

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

NORMA SUELI PADILHA

JACSON ROBERTO CERVI

ROGERIO BORBA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito ambiental e socioambientalismo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Norma Sueli Padilha; Jacson Roberto Cervi; Rogerio Borba. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-693-2

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

Apresentação

A presente obra é fruto dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) Direito Ambiental e Socioambientalismo I, do XXVII Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), realizado na cidade de Porto Alegre entre os dias 14 a 16 de novembro de 2018, na Universidade Vale dos Sinos (UNISINOS).

O Congresso teve como temática “Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito”. A escolha do tema foi pertinente em razão do salto tecnológico observado nessas primeiras décadas do Século XXI, que revoluciona as relações humanas, impondo uma série de novos desafios ao Direito. As diversas questões ambientais verificadas tratam do desafio de harmonizar a Tecnologia e o Direito, permitindo que aquela seja destinada ao bem comum da sociedade e, conseqüentemente, à preservação do Meio Ambiente.

O Grupo de Trabalho (GT) “Direito Ambiental e Socioambientalismo I” tem por objetivo refletir sobre temas como a proteção de comunidades tradicionais e a busca pela justiça ambiental. Com estes objetivos, deve-se buscar o modelo do desenvolvimento sustentável para as presentes e futuras gerações por meio do Direito, que continua representando um importante instrumento de regulação social. O Direito Socioambiental se baseia em novo paradigma de desenvolvimento e democracia capaz não apenas de promover a sustentabilidade ambiental, mas também a social, contribuindo para a redução da pobreza e das desigualdades ao promover valores da justiça social, da defesa dos direitos de coletividades. Mesmo não são valoráveis economicamente e não passíveis de apropriação individual, são imprescindíveis para a preservação e manutenção da qualidade de vida de todas e todos.

Como resultado de uma grande ambiência de atividades de pesquisa desenvolvida em todo o país, foram selecionados para este GT vinte e um artigos relacionados ao tema, os quais integram esta obra. Nas apresentações dos trabalhos foram propostos novos usos da tecnologia em prol do Direito, em Especial do Direito Ambiental e do Socioambientalismo. Os trabalhos se relacionam diretamente com a ementa apresentada, o que indica uma preocupação com a seleção de artigos que mantém entre si afinidade científica, favorecendo sobremaneira os debates no momento das discussões no GT.

A obra, em razão dos trabalhos apresentados, pode ser subdividida em blocos temáticos, sendo todos relativos ao Direito Ambiental e ao Socioambientalismo. Numa análise específica de cada artigo, é possível fazer as seguintes considerações, a começar pelo primeiro que tem o título de “A aplicação do princípio da precaução no caso das papeleiras”, de autoria de Jazam Santos e Lucilaine Ignacio da Silva, o princípio da Precaução, relacionando-o com outros princípios do Direito Internacional Ambiental e analisa sua aplicação no caso das Papeleiras pela Corte Internacional de Justiça, que envolveu a Argentina e o Uruguai. Em seguida, o trabalho intitulado “A apropriação indevida do jambu (*acmella oleracea*) e as inconveniências do marco legal da biodiversidade no processo de colonialismo biocultural”, de João Paulo Rocha De Miranda investigou o colonialismo biocultural dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade e a compatibilidade ou não do marco legal da biodiversidade com os tratados internacionais.

Na sequência, foram apresentados artigos igualmente muito bem desenvolvidos com os títulos: “A autodeterminação dos povos indígenas e o estado moderno: o caso dos indígenas de belo monte”, escrito por Tereza Cristina Mota dos Santos Pinto, examinando a questão da autodeterminação dos povos indígenas, trazendo um breve relato sobre o caso do licenciamento ambiental da Usina de Belo Monte e seus impactos para as comunidades indígenas; “A desigualdade e os problemas socioambientais”, de Emeline Gaby Pessoa, discorrendo sobre o fato de o homem ter se corrompido pela pulsão capitalista, e o risco inerente à existência das futuras gerações.; “A deterioração ambiental provocada pela poluição sonora das igrejas cristãs e a consequente responsabilidade jurídica – uma abordagem à luz da legislação ambiental do Brasil, Índia e Suíça”, de Victor Vartuli Cordeiro e Silva e Jayro Boy De Vasconcellos Júnior, discutindo a poluição sonora advinda das igrejas e o desrespeito ao equilíbrio ambiental, à função social da propriedade e à liberdade de culto; “A promoção da justiça ambiental no contexto da desigualdade social brasileira”, escrito por Keit Diogo Gomes, que se propôs a analisar a justiça ambiental em um contexto de desigualdades sociais na sociedade brasileira; “A regularização fundiária na Amazônia legal: aspectos a partir da sustentabilidade e dos direitos da natureza”, de Rafaela Baldissera e Liton Lanes Pilau Sobrinho, que lançou reflexões sobre a regularização fundiária na Amazônia Legal a partir da categoria da Sustentabilidade e dos Direitos da Natureza; “Capital natural e capital humano: em busca de um novo sistema de capitalismo”, de Sonia Aparecida de Carvalho e Rogerio da Silva, investigando a economia ambiental e a economia de recursos naturais como instrumentos de sustentabilidade econômica e ambiental.

O GT contou ainda com os seguintes artigos: “Cooperativas: um discurso sobre educação, meio ambiente e sociedade”, de Valéria Quevedo Garcia e Claudia Regina de Oliveira Cezne, ampliando o conhecimento do que foi estudado no âmbito científico sobre cooperativismos

em sua interconexão com a temática de sustentabilidade e educação; “Dano social nos crimes ambientais: uma análise no caso do lixo inglês no Brasil”, de Marta Moro Palmeira e Lúcia Dal Molin Oliveira, analisou os danos sociais que a prática do tráfico internacional de resíduos sólidos gerou para as populações brasileiras residentes nos locais mais afetados pela exportação ilícita dos resíduos sólidos enviados pela Inglaterra; “Direitos dos desastres sob a ótica da resiliência ecológica”, de Cheila Da Silva e Julia Gabriela Warmling Pereira, trata do Direito dos Desastres com maior atenção a questão referente à resiliência ecológica, analisando o cenário atual no que diz respeito a degradação ambiental como consequência da ação humana; “Do tempo do direito ao tempo dos rios voadores: as águas da Amazônia à margem da lei”, de Leonardo Leite Nascimento e Jefferson Rodrigues De Quadros, discute o vácuo temporal existente entre o tempo do direito e o tempo dos avanços científicos relacionados à natureza, especificamente, acerca das águas em estado de vapor produzidas na região amazônica; “Efetividade da proteção constitucional ao meio ambiente sadio com a responsabilização penal das pessoas jurídicas por crimes ambientais”, de Flávia Fagundes Carvalho de Oliveira e Joelma Beatriz De Oliveira, discute a responsabilização penal das pessoas jurídicas por crimes ambientais; “Globalização e sustentabilidade: uma análise sobre o consumo consciente na sociedade pós-moderna”, de Anne Caroline Rodrigues e Fernando Antônio De Vasconcelos, analisa a dicotomia existente entre os avanços tecnológicos e comportamentais oriundos da mudança de paradigmas trazida pela globalização e a nova consciência implementada pelo conceito de sustentabilidade nas relações de consumo da sociedade pós-moderna.

