



# CADASTRO AMBIENTAL RURAL E AS ÁREAS PROTEGIDAS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

**Parecer jurídico sobre a aplicação do Cadastro  
Ambiental Rural nos Territórios Coletivos  
Tradicionais**

**Autores:**

**Carlos Frederico Marés de Souza Filho**

**Fernando Gallardo Vieira Prioste**

Novembro de 2019

# CADASTRO AMBIENTAL RURAL E AS ÁREAS PROTEGIDAS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Carlos Frederico Marés de Souza Filho<sup>1</sup>

Fernando Gallardo Vieira Prioste<sup>2</sup>

## Introdução

A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que revogou o Código Florestal de 1965 e promoveu mudanças importantes no sistema de proteção das florestas e demais formas de vegetação nativa, criou como forma de compensação e para fins de fiscalização da proteção ambiental um cadastro, chamado de Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O CAR, portanto, é um cadastro eletrônico em que deveriam estar registrados todos os imóveis rurais no Brasil, mas foi pensado para registrar as áreas em uso produtivo ou de propriedades improdutivas (ISAGUIRRE; GÓMES, 2016). É um cadastro declaratório, pela disposição da lei não pode ser utilizado como instrumento de regularização fundiária, isto é, não pode servir de prova para disputas possessórias ou reivindicatórias de direitos de posse ou propriedade da terra. Neste sentido, a ideia que transmite é de que o que importa é que quem use a terra, legítima ou ilegítimamente, conserve e proteja a natureza. Este será o objeto de fiscalização do instrumento criado. O que importa, portanto, são os espaços internos de cada imóvel que devem ser dedicados à proteção e à conservação ambiental em cada uma de suas modalidades, sejam as reservas legais, próprias ou alheias, sejam as áreas de proteção permanentes criadas por lei, por ato do proprietário ou do poder público.

Quando estiver completo o CAR em todo Brasil, se vier a ser completado, as únicas áreas que permanecerão fora dele serão as urbanas e as devolutas. Mas,

<sup>1</sup>Carlos Frederico Marés de Souza Filho é professor titular de Direito Agrário e Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, doutor em Direito do Estado e integrante do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-PR. Coordenador do Grupo de Pesquisa "Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica" vinculado ao PPGD da PUC-PR.

<sup>2</sup>Fernando Gallardo Vieira Prioste é advogado popular de povos e comunidades tradicionais, mestre em Direito Econômico e Socioambiental pela PUC-PR, membro do grupo de pesquisa "Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica", vinculado ao PPGD da PUC-PR e integrante da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (Renap).

para atingir esta meta, há muitas outras áreas que não são de produção e têm funções diferentes, como as Unidades de Conservação e as terras e territórios de povos e comunidades tradicionais, como as indígenas, quilombolas, e tantas outras reconhecidas por suas culturas diferenciadas (SOUZA FILHO, 2015).

Estas terras são peculiares porque têm como objetivo a proteção da natureza e da cultura do povo que a habita em harmonia com a natureza, que a promove e é por ela promovida. A fiscalização sobre a preservação, proteção e conservação da natureza nestas áreas deve se dar em sintonia com os objetivos de cada área, impedindo invasões, intromissões estranhas e projetos que possam desconfigurar a proteção ambiental ou cultural. Isto significa que o tratamento que se dará a estas áreas tem de ser diferente daquele dado às áreas de produção, o que implica que o próprio registro no cadastro deve ser diferente.

Este é o tema que desenvolverá o presente artigo.

### **A terra como propriedade**

John Locke (1632-1704) entendia que o fundamento da propriedade era o trabalho de cada ser humano que transformava a natureza e por isso tornava a coisa própria. A natureza provida por Deus pertenceria a todos, enquanto natureza não transformada. Só o trabalho humano transformando a natureza legitimaria a propriedade da coisa transformada, não da natureza em si que continuava a ser de todas.

