

Fortalecendo a implementação do Código Florestal em seu componente de Povos e Comunidades Tradicionais¹

Antonio Oviedo, Instituto Socioambiental

1. Introdução

O Observatório do Código Florestal vem ao longo da última década aprofundando reflexões e construindo caminhos para a implementação bem-sucedida da Lei Florestal, fortalecendo o papel da sociedade civil na defesa da vegetação nativa brasileira, bem com garantindo direitos socioambientais e a visibilidade das diferentes representações territoriais existentes no país. Tal implementação bem-sucedida visa a proteção dos biomas e dos valores culturais, a produção sustentável e a recuperação de ambientes naturais.

O debate sobre o Código Florestal e os territórios de povos e comunidades tradicionais é de suma importância, e ainda tem muitos caminhos a percorrer, sendo que a participação dos povos tradicionais e a ampliação do esforço dos órgãos públicos às comunidades tradicionais são aspectos de grande relevância para a efetivação da lei. A invisibilidade dos territórios, resultado do racismo que sustenta a ausência de políticas públicas efetivas, limita a diversidade de identidades da produção rural brasileira.

Passados onze anos da vigência da Lei 12.651/2012 é urgente ampliar o diálogo entre o governo federal, secretarias estaduais de meio ambiente, institutos estaduais de terras e os povos e comunidades tradicionais para efetivação do Código Florestal e demais políticas de regularização fundiária. O rito de cadastramento, análise e validação dos cadastros de CAR-PCT deve contemplar um caminho próprio, em razão das especificidades dos territórios, seja no campo da garantia de direitos, onde as populações estão asseguradas por um arcabouço legal diferenciado dos demais produtores rurais, como pelos ritos específicos da regularização fundiária dos territórios coletivos tradicionais.

¹ Nota Técnica elaborada em 12.02.2023

Esta nota técnica, elaborada pelas organizações parceiras do Observatório do Código Florestal, apresenta os desafios e recomendações ao governo federal para a efetiva implementação do Código Florestal, em especial sobre o Cadastro Ambiental Rural nos territórios de povos e comunidades tradicionais.

2. Principais pontos de melhoria do Código Florestal para os Povos e Comunidades Tradicionais

A implementação do Código Florestal nos territórios de povos e comunidades tradicionais deve ser compatibilizada com a natureza desse espaço especialmente protegido, respeitando as especificidades existentes – cultural, ambiental, social, etc. Para fundamentar o tema e ajudar as comunidades na defesa de seus direitos frente à implementação da nova Lei Florestal, o Supremo Tribunal Federal confirmou as diferenciações entre as propriedades privadas e as terras de povos e comunidades tradicionais, determinando que mesmo as terras dos povos tradicionais não demarcadas ou não tituladas devem receber tratamento diferenciado, sem exceções, o que inclui a inclusão da integralidade dos territórios tradicionais no Cadastro Ambiental Rural.

A partir desta compreensão elos juristas, a qual é compartilhada pelo Observatório do Código Florestal, as principais recomendações ao governo federal para o cadastramento e validação do Cadastro Ambiental Rural de Povos e Comunidades Tradicionais (CAR-PCT) são apresentadas abaixo.

2.1. Implementação efetiva do módulo de inscrição CAR PCT

Existem significativos desafios para que os povos e comunidades tradicionais (PCT) sejam identificadas e seus territórios cadastrados no SICAR. O cadastramento dos segmentos de PCT no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) anda a passos lentos. Tal inscrição do CAR-PCT deve ser feita com a orientação do governo federal e o apoio dos governos estaduais. Apesar do módulo PCT ter sido disponibilizado, segundo o Serviço Florestal Brasileiro, para todos os entes da federação, estes não foram obrigados a utilizá-lo e muitos estados não estão aplicando o módulo específico, tampouco um módulo próprio. Em muitos estados brasileiros, o módulo para cadastro do CAR-PCT não está funcionando. É urgente o esforço do governo federal e secretarias estaduais na solução desta ferramenta de cadastro.

Muitas instituições estaduais e empresas terceirizadas, responsáveis por este apoio à inscrição do CAR PCT, não têm conhecimento do módulo PCT no sistema federal. E mesmo aquelas que têm conhecimento e utilizam o módulo específico encontram dificuldades no cadastro em função dos equívocos ainda presentes no módulo PCT. Em

alguns casos, como no estado do Pará, apesar de existir um módulo específico para o CAR-PCT as comunidades não acesso direto a este módulo.

Diante das diferenças que a legislação impõe no tratamento das terras de propriedade privada de particulares e territórios de povos indígenas e comunidades tradicionais², ainda estão pendentes ações importantes para que a ferramenta de cadastro do CAR atenda as especificidades dos PCTs, dentre elas: (i) o filtro automático, com a inclusão dos territórios quilombolas, os territórios que contam portarias de reconhecimento, bem como aqueles que possuem apenas o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID), inclusive os territórios não identificados na aba “Restrição” da ferramenta, como constam as Unidades de Conservação, Terras Indígenas e Áreas Embargadas pelo Ibama; (ii) individualização dos cadastros por segmentos de povos e comunidades tradicionais, para ao menos os 27 segmentos reconhecidos pelo Decreto Federal nº 8.750/2016, que instituiu o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). No SICAR, as informações disponibilizadas não são transparentes o suficiente para dar o real panorama da situação destes territórios, uma vez que não diferencia os cadastros por segmentos de povos e comunidades tradicionais, conforme o Decreto nº 8750/2016.

Os estados brasileiros e o Distrito Federal são os principais responsáveis pelo cadastramento de territórios de ocupação tradicional, na categoria CAR-PCT, porém, a capacidade institucional não é suficiente para atender a demanda, o que gera um desafio enorme, pois a falta de recursos financeiros e de pessoal são os principais gargalos para avançar. Apesar de 19 estados relatarem que captaram recursos extras orçamentários para a implementação do CAR, a maior parte destes recursos foram aplicados para apoiar a inscrição do CAR, em especial para agricultura familiar e contratação de pessoal. Todos os estados e o Distrito Federal (DF) declararam possuir uma equipe, ainda que mínima, destacada para a agenda do CAR, mas, relataram que o número de servidores é insuficiente. A inscrição de imóveis privados (CAR-IRU) avançou, mas tal eficiência não se aplica para os povos e comunidades tradicionais (CAR-PCT), evidenciando os desafios que o Brasil tem para avançar na implementação do Código Florestal em territórios de ocupação tradicional, seja no que diz respeito às inscrições do CAR-PCT, seja na análise e validação destes cadastros.