Na segunda parte das apresentações, houve uma complementação do debate, sendo trazidas reflexões sobre temas pontuais com bastante profundidade científica. No artigo “Meio ambiente natural e a interferência do ser humano: (re)pensar o conhecimento para harmonia da vida planetária”, de Jucelma De Cássia Camara Tolotti, discute-se como as atividades humanas alteram significativamente a natureza e mudanças na sua maneira de interagir com o meio natural tornaram-se imprescindíveis; “O cadastro ambiental rural para as comunidades tradicionais: características, fundamentos e desafios”, de Carla Daniela Leite Negócio, discute a regulamentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para comunidades tradicionais; “O meio ambiente ecologicamente equilibrado: um bem jurídico difuso - a realização do bem comum na perspectiva da hospitalidade”, de Andrea Luísa de Oliveira e Wesley Sanchez Lacerda, discutiu-se os conceitos de bem jurídico, bem comum e bens fundamentais por meio da análise, baseada no método dialético, do direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; “O preço da água e o valor da vida”, de Camila Rabelo de Matos Silva Arruda e Leticia Maria de Oliveira Borges, trouxe o problema da água para as populações vulneráveis; “O programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente no código florestal de 2012”, de Délton Winter de Carvalho e

Kelly de Souza Barbosa, analisou a normatização do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente no Código Florestal; “Princípio do usuário pagador e sua relevância para cobrança pelo consumo da água”, de Viviane Simas Da Silva, apresentou o princípio do usuário-pagador e sua relevância para a cobrança pelo consumo da água, breve evolução histórica da cobrança da água, normas regulamentadoras, e a situação da cobrança pela água; E o GT foi finalizado com o artigo “Responsabilidade civil ambiental em busca da construção de uma doutrina jurídica que admita implacavelmente o “punitive damage”, de Elcio Nacur Rezende e Renato Campos Andrade, demonstra que a pena civil, surge, portanto, como esperança de punir o ofensor ambiental e inibir condutas contrárias ao meio ambiente.

A elevada intensidade dos debates no GT demonstrou a importância dos temas levantados e apresentados pelas pesquisadoras e pelos pesquisadores do grupo. Assim, é com muita satisfação que apresentamos à comunidade jurídica a presente obra, que certamente servirá como referência para futuras pesquisas sobre os temas levantados e as reflexões aqui presentes.

Porto Alegre, 16 de novembro de 2018

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UNISANTOS / UFMS / UNIFOR

Prof. Dr. Jacson Roberto Cervi – URI

Prof. Dr. Rogerio Borba - UniCarioca / IBMEC / UNESA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O CADASTRO AMBIENTAL RURAL PARA AS COMUNIDADES TRADICIONAIS: CARACTERÍSTICAS, FUNDAMENTOS E DESAFIOS

THE RURAL ENVIRONMENTAL REGISTRY FOR TRADITIONAL COMMUNITIES: CHARACTERISTICS, FOUNDATIONS AND CHALLENGES

Carla Daniela Leite Negócio ¹

Resumo

O Cadastro Ambiental Rural - CAR é um instrumento definido em âmbito nacional pelo Código Florestal (Lei 12.651/2012). A regulamentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para comunidades tradicionais se deu com a edição da Instrução Normativa n. 02 do Ministério do Meio Ambiente (MMA), de 6 de maio de 2014, em seus arts. 58 a 60. Embora criado para atender às necessidades e especificidades das comunidades tradicionais, sua implementação tem ensejado o surgimento de uma série de dificuldades e desafios..

Palavras-chave: Meio ambiente, Comunidades tradicionais, Cadastro ambiental rural, Socioambientalismo, Convenção 169

Abstract/Resumen/Résumé

The Rural Environmental Registry - CAR is an instrument defined at the national level by the Forest Code (Law 12.651 / 2012). The regulation of the Rural Environmental Registry (CAR) for traditional communities came with the edition of Normative Instruction n. 02 of the Ministry of the Environment (MMA), of May 6, 2014, in its arts. 58-60. Although created to meet the needs and specificities of traditional communities, its implementation has led to the emergence of a series of difficulties and challenges.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Environmet, Traditional communities, Socioambientalism, Rural environmental registry

¹ Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas - UFPB

I - Introdução

O Cadastro Ambiental Rural - CAR é um instrumento definido em âmbito nacional pelo Código Florestal (Lei 12.651/2012) com o objetivo de criar um registro de todos os imóveis rurais no país, integrando as informações ambientais em uma base de dados para viabilizar a regularização ambiental dos imóveis rurais e garantir o controle, monitoramento e combate ao desmatamento no Brasil. No CAR é feito o registro das áreas desmatadas, de Reserva Legal (RL), Preservação Permanente (APPs), áreas de Uso Consolidado, de Uso Restrito e as que devem ser reflorestadas.

Apesar de ter se tornado obrigatório para todo o país com o Código Florestal, o CAR já era utilizado antes de 2012 em estados da Amazônia Legal como parte das políticas de redução do desmatamento no bioma.

O Código Florestal o definiu em seu artigo 29, nos seguintes termos:

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

§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:

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.

§2º. O cadastramento rural não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade de cumprimento do disposto no art. 2º da Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001.

§3º. 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 um ano por ato do Chefe do Poder Executivo.

O CAR foi regulamentado pelo Decreto n. 7.830, de 17 de outubro de 2012 e, posteriormente, pela Instrução Normativa nº 2 do Ministério do Meio Ambiente – MMA, de 6 de maio de 2014.

