
CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) E POVOS TRADICIONAIS*

ENVIRONMENTAL RURAL REGISTRATION (CAR) AND TRADITIONAL PEOPLE

Carlos Frederico Marés de Souza Filho^{**}
Claudia Sonda^{***}
Angelaine Lemos^{****}

RESUMO:

A Lei 12.651/12 que substituiu o Código Florestal Brasileiro de 1965 criou um instrumento de controle e monitoramento ambiental chamado Cadastro Ambiental Rural (CAR). O instrumento nasceu com a ambição de ser um cadastro geral dos imóveis rurais do Brasil, abrangendo terras destinadas à produção, ao uso público, aos povos tradicionais, às unidades de conservação, etc. A lei florestal, como a maior parte das leis ambientais, não dispõe claramente sobre a sua aplicação sobre as diferentes situações territoriais. O presente texto pretende justamente analisar essas diferentes aplicações e suas consequências jurídicas e práticas.

PALAVRAS-CHAVE:

Cadastro Ambiental Rural; CAR; Povos Tradicionais; Terras Indígenas; Terras Quilombolas; Regularização Fundiária; Função Social da Propriedade.

ABSTRACT:

The Act 12.651/12 which replaced the 1965's Brazilian Forestry Code created an control and environmental monitoring instrument called Rural Environmental Registry (CAR). The instrument was born with the ambition to be a general registration of the rural properties from Brazil, including lands destined for production, for public use, traditional folks, conservation unities, etc. The forestry law, just like most of the environmental laws, do not dispose clearly about its application upon different territorial situations. This present text intends to analyze those different applications and their juridical and practical consequences.

KEYWORDS:

Rural Environmental Registry; CAR; Traditional Folks; Native Lands; Maroon Lands; Land

* Texto produzido no âmbito do Projeto financiado pela Fundação Ford, desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa *Meio Ambiente: populações tradicionais e população hegemônica*, integrado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba/ PR/ Brasil).

** Coordenador do Grupo de Pesquisa e do Projeto, Doutor em Direito, Professor Titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba/ PR/ Brasil). E-mail: carlosmares@terra.com.br.

*** Doutora em Engenharia Florestal pela Universidade Federal do Paraná, integrante do Grupo de Pesquisa e do Projeto (Curitiba/ PR/ Brasil). E-mail: claudia.sonda@cta.incra.gov.br

**** Pesquisadora de iniciação científica da PUC/PR, integrante do Grupo de Pesquisa e do Projeto (Curitiba/ PR/ Brasil). E-mail: angelaine.lemos@facebook.com

INTRODUÇÃO: O CAR E AS TERRAS

A proteção ambiental que inclui a proteção das florestas, das águas e dos animais, ganhou desde a metade do século XX um conjunto de leis que foram corporificadas na Constituição Brasileira de 1988. É claro que esse conjunto de leis estruturadas a partir dos dispositivos constitucionais alteram o uso e propriedade da terra, devendo, portanto, estarem articulados com os direitos de propriedade e posse estabelecidos também no sistema jurídico e que tem como norma estruturadora também a Constituição.

A Constituição regulamentou a propriedade da terra associando a ela alguns institutos ordenadores, como a função social da propriedade (art. 186, entre outros), mas também institutos claramente protetores como a preservação da biodiversidade, da criação de espaços territoriais e seus componentes para serem especialmente protegidos (art. 225, entre outros). Entre os muitos critérios de proteção e função, ficaram reafirmados os direitos territoriais indígenas (art. 231) e estabelecidos os direitos à terra quilombola (art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias -ADCT).

Em 2012 foi aprovada a Lei 12.651, que substituiu o Código Florestal de 1965. Esta lei estabeleceu um instituto, que embora não seja novo, foi moldado em nova roupagem prometendo estabelecer um definitivo controle sobre a proteção das florestas e demais formas de vegetação que reveste as terras. O instituto se chamou Cadastro Ambiental Rural – CAR-.

A Lei o criou no artigo 29, nos seguintes termos:

(fica 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.