2.2. Metodologia para a inscrição do CAR-PCT

O CAR-PCT deve ser elaborado com a participação efetiva da comunidade. O governo federal e governos estaduais devem garantir a realização de reuniões, antes de iniciar o cadastramento, para explicação sobre o instrumento, como será realizado e definição

² Para saber mais: Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42 e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4903 e nº 4937; Lei nº 12.651/2012; Lei 9.985/2000, artigo 27; art. 225 da Constituição Federal; Lei 11.284/2006, artigo 3º; e Decreto Federal nº 5.758/2006

dos representantes que irão acompanhar os trabalhos de campo. Neste momento, é importante a participação da maioria dos moradores do território e havendo mais de uma comunidade no território, o ideal é que as reuniões ocorreram em cada uma das comunidades ou outra forma de organização que a comunidade reconheça como legítima para a tomada de decisão.

Os órgãos públicos também devem apoiar na organização da documentação necessária para o cadastramento e a interação efetiva entre os agentes públicos e a comunidade devem ocorrer durante todo o processo de cadastramento, ou seja, no momento do lançamento das informações no módulo e durante o acompanhamento do processo até a validação do cadastro.

Seguindo as normativas estabelecidas para as terras indígenas e unidades de conservação, o governo federal deve garantir que o CAR-PCT deve conter apenas o perímetro do território tradicional. Os territórios de povos e comunidades tradicionais são manejados do forma integral, que garantem a proteção da biodiversidade, da cultura do povo e seus modos de vida, uma vez que se diferencia das propriedades rurais estabelecidas preferencialmente para a produção. Se a comunidade possuir outras informações relevantes, em relação a marcos histórico, como por exemplo, cemitério, sítio histórico arqueológico e outros, poderá marcar uma coordenada geográfica para o registro destes locais.

Esta aba no módulo de cadastramento é uma das partes mais importantes, uma vez que neste momento é declarado o tamanho do perímetro do território. Diante disso, é importante que o governo federal e governos estaduais orientem as comunidades tradicionais para o cadastramento de todo o perímetro do território, mesmo que ainda não esteja com a regularização fundiária equacionada.

Entretanto, caso as comunidades depois de todas as dúvidas sanadas e cientes das responsabilidades que recaem sobre elas, decidirem declarar as feições internas do território (i.e. Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal), podem fazê-las, e o governo federal deve garantir este direito das comunidades em colocarem no CAR-PCT o que for decidido coletivamente.

Ainda, segmentos de povos e comunidades tradicionais estão cadastrando seus territórios no SICAR ou recebendo orientação dos órgãos estaduais e empresas terceirizadas para efetuarem os seus cadastros nos segmentos de imóvel rural (IRU) ou assentamento (AST). Este cadastramento é uma prática incorreta. Territórios de povos e comunidades tradicionais devem ser cadastrados no SICAR na categoria CAR-PCT. Assim, uma parcela dos registros do CAR-IRU e CAR-AST, disponíveis na base do SICAR, podem ser de propriedade de povos e comunidades tradicionais. Levantamentos devem ser conduzidos pelo poder público no sentido de identificar as inscrições do CAR de povos e comunidades tradicionais nas categorias de imóvel rural e assentamento, bem

como aplicações e ferramentas de correção destas inscrições incorretas devem ser desenvolvidas.

Existe uma grande quantidade de territórios de povos e comunidades tradicionais que ainda permanecem invisíveis nas bases cartográficas do governo federal e governos estaduais. É urgente um esforço significativo para a identificação desses territórios e mapeamento deles. Atualmente, com a evolução de dispositivos móveis e sistemas amigáveis de georreferenciamento, associações locais e comunidades tradicionais tem se beneficiado e encontrado meios adaptativos para o mapeamento autônomo ou colaborativo dos seus territórios. Comunidades indígenas têm desenvolvido aplicativos para o mapeamento de roçados e monitoramento dos recursos naturais e pressões no território³. Comunidades quilombolas no estado do Pará e Minas Gerais têm sido apoiadas para o mapeamento do território e posterior inscrição no CAR⁴. Este processo autônomo poderia potencializar e ampliar significativamente a identificação e mapeamento de comunidades quilombolas. Entretanto, os órgãos federais e estaduais não têm reconhecido este enorme potencial e o apoio a estas comunidades é muito limitado. Os órgãos estaduais responsáveis pela implementação do CAR, no geral, preferem contratar empresas terceirizadas para efetuarem as inscrições de CAR-PCT ao invés de fomentar as comunidades para o mapeamento autônomo. Ainda, para piorar a situação, estas empresas terceirizadas tem orientado erroneamente as comunidades tradicionais para a inscrição de seus territórios nas categorias de imóvel rural ou assentamento ao invés da categoria PCT.

Como exemplo, podemos citar caso das comunidades quilombolas, onde a base territorial do IBGE apresenta um total de 5.568 registros, distribuídos nas categorias: agrupamentos quilombola (2.308) e localidades quilombolas não definidas em setores censitários (3.260). Tais comunidades quilombolas não possuem os limites de seus territórios reconhecidos pelo governo federal e sofrem limitações severas no acesso às políticas públicas.

O Anexo I apresenta uma proposta de edital para contratação de serviços de elaboração do CAR-PCT, o qual pode ser adotado pelo governo federal e governos estaduais.

³ As Terras Indígenas Waiapi e Uaçá (Amapá), e Trincheira Bacajá e Apyterewa (Pará), com o apoio da TNC, desenvolveram aplicativos utilizando a ferramenta Cyber Tracker para o mapeamento do território e monitoramento de recursos naturais e pressões e ameaças. As Terras Indígenas no alto Xingu, com o apoio do Instituto Socioambiental, utilizam um aplicativo com a ferramenta Open Data Kit (ODK) para o monitoramento territorial. A Terra Indígena Nova Olinda Kaxinawa (Acre), com o apoio do WWF-Brasil, desenvolveu um aplicativo com a ferramenta ODK para o mapeamento territorial e monitoramento pesqueiro.

⁴ A organização quilombola Malungu e o Instituto Socioambiental tem apoiado comunidades quilombolas no Pará e Minas Gerais para o mapeamento do território e inscrição no CA-PCT.