Um imóvel é rural para efeitos da lei sempre que seja um “área contínua do mesmo detentor, qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”, nos exatos termos do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64), artigo 4º, inciso I. A norma que cria o CAR tem caráter geral, não definindo nenhuma característica ou especificidade do imóvel

rural. Pode, portanto, ser interpretado como obrigatório a todos. Todas são consideradas, públicas ou privadas, incluindo as terras indígenas, as terras quilombolas, as unidades de conservação em cada uma de suas categorias de manejo, as terras de outras populações tradicionais e, finalmente, as devolutas.

Os objetivos do CAR são:

- 1) Identificar se os imóveis rurais estão de acordo com o Novo Código Florestal;
- 2) Ajudar no planejamento do uso do território;
- 3) Combater o desmatamento, recuperar ou preservar áreas de mata importantes.

A inscrição no CAR prevê a formação de uma planta georreferenciada, que estabelecerá o perímetro do imóvel. Dessa forma, o CAR contemplará a informação dos remanescentes de vegetação nativa, das APPs, das áreas de uso restrito, das áreas consolidadas e da localização das reservas legais (artigo 5º do Decreto 7.830/2012). Então, no mapa digital do CAR estarão inseridos os ativos e os passivos ambientais.

Quanto ao procedimento, o Cadastro deverá ser feito via internet, preferencialmente nos órgãos ambientais dos Estados ou Distrito Federal. Consiste no registro público eletrônico de informações georreferenciadas do imóvel rural junto a Secretarias de Meio Ambiente dos Estados e Municípios. O proprietário ou possuidor rural identificará o perímetro, as áreas destinadas às reservas legais, a preservação permanente além de remanescentes de vegetação nativa. Após a validação das informações inseridas, é gerado um relatório da situação ambiental do imóvel, que poderá considerá-lo regular em relação às áreas de interesse ambiental ou, caso possuam algum passivo, considerá-las pendentes de regularização. Estando pendente de regularização, o proprietário ou possuidor rural poderá aderir ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) para se adequar a legislação ambiental.

Em âmbito Federal, para a implantação do CAR, o governo federal criou um sistema eletrônico, o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR – www.car.gov.br), que permite a inscrição pela internet.

Embora seja proclamado como um instrumento de combate ao desmatamento e busca manter a integralidade das áreas ambientais, o CAR traz uma série de impactos ao meio ambiente e às populações tradicionais, como se demonstrará a seguir.

2. Origem do CAR

Apesar de ter se tornado obrigatório para todo o País com o código Florestal, o CAR já era utilizado antes de 2012 em diversos estados da Amazônia Legal como parte das políticas de redução do desmatamento no bioma. Foi concebido a partir de experiências estaduais anteriores de sistema de cadastramento de informações ambientais dos imóveis rurais (como já ocorria no Pará e

Mato Grosso), e surgiu como instrumento inovador que visa facilitar a fiscalização ambiental e regularização do passivo ambiental.

Sua história começa em 1997, no Mato Grosso, por iniciativa de produtores rurais daquela região, preocupados com a pressão da opinião pública e da comunidade internacional diante dos alarmantes índices de desmatamento da Amazônia Legal. Seu nome, na origem, era “Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais”, e chegou a ser reconhecido como “o mais avançado mecanismo de controle e monitoramento de imóveis rurais do país ao conjugar a atividade de licenciamento ambiental com monitoramento de desmatamento por imagens via satélite e fiscalização”. Porém, na prática, esse sistema contribuiu para a ampliação em 50% dos desmatamentos na região.

Essa iniciativa de “gestão ambiental” foi exportada para outros estados brasileiros, como o Pará, Rondônia, Acre, Bahia e Tocantins, estados onde mais se expandia a agricultura e pecuária no país. Obteve alcance nacional em 2009, quando um Decreto Federal instituiu o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, batizado de “Programa Mais Ambiente. Mais tarde, em 2012, incorporado ao “Novo Código Florestal”, a Lei 12.651/2012, já com a atual denominação.

É importante notar que quando se tornou um Decreto e parte de um programa, o CAR também surgiu como uma decisão integrada para supostamente conter o desmatamento, com crescimento e especialização tecnológica do agronegócio, em resposta ao pico do desmatamento na Amazônia e no cerrado. Ocorre, contudo, que a sua lógica conduz exatamente ao oposto: por meio da instituição de RL e APP acaba por preservar uma pequena parte da área com vegetação nativa, autorizando a supressão de todo o resto.

Nesse sentido, importante referenciar que o novo código florestal impede que os órgãos ambientais apliquem quaisquer autuações por infrações cometidas até 22.07.2008 desde a edição da Lei 12.651/12 até a implantação dos PRAs (Programas de Regularização Ambiental) pelos Estados (art. 59, § 4º). De acordo com a mesma Lei, a inscrição no CAR (Cadastro Ambiental Rural) é condição obrigatória para a adesão ao PRA. O prazo para a realização do CAR tem sofrido inúmeras prorrogações desde a edição da Lei, tendo sido a mais recente por meio de Decreto que prorrogou o prazo para os cadastros até 31 de dezembro de 2018. Dessa forma, desde 25 de maio de 2012, quando foi publicado o chamado novo código florestal, os órgãos ambientais estão proibidos de aplicar novas multas por danos ambientais ocorridos até 22/07/2008. Essa anistia foi objeto de ADI proposta pela Procuradoria-Geral da República.

Além dos impactos ambientais, vem sendo noticiados também grandes impactos para as comunidades tradicionais, para quem o registro do CAR é também obrigatório. Há questões que dificultam a inscrição dos territórios de tradicionalmente ocupados no Sistema Nacional de

Cadastro Ambiental Rural (Sicar), conforme demonstraremos a seguir.

3. O CAR e as comunidades tradicionais

A regulamentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para comunidades tradicionais se deu com a edição da Instrução Normativa n. 02 do Ministério do Meio Ambiente (MMA), de 6 de maio de 2014, em seus arts. 58 a 60, nos seguintes termos:

Art. 58. As áreas e territórios de uso coletivo tituladas ou concedidas aos povos ou comunidades tradicionais deverão ser inscritas no CAR pelo órgão ou instituição competente pela sua gestão ou pela entidade representativa proprietária ou concessionária dos imóveis rurais, podendo dispor dos benefícios contidos no §3º do art. 8º do Decreto nº 7.830, de 2012.

§1º. Quando identificado passivo ambiental referente às Áreas de Preservação Permanente e áreas de uso restrito e quando houver Reserva Legal, o cumprimento do disposto nos arts. 12 e 66 da Lei nº 12.651, de 2012, deverá ser realizado solidariamente com a instituição competente ou entidade representativa da comunidade tradicional.