Sob esse fundamento, afirmou que a "*superfície da terra que um homem trabalha, planta, melhora, cultiva e da qual pode utilizar os produtos, pode ser considerada sua propriedade*" (LOCKE, 2010, p. 43), enquanto trabalha. Logo, não há propriedade da terra para Locke, mas o direito de, usando-a, se apropriar dos frutos como propriedade legítima. O direito sobre a terra seria apenas enquanto a cultiva. Quer dizer, a não utilização da terra, ou sua destruição sem produzir frutos, implicaria na perda do direito, portanto, se propriedade houver, se deduz do uso e enquanto houver uso. Isto é muito diferente do conceito da propriedade moderna que não depende do uso, mas faculta o uso ao proprietário.

O fundamento filosófico da propriedade no advento da modernidade, assim, fundava-se na capacidade humana de transformar a natureza pelo trabalho, isto tornou-se mais ou menos óbvio a ponto de ser chamado de direito natural para as

coisas concretas, para os frutos e produtos apanhados, plantados ou transformados. A partir deste direito natural, a propriedade seria transmitida pelo contrato por proprietários livres e iguais a outros livres e iguais, estabelecendo uma nova legitimidade, secundária, legal, para a propriedade, o contrato.

Entre os séculos XVIII e XIX, a propriedade privada da terra foi paulatinamente ganhando contornos de propriedade absoluta, legitimada apenas pelo contrato. As transformações do capitalismo, a escassez de terras na Europa e o absoluto controle colonial de terras fora da Europa facilitaram fazer da terra um objeto autônomo do contrato de compra e venda, transformando-a em uma mercadoria.

No liberalismo clássico, então, o trabalho como elemento de justificação da propriedade privada cedeu diante da invenção da legitimidade derivada do contrato, especialmente do contrato de trabalho. Com o absolutismo do contrato, ficou de certa forma esquecida a origem e a legitimidade da propriedade descrita por Locke, e a própria terra, contratada como qualquer objeto, passou a integrar o rol de bens jurídicos, chamado de bem imóvel nas legislações do século XIX.

Assim, proprietário privado da terra passou a ser aquele que adquire o bem de outrem, e não aquele que efetivamente a usa. Quer dizer, passou a ser a forma de aquisição que legitima a propriedade e não mais o trabalho, seu uso e sua conservação. A utilização da propriedade passou a ser uma faculdade de quem a detém como sua através do contrato. Quer dizer, o proprietário pode, no sentido de ter a faculdade de usar a terra ou não, e até mesmo a destruir e destruir a natureza que nela se encontre.

Essa concepção liberal inspirou a Lei de Terras de 1850, no Brasil. Além de transformar as sesmarias concedidas pelo antigo regime colonial Português em propriedade privada, o novo regime impôs a compra e a venda como principal meio de obtenção da propriedade privada da terra. Só seria proprietário quem pudesse comprar do particular, ou do próprio Estado as que ainda não tivessem sido privatizadas nem fossem necessárias ao uso da Administração, chamadas de devolutas. Este proprietário teria o direito de não usar a terra, de destruí-la se assim quisesse, pois, o uso através do trabalho já não era o elemento que justificaria a propriedade.

## **A necessidade de registro para as terras**

Se o uso da terra justificasse sua propriedade, não seria difícil de identificar seu proprietário, bastaria buscar saber quem nela trabalha. Mas, se na concepção liberal a propriedade privada é o direito de não utilizar a terra, como saber quem detém a propriedade?

Para garantir esse direito abstrato que não exigia a detenção, posse ou uso da coisa, e para tornar ilegítima a ocupação por terceiros que a quisessem usar, a Lei de Terras de 1850, em seu artigo 13, determinou que a propriedade fosse registrada. O Decreto nº 1.834, de 1854, instituiu, no artigo 97, que o registro deveria ser feito junto ao Vigário de cada freguesia, pois não haviam registros públicos. Esse primeiro mecanismo de registro de terras era meramente declaratório, sem qualquer medida de validação que não fosse a imposição de sanções a quem fizesse declaração falsa.