2.3. Validação do CAR-PCT e cancelamento de ocupações irregulares incidentes

A Instrução Normativa nº 02/2014 do Ministério do Meio Ambiente, define, dentre outros, os procedimentos gerais do CAR, ficando sob a responsabilidade do órgão estadual, distrital e municipal, quando couber, a análise e validação. Apesar da normativa estabelecer procedimentos gerais para análise/validação para os povos e comunidades tradicionais, a partir do Art. 58, a norma está em desacordo com as especificidades dos povos tradicionais. As alterações (ajustes) do módulo PCT ocorreram muito tempo após a publicação desta IN. Com isso, é fundamental que a discussão sobre o tema e a proposição de caminhos sejam estabelecidos, com o objetivo de sensibilizar e orientar os governos estaduais quando da análise do CAR-PCT. O governo federal deve elaborar uma nova instrução normativa, que estabeleça o procedimento de validação do CAR-PCT de forma alinhada com o módulo PCT. Ainda, esta nova instrução normativa deve ser submetida a consulta livre, prévia e informada das comunidades tradicionais, nos termos da Convenção 169 da OIT.

A tramitação do processo de validação do CAR-PCT tem sido postergada durante vigência da Lei 12.651/2012, e com isso ocupações irregulares sobre estes territórios tradicionais se acumulam, tais como sobreposições com imóveis rurais privados e unidades de conservação. Seguindo esta lógica perversa, os territórios de povos e comunidades tradicionais continuam na mira de atores econômicos interessados na apropriação e incorporação destas terras e de seus recursos naturais e minerais nos circuitos econômicos nacionais e internacionais sob a forma de *commodities*. Na última década, a ofensiva contra os direitos de povos e comunidades tradicionais se intensificou, incentivada pela paralisação dos processos de regularização fundiária e, mais recentemente, pelo discurso abertamente racista do governo federal. Embora a Constituição Federal assim como vários instrumentos infraconstitucionais garantam os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, eles estão sendo questionados, sobretudo em estados com “vocação” agropecuária, como o Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Por exemplo, com base neste acervo fundiário do INCRA, existem 379 áreas quilombolas que apresentam sobreposi o com 9.439 registros do CAR de imóveis rurais (CAR-IRU), que cobrem 1,57 milhões de hectares ou 60,2% da área dos territórios quilombolas declarados (Tabela 1). Os estados do Pará, Goiás, Maranhão, Bahia, Tocantins, Piauí e Minas Gerais representam as maiores áreas sobrepostas com as áreas Quilombolas (Figura 2). Esses mesmos estados, somados aos estados de Sergipe e Espírito Santo, concentram grande parte, cerca de 83% da área registrada e classificada como CAR-IRU e 93,5% da área registrada como CAR-AST em sobreposi o com as áreas quilombolas no país.

Tabela 1. Área de conflito em sobreposição entre áreas quilombolas e registros do CAR-IRU.

Estado	Territórios Quilombolas (N)	Área Total de Territórios Quilombolas (ha)	Territórios Quilombolas com Sobreposição	Área em Conflito (ha)	Registros CAR - IRU
GO	10	280.089,71	10	195.232,1	378
PA	73	713.985,63	64	90.125,73	787
MG	15	105.259,02	13	73.157,65	1.417
TO	7	127.672,79	7	58.034,13	388
PI	12	126.524,76	12	56.023,53	1.522
BA	40	192.306,64	36	48.436,12	1.177
ES	10	31.505,14	10	28.755,71	247
SE	17	44.732,46	16	27.077,64	847
MA	60	174.921,37	53	24.650,7	1.255
CE	15	28.029,04	15	16.809,13	472
AM	3	747.674,08	2	14.880,07	200
PR	9	20.805,86	9	13.649,92	114
MT	4	20.528,12	4	13.539,37	231
SC	6	14.766,23	6	11.285,85	144
SP	23	35.582,24	22	9.504,25	102
RS	38	13.964,57	31	7.370,06	391
MS	18	11.424,64	10	7.003,06	160
AP	7	57.962,53	7	6.032,94	73
RO	4	58.065,07	3	5.833,19	27
RJ	53	6.681,36	20	3.764,39	102
PE	6	28.284,44	6	2.965,75	198
RN	8	5.748,6	8	2.890,64	387
PB	10	3.430,83	10	1.326,56	126
AL	4	1.661,36	3	874,64	75
DF	1	395,32	1	370,07	39