§2º. No caso de território de uso coletivo titulado ou concedido aos povos ou comunidades tradicionais, o termo de compromisso será firmado entre o órgão competente e a instituição ou entidade representativa dos povos ou comunidades tradicionais.

§3. Caberá aos órgãos competentes integrantes do SISNAMA, ou instituição por ele habilitada, realizar a captação das respectivas coordenadas geográficas, devendo o poder público prestar apoio técnico e jurídico, assegurada a gratuidade de que trata o parágrafo único do art. 53 da Lei nº 12.651, de 2012, sendo facultado ao proprietário ou possuidor fazê-lo por seus próprios meios.

Art. 59. Consideram-se como inscritas no CAR as Terras Indígenas que compõem a base de dados do SICAR indicadas pela Fundação nacional do Índio – FUNAI.

Art. 60. Para efeito da inscrição no CAR e de eventuais passivos ambientais sobre APP's localizadas em terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território serão consideradas como critérios de regularização ambiental os dispositivos adotados para a pequena posse ou propriedade rural da agricultura familiar, previstos nos arts. 61-A, 61-B e 61-C da Lei nº 12.651, de 2012, com os benefícios e obrigações estabelecidos para imóveis rurais de 4 (quatro) módulos fiscais.

Por meio do CAR, é feito um registro público eletrônico das informações ambientais dos territórios de povos e comunidades tradicionais. As informações necessárias para essa inscrição são: a) Identificação da comunidade e associação (se houver); b) 2 Documentos que comprovem a propriedade ou posse (se houver); c) Um mapa indicando os limites do território coletivo; d) As áreas de preservação permanente (APPs); e) As áreas de mata que formam a reserva legal (RL); f) As áreas de uso consolidado (roças, pastos, construções, etc).

O SICAR tem um módulo específico para povos e comunidades tradicionais, destinado ao cadastramento dos territórios desses povos, na busca do reconhecimento de suas especificidades. Para fazer o CAR, o órgão ou entidade representativa tem que solicitar o link de acesso a este módulo ao órgão estadual de meio ambiente, para então inserir as informações necessárias.

O Módulo destinado às comunidades tradicionais tem algumas diferenças do geral, entre as quais se destacam: a) pode incluir várias comunidades; b) não deve ser feito individualmente, pois são áreas de uso coletivo; c) tem exigências de proteção ambiental menos rígidas do que imóveis médios ou grandes; d) é gratuito.

4. O CAR e a Convenção 169/OIT

A Convenção 169/OIT é um tratado internacional ratificado pelo Brasil e quase todos os demais países da América Latina, convertido em lei interna pelo Decreto n. 5051, de 19 de abril de 2004, que estabelece normas para o relacionamento entre os Estados nacionais e os povos tradicionais existentes em seus respectivos territórios.

A Convenção garante direitos territoriais, a propriedade e a posse coletiva sobre a terra dessas populações, além, é claro, dos direitos à cultura e desenvolvimento próprios. Ao estudo do CAR três institutos ali albergados tem especial interesse: o direito coletivo à terra; à autoidentificação; e a consulta prévia.

Primeiramente, deve-se levar em consideração que esses povos têm garantida a sua territorialidade coletiva, isto é, há um direito a terra que ocupam que deve ser entendida não como uma propriedade individual, moderna e legitimada em um contrato, mas considerada segundo os usos, costumes e tradições do povo respectivo, apesar da Convenção chamar de propriedade. A Convenção se refere especificamente a palavra território e o vincula ao modo como as populações o utilizam.

A Auto-identificação ou auto-atribuição é a forma como estes povos devem ser reconhecidos pelos Estados Nacionais e pela população nacional. Isto significa que estes povos ao se reconhecerem como tais devem ter as garantias que a Convenção e as Leis nacionais lhes dão.

Para isso a Convenção reconhece duas formações de povos diferentes, os povos indígenas, aqueles que já existiam antes da colonização e os tribais, povos constituídos, na realidade auto-constituídos, durante o processo de colonização; e permanente organização do Estado Nacional. Obviamente estes povos devem existir nos dias de hoje para exercer estes direitos. Embora o nome tribais não seja ideal para reconhecer estes povos, nem para os distinguir dos indígenas, assim estabeleceu a convenção. No Brasil, os povos chamados tribais pela convenção são denominados “comunidades tradicionais”, e são objeto do Decreto nº 6.040/2007, entre outras normas protetivas.

Finalmente, estabelece a Convenção que todos os atos praticados pelos Governos nacionais, incluindo legislação, que afetem os direitos destes povos devem ser precedidos de uma consulta para a livre manifestação da aceitação.

A consulta aos povos interessados é prevista nos artigos 6º e 7º da Convenção, que

assim dispõe:

Artigo 6º

1. Na aplicação das disposições da presente Convenção, os governos deverão:
 - a) consultar os povos interessados por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
(...)
2. As consultas realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidas de boa-fé e de uma maneira adequadas às circunstâncias, no sentido de que um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas possa ser alcançado.”

Artigo 7º

1. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente.
2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria.
3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural sobre o meio ambiente em que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas.
4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

Verifica-se, assim, que ela determina que a adoção de medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetar diretamente os povos indígenas depende de prévia, livre e informada consulta, para que possam exercer o direito de escolha das suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, determinando que os governos adotem medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam, nos termos do artigos 6º e 7º da mencionada Convenção, o que significa que eventual descumprimento das suas determinações pode gerar a responsabilidade internacional do Estado Brasileiro.

Desta forma, a convenção deve produzir efeitos sobre todas as medidas legislativas ou administrativas, políticas e programas, suscetíveis de afetar diretamente povos indígenas e tribais. É, inclusive, juridicamente possível sustentar a invalidade de quaisquer atos legislativos ou normativos editados com a inobservância desse direito.

A propósito da abrangência subjetiva da Convenção, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Populações Indígenas e Comunidade Tradicionais) editou

enunciados, pelos quais:

ENUNCIADO nº 17: As comunidades tradicionais estão inseridas no conceito de povos tribais da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho.

ENUNCIADO nº 29: A consulta prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho é livre, prévia e informada, e realiza-se por meio de um procedimento dialógico e culturalmente situado. A consulta não se restringe a um único ato e deve ser atualizada toda vez que se apresente um novo aspecto que interfira de forma relevante no panorama anteriormente apresentado.

O direito à consulta também se encontra previsto na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, *in verbis*:

Artigo 19

Os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem.