Neste dispositivo legal não há nenhuma especificidade do imóvel rural, podendo ser interpretado como obrigatório a todos, por isso como numa análise ampla, pode se dizer que quando for completado o sistema, todas as terras do Brasil estariam a ele integrado, excluídas as áreas urbanas, como tais usadas, porque mesmo as urbanas com uso rural estariam sujeitas a esta obrigatoriedade. Um imóvel é rural para efeitos da lei sempre que seja uma “área contínua, do mesmo detentor, qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos

de valorização, quer através de iniciativa privada” nos exatos termos do Estatuto da Terra (Lei 4.504/64), artigo 4º, inciso I.

De uma visão geral do sistema jurídico brasileiro se extrai que as terras no Brasil podem ser públicas, privadas, indígenas, quilombolas, unidades de conservação ou devolutas. Para isso temos que entender como privadas as terras como tais registradas e destinadas à produção e as públicas aquelas estabelecidas no Código Civil como públicas, isto é, de propriedade do poder público, federal, estadual ou municipal, de uso comum do povo, de uso especial ou dominicais. Este rol de terras não é dogmático nem excludente, porque entre as terras públicas, se incluem muitas unidades de conservação e as terras indígenas, e entre as privadas podem ser incluídas algumas unidades de conservação. Por isso se está entendendo aqui a especificidade das terras e não sua natureza jurídica, para dar entendimento ao conceito de imóvel rural como tal chamado no artigo 29 da Lei, para os fins de aplicação do CAR. Desta forma, podemos entender que as terras chamadas de imóvel rural nesta lei para fins de obrigatoriedade do CAR não são apenas as assim consideradas no Estatuto da Terra. 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. As únicas que estão excluídas são as urbanas que estejam sendo usadas para fins urbanos.

Teoricamente, se e quando todas as terras forem integradas ao CAR, o que sobrar é terra devoluta. Evidentemente que haverá sobreposição e também é previsível que muita terra devoluta seja declarada como posse ou propriedade particular, apesar de ilegítima. Embora o CAR não tenha caráter fundiário, é ambiental, é claro que as coisas nem sempre são tão separadas assim, principalmente na prova da posse para fins de legitimação e usucapião. Portanto é possível que haja uso indevido do CAR, por isso, as estruturas de fiscalização terão que ser fortes e com possibilidade de ligação com as legitimações fundiárias. Isto é, o CAR não é isento e absolutamente separado das condições fundiárias, como veremos.

O CAR está previsto, portanto, na Lei 12.651/2012, regulamentado pelo Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, pela Instrução Normativa nº 2 do Ministério do Meio Ambiente - MMA, de 6 de maio de 2014 e sobre essa legislação como base é que se alinhavam as ideias a seguir.

1. O CAR, OS INDÍGENAS E OS QUILOMBOLAS

A Instrução Normativa nº 2/MMA, em seu artigo 59, estabelece que as terras

indígenas serão consideradas inscritas no CAR quando indicadas pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI. Isto significa que as terras indígenas que compuserem a base de dados do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - SICAR por estarem na base da FUNAI serão consideradas inscritas, sem delongas ou trâmites burocráticos. Quer dizer que não é necessária nenhuma outra providência para a inscrição no CAR, mas é conveniente que cada povo e comunidade verifiquem se sua terra foi realmente inscrita ou alguma razão burocrática ou de qualquer ordem impediu que fosse produzido o cadastro.

Por outro lado o artigo 30 estabelece:

O proprietário ou possuidor rural de pequena propriedade ou posse rural familiar, cuja área do imóvel rural seja de até 4 (quatro) módulos fiscais e que desenvolva atividades agrossilvipastoris, bem como das áreas de terras indígenas demarcadas e das demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território, caso julgue necessário, poderá solicitar o apoio institucional ou de entidade habilitada para proceder à inscrição no CAR.

Sendo assim é recomendável que os povos e comunidades peçam apoio institucional à FUNAI ou ao MMA, ou aos órgãos estaduais para verificar a existência do registro de suas terras ou para proceder ao cadastro.