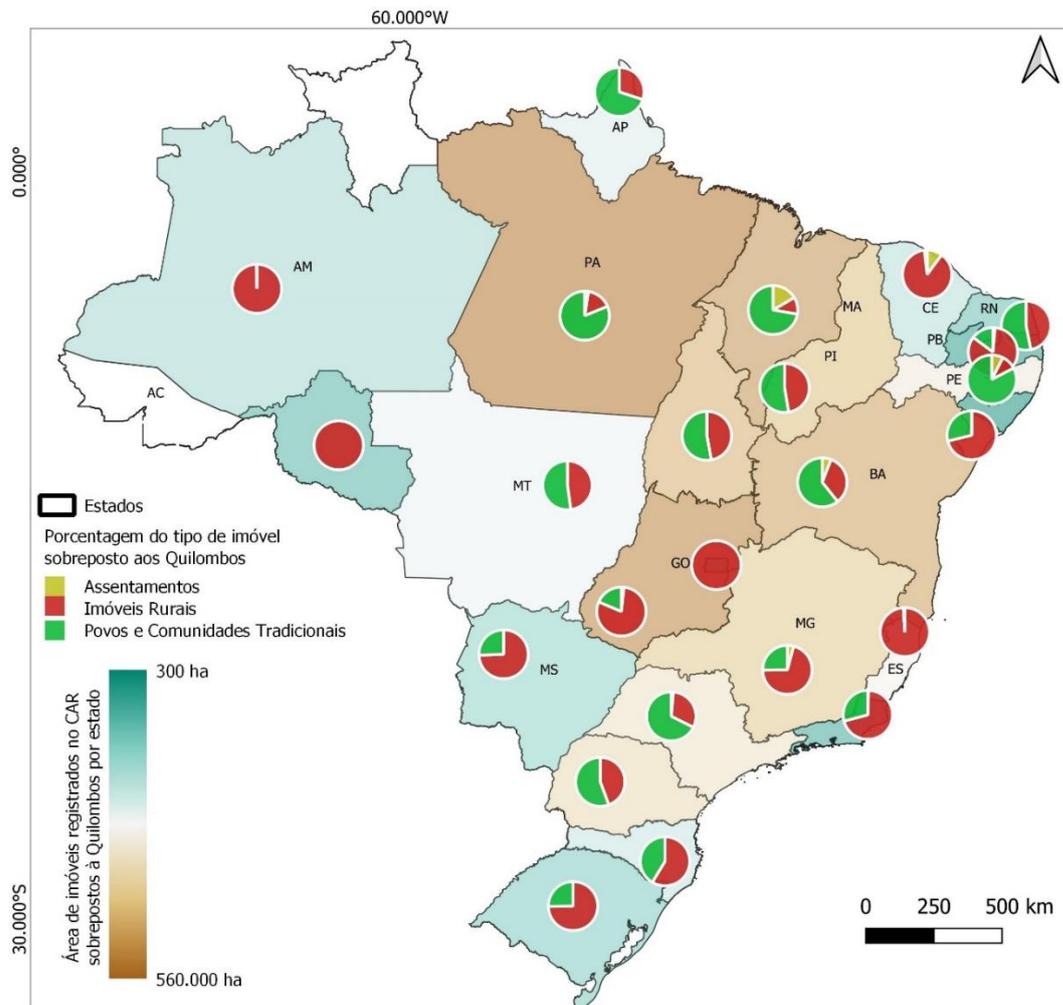


Figura 2. Área de imóveis registrados no CAR sobrepostos à áreas quilombolas e porcentagem do tipo de imóvel por estado. Fonte: Imaflora.

Diante do alto grau de sobreposição incidente nas inscrições CAR-PCT é urgente o cancelamento imediato dos cadastros CAR-IRU e CAR-AST sobrepostos às inscrições de CAR-PCT, inclusive naqueles territórios tradicionais ainda não regularizados, até que sejam estabelecidas normas específicas para tais situações. Ainda, é necessário compreender os casos de sobreposições de inscrições CAR-PCT em áreas não cadastráveis, uma vez que a malha fundiária de referência (i.e. unidades de conservação, terras públicas não destinadas, áreas militares, áreas urbanas, malhas de transporte) pode decorrer de violações sobre os direitos de povos e comunidades tradicionais.

Outros desafios relacionados às pressões e ameaças sofridas em territórios de povos e comunidades tradicionais estão relacionados com a implementação de obras de infraestrutura e projetos de mineração. Por exemplo, tomando como referência os territórios quilombolas, atualmente existem 895 processos minerários, que totalizam 669.530,5 hectares, em sobreposição com 186 territórios quilombolas no Brasil. Para as obras de infraestrutura, existem 24 obras priorizadas pelo Programa de Parcerias e

Investimentos (PPI) do governo federal que impactam 92 territórios quilombolas com limites conhecidos no Brasil. Este número elevado de obras de infraestrutura planejadas ameaçando territórios quilombolas indica que tais obras necessitam de um cuidadoso estudo de impacto ambiental, garantindo principalmente a identificação dos impactos ambientais e a consulta prévia aos moradores do entorno e comunidades quilombolas. Ainda, é importante que haja entendimento unificado das cortes nacionais quanto à importância de suspender processos minerários incidentes em territórios de povos e comunidades tradicionais.

Diante desse contexto, medidas devem ser priorizadas para resolver os conflitos destas sobreposições. Nesse sentido, é importante também identificar as situações em que povos e comunidades tradicionais tiveram a inscrição do CAR-PCT nos segmentos de imóvel rural e assentamento. Destacamos abaixo recomendações quanto ao registro, análise e validação de cadastros CAR-PCT:

1. Que o governo federal e governos estaduais, por meio de todas as suas estruturas, observem e respeitem o direito de consulta livre, prévia e informada dos povos e comunidades tradicionais no que diz respeito à inscrição e validação de CAR-PCT, bem como apoiem todas as comunidades tradicionais autorreconhecidas para fins de inscrição do CAR-PCT, inclusive aquelas que por morosidade do Estado ainda não tiveram suas identidades formalmente reconhecidas pelo órgão;
2. Que o governo federal e governos estaduais cancelem cadastros CAR-IRU e CAR-AST sobrepostos a cadastros CAR-PCT. Ainda, o governo federal e governos estaduais devem promover a consulta livre prévia e informada às comunidades residentes nos cadastros CAR-PCT para que se possam estabelecer normas de cancelamento de CAR-IRU e CAR-AST sobrepostos a cadastros CAR-PCT;
3. Para os casos em que povos e comunidades tradicionais realizaram cadastros CAR-IRU e/ou CAR-AST incidentes em territórios objeto de cadastro CAR-PCT, o governo federal e governos estaduais devem realizar, mediante consulta às comunidades, alterações no SICAR de modo que a inscrição de cadastros IRU e/ou AST sobrepostos a cadastros PCT emita alerta específico para evitar a validação de cadastros em descon sideração aos direitos de povos e comunidades tradicionais;
4. Que o governo federal dialogue com os governos estaduais, por meio do Serviço Florestal Brasileiro, para apurar e corrigir as incongruências apresentadas entre os sistemas no que diz respeito ao cadastramento e validação do CAR-PCT;
5. Que o governo federal e governos estaduais realizem consulta livre, prévia e informada a todas as comunidades tradicionais com registro no SICAR para que sejam assinalados os segmentos a que cada comunidade se identifica (quilombolas, caiçara, caboclo e etc.);

6. No processo de análise e validação do CAR Quilombola, além da Lei nº 12.651/2012 e da Instrução Normativa nº 02/2014, do MMA, outros dispositivos legais que tratam das garantias de direitos dos povos e comunidades tradicionais devem ser aplicados, tais como: (i) Bases legais: Constituição Federal de 1988, Acórdão do STF sobre ADI 3239, Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, Convenção nº 169 da OIT, Convenção da Diversidade Biológica (CDB), Lei Federal nº 11.284/2006, Lei Federal nº 11.428/2006, Decreto Federal nº 4887/2003, Decreto Federal nº 6.040/2007, Decreto Federal nº 5.758/2006, Decreto Federal nº 4.339/2002, Instrução Normativa nº 57/2009, do INCRA, Decretos estaduais de regularização fundiária das Comunidades Quilombolas, Certidão da Fundação Cultural Palmares, Resolução CONABIO nº 6/2013, Tombamento Histórico pelo IPHAN e Institutos Estaduais do Patrimônio Histórico, dentre outras normativas existentes; (ii) Informações incluídas no cadastro: Georeferenciamento do CAR-PCT; dados das famílias; documentos probatórios de posse; escritura; ITR; recibos de compra e venda; autodeclaração; certificação da FCP; título, RTID (estudo, portaria, notícias, etc), número do processo no INCRA e/ou do órgão estadual de terras, CDRU, protocolos comunitários, plano de desenvolvimento comunitário, mapas da cartografia social, estatuto da Associação, declaração de uso da Associação, atas sobre o CAR, estudos acadêmicos, testamentos antigos, certidões da Receita Federal, livros e estudos sobre a comunidade, dentre outros documentos e demais informações apresentadas pela comunidade;
7. É urgente a reestruturação do INCRA para dar andamento aos processos de regularização fundiária paralisados no governo anterior e o avanço no fortalecimento de suas estruturas internas, na ampliação da capacidade técnica, na recuperação e ampliação do orçamento levado a quase zero e na implementação das políticas de acesso a crédito, cadastro e desenvolvimento para as comunidades tradicionais;
8. O INCRA não consultou os territórios que foram lançados no SICAR, as comunidades não possuem informação de como estão os cadastros (informações das famílias, feições internas, etc), além de não terem acesso ao recibo e as notificações que por ventura existam. Essa situação é ilegal e precisa ser corrigida, pois, o órgão federal tem a incumbência de fazer o CAR com as comunidades, não pelas comunidades. O mesmo dever tem os órgãos estaduais de regularização fundiária que lançaram cadastros do CAR-PCT. É fundamental observar que a realização do CAR-PCT traz responsabilidades às comunidades, e o INCRA pode ser responsabilizado por eventuais erros e omissões na realização de cadastros sem a realização de consultas livres, prévias e informadas. Ademais, registra-se que o INCRA não tem sequer