O disposto nesta Declaração também deve ser aplicado, analogicamente, aos povos tradicionais.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, reconheceu a incorporação da Convenção 169 ao Sistema Regional de Proteção dos Direitos Humanos, nos precedentes *Pueblo Samaramaka v. Suriname* (2007) e *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Equador* (2012).

Ainda sobre o tema, afirma Deborah Duprat

A consulta é prévia, de boa fé, bem informada e tendente a chegar a um acordo. Isso significa que, antes de iniciado o processo decisório, as partes se colocam em um diálogo que permita, por meio de revisão de suas posições iniciais, se chegar à melhor decisão. Desse modo, a consulta traz em si, ontologicamente, a possibilidade de revisão do projeto inicial ou mesmo de sua não realização. Aquilo que se apresenta como já decidido não enseja, logicamente, consulta, pela sua impossibilidade de gerar qualquer reflexo na decisão. A Convenção 169 não deixa dúvidas quanto a esse ponto: a consulta antecede quaisquer medidas administrativas e legislativas com potencialidade de afetar diretamente povos indígenas e tribais.

Também decorre da racionalidade do sistema que, nas medidas que se desdobram em vários atos, como ocorre, por exemplo, no procedimento de licenciamento ambiental, a consulta prévia seja renovada a cada geração de novas informações, especialmente aquelas relativas a impactos a serem suportados pelos grupos. O consentimento inicial para a obra se dá a partir dos poucos dados disponíveis. Uma vez realizado o estudo de impacto ambiental e adicionadas outras tantas informações, a consulta tem que ser renovada, e, mais uma vez, iniciado o processo dialógico tendente ao acordo. Esse é um imperativo que decorre, primeiro, dos próprios vetores da consulta (especialmente, nesse ponto, o seu caráter de boa fé), e, segundo, da natureza do licenciamento ambiental, que agrega informações novas a cada etapa.

A Consulta também só se qualifica como tal se for compreendido o seu propósito em toda a sua extensão. Daí o imperativo de que seja culturalmente situada. A primeira consequência é de que não há um modelo único de consulta; ao contrário, ela se desenvolve de acordo com as peculiaridades de cada grupo.

Verifica-se, assim, que para a validade da implementação do cadastro para as comunidades tradicionais é imprescindível a realização de consulta a essas comunidades, o que até o momento não foi feito.

5. CAR dos Povos Indígenas

O artigo 59 da Instrução Normativa nº 2/MMA estabelece que “consideram-se como inscritas no CAR as Terras Indígenas que compõem a base de dados do SICAR indicadas pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI”.

Assim, todas as terras indígenas que tiveram seu Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) publicado pela Funai (ou seja, a partir da fase de delimitação) já estão inseridas no CAR.

As Terras Indígenas são inseridas como polígonos, considerando os limites reconhecidos pela Funai, sem apresentar as feições requeridas para outros imóveis rurais: áreas de remanescentes de vegetação nativa (locais com mata nativa), áreas de preservação permanente (beiras e cabeceiras de rios e igarapés, de lagos e lagoas, de nascentes, os topos de morros e morros muito inclinados, pois são muito importante para manter os recursos hídricos, a estabilidade do solo e, assim, garantir a conservação do meio ambiente), áreas de reserva legal, áreas de uso restrito (pantaneais, planícies pantaneiras e morros levemente inclinados) e áreas consolidadas (áreas de plantações, roças, pastos, casas, construções etc. até julho de 2008).

Povos Indígenas que habitam terras que ainda não foram delimitadas pela Funai (áreas reivindicadas e áreas em estudo) podem fazer o CAR da sua área de posse e ocupação diretamente, por meio do Módulo de Cadastro de Povos e Comunidades Tradicionais. O cadastro pode ser coletivo (da comunidade interessada), e deve ser gratuito.

6. CAR e Comunidades Quilombolas

Embora não haja determinação expressa na IN, como no caso de terras indígenas, tem-se entendido que compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA fazer a inscrição do CAR dessas comunidades, já que é ele o responsável pelo reconhecimento e regularização fundiária das terras. O cadastro também deve ser feito de forma coletiva, contemplando toda a comunidade, e reconhecendo o território como um todo.

Ressalva-se, contudo, que o procedimento é realizado apenas para as terras que já tem o território regularizado (tituladas ou concedidas). Comunidades quilombolas que ainda não tem a imissão do título ou o contrato de cessão real de uso (CCRU) podem fazer o CAR por meio do Módulo de Cadastro de Povos e Comunidades Tradicionais, através de sua entidade

representativa. As áreas em processo de demarcação e titulação, contudo, não têm direito ao apoio institucional e à gratuidade, segundo o art. 53 parágrafo único da Lei Florestal 12.651/12.

7. Outras Comunidades Tradicionais

Não há disposições ou ressalvas expressas em relação a outras populações tradicionais, o que contribui para tornar a sua situação ainda mais frágil.

A questão dessas comunidades em relação ao CAR antecede a discussão do próprio cadastro. Ela se refere, antes, à territorialidade dessas populações, que é de precária regulamentação, ainda que inerente à sua existência e essencial à sua sobrevivência e reprodução física e cultural, conforme reconhecido pela Constituição Federal.

Não há, na verdade, procedimento estabelecido, em âmbito federal, para a identificação e reconhecimento dos territórios de comunidades tradicionais. Tampouco existe a designação de um órgão responsável para realizar ou coordenar esse processo. Assim, essas populações tradicionais não encontram um interlocutor adequado, e são obrigadas a se remeter diretamente às instâncias estaduais do CAR, que, em geral, não tem familiaridade com o seu modo de vida e com a sua forma de gestão do território. Assim, os povos e comunidades tradicionais dependem de órgão público não definido ou instituição competente para gestão, ou entidade proprietária representativa (associações).

Ressalva é feita, apenas, no art. 61 da IN, às populações tradicionais que tenham sido reconhecidas como Reserva Extrativista ou de Desenvolvimento Sustentável, que devem ter seus registros encaminhados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO. Porém, os reconhecidos em Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável são muito poucos em relação ao universo das populações tradicionais, e mesmo assim, sua situação jurídica é muitas vezes precária.

Embora criado para atender às necessidades e especificidades das comunidades tradicionais, sua implementação tem ensejado o surgimento de uma série de dificuldades e desafios, como veremos a seguir.

8.1. Possibilidade de cadastro de terras não regularizadas

O reconhecimento dos territórios de populações tradicionais, conforme a Constituição e a Convenção 169/OIT, é meramente declaratório de realidade pré-existente.