A terra, então, pertencia a quem a tivesse registrado como de sua propriedade, comprovando por um contrato lícito e observando-se uma ritualística preestabelecida. A terra registrada como propriedade privada poderia não ser utilizada, e até mesmo destruída por torná-la infértil ou erodida, sem que disso decorresse a perda da propriedade. Quer dizer, o registro da propriedade, legitimada pelo contrato, seria uma forma de reconhecer quem poderia utilizar, deixar de utilizar ou até mesmo destruir e impedir que fosse utilizada por outrem, ainda que em benefício social.

O registro de terras sempre serviu para o controle estatal da posse e uso da terra. Como o direito de uso não é obrigatório para as propriedades em geral, as coisas móveis, quando não usadas, são guardadas por seus proprietários longe do alcance de terceiros. Isso não ocorre com a terra que, quando não usada, pode ser confundida com abandonada e, portanto, deve haver uma regulação jurídica para que o proprietário não a perca. Por outro lado, como o registro é feito pelo contrato legítimo, e a sua legitimidade está regulada por lei estatal, o Poder Público, isto é, o Estado, não perde o poder de controle sobre as terras, proibindo e reprimindo a sua ocupação por quem não tenha capital suficiente.

A propriedade da terra, assim, depende do registro, portanto, do papel que afirme a propriedade. O sistema registral que se inicia com a Lei de Terras de 1850 passou por muitos aperfeiçoamentos até a lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, com suas múltiplas alterações ao longo dos anos. Por esta lei, o imóvel deve ser matriculado no registro de imóveis. Na matrícula, devem

ser registrados todos os atos jurídicos relativos a ele, como a propriedade, cessões de direitos reais, etc. e averbados outros tantos atos pertinentes. Portanto, a matrícula é como um registro de nascimento da propriedade, em que devem ser registrados todos os atos da vida do imóvel em relação à propriedade. O artigo 167, II, da Lei 6.015/1973, determina que nas matrículas serão averbadas situações passageiras e permanentes do imóvel, e o inciso 22, incluído pela Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável e institui o Serviço Florestal Brasileiro, entre outras coisas, determina a averbação da reserva legal, uma das áreas que deve ser destacada no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

A partir do Registro Geral de Imóveis, outros cadastros foram sendo criados para diversos fins, sem lhe retirar a centralidade. O Incra mantém um Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que, por sua vez, alimenta o CAFIR, que é o Cadastro de Imóveis Rurais da Receita Federal e contém informações dos seus proprietários, possuidores, condôminos, para fins tributários, especialmente o Imposto Territorial Rural. Estes dois cadastros são preenchidos por uma declaração chamada DCR, que atribui a cada imóvel um NIRF, que é o número de identificação junto à Receita Federal do Brasil, atribuído ao imóvel rural no ato da inscrição no CAFIR. O CAFIR e o SNCR estão integrados desde 2015, mas antes eram incomunicáveis. Finalmente, em 2012, foi criado o CAR, Cadastro Ambiental Rural, que tem a finalidade de manter um registro das condições ambientais de cada imóvel rural e facilitar a fiscalização da observância das normas de proteção.

## **A Lei Florestal nº Lei 12.651 e o CAR**

A propriedade privada da terra legitimada através do contrato, que confere direito de utilizar, não deixar que se utilize e até mesmo destruir a terra, trouxe desafios à economia e à preservação ambiental. O pensamento liberal acreditava que a possibilidade de produção de bens e geração de riquezas faria com que os proprietários cultivassem e cuidassem da terra e da natureza para gerar lucro. Isto é, acreditavam que a mão do mercado impeliria os proprietários à produção e, porque a natureza é necessária a ela, a conservariam.

