons, 2006.

MATTARELLA, Sergio. **Messaggio di fine anno**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=6bbfYUeSOws>> Acesso em: 08 jan. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Recomendação ao Ministério do Meio Ambiente – MMA, na pessoa de seu Ministro de Estado, de 25 de agosto de 2016**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/copy_of_Recomendao_transparncia_CAR_MMA_1.pdf> Acesso em: 12 jan. 2017.

MORATO LEITE, José Rubens et al. Princípios fundamentais do direito ambiental. In: MORATO LEITE, José Rubens. (coord.). **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MOVIMENTO ‘Veta, Dilma’ sobre Código Florestal é sucesso nas redes sociais. **Uol**, São Paulo, 04 maio 2012. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ciencia/ultimas-noticias/redacao/2012/05/04/movimento-veta-dilma-sobre-o-codigo-florestal-ganha-as-redes-sociais.htm>> Acesso em: 16 jul. 2017.

MUKAI, Toshio. **O novo Código Florestal**. Anotações à lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com as alterações da Lei nº 17.727, de 17 de outubro de 2012. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

NEVES, Rafaela Teixeira; MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Os princípios da participação e informação ambientais e a aplicação da Convenção de Aarhus no direito brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 77, p. 563-588, jan./mar. 2015.

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. **Membros fundadores**. Disponível em: <<http://www.observatorioflorestal.org.br/membros-fundadores>> Acesso em: 10 jan. 2017.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de; SOUZA, Leonardo da Rocha de. **Sociologia do direito: desafios contemporâneos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

ORENSTEIN, José. O que mudou depois de 5 anos da sanção do Novo Código Florestal. **Nexo**, São Paulo, 25 maio 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/05/25/O-que-mudou-depois-de-5-anos-da-san%C3%A7%C3%A3o-do-Novo-C%C3%B3digo-Florestal>> Acesso em: 10 jan. 2018.

PARSONS, Talcott. **Sociedades**: perspectivas evolutivas e comparativas. São Paulo: Pioneira, 1969.

PERSCH, Danilo. A ética do discurso de Habermas: fundamentação e aplicabilidade. **Filosofazer**. Passo Fundo, n. 35, jul./dez. 2009.

PETERS, Edson Luiz; PANASOLO, Alessandro. **Cadastro Ambiental Rural – CAR & Programa de Regularização Ambiental – PRA**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

PINENT, Carlos Eduardo da Cunha. O descrédito da razão universal: a alternativa de Habermas. **Chronos**, Caxias do Sul, v32, n. 1 e 2, p.76-83, jan. 1999.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar. **Paidéia (Ribeirão Preto)**, Ribeirão Preto, n. 8-9, p. 77-96, Ago. 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1995000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 24 set. 2016.

PUNTEL, Lorenz Bruno. O pensamento pós-metafísico de Habermas: uma crítica. **Síntese – Revista de Filosofia**. Belo Horizonte, v. 40, n. 127, p. 173-223, 2013.

REBELO se esquivava de falar sobre movimento 'Veta Dilma'. **Veja**, São Paulo, 16 maio 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/rebelo-se-esquiva-de-falar-sobre-movimento-veta-dilma/>> Acesso em: 16 jul. 2017.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Cidade sustentável, direito urbanístico e ambiental**: instrumentos de planejamento. Caxias do Sul: Educs, 2016.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito urbanístico**: fundamentos para construção de um plano diretor sustentável na área urbana e rural. Caxias do Sul: Educs, 2010.

RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental como forma de planejamento urbano**. Palestra proferida no III Congresso Internacional Florense – Direito e Ambiente: Políticas de Cidades Socioambientalmente Sustentáveis. Caxias do Sul – RS, em 25 de outubro de 2016.

RECH, Adivandro. **Zoneamento ambiental municipal**: instrumento de proteção ambiental. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2011. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, 2011.

RELATOR profere voto no julgamento sobre Novo Código Florestal. **Notícias STF**. Brasília, 08 de novembro de 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=361342>> Acesso em: 21 jan. 2018.

REYDON, Bastiaan Philip; BUENO, Ana Karina Silva; TIOZO, Carla. Regulação da propriedade rural no Brasil: resultados dos primeiros passos. In: REYDON, Bastiaan

Philip; CORNÉLIO. Francisca Neide Maemura. (org.). **Mercados de terras no Brasil: estrutura e dinâmica**. Brasília: NEAD, 2006, p. 53-71.