Deste modo, as comunidades tradicionais podem se valer de todos os procedimentos administrativos, inclusive de instrumentos processuais como as ações possessórias para garantir seu direito ao território, mesmo antes do ato declaratório de imissão na posse e desapropriação de eventuais particulares que se encontrem ocupando a área.

De acordo com os parâmetros estabelecidos, comunidades que ainda não tiveram seu processo de regularização fundiária concluído podem ter seu CAR realizado. Para tanto, devem ser apresentados os documentos que demonstram sua presença no território, se houver. Caso não haja um documento oficial de propriedade ou posse, pode ser apresentada uma autodeclaração (por exemplo da associação que representa a comunidade).

Ressalta-se que o STF no julgamento da ADI 4903 sobre o Código Florestal, declarou a inconstitucionalidade dos termos “demarcadas” e “tituladas” do parágrafo único do art. 3 da Lei 12.651/12, por ferir o princípio da isonomia, já que tratava diversamente situações idênticas, o que corrobora o entendimento de que o ato de titulação é natureza declaratória de situação fática já existente. As comunidades “em processo de demarcação e titulação”, inclusive, devem ter maior apoio do estado, já que mais fragilizadas. No julgado, o STF reafirma não haver distinção entre áreas já tituladas e demarcadas e em processo de demarcação, passando tais comunidades a gozar do procedimento facilitado, gratuito e com apoio técnico e jurídico do estado para fins de inscrição no CAR, conforme determina o art. 53 e seu parágrafo único.

Deste modo, a exigência de apresentação de “documentações do imóvel atualizada, originais ou cópias autenticadas, comprovando a titularidade da área” pela comunidade, sob pena de cancelamento de seu CAR, viola frontalmente a Constituição Federal e a legislação internacional acerca do tema, bem como as recentes decisões do STF em sede da ADI 3239 (no caso das comunidades quilombolas) e ADI 4903, de caráter vinculante e erga omnes, ou seja, vinculando todos os entes federativos do poder judiciário e executivo.

8.2. Capacitação e Assistência Técnica para as Comunidades realizarem o CAR

De acordo com o art. 53 do Código Florestal, o Poder Público deve prestar apoio técnico e jurídico às comunidades que procurarem realizar o registro no CAR. Deve ser assegurada, ainda, a gratuidade do procedimento.

Assim, as associações e entidades representativas devem solicitar apoio ao poder público (Órgãos Estaduais de Meio Ambiente – OEMAs) para a realização do CAR para povos e comunidades tradicionais na sua região, não sendo cabível que estes arquem com os ônus desse processo.

8.3. Reconhecimento do território de forma coletiva e integral

Os povos tradicionais têm o direito ao reconhecimento da propriedade ou posse coletiva, em contradição com a propriedade ou posse individual. É fundamental que o órgão de cadastro reconheça o caráter coletivo da propriedade ou posse, e permita o registro do território de forma integral, em nome de sua associação representativa, sem exigir a individualização das posses.

É importante, ainda, que esses territórios sejam registrados na totalidade de seus perímetros, sem divisão de lotes individuais, tendo em vista que, segundo a legislação, esses territórios são coletivos e indivisíveis.

8.4. Reconhecimento de território em caráter diferenciado

Nesse sentido, é relevante que não sejam registradas feições internas de suas terras, como as áreas de preservação permanente e a reserva legal, ambas previstas no Código Florestal. De acordo com as comunidades, sua lógica de gestão dos recursos naturais é diferente daquela dos imóveis privados. Levantamento do Ministério do Meio Ambiente sobre 279 territórios quilombolas indica que cerca de 87% de sua extensão é coberta com vegetação nativa.

A obrigatoriedade de definir as APPs e RLs para os territórios tradicionais fere o pluralismo jurídico previsto na Convenção 169 da Organização Internacional do trabalho (OIT), que garante o respeito às terras próprias das comunidades em gerir seus territórios. A constituição considera os territórios tradicionais espaços especialmente protegidos, com regime jurídico similar aos das UCS.

A lógica da aplicação do Código Florestal não considera a diversidade de uso e ocupação dos territórios tradicionais. As atividades de baixo impacto, permitidas em APP, prevista no Código Florestal, por exemplo, são restritas, não abarcando as múltiplas formas tradicionais de uso e ocupação desenvolvidas pelos quilombolas.

Nos territórios tradicionais ou de gestão comunitária é possível observar múltiplas formas de preservação ambiental e cultivo do solo, seja com cultivo de forma intercalada com nativas, ou ainda através da técnica do pousio, em que a vegetação nativa se regenera por anos até que novamente será cultivada, dentre outras formas.

O manejo coletivo dos territórios, que não reservam uma parte fixa de proteção ambiental para desmatar todo o resto, não podem ser lidos pelo sistema eletrônico do CAR como práticas ilegais que geram danos ambientais, seja pelo manejo em áreas consideradas de APP ou RL, ou ainda pela realização de pousio que leva à mobilidade das áreas de roçado e de floresta. Exatamente por isso o CAR coletivo deve considerar a multiplicidade das formas de gestão destes territórios e dos conhecimentos tradicionais associados à conservação da biodiversidade, devendo tais práticas ser protegidas e incentivadas pelos Estados, em observância dos tratados internacionais de que o Brasil é signatário (TIRFAA; CDB; Convenção 169 da OIT)

Muitas vezes as atividades praticadas pelas comunidades em áreas de APP, a exemplo das roças de coivara, possuem baixíssimo impacto ambiental, mas não necessariamente se enquadram no rol previsto na lei florestal o que, amiúde, faz com que indivíduos sejam autuados por utilizarem seus territórios de acordo com seus usos, costumes e tradições. Tais enquadramentos

rígidos e que não consideram a autonomia territorial das comunidades poderão inviabilizar práticas culturais, assim como modos de criar, fazer e viver dessas comunidades.

Os território de populações tradicionais são diversos, em seus usos, costumes e apropriação do espaço, assim, não há que ser exigido para essas comunidades qualquer condicionamento interno, que não sejam as própria de sua cultura. Durante a ECO 92, foi aprovada a Convenção sobre a Diversidade Biológica, que dispõe que os Estados Nacionais devem:

“respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável de diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas (art. 9º, j)”

Os órgãos ambientais, em geral, não conhecem ou reconhecem as especificidades culturais dos povos tradicionais, aplicando assim, as legislações de forma homogênea, sem considerar a pluralidade jurídica, que abarca os direitos das populações tradicionais, ocasionando mais conflitos e injustiças a essas comunidades.