Mas natureza e a terra podem gerar lucro mesmo sendo destruídas, quando explorados seus recursos ao máximo, sem preocupação com a renovação. Também podem gerar valor ou renda sem utilização, pela especulação ou como garantia de capitais. Por exemplo, uma terra pode ter seu valor aumentado sem nenhuma ação do proprietário quando há investimentos públicos em infraestrutura, estradas, portos, saneamento, eletrificação, etc. A destruição da natureza, por outro lado, inviabiliza a produção com a desertificação ou erosão em longo prazo, podendo resultar em maiores lucros imediatos. Desta forma, não produzindo ou produzindo em excesso e mal, o proprietário pode causar danos à sociedade e à natureza.

Essa forma de conceber a propriedade privada, assim como a exploração desmedida do trabalho, estão na origem das crises econômicas do final do século XIX e início do século XX. A encíclica papal *Rerum Novarum*, de 1891, a Constituição mexicana de 1917, a Constituição de Weimar, na Alemanha, em 1919, cada uma a sua maneira, passaram a impor limitações à propriedade privada da terra. A imposição dessas limitações era uma necessidade do capitalismo para sua continuidade.

Os Estados com regimes políticos e econômicos capitalistas passaram a impor a necessidade de observância da função social da propriedade da terra rural, como estratégia para manter a propriedade privada fundada na legitimidade da aquisição. O cumprimento da função social seria obrigatório, mas não geraria a perda da propriedade, pois, assim como no Brasil, o descumprimento da obrigação gera a desapropriação da propriedade através de indenização. No entanto, essas limitações visavam enfrentar propostas mais ousadas, como a da União Soviética, que abolia a propriedade privada fundada no contrato, ou como a mexicana, que impunha a perda da propriedade pelo não cumprimento da função social.

Surge assim, no direito capitalista, a obrigação de cultivo da terra pelo proprietário, além da obrigação de alguma preservação da natureza. É nesse contexto que as constituições brasileiras, ao menos desde 1934, impuseram, cada uma a seu modo, limites e condições ao exercício do direito de propriedade privada da terra. No mesmo ano foi aprovada a primeira lei florestal brasileira, pelo Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, que já previa proteção das florestas às margens dos cursos d'água, lagos e estradas públicas.

É neste contexto que, em 1965, foi promulgada a lei que instituiu o Código Florestal. A lei impôs, entre outras medidas, que determinadas áreas das propriedades privadas com importantes funções ecológicas, como as nascentes, deveriam ser obrigatoriamente preservadas, ao que se chamou de áreas de preservação permanente. Além disso, estipulou que toda propriedade, para além da preservação das áreas de importante função ecológica, deveria reservar um determinado percentual da terra, a depender do bioma, para preservação ambiental, o que se designou de reserva legal.

O Código Florestal de 1965, porém, sofreu muita dificuldade para ser posto em prática e foi substantivamente alterado pela Lei nº 12.515/2012, que trouxe retrocessos significativos às restrições ambientais e à utilização e destruição da terra pelos proprietários particulares (VALLE, 2014 e PACKER, 2017).

Com a nova lei, a área destinada à reserva legal pode ser compensada pela área de preservação permanente. Ou seja, as áreas que são de preservação por sua função ecológica, como as nascentes, margens de rios e topos de morros, podem ser descontadas das áreas de reserva legal. Com isso, áreas de reserva legal desmatadas e destruídas não precisariam ser recompostas. O retrocesso da legislação para preservação ambiental fica evidente, pois a compensação entre reserva legal e áreas de preservação permanente diminui de forma significativa a quantidade de áreas protegidas. Pela lógica anterior cada propriedade deveria ter um percentual de reserva legal e, além disso, proteger as áreas de proteção permanente.