RIZZARDO, Arnaldo. **Curso de direito agrário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

ROSSETTI, Regina. Verdade e racionalidade comunicativa em Habermas. In: **Transposições**. São Paulo: ECA/USP, 2010, p.177 – 192.

ROSSONI, Cristiane Moreira. **O Cadastro Ambiental Rural como instrumento de proteção florestal e regularização dos imóveis rurais: aspectos gerais e a realidade do município de Vacaria/ RS**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

SABEL, Charles F. **Esperimenti di nuova democrazia: tra globalizzazione e localizzazione**. Roma: Armando, 2013.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTOS, Laura Meneghel dos; PORTO, Antônio José Maristrello; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha. Direitos de propriedade e instrumentos econômicos de regulação ambiental: uma análise das atribuições implícitas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n° 2, 2017, p. 97-120.

SANTOS, Mariana Rodrigues Ribeiro dos; RANIERI, Victor Eduardo Lima. Critérios para análise do zoneamento ambiental como instrumento de planejamento e ordenamento territorial. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. XVI, n. 4, out./dez. 2013, p. 43-62.

SÃO PAULO (Estado). Despacho do Secretário Adjunto, de 31-10-2016. Restrição de acesso a informação de dados pessoais no Sicar – SP e orientação quanto divulgação por requisição. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP, 2 nov. 2016. Disponível em: <https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2016/executivo%2520secao%2520i/novembro/02/pag_0058_0JD8QMEDK9MMReCS0N30618Q9IG.pdf&pagina=58&data=02/11/2016&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=100058> Acesso em: 07 jan. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. MACHADO, Paulo Affonso Leme. FENSTERSEIFER, Tiago. **Constituição e legislação ambiental comentadas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SEMINÁRIO UM ANO DE VIGÊNCIA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL (LEI FEDERAL N° 12.651/2012): ENTRAVES, AVANÇOS, RETROCESSOS?. 2013, Brasília. **Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados – Detaq, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes->

permanentes/ cmads/seminarios-e-outros-eventos/eventos-2013/seminarios/programacao-do-seminario -um-ano-de-vigencia-do-codigo-florestal/notas-taquigraficas> Acesso em: 10 jan. 2018.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Lúgia Osorio. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. Campinas: UNICAMP, 1996.

SILVA, Solange Teles da. Zoneamento ambiental, instrumento da gestão integrada do meio ambiente. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. (coord.). **Política Nacional do Meio Ambiente**: 25 anos da Lei n. 6.938/1981. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 151-173.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Direito e racionalidade comunicativa**: a teoria discursiva do direito no pensamento de Jürgen Habermas. Curitiba: Juruá, 2007.

SOMBRA, Thiago Luís Santos. Supremo Tribunal Federal representativo? O impacto das audiências públicas na deliberação. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 13, n. 1, p. 236-273, jan.-abr. 2017.

SOS MATA ATLÂNTICA. **Caxias do Sul ganha Plano Municipal da Mata Atlântica**. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/12014/caxias-do-sul-ganha-plano-municipal-da-mata-atlantica/>> Acesso em: 10 jan. 2018.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. **A consideração dos ausentes à deliberação ambiental**: uma proposta a partir da Ética do Discurso de Jürgen Habermas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013b.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. Administração pública e gestão ambiental democrática: uma análise a partir da função do direito em Jürgen Habermas. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul, ano V, n. 13, p. 233-254, jan./abr. 2016.

SOUZA, Leonardo da Rocha de. **Direito ambiental e democracia deliberativa**. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2013a.

SOUZA, Leonardo da Rocha de; HARTMANN, Débora; SILVEIRA, Thaís Alves da. Dano ambiental e a necessidade de uma atuação proativa da Administração Pública. **Veredas do Direito**. Belo Horizonte, v. 12, n. 24, p. 343-373, jul./dez. 2015.

TRENNEPOHL, Curt. Do Cadastro Ambiental Rural. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Afonso Leme (coord.). **Novo Código Florestal**: comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e à MedProv 571, de 25 de maio de 2012. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

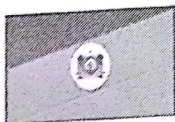
UBA, André Emiliano. **Programas de regularização ambiental como instrumentos de alcance da sustentabilidade**. 2016. 119 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica), Programa de pós-graduação stricto sensu em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí (Univali), Itajaí, 2016.