Quer dizer que as terras indígenas deverão ser inscritas pela FUNAI, automaticamente, ou por solicitação dos interessados quando ainda não fizer parte da base de dado cartográfico do órgão indigenista ou quando, por qualquer razão não tiver sido feito o cadastro.

Os quilombolas, apesar de não estarem diretamente referidos na Lei, parece óbvio que compete ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) fazer a inscrição, sempre que solicitado pela comunidade ou quando já tiver suficiente base cartográfica para fazê-lo, já que é ele o responsável pelo reconhecimento e regularização fundiária destas terras.

Em relação a estes povos há alguns questionamentos. A regulamentação da Lei 12.651/2012 é relativamente clara para a proteção das terras indígenas contra o uso inadequado por proprietários que venham a defini-las como áreas de Reserva Legal ou mesmo de uso alternativo¹, como nos artigos 43 e 51. É silente em relação às terras quilombolas, mas aquele dispositivo em relação aos índios deve valer também para os quilombolas. Isto é, como é obrigação do administrador do CAR pedir explicações do proprietário ou possuidor privado que se sobrepuser a área indígena, também é se a sobreposição for em relação a área quilombola, por isso a importância da verificação de efetivação do cadastro.

Para as terras privadas, a inscrição no CAR tem o objetivo de determinar as áreas de

proteção e a reserva legal, assim como estabelecer os montantes e a possibilidade de desmatamento para fins de produção, chamado de uso alternativo. Isto é, a lógica do CAR é saber, nas áreas privadas, o que deve ser preservado e o que pode ser utilizado. Já em relação às terras indígenas há um componente diferenciador, porque em princípio as terras só podem ser utilizadas segundo a vontade do povo que nela habita. A terra indígena é reconhecida como tal para que o povo a utilize segundo seus usos, costumes e tradições, portanto o espaço deve ser suficiente para que ele possa realizar e manter sua cultura. Isto significa que a razão de ser da inscrição da terra indígena no CAR é sua preservação como área indígena. Como o uso indígena é de baixo impacto na natureza, a sua inscrição tem apenas o sentido de proteção. Por isso, não se pode negar aos índios a inscrição de sua área no CAR, mesmo quando o processo de demarcação não está completo.

Se a decisão do povo é usar a terra fora dos costumes e tradições, por exemplo, para uso agrícola, as leis ambientais sobre ela incidirão. Então, o CAR ganha novo sentido, mas igualmente necessário, de demarcar internamente áreas de preservação permanente e reserva legal, monitorando o seu cumprimento.

Quanto aos quilombolas, a situação é um pouco diferente, mas se aproxima. As terras quilombolas quando usadas segundo os usos, costumes e tradições da comunidade também é de baixo impacto na natureza, daí que a inscrição no CAR tem, também, o caráter protetivo e autoatribuído, segundo a Convenção 169 OIT (Decreto 5.051, de 19 de abril de 2004) e o Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003. Entretanto, há ainda muita disputa fundiária em relação as terras quilombolas e apesar da clareza da Convenção 169 OIT, nem sempre há reconhecimento oficial. Por outro lado, o INCRA, apesar da atribuição deste reconhecimento, não tem como principal ou única tarefa a questão quilombola, como a FUNAI em relação aos índios, o que torna mais dificultoso o reconhecimento. Mas, de qualquer forma, a terra quilombola tem razão de inscrição no CAR no sentido de proteção contra a utilização indevida de proprietários privados como suas áreas de preservação ou de uso alternativo. Por isso é importante o cadastro.

Tanto para os indígenas como para os quilombolas, com uso de baixo impacto ambiental, a inscrição tem sentido protetivo integral da área, não tendo sentido a demarcação interna de áreas de preservação permanente nem a criação de reserva legal. A reserva legal no conceito da Lei é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural de uso produtivo ou alternativo, portanto reserva legal é área de proteção em terras destinadas ao uso privado alternativo. Quer dizer, a demarcação interna (ou existência externa) destas áreas de proteção, como a reserva legal e as áreas de proteção permanente não são necessárias para as

terras indígenas e quilombolas quando usadas segundo os usos, costumes e tradições das comunidades.