Com a nova lei, também se permitiu que propriedades deixassem de ter reserva legal, desde que fizessem uma compensação em outra área, mesmo que essa outra área tenha função ecológica distinta e esteja em outra região, mas no mesmo bioma. Quer dizer, áreas já preservadas acabam por compensar a devastação ambiental de áreas que deveriam ser preservadas no regime de reserva legal.

Outro retrocesso em relação à reserva legal é a possibilidade de diminuição de seu tamanho na Amazônia. Será possível diminuir a reserva legal de 80% para 50% da área total da propriedade no caso de estados com mais de 65% de seu território integrados por Unidades de Conservação e Terras Indígenas. Quer dizer, onde há preservação ambiental pelo estabelecimento de Unidades de Conservação e Terras Indígenas os proprietários privados estarão autorizados, sob certas condições, a manter áreas de reserva legal de tamanho reduzido.



Apesar destes e de outros retrocessos houve avanços, entre eles o estabelecimento do Cadastro Ambiental Rural (CAR). A nova lei obrigou que todas as propriedades privadas realizem um registro público eletrônico contendo informações ambientais para viabilizar controle, monitoramento e planejamento, ambiental e econômico. Obrigando todos os proprietários de terras a fazer o CAR, é possível que tenhamos as condições de mapear, com eficiência, a situação ambiental em todo o país, em especial nas propriedades privadas individuais.

## **O que deve ser registrado no CAR**

O estabelecimento da inscrição dos imóveis no CAR poderia (CAMARGO, 2013) trazer melhores condições de avaliação do cumprimento da legislação ambiental em terras registradas como propriedades privadas. Com o cadastro eletrônico realizado em âmbito nacional ficariam à disposição, de forma organizada, informações sobre a existência, localização e extensão das áreas de preservação permanente e das áreas de reserva legal.

A lei obriga que, no CAR, sejam registradas informações georeferenciadas sobre o perímetro do imóvel, indicando também a exata localização da vegetação nativa, das áreas de preservação permanente, das áreas de uso restrito e das áreas de reserva legal. Assim, por exclusão, também estarão indicadas quais são as áreas disponíveis para produção em cada propriedade privada. A obrigação de averbação da reserva legal na matrícula dos imóveis rurais não era suficiente, porque não permitia o acesso sistematizado à informação. O registro de imóveis é muito mais uma prova de propriedade, como se viu, do que um conjunto de informações disponíveis ao Poder Público para fiscalização e controle, por isso a criação dos outros cadastros, inclusive do CAR. De qualquer forma, não havia obrigação de averbação das áreas de preservação permanente nas propriedades privadas, e o registro dessa informação no CAR também pode ser entendido como um avanço.

As informações do CAR passariam a ser de grande importância para gestão ambiental das terras em propriedades privadas particulares, pois, se a legitimidade da propriedade continua a estar vinculada a sua origem e não ao seu uso, agora seria possível identificar nos registros do CAR quais áreas estão destinadas à produção e quais apresentam limitações ambientais. Quer dizer, através do CAR seria possível identificar os usos dados à terra nas propriedades privadas particulares.

A inscrição no CAR é obrigação do proprietário ou detentor do imóvel, e não está restrita à propriedade ou ao proprietário, por isso a primeira exigência do cadastro é a identificação do proprietário ou possuidor do imóvel. Além disso, expressamente o artigo 29, § 2º da Lei 12.651/2010, estabelece que o cadastramento "*não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse*", mas há divergências quanto à eficácia dessa limitação (MOREIRA, 2016).

Devido à importância que se atribuiu ao CAR para a fiscalização e controle de preservação, conservação e restauração ambiental nas propriedades privadas, bem como em função do conhecimento das superposições declaradas com áreas públicas e de povos e comunidades tradicionais, a lei determinou sanções à não inscrição e estabeleceu originalmente prazo para sua inscrição. Segundo o § 3º do artigo 29, da Lei 12.651/2010, "*a inscrição no CAR será obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, devendo ser requerida no prazo de 1 (um) ano contado da sua implantação, prorrogável, uma única vez, por igual período por ato do Chefe do Poder Executivo*". Esta prorrogação foi sendo adiada até que, em 2019, por medida provisória convertida em Lei nº 13.887/2019, a redação ficou sem prazo: "*§ 3º, A inscrição no CAR é obrigatória e por prazo indeterminado para todas as propriedades e posses rurais*".