Registre-se, por fim, que os territórios tradicionais são considerados Espaços Especialmente Protegidos (EEP), assim, reconhecidos pela Constituição Federal/88, o que evidencia que o tratamento a ser aplicado no âmbito do CAR deve ser o mesmo dado às Terras Indígenas e às Unidades de Conservação, onde são registrados apenas o perímetro, deixando os usos internos, conforme os costumes e especificidades de cada povo, respeitando, portanto, o pluralismo jurídico estabelecido pela Convenção 169 (OIT) sobre a autonomia dos territórios tradicionais em gerir suas áreas por meio de regras estabelecidas pelas próprias comunidades.

Portanto, estabelecer opções de cadastro pode gerar desrespeito às formas tradicionais de uso e ocupação territorial, ocasionando a perda do conhecimento tradicional, utilizado há séculos por essas populações.

8.5. Possibilidade de grilagem dos territórios das comunidades tradicionais

O CAR, da forma definida na Lei e em seus regulamentos, é autodeclaratório, ou seja, cada proprietário ou possuidor é responsável por fazer o cadastro da área que julga ter como sua. Assim, um proprietário, um posseiro ou mesmo um grileiro podem fazer o CAR.

Com as disputas por terra em todo país, há muitas áreas de terceiros sobrepostas aos territórios das comunidades tradicionais. O receio é que a possibilidade de registro dessas áreas no CAR fortaleça as pressões de grileiros e fazendeiros contra a regularização. Sobretudo na Amazônia, já se registram inúmeros casos em que grileiros e fazendeiros estão usando o CAR para tentar legalizar áreas ocupadas irregularmente.

Registre-se, nesse sentido, que o SICAR aceita documentos comprobatórios de posse e propriedade como a escritura, certidão de registro, contrato de compra e venda, documento de imissão na posse e ainda há a opção “em regularização”, quando qualquer documento ou até declaração de entidade privada como associação, sindicato e etc poderia legitimar a posse. Vê-se, assim que o sistema aceita documentação frágil para fins de comprovação, o que revela que “para efeitos do CAR, proprietário, possuidor e grileiro tem recebido igual tratamento”.

O procedimento legal prevê que após a autodeclaração das informações no CAR, os órgãos ambientais terão a obrigação de verificar a conformidade das informações prestadas através do chamado módulo análise do SICAR, porém a lei não prevê prazo para que isso aconteça. Na prática, o que tem acontecido é a legitimação da posse desses “grileiros” sobre os territórios tradicionais.

Portanto, o CAR pode contribuir para a legalização e grilagem de terras no país, ao aprovar cadastros sobrepostos em detrimento das terras públicas, outros títulos ou posses originárias (de indígenas, quilombola e outras comunidades tradicionais), “limpando” irregularidades do imóvel rural para possibilitar o acesso a crédito, políticas públicas e resolver seus passivos ambientais. Além disso, pode criar um processo de especulação do valor da terra através da compra e venda de áreas com CAR provisório emitido, e induzir conflitos e disputa pela posse de terras e territórios.

Mesmo que o CAR não gere efeitos fundiários, é fundamental que os órgãos ambientais só aprove a autodeclaração das informações após comprovação devida quanto a posse ou propriedade, porque a responsabilidade ambiental objetiva de recompor as áreas de APP e RL é do real proprietário ou posseiro, independentemente de quem desmatou, sendo o titular do domínio quem deverá assinar o termo de compromisso do PRA e cumprir suas obrigações.

8.6. Sobreposição

Segundo Nota Técnica do Instituto Socioambiental (ISA), percebeu-se que mesmo que não se tenha nem 10% dos territórios quilombolas titulados, já se tem muitos cadastros de propriedades rurais que podem estar sobrepostos a estes territórios.

Conforme ressaltado, o CAR, segundo art. 29 da Lei 12.651/12, não tem efeitos fundiários. O órgão ambiental deve verificar a veracidade da situação fática da ocupação daquela pessoa física e jurídica sobre o perímetro da área apresentado, apenas para fins de aplicar a responsabilidade ambiental sobre a manutenção de Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL). Portanto, nenhum órgão ambiental tem competência para declarar qual é a melhor posse ou decidir qual é a documentação capaz de comprovar a titularidade da área. A autoridade competente para se verificar o histórico da cadeia dominial são os órgãos fundiários de terras dos Estados e da União, assim como, no âmbito jurisdicional, as varas civis e agrárias.

No caso das comunidades tradicionais, essa verificação se dá no âmbito do

procedimento de identificação e delimitação de seu território. É feita, portanto, pela FUNAI, no caso dos indígenas, e pelo INCRA, no caso das comunidades remanescentes de quilombos. Para as demais comunidades tradicionais, contudo, não há regulamentação desse processo.

No caso de sobreposição de mais de uma inscrição do CAR sobre a mesma área, a IN nº 02 de 2014 do Ministério do Meio ambiente determina que se declarem pendentes os cadastros sobrepostos até que haja a devida comprovação das informações e documentos apresentados no CAR (art. 46). O Cadastro só pode ser cancelado, no caso de informações falsas, omissas ou enganosas; quando não cumprido o prazo para manifestação ou por decisão administrativa ou judicial justificada (art. 51, III). Assim, verificando sobreposição de inscrições no CAR, o órgão ambiental deve declarar a pendência de ambos até que se esclareça o vínculo fático entre a pessoa física ou jurídica e o perímetro determinado, para fins de imputação da responsabilidade ambiental. Havendo documentação comprobatória em ambas as inscrições do CAR, deve o órgão ambiental suspender tais inscrições e remeter o caso ao órgão fundiário competente.

Neste ponto, observa-se que a tentativa do CAR em separar a questão fundiária da questão ambiental, ao exigir documentação frágil para comprovação de domínio, pode incentivar o movimento de grilagem de terras, assim como a legitimação discricionária de posse e propriedade, mesmo que para fins “exclusivamente” ambientais, por órgão não competente, podendo gerar grave violação ao direito de posse e propriedade, principalmente dos mais vulneráveis, como os agricultores familiares, indígenas, povos e comunidades tradicionais.

Ressalte-se, por fim, que não há prazo legal fixado por norma federal para a verificação da consistência das informações pelo módulo análise entre o cadastro provisório e o definitivo, podendo levar anos. Assim, o cadastro provisório gera todos os efeitos legais sem prévia manifestação do Estado, o que gera, na prática, uma regularização da situação dos imóveis.