Em conclusão, tanto as áreas indígenas como as quilombolas devem estar inscritas no CAR com o sentido de preservação ao uso específicos destas comunidades, sem exigir qualquer condicionamento interno que não seja os próprios de suas culturas. Os órgãos ambientais, em geral, não reconhecem as especificidades e particularidades culturais dos povos tradicionais, por isso aplicam as leis de forma homogênea sobre realidades e direitos plurais heterogêneos. Com essa interpretação das leis ambientais a ação dos órgãos ambientais acirra conflitos e muitas vezes estabelecem injustiças e desrespeito aos direitos culturais. Esta prática é conhecida pelos povos tradicionais que tem dificuldade, muitas vezes, de usar a terras segundo seus costumes e tradições por imposição dos órgãos ambientais que, quase sempre, os criminaliza pelas práticas tradicionais. O CAR, como instrumento de monitoramento, porém, deve se apropriar destas diferenças. Na realidade a Instrução Normativa nº 02/2014 do MMA determina que as terras indígenas ingressem no CAR pelo seu perímetro, independentemente de demarcações internas. Este aspecto, porém deve ficar bem claro para que o CAR não se transforme em instrumento de degradação de terras indígenas, quilombolas e de outras populações tradicionais, nem seja violadora dos direitos destes povos, por isso é necessário extremo cuidado na sua implementação, como se verá mais adiante ao se analisar o CAR e a Convenção 169/OIT.

2. O CAR E AS OUTRAS POPULAÇÕES TRADICIONAIS

Se a situação dos indígenas e quilombolas já não é fácil, as outras populações tradicionais², faxinalenses, geraizeiros, quebradeiras de coco, fundo de pasto, mangabeiras, seringueiros, pescadores, ribeirinhos, etc, é uma incógnita. A territorialidade destas populações é de precária regulamentação, ainda que inerente à sua existência, quer dizer, estas populações só existem na relação com o território que lhes corresponde. A Lei 9.985/00, que disciplina as Unidades de Conservação estabeleceu as Reservas Extrativistas e as Reservas do Desenvolvimento Sustentável para o uso, manutenção e preservação da cultura das populações extrativistas e camponesas tradicionais³. Desta forma, as populações tradicionais que tenham sido reconhecidas como Reserva Extrativista ou de Desenvolvimento Sustentável, devem ter o mesmo encaminhamento que os indígenas, substituindo a FUNAI 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, porque o Instituto Chico Mendes tem grande dificuldade de lidar com a preservação ambiental ligada a populações humanas, a dimensão socioambiental, como é o caso destas Unidades de Conservação.

A diferença entre estas populações e os indígenas e quilombolas é que os indígenas, mesmo sem a terra demarcada, podem recorrer à FUNAI para proceder o Cadastro, ainda que se estabeleça um conflito pela negativa da FUNAI, assim também os quilombolas em relação ao INCRA. As demais populações tradicionais, porém, nem mesmo um interlocutor adequado tem, porque tem que se remeter diretamente às instâncias estaduais do CAR, que, em geral, não tem nem familiaridade nem disposição para tratar deste assunto. Daí a questão: quem providenciará o Cadastro destas populações? Ou quem estará encarregado de reconhecer e incluir estas terras no CAR?

Para responder a esta questão seria necessário elaborar normas específicas para o CAR de povos tradicionais. Entretanto, há o problema de quem elabora estas normas, já que os órgãos ambientais, ICMBio inclusive, tem pouca sensibilidade para o reconhecimento destas populações, especialmente quando seu território se sobrepõe a outras Unidades de Conservação, o que é muito comum o Poder Público escolher áreas ocupadas por populações tradicionais, exatamente porque são as áreas mais preservadas, aliás preservadas pela existência daquele povo naquele local. É necessário que os próprios povos tradicionais tomem a dianteira para propor esta normatividade, que aliás depende de consulta prévia, segundo a Convenção 169/OIT, como veremos a seguir. O pior modelo seria deixar a cargo de interpretações dos servidores estaduais sem nenhuma formação ou sensibilidade em relação a estes povos e com uma visão privatista e produtivista da terra. Esta luta dos povos tradicionais para cadastrar seus territórios inicia com o 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, caso contrário, como ficou dito acima, será necessária a demarcação interna de reserva legal e áreas de preservação permanente, o que significa na prática a liberação do resto da área para produção chamada de alternativa pela lei, isto é, produção intensiva ou capitalista, sob pena de descumprimento da função social da propriedade.