previsão para realização do CAR-PCT das comunidades não tituladas, violando o Código Florestal e as decisões do Supremo Tribunal Federal no tema; e

9. O atual contexto de invasões e atividades ilegais em territórios de povos e comunidades tradicionais exige, como medida preventiva, ações de fiscalização e controle que sejam capazes de fazer cessar os ilícitos e, assim, resguardar as comunidades tradicionais em tão delicado momento. Para isso permanecem indispensáveis medidas emergenciais de fiscalização ambiental e retirada de invasores.

2.4. Garantir o uso correto do CAR-PCT por instituições bancárias

As instituições bancárias, no momento de acessar crédito, tem exigido o CAR individual de produtores oriundos de comunidades tradicionais. Isso é ilegal e caracteriza violação de direitos, uma vez que o território do CAR-PCT é coletivo. É urgente a denúncia e alinhamento junto ao Ministério Público Estadual e/ou Federal para correção deste procedimento nos casos de acesso a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) e outras políticas públicas.

2.5. Promover maior transparência

O direito à informação é amplamente reconhecido no âmbito internacional e nacional, sendo estabelecido em diferentes instrumentos jurídicos. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 garante o acesso às informações públicas como um direito fundamental (art. 5º, inciso XXXIII), sendo base para outros dispositivos legais que asseguram a transparência na administração pública de forma geral (Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei n. 12.527/2011) e, especificamente, o acesso e divulgação de informações ambientais (Política Nacional de Meio Ambiente, Lei n. 6.938/1981; Lei da Transparência Ambiental, Lei n. 10.650/2003).

Aplicado ao Código Florestal (Lei 12.651/2012), o amplo acesso à informação é fundamental para a sua implementação. Esse é um requisito para que a sociedade civil e outros atores interessados possam monitorar, identificar gargalos e contribuir com os estados e o governo federal na formulação de soluções que permitam acelerar a regularização ambiental dos imóveis rurais no país.

Segundo estudo do Observatório do Código Florestal⁵ sobre o acesso à informação sobre a implementação do Código Florestal pelos governos estaduais, os resultados encontrados expressam uma dificuldade dos órgãos em atender à LAI. Mais

⁵ Disponível em: Valdiones, A. P., Vello, B. Rocha, J., Oviedo, A. F. P. (org.) (2022). *O acesso à informação sobre a implementação do código florestal pelos governos estaduais*. Instituto Centro e Vida, Imaflora, Artigo 19, Instituto Socioambiental, Relatório, 23p.

de 1/4 dos pedidos de informação foram respondidos fora do prazo ou não tiveram resposta. Para mais de 40% das informações solicitadas não se teve acesso integral ao que foi requerido.

No SICAR as informações disponibilizadas não são transparentes o suficiente para dar o real panorama da situação dos territórios de povos e comunidades tradicionais, uma vez que não diferencia os cadastros por segmentos de povos e comunidades tradicionais, conforme o Decreto nº 8750/2016.

O governo federal deve ampliar os esforços para garantir o fortalecimento das estruturas estaduais que garantem acesso à informação, tais como:

1. Esforços de coordenação interfederativa operados pelo Governo Federal, sobretudo em estados com maiores taxas de pedidos não respondidos, atrasos, e respostas não satisfatórias;
2. Iniciativas voltadas ao compartilhamento de boas práticas de gestão da informação e dos sistemas de acesso à informação entre os estados;
3. Treinamento de servidores sobre protocolos de respostas a pedidos de informação;
4. Priorização à concessão de respostas que contemplem a informação solicitada, evitando-se equívocos sem fundamentação legal;
5. Aprimoramento dos sistemas estaduais de acesso à informação (e-sic), incluindo a geração de protocolos, datas, possibilidades de acompanhamento do processo entre outras opções de melhoria da experiência de uso dos sistemas;
6. Adoção de práticas de gestão e organização de informações, com a produção de bases de dados em formato espacial; e
7. Disponibilização de informações e bases de dados nos sítios eletrônicos das OEMAs, o que pode resultar na diminuição dos pedidos de informação.

2.4. Diálogo com os órgãos estaduais de meio ambiente

3. Conclusões

O papel das comunidades quilombolas na proteção ambiental e resiliência climática é um capítulo relevante, que demanda maior reconhecimento e fomento de políticas públicas que fortalecem os modos de vida, práticas de manejo da paisagem e criam as condições para o acesso a mercados e comercialização dos produtos da floresta. Segundo dados do projeto MapBiomass, os territórios de povos e comunidades tradicionais (terras indígenas, territórios quilombolas e unidades de conservação)

protegem um terço (30,5%) das florestas no Brasil⁶. O reconhecimento dos saberes dessas comunidades sobre a biodiversidade e seus usos desempenha um papel fundamental na gestão desses territórios e pode gerar um conjunto de produtos com potencial para alimentar uma economia da sociobiodiversidade, aspecto essencial para que os territórios quilombolas tenham espaço no mundo futuro.