Outras questões também poderiam ser identificadas com o CAR, como as sobreposições de posses e propriedades privadas com áreas de Unidades de Conservação, com Terras Indígenas e terras de povos e comunidades tradicionais. Ao mesmo tempo, com a realização do CAR dos territórios de povos e comunidades tradicionais, seria possível identificar exatamente quais são e onde estão as áreas protegidas pelos conhecimentos e práticas tradicionais. Por isso, entre outras razões, é importante que se faça o CAR da integralidade dos territórios tradicionais, inclusive daquelas áreas que não são de uso exclusivo das comunidades e povos tradicionais, salvaguardando direitos territoriais desses povos e comunidades nos termos do art. 14 da Convenção 169 da OIT.

## **O território dos povos tradicionais**

Povos e comunidades tradicionais, sem exceções, têm direitos territoriais. Quer dizer, têm direitos territoriais os povos indígenas, as comunidades quilombolas, comunidades de fundo de pasto, quebradeiras de coco, geraizeiras,

faxinalenses, bem como quaisquer outras comunidades culturalmente diferenciadas, que se reconhecem como tal, e que possuam formas próprias de organização social baseadas na utilização de conhecimentos tradicionais de forma harmoniosa com a natureza. Não há exceções, o direito expresso na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) assegura que a cada povo e comunidade tradicional corresponde um território, isto é, ao direito de existir, de ser povo tradicional, corresponde o direito de estar em seu lugar, em seu território para poder existir.

Há diferenças na forma em que esses direitos são reconhecidos a cada povo e comunidade tradicional, bem como no agir do Estado para sua efetivação. A Constituição Federal de 1988 garantiu, com diferenças, direitos territoriais a todos os povos e comunidades tradicionais que habitam o território brasileiro, enquanto a Convenção 169 da OIT estabeleceu os mesmos direitos a todos os povos.

Os povos indígenas possuem direitos territoriais reconhecidos explicitamente nos artigos 231 e 232 da Constituição Federal. Cada povo indígena tem direito a seu território, porque só com acesso às terras é possível viabilizar a continuidade de cada organização social, costume, língua, crença e tradição dos povos originários. O direito de ser povo indígena corresponde ao direito de estar num território próprio, por isso o reconhecimento da existência do povo implica em direitos territoriais.

As comunidades quilombolas encontram no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal o direito específico à titulação de seus territórios tradicionais. Este direito, como afirmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239 (STF, 2019b), reconhece a existência das identidades coletivas étnico-culturais quilombolas, assim como a obrigação do Estado titular todos os territórios como medida de justiça socioeconômica de caráter redistributivo. Cada comunidade quilombola existente no Brasil tem direito à titulação de suas terras tradicionais, sem exceções.

Apesar de a Constituição só se referir expressamente aos povos indígenas e às comunidades quilombolas para assegurar direitos territoriais, outros povos e comunidades tradicionais também têm direitos territoriais previstos, ainda que de forma indireta.

O artigo 215 da Constituição reconhece o direito de todos os indivíduos e coletivos ao pleno exercício dos direitos culturais. Disso decorre a obrigação de proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, entre outros grupos étnico-culturais, o que certamente abarca povos e comunidades tradicionais beneficiados, por exemplo, com as políticas previstas no Decreto Federal nº 6.040/2007.