Por outro lado, a Lei 12.651, assim como o anterior Código Florestal de 1965 substituído, não favorece a interpretação de que o manejo tradicional por estas populações seja correto. Como ambos códigos, o substituto e o substituído, foram pensados na propriedade produtiva, as normas protetoras dos usos e costumes tradicionais destas

populações deveriam estar em outra legislação, mas o CAR é produto do Código vigente e se aplica a todas as terras não só as de produção capitalista, produção hegemônica e curiosamente chamada de alternativa.

Por exemplo, no caso dos Faxinais, no criadouro comunitário, onde existe a floresta também estão os animais. A interpretação da lei por parte dos órgãos ambientais, como o Instituto Ambiental do Paraná – IAP, é multar os camponeses porque há impedimento da regeneração natural pelos animais. Não se reconhece o modo de produção, nem mesmo o fato de que esta atividade produtiva tradicional é de baixo impacto. São inúmeras também as situações complicadas junto aos povos quilombolas. A situação melhora um pouco em relação aos índios exatamente porque há uma legislação mais consistente de proteção destes povos.

Urge, portanto, medidas que capacitem as populações tradicionais na propositura do Cadastro e o convencimento das autoridades de que o cadastro deve ser por posse ou propriedade coletiva e não individual. Uma vez pautada e reconhecida a heterogeneidade dos povos, inclusive com normas jurídicas específicas deveria haver um processo massivo de capacitação dos técnicos dos órgãos ambientais para realizar a análise dos cadastros dos povos tradicionais.

3. 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 nº 5.051, 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 destas 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; a auto-identificação; e a consulta prévia.

O primeiro é óbvio, estes povos (A convenção os chama de povos) tem 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.⁴

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 convenção⁵.

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. Não houve neste caso concreto qualquer consulta para o estabelecimento do CAR sobre suas terras. Obviamente que esta consulta é tão mais necessária quando houver prejuízo ou dano a qualquer direito garantido pela Convenção ou pelas leis nacionais. Mas inclusive para saber se há ou não dano é necessária a consulta, porque pelos parâmetros estabelecidos na Convenção quem deve dizer se há ou não dano é o povo afetado.

4. O CAR COMO O CONTROLE AMBIENTAL DO TERRITÓRIO BRASILEIRO. AS TERRAS DEVOLUTAS

Como já ficou dito acima, o que se extrai da Lei e das afirmações administrativas oficiais é que a pretensão do CAR é o controle ambiental e florestal de todo o território brasileiro, por isso não basta o cadastro das terras de produção ou de propriedade privada, sendo necessária a inclusão de todas as terras, excluídas as urbanas, cujas manchas aparecerão nos mapas derivados do cadastro.

Neste sentido, é absolutamente fundamental que todas as terras sejam cadastradas, porque as que sobraem, em não sendo urbanas, serão devolutas e como tais devem ser reconhecidas. Para que isso ocorra é muito importante que sejam cadastradas rapidamente as terras indígenas (FUNAI) e as Unidades de Conservação com territórios bem definidos, como os Parques Nacionais, Reservas Extrativistas, do Desenvolvimento Sustentável, Florestas Nacionais e outras administradas pelo ICMBio e pelos Estados Federados, e áreas quilombolas e de reforma agrária, definidas pelo INCRA. Além destas, que são reconhecidas, com medição e cartografia oficiais de suas respectivas instituições (públicas), é importante

cadastrar as reivindicadas como de populações tradicionais, ainda que não tenham cartografia oficial, mas que possam ter cartografias próprias, a exemplo da cartografia social. Outras áreas de fácil cadastro são as públicas estaduais e federais com destinação efetiva, como as chamadas terras do Exército e dos Institutos de Pesquisa e Fomento, como Embrapa e seus correlacionados estaduais. Feito isso, o cadastro das terras produtivas ou destinadas a produção, privadas revelariam eventuais superposições, com soluções previstas na Lei.