Essa garantia de direitos passa pela capacidade e disposição do Estado brasileiro para reconhecer e regularizar estes territórios, bem como coibir as atividades ilegais. Mas não se encerra aí. Junto com a retomada e fortalecimento das ações de regularização e proteção, é preciso fortalecer as formas tradicionais de manejo e de direitos de uso associados às comunidades quilombolas. Uma possibilidade é fortalecer o Código Florestal nesses territórios, que pode gerar oportunidades para a construção de políticas e programas de pagamentos por serviços ambientais adequados aos sistemas de manejo tradicionais e que gerem incentivos para a reprodução de tais sistemas.

Porém, a marca colonial persiste por um lado, e a destruição física dos territórios de povos e comunidades tradicionais se acentua, por outro. As invasões e o desmatamento ilegal nos territórios de ocupação tradicional está fora de controle. Mesmo com sistemas de monitoramento reconhecidos internacionalmente, o Estado brasileiro parece não utilizar mais essas informações. Os sistemas de monitoramento do desmatamento e degradação florestal apontam altos níveis de ameaça e pressão sobre esses territórios, indicando que a legislação ambiental não está sendo devidamente cumprida e que o processo de ocupação e de exploração ilegal dos recursos está ocorrendo de forma desordenada. Tais sistemas de monitoramento precisam ser resgatados pelo Estado, bem com aplicados para o recorte espacial dos territórios de povos e comunidades tradicionais, pois fornecem diagnósticos precisos sobre onde a ilegalidade está ocorrendo.

A invasão dos territórios de povos e comunidades tradicionais por meio da grilagem e registros irregulares do CAR se intensificou e ameaça à integridade e os direitos das comunidades tradicionais. É urgente a suspensão e anulação de todos os registros do CAR de terceiros em sobreposição com os territórios de povos e comunidades tradicionais, incluindo a impossibilidade de que novos registros sejam inscritos e a retirada desses invasores desses territórios. Ainda, a solução passa por concluir os passivos de regularização fundiária dos territórios de povos e comunidades tradicionais, o que implica na desapropriação e indenização dos envolvidos.

Apesar das omissões formais na implementação do Código Florestal e consequente inscrição do CAR-PCT, é fundamental que a discussão sobre o tema e a proposição de caminhos sejam estabelecidos, com o objetivo de sensibilizar e orientar os governos estaduais quando da análise dos cadastros do CAR-PCT. O governo federal

⁶ Para saber mais: <https://isa.to/3p45Fag>

deve trabalhar no texto de uma nova instrução normativa, bem com essa proposta deve ser submetida a consulta livre, prévia e informada às populações tradicionais, nos termos da Convenção 169 da OIT.

Os territórios de povos e comunidades tradicionais nos remetem ao passado, à luta por reconhecimento e cuidado com essa população, ao mesmo tempo em que nos colocam horizontes de um futuro cultivado com alegria, com saberes agroecológicos sofisticados, com o apreço pela autonomia. As contradições entre a legislação e a sua efetiva aplicação, contudo, constituem hoje o maior desafio, uma vez que a incorporação dos territórios de povos e comunidades tradicionais na ordem jurídica não tem sido suficiente para alterar as práticas de expropriação e controle da terra, e com elas a situação de precariedade em que vivem as comunidades tradicionais na atualidade. A ação estatal de proteção às comunidades tradicionais tem sido amplamente mencionada pelo atual governo federal, mas ainda se encontra no âmbito de propostas, requerendo uma ação redobrada de participação política por parte dos movimentos de povos e comunidades tradicionais no Brasil.

ANEXO I

Proposta de edital para contratação para elaboração de CAR-PCT

Ocorre que os Povos e Comunidades Tradicionais têm normas jurídicas próprias que lhes garantem direitos e que devem ser respeitados. É o caso da Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil e, após aprovação pelo Congresso Nacional (Decreto nº 143/2002) e promulgada pela Presidência da República (Decreto nº 5051/2004), integra o conjunto de normas jurídicas nacionais com o status de norma supralegal.

Essa normativa se situa hierarquicamente logo abaixo da Constituição Federal e por essa razão condiciona toda a legislação infraconstitucional, ainda mais quando suas normas consagram direitos humanos e fundamentais, por força do parágrafo 2º do art. 5º da CF/88. Dessa forma, o conjunto das leis federais, estaduais e municipais aplicáveis ao novo Código Florestal, hierarquicamente estão subordinadas à Constituição Federal, bem como devem respeitar os Tratados e Convenções Internacionais dos quais o país é signatário. Na qualidade de lei infraconstitucional, portanto, a lei florestal, de nº 12651/2012, assim como todo o conjunto de normas federais, estaduais e municipais que possam ser relacionados ao CAR e/ou que implique nos territórios dos PCT deve respeitar o que dispõe a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Nessa perspectiva a inscrição no CAR em territórios de PCT e o processo de regularização ambiental dessas áreas, deve incorporar de forma plena as suas demandas, reflexões e costumes em relação aos seus territórios. Essa tem sido uma das principais reivindicações dos PCT fruto de vários momentos de diálogo e reflexão entre eles e o Estado. Nesse sentido, eles demandam que sejam incluídos no processo de regularização ambiental, do qual o registro no CAR é uma das etapas, as singularidades dos seus modos de uso da terra e modos de vida, conforme prevê a Convenção 169 da OIT. Inclusive, o CAR deverá abarcar as diversas situações de reconhecimento dos territórios tradicionais: autodeclaração, certificação, relatório técnico de identificação, concessão e termos de uso, demarcado, titulado, dentre outros.

A realização do CAR, para além da obrigatoriedade legal, é um direito e um possível instrumento de visibilidade para povos e comunidades tradicionais. Dessa forma, o CAR deve retratar a realidade de sua ocupação do território, respeitando e aplicando a legislação de modo a assegurar os direitos desse segmento social. Além disso, o CAR é uma ferramenta dinâmica, podendo ser realizadas retificações, correções e complementações a qualquer momento pela comunidade/território.

É fundamental que o conteúdo do edital, antes da sua publicação, seja apresentado e dialogado com a instância de participação estadual e/ou municipal existente, como conselhos estaduais, municipais e das comunidades objeto do trabalho.