Ao mesmo tempo, a Constituição, no artigo 216, reconhece que constituem patrimônio cultural brasileiro as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver que fundam e dão forma à identidade brasileira. Esses patrimônios culturais materiais e imateriais podem ser protegidos pelo Estado de diversas formas, incluindo o registro, tombamento e desapropriações. Os povos tradicionais somente podem manter seus direitos de ser, culturais e organizacionais, se puderem viver em um território que promova a integração entre a cultura e a natureza.

Assim, a interpretação sistemática da Constituição autoriza afirmar que a preservação dos bens culturais nacionais também deve ser feita reconhecendo direitos territoriais a povos e comunidades tradicionais. Só é possível preservar o fandango, expressão musical, coreográfica, poética e festiva das comunidades caiçaras localizadas no litoral sul do Estado de São Paulo e norte do Paraná, garantindo acesso ao território tradicional. No mesmo sentido, só é possível preservar o conhecimento tradicional associado à biodiversidade das apanhadoras de flores do cerrado se houver acesso digno ao território. Os povos e comunidades tradicionais necessitam do acesso à terra para a reprodução de seus modos de vida, de suas culturas. Quer dizer, se há necessidade de garantir acesso à terra para que o fandango caiçara continue a existir, deve o Estado agir para viabilizar acesso digno ao território pelos meios existentes, como o estabelecimento de Unidades de Conservação de uso sustentável, por exemplo.

É possível afirmar que a Constituição garante a todos os povos e comunidades tradicionais direitos territoriais. Só é possível viabilizar o pleno exercício de direitos culturais, com a continuidade das formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver de povos e comunidades tradicionais, viabilizando acesso à terra. Para continuar a existir e manter a cultura, o ser coletivo precisa estar em território naturalmente adequado.

Enquanto a Constituição só faz referência expressa à garantia de direitos territoriais a povos indígenas e quilombolas, a Convenção 169 da OIT, tratado de direitos humanos convertido em norma nacional pelo Decreto Federal nº 5.051, de

19 de abril de 20014, garante, expressamente, a todos os povos tradicionais direitos ao território. A convenção considera todos os povos, comunidades e organizações sociais tradicionais, fazendo apenas a diferença entre "*povos indígenas*", aqueles formados antes do processo de colonização e "*povos tribais*", aqueles formados durante o processo de colonização, sem qualquer diferença de direitos entre um e outro. Assim, fica evidente que todos os povos chamados de tradicionais no Brasil, com exclusão dos indígenas, estão qualificados na categoria "tribais" (SOUZA FILHO, 2018).

A Convenção 169 da OIT, na parte III, especialmente nos artigos de 13 a 19, reconhece direitos de propriedade e de posse sobre as terras que povos indígenas e tribais utilizam segundo suas próprias formas de ocupação e relação com a natureza. Além disso, na convenção se afirma que os governos deverão adotar as medidas necessárias para reconhecer e declarar as terras dos povos e comunidades tradicionais, para assim garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse. Para viabilizar esse direito, a convenção determina que deverão ser instituídos procedimentos adequados, no âmbito do sistema jurídico nacional, para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos e comunidades tradicionais.

Além de garantir o direito ao território e determinar que os Estados efetivem na prática esses direitos, a Convenção 169 da OIT também reconhece no artigo 15, entre outros, que todos os povos e comunidades tradicionais têm direito à proteção dos recursos naturais existentes em suas terras. A Convenção garante que o Estado deve dispor dos meios necessários para o desenvolvimento territorialmente adequado de povos e comunidades tradicionais.

Estes territórios são direitos garantidos por tratado internacional e não podem ser mitigados e desrespeitados por outra norma jurídica interna. Por isso, e para que não haja controvérsias e desrespeito esses territórios, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais devem ser incluídos no Cadastro Ambiental Rural. Entretanto, apesar da previsão jurídica constitucional e convencional deste direito territorial, a sua efetivação, com a demarcação e titulação das terras a cada povo e comunidade, ainda não atingiu a todos. A lentidão do Estado em efetivar esse direito, situação que ocorre por diversos fatores, é o motivo pelo qual existe um descompasso entre o reconhecimento do direito e sua efetivação na prática.