Algumas normas da época da ditadura militar aumentaram a confusão fundiária da Amazônia como o Decreto Lei 1.164/71 que declarou indispensáveis à segurança e desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas a 100 km de cada lado das rodovias federais existentes e projetadas, o que praticamente cobria todo o território. Esta norma, obviamente inconstitucional, foi revogada em 1987 e substituída pelo Decreto-Lei 2.375/87, que gera ainda mais confusão, redistribuindo as terras e na prática, mantendo-as no âmbito federal como terras afetadas. Todas estas terras abrangidas pelo revogado Decreto-Lei de 1971, incorporadas ao domínio federal e afetadas, devolutas, federais ou estaduais, teriam que ser as primeiras a ingressar no CAR, o que facilitaria a proteção da Amazônia. Como o CAR não tem caráter fundiário, não tem importância que em 2009, aumentando a confusão foi editada a Lei nº 11.952/2009, que introduziu critérios de regularização fundiária de ocupações em terras da União. De fato, qualquer regularização fundiária deve ser precedida da inscrição no CAR. Deve se insistir sempre que a Lei criou o CAR com a finalidade de proteção ambiental e não de regularização fundiária, que o uso do CAR para regularização fundiária é indevido, mas não é possível fazer regularização fundiária sem a terra e seu uso estarem ambientalmente adequado, portanto, qualquer regularização fundiária deve ser precedida do CAR ou, dito de outra forma não pode haver regularização fundiária sem a existência previa do CAR.

Com isso e com a delimitação das terras dos povos tradicionais, o CAR teria uma base para a análise de sobreposições e para as correções e esclarecimentos necessários. É bem verdade que em muitos casos falta base cartográfica para os territórios tradicionais, no que devem ser rapidamente apoiados.

5. O CAR E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS PRIVADAS

O sistema jurídico de propriedade da terra no Brasil está fundado no Registro de Imóveis, que funciona em um modelo cartorial arcaico e com lacunas capazes de facilitar a fraude e aquilo que se chama grilo, especialmente contra o interesse público e social. O CAR

surge como um novo registro que pretende ter a relevante função de monitorar e garantir a execução das políticas ambientais e a prevalência das leis protetivas do meio ambiente, por isso mesmo tem reiteradas vezes negado seu caráter fundiário. Isto significa que para o CAR não importa a natureza jurídica da ocupação, que pode ser posse ou propriedade. Como o cadastro é declaratório o declarante deve apresentar os documentos em que fundamente sua posse ou propriedade.

Seguramente estas declarações gerarão sobreposições não só de posses com propriedade, mas de propriedade com propriedade e de posse com posse, pela singela razão de que os Registros de Imóveis que emitirão os documentos em que se basearão as declarações são pouco ou nada confiáveis em termos de referências geodésicas e cartográficas, apesar da lei determinar que haja um cadastro real das propriedades. Por outro lado a prova da posse não é necessariamente documental, mas mesmo que o seja, será ainda menos confiável.

Isto teria pouca importância se o CAR fosse permanentemente monitorado e expurgado destas imperfeições e sobreposições. Ocorre que, ao contrário, a existência do CAR e sua aceitação pelo órgão ambiental pode ser o primeiro passo para a comprovação de ocupação e posse, no aproveitamento de brechas legais, algumas da grandeza da usucapião e outras inseridas em leis recentes com as normas relativas à chamada terra legal.