- a.** Contratação de equipe multidisciplinar, com conhecimento/ experiência em processos de consulta livre, prévia e informada capazes de esclarecer e realizar cada uma das etapas do CAR.
- b.** Elaborar Plano de Trabalho prevendo metodologias de levantamento dos dados documentais e espaciais e as formas para sua utilização; metodologia de sensibilização e divulgação para adesão ao CAR em cada município; metodologia para realização da Consulta Prévia, Livre e Informada, organização de logística para cada um dos municípios atendidos.
- c.** Reunir-se com o órgão estadual de meio ambiente (OEMA) e com as representações de cada segmento de PCT. Nesta fase, estão previstas duas reuniões: i) a inaugural, logo após a assinatura do contrato; e ii) para apresentação do Plano de Trabalho à Coordenação Técnica do Projeto.
- d.** Realizar oficinas de formação para todos os segmentos de PCT sobre os direitos que derivam da Constituição Federal de 1988, da Convenção 169 da OIT, das legislações específicas para cada segmento (federal e estadual) e referente ao CAR. Nessas oficinas deverá ser fornecida toda informação sobre o CAR, expondo-se o conjunto da legislação federal e estadual, que se aplica direta ou indiretamente a eles, bem como orientações existentes sobre o cadastro apresentadas pelos segmentos. Deverá ser fornecida toda informação sobre as consequências de fazer o CAR e também de não fazer.
- e.** Levantar os dados documentais das famílias de cada segmento PCT para o devido preenchimento do CAR de cada seguimento, de acordo com aba Documentação do CAR.
- f.** Levantar os perímetros e as feições ambientais dos territórios de cada segmento PCT para o devido preenchimento da etapa GEO do CAR de cada território, de acordo com o entendimento das comunidades tradicionais. Quando possível poderá ser realizado o georreferenciamento por meio de imagens de satélite disponíveis no SICAR ou outras imagens de satélite, desde que compatíveis com as escalas mínimas exigidas em regulamentação federal ou estadual, estando a cargo da contratada a captação, o preparo e utilização das mesmas em softwares de geoprocessamento. O lançamento das informações das feições ambientais só poderá ser feito com a autorização (documentada) da comunidade/território concordando com as informações a serem declaradas.
- g.** Dispor de um local para atendimento, mediante agendamento, em cada município coberto por esta contratação, que funcione no horário comercial e disponibilize telefone e e-mail.
- h.** Transmitir para a base de dados do SICAR, dentro do prazo, todos os CARs realizados com emissão de recibos disponibilizando-os para todas as famílias de cada segmento PCT; e auxiliar as comunidades/territórios a fazerem o registro na Central do Proprietário/Possuidor – sendo obrigatório, o responsável/representante da comunidades possuir os dados de acesso ao CEFIR/SICAR.

- i. Realizar retificações dos CARs elaborados.
- j. Apontar sobreposições com Assentamentos de Reforma Agrária já registrados no SICAR, Unidades de Conservação, Terras Indígenas e/ou Terras Quilombolas tituladas, bem como áreas adicionais a serem indicadas pelo OEMA. As bases utilizadas para esta análise de sobreposição serão aquelas públicas existentes e outras a serem encaminhadas pelo OEMA.
- k. Somente será feito o georreferenciamento e o cadastro no CAR, dos territórios que tenham autorizado por escrito a execução dos serviços pela empresa contratada. A autorização deverá ocorrer por meio da assinatura de uma carta de aceite da comunidade ou do seu representante reconhecido, para a entrada no território e coleta das informações para o cadastramento. Cópias das autorizações deverão compor a comprovação de cada cadastro. O processo de cadastramento deverá ser sempre acompanhado pelos membros designados pela comunidade/território. Em caso de sobreposição dos imóveis rurais com Assentamentos de Reforma Agrária já cadastrados no SICAR, Unidades de Conservação, Terras Indígenas e/ou Terras Quilombolas, a empresa deverá informar ao OEMA e solicitar orientações quanto ao prosseguimento dos respectivos cadastros e orientações.
- m. Ressalta-se que todas as inscrições no CAR deverão levar em consideração as regulamentações correlatas no âmbito federal, estadual e municipal. O atendimento das exigências de responsabilidade técnica (se houver) é de encargo da contratada.
- n. As autorizações referentes à coleta de pontos de GPS no território, conteúdo das informações declaradas, inscrição no CAR, inscrição na Central do Proprietário, utilização da imagem em caso de fotografias de pessoas, bem como qualquer outra autorização que a contratada ou a comunidade território identifique necessária.
- o. O comprovante de cadastro dos imóveis rurais se dará por meio do Recibo de Inscrição no SICAR a ser entregue para a comunidade/território. A contratada deverá apresentar à contratante a comprovação de entrega do Recibo de Inscrição no CAR e na Central do Proprietário/possuidor para cada comunidade/ território. Observação: O registro é feito pelo site: www.car.gov.br, pois é nesta central que eles terão acesso a todo o histórico de seus territórios, bem como poderão recuperar a qualquer momento o Recibo de Inscrição, o arquivo “.car”, sendo este um dos canais de comunicação com o órgão ambiental durante os procedimentos de análise e validação dos cadastros.
- p. Entregar para cada território cadastrado os seguintes documentos impressos e em formato digital (CD, pen drive, cartão de memória, etc.): Recibo de Inscrição Federal gerado pelo SICAR e Senha para acesso a Central do Proprietário/Possuidor do SICAR.

PRODUTO 01:

O Plano de Trabalho deverá conter, no mínimo:

- z Cronograma físico das atividades a serem desenvolvidas e respectivos produtos.
- z Definição dos recursos humanos e materiais necessários ao desenvolvimento das atividades;
- z Descrição de metodologia(s) para o levantamento dos dados documentais, espaciais e demais variáveis utilizadas no Cadastro.
- z Proposta da estratégia de divulgação das ações de cadastramento; proposta de metodologia para realização da Consulta Livre, Prévia e Informada.
- z Levantamento das necessidades relativas à organização da logística das operações de campo para executar o cadastramento. É fundamental, que o plano de trabalho respeite o tempo e a dinâmica das comunidades. O Plano de Trabalho deverá ser encaminhado ao OEMA, via e-mail (arquivo.pdf), 10 (dez) dias após a assinatura do contrato. Na sequência, 07 (sete) dias após o referido encaminhamento, a contratada fará uma apresentação, em reunião presencial, do Plano de Trabalho à Coordenação Técnica do Projeto – OEMA e com as representações locais de cada segmento de PCT.

PRODUTO 2:

- z Relatório sobre o processo de consulta livre, prévia e informada realizada para o cadastramento do segmento de PCT em questão. O relatório deverá descrever a metodologia utilizada para atuar com a comunidade, os conteúdos sobre o CAR repassados aos comunitários, as dúvidas levantadas pelos moradores, os esclarecimentos prestados sobre as dúvidas, a autorização (ou não) para fazer o CAR incluindo o número de pessoas que concordaram (ou não) assinada, lista de presença, fotografias.
- z O Relatório deverá ser aprovado pelo OEMA.