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL. Programa de Pós-Graduação em Direito. **Linhas de pesquisa**. Disponível em: <<https://www.ucs.br/site/pos-graduacao/formacao-stricto-sensu/direito/linhas-de-pesquisa/>> Acesso em: 11 mar. 2018.

VALADÃO, Maristela Aparecida de Oliveira; ARAUJO, Paula Santos. A (dis)função socioambiental da propriedade no novo Código Florestal brasileiro: uma análise à luz da órbita econômica constitucional. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, Caxias do Sul, v. 3, n. 1, p. 139-172, 2013.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

ANEXO A – RECIBO DE INSCRIÇÃO DO IMÓVEL NO CADASTRO AMBIENTAL RURAL



RECIBO DE INSCRIÇÃO DO IMÓVEL RURAL NO CAR

Registro no CAR: RS-	Data de Cadastro: 12/04/2016 21:24:41
----------------------	---------------------------------------

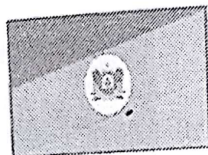
RECIBO DE INSCRIÇÃO DO IMÓVEL RURAL NO CAR

Nome do Imóvel Rural: Morro Agudo -		UF: Rio Grande do Sul
Município: Muitos Capões		Longitude:
Coordenadas Geográficas do Centroida do Imóvel Rural:	Latitude: .	Módulos Fiscais: 3,3634
Área Total (ha) do Imóvel Rural: 84,0857		
Código do Protocolo: RS-		

INFORMAÇÕES GERAIS

1. Este documento garante o cumprimento do disposto nos § 2º do art. 14 e § 3º do art. 29 da Lei nº 12.651, de 2012, e se constitui em instrumento suficiente para atender ao disposto no art. 78-A da referida lei;
2. O presente documento representa a confirmação de que foi realizada a declaração do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural-CAR e que está sujeito à validação pelo órgão competente;
3. As informações prestadas no CAR são de caráter declaratório;
4. Os documentos, especialmente os de caráter pessoal ou dominial, são de responsabilidade do proprietário ou possuidor rural declarante, que ficarão sujeitos às penas previstas no art. 299, do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de setembro de 1940) e no art. 69-A da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998;
5. O demonstrativo da situação das informações declaradas no CAR, relativas às áreas de Preservação Permanente, de uso restrito e de Reserva Legal poderá ser acompanhado no sítio eletrônico www.car.gov.br;
6. Esta inscrição do imóvel rural no CAR poderá ser suspensa ou cancelada, a qualquer tempo, em função do não atendimento de notificações de pendência ou inconsistências detectadas pelo órgão competente nos prazos concedidos ou por motivo de irregularidades constatadas;
7. Este documento não substitui qualquer licença ou autorização ambiental para exploração florestal ou supressão de vegetação, como também não dispensa as autorizações necessárias ao exercício da atividade econômica no imóvel rural;
8. A inscrição do imóvel rural no CAR não será considerada título para fins de reconhecimento de direito de propriedade ou posse; e
9. O declarante assume plena responsabilidade ambiental sobre o imóvel rural declarado em seu nome, sem prejuízo de responsabilização por danos ambientais em área contígua, posteriormente comprovada como de sua propriedade ou posse.





RECIBO DE INSCRIÇÃO DO IMÓVEL RURAL NO CAR

Registro no CAR: RS-

Data de Cadastro: 12/04/2016 21:24:41

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Foi detectada uma diferença entre a área do imóvel rural declarada conforme documentação comprobatória de propriedade/posse/concessão [84.8715 hectares] e a área do imóvel rural identificada em representação gráfica [84,0857 hectares].