O Programa chamado Terra Legal tem seu marco jurídico na Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. Esta é uma lei explícita de regularização fundiária, que a princípio não teria relação com o CAR, mas como é uma lei que busca legitimar a posse de terras públicas, em geral vedada no ordenamento, na Amazônia Legal, se aproxima da Lei Florestal, especialmente do CAR que pode também ter a posse como fundamento. A comunicação entre os órgãos fundiário e ambiental, na região abrangida pela Lei nº 11.925/09, teve ser muito estreita, para evitar a utilização do CAR como “prova” de posse ou ocupação e também para deixar mais rígida a concessão da regularização em áreas cuja proteção ambiental deva ser mais presente e, especialmente onde possa haver ocupação de populações tradicionais.

Deve se levar em conta que a ocupação por populações tradicionais, do ponto de vista ambiental é mais recomendável e, do ponto de vista fundiário os direitos das populações tradicionais devem prevalecer sobre direitos de ocupação privada e produtiva em terras públicas ou devolutas.

Assim dito, se pode observar que o CAR não é um instrumento inócuo em relação à regularização fundiária, e pode ter influência sobre as disputas sobre posse e dominialidade das terras.

6. O CAR E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Como o sistema jurídico está depositando grande esperança no CAR para que possa haver uma efetiva proteção ambiental e integração das informações ambientais, para que haja controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento é necessário analisar quais as consequências jurídicas da não observância de sua inscrição por quem tem a obrigação de fazê-lo.

A própria Lei 12.651/2012 estabelece algumas consequências jurídicas positivas e negativas em relação ao CAR. No artigo 6º, por exemplo, exige o devido cadastro para a prática de aquicultura. No artigo 15, possibilita a inclusão das Áreas de Preservação Permanente no cômputo da Reserva Legal desde que haja inscrição no CAR. O artigo 26 subordina a licença para o desmatamento, ou uso alternativo do solo, à inscrição do imóvel no CAR. As Cotas de Reserva Ambiental -CRA- somente poderão ser utilizadas por imóveis cadastrados no CAR, segundo o artigo 44. Além disso a inscrição no CAR é condição obrigatória para adesão aos chamados PRA, Programas de Regularização Ambiental.

Estas são algumas das consequências jurídicas do CAR para os imóveis privados. Porém obviamente não são as únicas. A Constituição brasileira, em seu artigo 186 estabelece que a propriedade imóvel rural somente cumprirá sua função social quando utilize adequadamente os recursos naturais e promova a preservação do meio ambiente (inciso III). Aquela terra de produção, privada, portanto, que não seja inscrita no CAR nos prazos estabelecidos em Lei, claramente está em desacordo com a preservação ambiental e, portanto, descumprindo a função social. Portanto a principal consequência jurídica da ausência de CAR para as terras privadas é o descumprimento da função social⁶.

É de se notar que a propriedade inscrita no CAR que descumpra a preservação ambiental tem a oportunidade de adesão aos PRA (Programa de Regularização Ambiental), mas se não está inscrita não pode fazê-lo, portanto não pode cumprir a função social. Mas deve ficar claro que a simples ausência de inscrição no CAR põe a propriedade em violação da função social por não permitir a execução do Código Florestal. Se a propriedade estiver produzindo regularmente sem CAR, estará violando a Lei Ambiental, portanto em desfunção social; se não estiver produzindo ou se não tem grau de utilização da terra de uso alternativo compatível com as leis agrárias também está em desfunção. As normativas do INCRA de obtenção de terras para a reforma agrária deveriam incluir no Laudo Agrônomo de Vistoria a

existência ou não do CAR. Na ausência, o pressuposto da desfunção deveria ser aplicado, no caso de existência, ele deveria servir de base para os técnicos do INCRA procederem, por exemplo, uma análise multitemporal do imóvel rural, evidenciando ou não a degradação ambiental do imóvel objeto da vistoria. Ou seja, com o CAR, é possível estabelecer parâmetros concretos para conhecer os índices de degradação ambiental, ao longo do tempo, incluindo a verificação do cumprimento ou não do PRA pactuado ou repactuado.