8.7. Danos ambientais praticados por terceiros no território das comunidades tradicionais

O tratamento a ser dado aos desmatamentos praticados por terceiros, ocupantes do território tradicional, não está demonstrado e não foi informado aos interessados.

De acordo com as regras da IN, pode-se cadastrar apenas o perímetro das áreas e/ou a Área de Responsabilidade Ambiental (ARA), que trata-se da área atual de uso e ocupação para fins de responsabilidade e regularização ambiental com a definição de APP e RL. Não há, contudo, a possibilidade de registrar a data desses danos, ou de estabelecer a responsabilidade de terceiros, grileiros ou invasores de seu território.

De acordo com a regulamentação existente, se houver passivo ambiental de APP, RL ou área de uso restrito, há responsabilidade solidária com a instituição competente ou entidade

representativa que fez o cadastro. Estabelece-se, ainda, que o termo de compromisso do PRA deve ser assinado pela entidade representativa dos povos e comunidade e o órgão competente.

Dessa forma, ao realizar o cadastro de seus territórios, no âmbito estrito das opções oferecidas pelo SICAR, as comunidades acabam por registrar e assumir a responsabilidade pelos danos ambientais causados em seus territórios, de acordo com os parâmetros estabelecidos no Código Florestal e em seus regulamentos, obrigando-se, automaticamente, a recompô-los, sob pena de ficarem submetidas aos ônus estabelecidos pela norma.

8.8. Dificuldades no Cadastramento e Consequências da não realização do CAR

Como já referido, o CAR está voltado para a lógica da ocupação privada da terra, o que tem trazido dificuldades no cadastramento das populações que utilizam o território de forma coletiva. As comunidades que não se encaixam nas categorias em que o cadastro é garantido pelo Estado – seja por não terem seus territórios regularizados, seja por não terem um órgão voltado para a garantia de seus direitos – enfrentam dificuldades para cadastrar seus territórios.

Ao mesmo tempo que não contempla os modos de presença no território e de uso dos recursos naturais dos povos e comunidades tradicionais, a legislação impõe a obrigatoriedade do cadastro às populações.

Caso o território não esteja inscrito no CAR até o limite do prazo, a comunidade perderá alguns benefícios para a inscrição e deixará de receber apoio para se regularizar ambientalmente. O CAR também será obrigatório para obter crédito rural nos bancos. A ausência de cadastro pode também colocar entraves no acesso a políticas públicas.

Embora já tenha havido muitas e tempestivas reivindicações nesse sentido por parte dos representantes das comunidade, poucas adaptações foram realizadas no SICAR para as comunidades. Entre elas destacam-se a substituição do termo “imóvel rural” por “território tradicional” nos cadastros dessas populações, bem como a inclusão de 28 segmentos de comunidades tradicionais que podem ser registradas. Alterações, contudo, que não alteraram a realidade enfrentada por essas comunidades.

9. Conclusão

O CAR é um importante instrumento para o registro e levantamento de informações sobre os imóveis rurais no Brasil. Contudo, há ainda questões não solucionadas quanto à defesa do meio ambiente, em especial a anistia concedida ao desmatamento, e ao registro dos territórios das comunidades tradicionais.

Quanto a este tópico, embora se tenha criado um procedimento específico, e

desenvolvido, para esta finalidade, um sistema próprio com o objetivo de ver equacionadas essas questões, as dificuldades persistem, impactando e por vezes impossibilitando esse registro.

Para solucionar essas questões, é importante que algumas medidas sejam tomadas:

a) que seja realizada a consulta livre, prévia e informada dos povos e comunidades tradicionais como condição para a exigibilidade do CAR para essas comunidades, bem como para a construção do Módulo do SICAR destinado à inclusão de seus dados.

b) que os cadastros já realizados pelas entidades responsáveis (INCRA, órgãos fundiários estatais, ICMBio, FUNAI e outras entidades privadas), sem a consulta livre, prévia e informada dos declarantes sejam suspensos e as informações retificadas, dentro de um prazo adequado do CAR para as comunidades e seus representantes;

c) que sejam observados os parâmetros de ocupação das terras pelas ocupações tradicionais para a construção desses cadastros, conforme definido pela Constituição e pelas normas de direito internacional, em especial a Convenção nº 169;

d) até que sejam implementados esses parâmetros, não pode o poder público exigir inscrição no CAR como condição obrigatória para o acesso a políticas públicas, crédito e seguro agrícola ou emissão de guias de conformidade ambiental do imóvel rural

e) que as comunidades tradicionais recebam os esclarecimentos e a assessoria técnica necessárias à realização do cadastro no SICAR, sendo informadas do conteúdo dessas informações, bem como de quaisquer outras que se vinculem ao seu território, bem como que haja o devido controle social sobre as autodeclarações ambientais no CAR provisório e para que possa haver as devidas contestações no Módulo análise pelas comunidades interessadas e por seus parceiros;

f) que o Governo declare pendente ou até mesmo cancele o CAR provisório quando houver sobreposição, impedindo que os cadastros sem comprovação de titularidade gerem os efeitos legais previstos em lei

g) Que o Governo estipule prazo legal, através de norma federal, para a fase de análise de conformidade das informações prestadas no CAR provisório, sob pena de validar em definitivo os efeitos legais da inscrição do CAR, configurando licença tácita com a supressão de penas e multas e acesso a financiamento sem a devida verificação estadual

Com essas medidas pode-se solucionar ou, pelo menos mitigar as questões apresentadas, com o objetivo de ver observados os direitos das populações tradicionais.

10. Referências

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Nova cartografia social: territorialidades específicas e politização da consciência das fronteiras. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de; FARIAS JÚNIOR, Emmanuel de Almeida. (Org.). Povos e comunidades tradicionais: nova cartografia social.

1ed. Manaus: UEA Edições, 2013, v., p. 157-173.

DUPRAT, Deborah. A Convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. Disponível em <http://reporterbrasil.org.br/2016/08/a-convencao-169-da-oit-e-o-direito-a-consulta-previa-livre-e-informada/>

LEUZINGUER, Márcia Diegues. Natureza e Cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei. 2009

MARÉS, Carlos Frederico; LEMOS, Angelaine e SONDA, Claudia. **Cadastro Ambiental Rural e Povos Tradicionais.** Revista UFG. Disponível em <file:///C:/Users/Carla%20Daniela/Downloads/36494-168343-1-PB.pdf>