REPRESENTAÇÃO GRÁFICA



IDENTIFICAÇÃO DO PROPRIETÁRIO/POSSUIDOR

CPF:

Nome:

ÁREAS DECLARADAS (em hectares)





RECIBO DE INSCRIÇÃO DO IMÓVEL RURAL NO CAR

Registro no CAR: RS-		Data de Cadastro: 12/04/2016 21:24:41	
Imóvel		Imóvel	
Área Total do Imóvel	84,0857	Área Consolidada	65,7290
Área de Servidão Administrativa	0,0000	Remanescente de Vegetação Nativa	18,2741
Área Líquida do Imóvel	84,0857	Reserva Legal	
APP / Uso Restrito		Área de Reserva Legal	18,2741
Área de Preservação Permanente	15,3601		
Área de Uso Restrito	0,0000		

MATRÍCULAS DAS PROPRIEDADES DO IMÓVEL

Número da Matrícula	Data do Documento	Livro	Folha	Município do Cartório
	23/08/1943			Vacaria/RS
	24/10/2001			Vacaria/RS
	11/12/1966			Vacaria/RS
	11/10/1983			Vacaria/RS
	28/12/1936			Vacaria/RS
	27/12/1951			Vacaria/RS
	19/03/1951			Vacaria/RS

CAR - Cadastro Ambiental Rural

Página 3/3



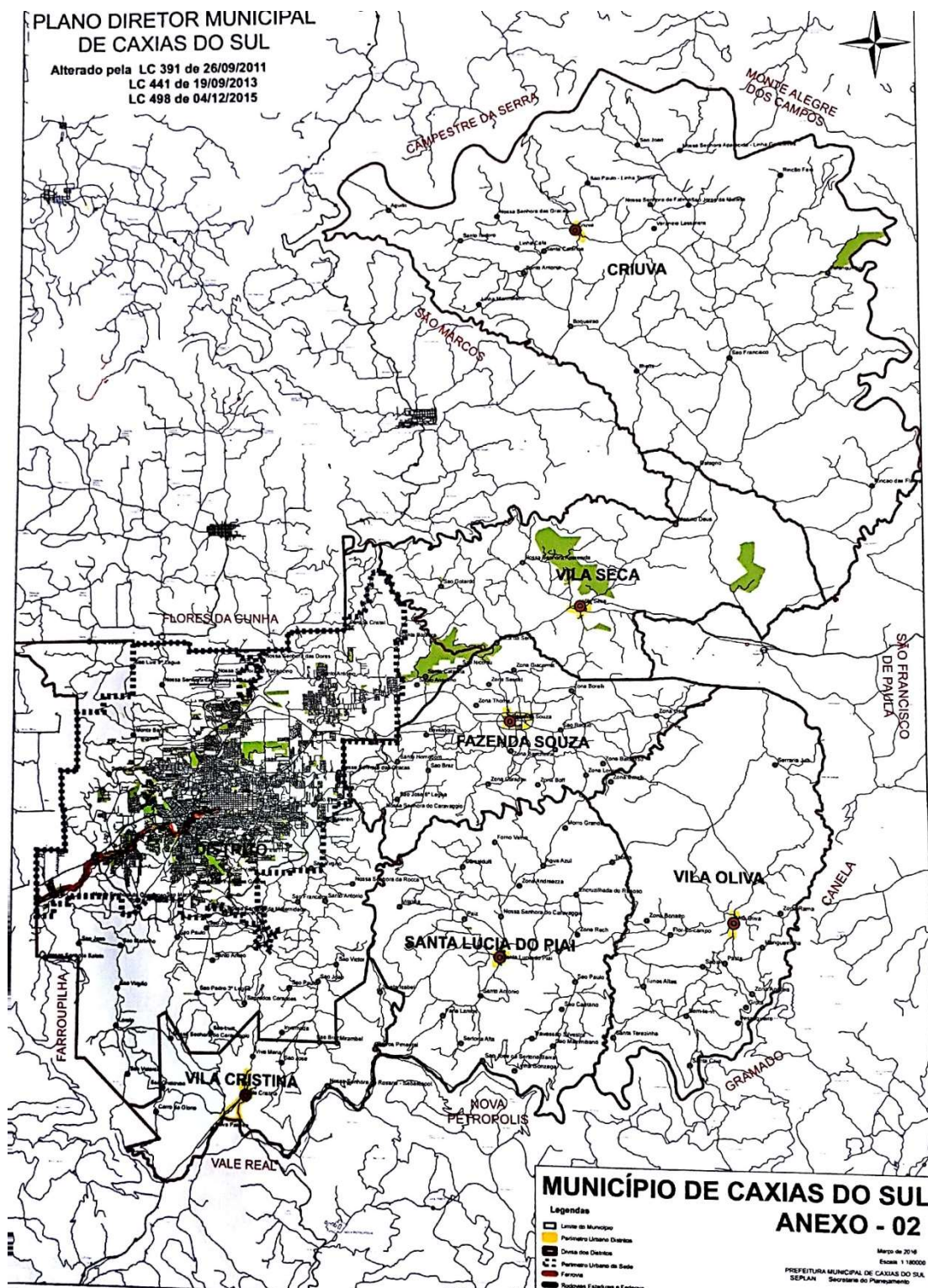
FONTE: ROSSONI (2017, p. 114-116).