7. O CAR E SUA PUBLICIDADE

No Brasil há um costume administrativo de que os cadastros de terras são secretos. Os órgãos estaduais de terras, quase todos já extintos, mantinham seus registros de terras devolutas cuidadosamente escondidos da população em geral, com temor de ocupações. Se há de reconhecer que havia algumas dificuldades práticas de abrir as informações, por um lado porque as terras devolutas são não delimitadas, portanto de difícil localização, quer dizer, as terras devolutas somente são realmente conhecidas depois do processo discriminatório que as estrema das terras privadas e públicas, por outro lado não havia informação digital e a precariedade da cartografia as vezes impedia essa informação. É verdade também que escondido por estas razões verdadeiras estava o temor de desvelar injustiças e precariedades ocupação territorial brasileira de todos os tempos.

O CAR, porém, é um cadastro de terras de grande utilidade para o exercício de políticas públicas, especialmente ambientais, porque utiliza dados georreferenciados e de simples visualização e, o que é melhor, é um dado real, possui vínculo da imagem georreferenciada disponibilizada no aplicativo CAR, com a realidade do imóvel rural determinado. Ou seja, estamos diante de um modelo físico e não mais documental, com todas as possibilidades de grilos, fraudes etc. As políticas públicas ambientais não são só do interesse do Estado, mas ao contrário são um direito de todos, segundo os termos do artigo 225 da Constituição Federal.

Neste sentido, todos tem direito a conhecer o CAR, ele tem que ser um instrumento aberto a toda população para que possa haver um real exercício do direito ao meio ambiente equilibrado. Aliás, assim compreendido, o CAR pode vir a ser um instrumento não só de monitoramento pelo Poder Público, mas principalmente pela população em geral.

Neste particular os povos tradicionais, indígenas e tribais, incluindo os camponeses familiares, podem ter mais um instrumento de proteção de seus territórios e uma clara demonstração como o seu modo de produção é harmônico com a preservação das florestas e

demais formas de vegetação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os povos indígenas, quilombolas, demais tribais podem reclamar um atendimento especial para que suas terras sejam integradas como propriedade ou posse coletiva e não seja demarcada internamente as áreas de preservação permanente e muito menos as reservas legais, garantindo que o uso que dão às terras seja segundo seus usos, costumes e tradições, harmoniosos com a natureza e, portanto, conservado integralmente.

Todos os povos, ao terem direito à auto-identificação ou auto-atribuição, devem ser reconhecidos como sujeitos coletivos para o cadastramento de suas propriedades ou posses coletivas, seus territórios, nos termos da Convenção 169/OIT.

O CAR tem que ser público, de fácil acesso a todos, especialmente aos povos tradicionais para que eles também possam monitorar suas terras e, especialmente, os entornos delas.

Este Cadastro criado pela Lei substituta do Código Florestal pode ser de boa utilidade para o meio ambiente, para a natureza e para os povos tradicionais, mas, como todo instrumento legal, pode virar letra morta, ineficiente e servir para propósitos aos quais não foi criado. Por isso, os povos tradicionais e a população em geral tem que permanecer em vigília para que os prazos sejam cumpridos e os objetivos perseguidos alcançados.

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.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra.** Porto Alegre: Editora Fabris. 2003.

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

¹Uso alternativo, para a Lei, é o uso destinado à produção intensiva, isto é, que agrida ou destrua a natureza, ao contrário da ocupação tradicional que é um uso de baixo impacto e em geral harmonioso com a natureza.

²É interessante analisar os estudos de comunidades e povos tradicionais e a cartografia social: 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.

³Para uma análise mais aprofundada da Unidades de Conservação e a Cultura, o livro: LEUZINGUER, Marcia Diegues. **Natureza e Cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes.** Curitiba : Letra da Lei. 2009.

⁴Textualmente o artigo 13 da Convenção: 1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão

respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação. 2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma.

⁵Deve se levar em conta que a palavra tribal não tem o exato significado em todos os idiomas oficiais da OIT, por isso deve prevalecer o conceito estabelecido e não o nome propriamente dito.

⁶Para maior aprofundamento da Função Social da Propriedade ver: MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Editora Fabris. 2003.

Artigo recebido em 30 de junho de 2015 e aceito em 20 de agosto de 2015