PRODUTO 3:

- z Relatório e Recibos de Inscrições de todos os Cadastros Ambientais Rurais (CARs) realizados no e respectivos anexos, se existentes, aprovados pela Coordenação Técnica do Projeto.
- z Relatório descrevendo os avanços, entraves e soluções no decorrer da execução do projeto incluindo: listagem dos Recibos de Inscrição gerado pelo SICAR; anexos (em meio digital) com os mapas dos territórios cadastrados e os arquivos em formato shapefile de todas as feições registradas no ato do CAR; autorização dos segmentos de PCT, em cada território, para elaboração do cadastramento e listagem dos registros de entrega da senha para acesso a Central do Proprietário/Possuidor do SICAR.

São responsabilidades e obrigações da Contratada:

- a.** Assumir integral e exclusiva responsabilidade no que diz respeito às obrigações fiscais decorrentes deste Contrato, como também as obrigações trabalhistas, previdenciárias e demais encargos sociais.
- b.** Assumir a responsabilidade civil e responder por quaisquer danos pessoais e/ou materiais que venha a causar ao OEMA ou a terceiros, o qual ensejará ação de perdas e danos, em valor referencial igual ao dobro do valor do fornecimento devido.
- c.** Contratar a equipe multidisciplinar, com conhecimento/experiência em processos de consulta livre, prévia e informada capazes de esclarecer e realizar cada uma das etapas do CAR.
- d.** Elaborar Plano de Trabalho prevendo metodologias de levantamento dos dados documentais e espaciais e as formas para sua utilização; metodologia de sensibilização e divulgação para adesão ao CAR em cada município; metodologia para realização da Consulta Prévia, Livre e Informada, organização de logística para cada um dos municípios atendidos.
- e.** Reunir-se com o OEMA e com as representações de cada segmento de PCT - Povos e Comunidades Tradicionais. Observação: Estão previstas, nesta fase, duas reuniões: i) a inaugural, logo após a assinatura do contrato; e ii) para apresentação do Plano de Trabalho à Coordenação Técnica do Projeto.
- f.** Realizar oficinas de formação para todos os segmentos de PCT sobre os direitos que derivam da Constituição Federal de 1988, da Convenção 169 da OIT e legislação referente ao CAR. Nessas oficinas deverá ser fornecida toda informação sobre o CAR e o SICAR, expondo-se o conjunto da legislação federal e estadual que se aplica direta ou indiretamente a eles. Deverá ser fornecida toda informação sobre as consequências de fazer o CAR e também de não fazer.
- g.** Levantar os dados documentais das famílias de cada segmento PCT para o devido preenchimento do CAR de cada seguimento, de acordo com aba Documentação do CAR.
- h.** Levantar os perímetros e as feições ambientais dos territórios de cada segmento PCT para o devido preenchimento da etapa GEO do CAR de cada território, de acordo com o entendimento das comunidades tradicionais. Quando possível poderá ser realizado o georreferenciamento por meio de imagens de satélite disponíveis no SICAR ou outras imagens de satélite, desde que compatíveis com as escalas mínimas exigidas em regulamentação federal ou estadual, estando a cargo da contratada a captação, o preparo e utilização das mesmas em softwares de geoprocessamento. O lançamento das informações das feições ambientais só poderá ser feito com a autorização (documentada) da comunidade/território concordando com as informações a serem declaradas.

i. Dispor de um local para atendimento, mediante agendamento, em cada município coberto por esta contratação, que funcione no horário comercial e disponibilize telefone e e-mail.

j. Transmitir para a base de dados do SICAR, dentro do prazo, todos os CARs realizados com emissão de Recibos disponibilizando-os para todas as famílias de cada segmento PCT; e auxiliar as comunidades/territórios a fazerem o registro na Central do Proprietário/Possuidor.

k. Realizar retificações dos CARs elaborados.

l. Apontar sobreposições com Assentamentos de Reforma Agrária já registrados no SICAR, Unidades de Conservação, Terras Indígenas e/ou Terras Quilombolas tituladas, bem como áreas adicionais a serem indicadas pelo OEMA. As bases utilizadas para esta análise de sobreposição serão aquelas públicas existentes e outras a serem encaminhadas pelo OEMA.

m. Somente será feito o georreferenciamento e o cadastro no CAR, dos territórios que tenham autorizado por escrito a execução dos serviços pela empresa contratada. A autorização deverá ocorrer por meio da assinatura de uma carta de aceite da comunidade ou do seu representante reconhecido, para a entrada no território e coleta das informações para o cadastramento. Cópias das autorizações deverão compor a comprovação de cada cadastro. O processo de cadastramento deverá ser sempre acompanhado pelos membros designados pela comunidade/território.

n. Em caso de sobreposição dos imóveis rurais com Assentamentos de Reforma Agrária já cadastrados no SICAR, Unidades de Conservação, Terras Indígenas e/ou Terras Quilombolas, a empresa deverá informar ao OEMA e solicitar orientações quanto ao prosseguimento dos respectivos cadastros e orientações.

o. Ressalta-se que todas as inscrições no CAR deverão levar em consideração as regulamentações correlatas no âmbito federal, estadual e municipal. O atendimento das exigências de responsabilidade técnica (se houver) é de encargo da contratada.

p. As autorizações referentes à coleta de pontos de GPS no território, conteúdo das informações declaradas, inscrição no CAR, inscrição na Central do Proprietário, utilização da imagem em caso de fotografias de pessoas, bem como qualquer outra autorização que a contratada ou a comunidade território identifique necessária.

q. O comprovante de cadastro dos imóveis rurais se dará por meio do Recibo de Inscrição no CAR, a ser entregue para a comunidade/território. A contratada deverá apresentar à contratante a comprovação de entrega do Recibo de Inscrição no CAR e na Central do Proprietário/possuidor para cada comunidade/ território.

r. O registro é feito pelo site: www.car.gov.br, pois é nesta central que eles terão acesso a todo o histórico de seus territórios, bem como poderão recuperar a qualquer momento o Recibo de Inscrição, o arquivo“.car”, sendo este um dos canais de

comunicação com o órgão ambiental durante os procedimentos de análise e validação dos cadastros.

s. Entregar para cada território cadastrado os seguintes documentos impressos e em formato digital (CD, pen drive, cartão de memória, etc.): Recibo de Inscrição Federal gerado pelo SICAR e Senha para acesso a Central do Proprietário/Possuidor do SICAR.

t. Emitir a Nota Fiscal, conforme a quantidade entregue em cada parcela, para conferência e certificação o OEMA.