ANEXO B – IMÓVEIS INSCRITOS NO CAR POR REGIÃO



FONTE: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. (2018).

ANEXO C – MAPA DO MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL - RS



FONTE: CAXIAS DO SUL, 2017.

ANEXO D – PRODUÇÃO AGRÍCOLA E PECUÁRIA EM CAXIAS DO SUL – RS

3.0.1 | AGRICULTURA / AGRICULTURE

Tabela - Área plantada, área colhida, quantidade produzida e valor da produção da lavoura temporária Table – Area planted, harvested area, output quantity, and production value				
Município / City = Caxias do Sul - RS - Ano / Year = 2012				
Lavoura temporária Temporary Farming	Variável / Variable			
	Área plantada (Hectares) Area planted (Hectares)	Área colhida (Hectares) Harvested area (Hectares)	Quantidade produzida (Toneladas) Output quantity (Tons)	Valor da produção (Mil Reais) Production value (Thousand reals)
Alho / Garlic	120	120	960	6.720
Batata-doce / Sweet potatoes	30	30	540	448
Batata-inglesa / Irish potatoes	4	4	72	47
Cebola / Onions	180	180	5.400	3.780
Feijão (em grão) / Beans (shelled)	35	35	41	80
Mandioca / Cassava	60	60	900	572
Milho (em grão) / Corn (in grain form)	2.200	2.200	11.220	4.151
Tomate / Tomatoes	480	480	38.400	30.912

Fonte / Source: IBGE - Produção Agrícola Municipal

Tabela - Área plantada, área colhida, quantidade produzida e valor da produção da lavoura permanente Table – Area planted, harvested area, output quantity, and production value of permanent farming				
Município / City = Caxias do Sul - RS - Ano / Year = 2012				
Lavoura permanente Permanent Farming	Variável / Variable			
	Área destinada à colheita (Hectares) Harvesting area (Hectares)	Área colhida (Hectares) Harvested area (Hectares)	Quantidade produzida (Toneladas) Output quantity (Tons)	Valor da produção (Mil Reais) Production value (Thousand reals)
Caqui / Persimmons	405	405	10.125	9.113
Figo / Figs	20	20	160	160
Goiaba / Guava	8	8	72	65
Laranja / Oranges	200	200	2.000	1.390
Maçã / Apples	3.000	3.000	129.000	92.235
Pera / Pears	50	50	950	1.283
Pêssego / Peaches	330	330	5.346	5.346
Tangerina / Tangerine	60	60	600	438
Uva / Grapes	3.994	3.994	72.292	46.926

Fonte / Source: IBGE - Produção Agrícola Municipal

FONTE: CAXIAS DO SUL (2014, p. 57)

3.6.2 | PECUÁRIA / LIVESTOCK FARMING

EFETIVO DOS REBANHOS POR TIPO DE REBANHO (CABEÇAS)

HERD SIZE ACCORDING TO THE KIND OF HERD (HEADAGE)

Tipo de Rebanho <i>Kind of Herd</i>	Efetivo dos Rebanhos (Cabeças) <i>Herd Size (Headage)</i>
Bovino / <i>Bovine</i>	41.556
Equino / <i>Equine</i>	1.070
Bubalino / <i>Buffaloes</i>	112
Asinino / <i>Asses and mules</i>	5
Suíno / <i>Swine</i>	17.285
Muar / <i>Hinnies</i>	1.221.756
Caprino / <i>Goat</i>	423
Ovino / <i>Sheep</i>	5.130
Galos, frangas, frangos e pintos / <i>Roosters, chicken and day-old chicks</i>	3.719.451
Galinhas / <i>Hen</i>	523.369
Codorna / <i>Quail</i>	10.490
Coelhos / <i>Rabbits</i>	1.299

Fonte / Source: IBGE - Pesquisa Pecuária Municipal-2012.

FONTE: CAXIAS DO SUL (2014, p. 58)