Mas a lentidão do Estado na demarcação e titulação destas terras e territórios de povos e comunidades tradicionais não pode prejudicar, para fins da realização do CAR, nem mesmo na fase de validação, as comunidades e povos

que ainda não tiveram suas terras regularizadas como determina a Constituição e a Convenção 169 da OIT.

A propriedade e os direitos territoriais destes povos e comunidades tradicionais não estão fundados no contrato, mas no uso tradicional que fazem da terra e na relação diferenciada que mantêm com a natureza. Isto quer dizer que não é a oficialização da demarcação e reconhecimento do Estado que institui o direito ao território, mas o próprio uso que deve ser reconhecido pelo Estado. Este uso tradicional, reconhecido pelo direito, portanto, é que legitima a propriedade coletiva e, por escolha do legislador, tem reflexos também na questão ambiental, inclusive quanto ao Cadastro Ambiental Rural.

### **A diferença entre terras para produção e terras dos povos tradicionais**

As terras rurais em propriedades privadas particulares, quando utilizadas, são empregadas como fator indispensável à produção de mercadorias. A produção se dá pela exploração direta da natureza, como nos casos de exploração mineral, madeira nativa e agropecuária. Para esta produção é necessária a alteração ou supressão da natureza.

A produção agropecuária, em especial a vinculada ao agronegócio, apresenta metodologias próprias para mensuração da eficiência econômica da exploração, como a produtividade total dos fatores (PTF), que relaciona o produto final, ou agregado, e os insumos na produção, de forma que

o produto é o resultado da agregação de lavouras temporárias, lavouras permanentes, produção animal e pecuária. Os insumos correspondem à terra (lavouras e pastagens), mão de obra e capital – este último resulta da agregação dos valores de máquinas agrícolas e de defensivos e fertilizantes (GASQUES et al, 2018, p. 2).

Tal metodologia de mensuração do resultado da produção tem embutido, ou mascarado em si, concepções sobre a natureza. A natureza nada mais é do que um fator de produção de mercadorias em que

o interesse ou a necessidade da coisa, do objeto, da natureza, não é sequer imaginado, salvo para cumprir o interesse ou necessidade do sujeito. É claro que a planta ou o animal precisam de água e a receberá do sujeito, seu proprietário, não para satisfazer a necessidade da planta ou do animal, mas do proprietário para que sua propriedade não pereça (SOUZA FILHO, 2015, p.30).

Diferente é a relação que povos e comunidades tradicionais, cada um a sua maneira, mantêm com a natureza. Os povos indígenas e os povos e comunidades tradicionais têm relações próprias com a natureza que, como os Kalungas em Goiás, são constituídas de e por "saberes culturais, tradições herdadas de antepassados, que foram transferidos de geração em geração, e que hoje são parte de tudo que nos define como povos" (DIAS, 2019, p. 57).

A relação que povos e comunidades tradicionais estabelecem com a natureza e com a terra é de mútua constituição. Uma relação interdependente e não hierárquica, que não pressupõe sujeito e objeto, já que valoriza a vida em todas as suas dimensões. Na Carta de Ceres, documento fundador da Articulação Pacari, organização que reúne povos e comunidades tradicionais do bioma cerrado, observa-se a seguinte enunciação sobre a relação entre os povos e comunidades tradicionais e a natureza:

Amamos o Cerrado e a vida. Temos o dever de cuidar desta nossa morada. Queremos conhecer e respeitar todas as suas formas de vida. Acreditamos que o Cerrado é uma fonte de saúde, que brota tanto através das suas plantas medicinais, como de seus frutos. (...). O saber e a cultura popular são a base para o uso sustentável do Cerrado e para a promoção da saúde, e precisam ser valorizados e disseminados, estabelecendo, ao mesmo tempo, um diálogo com o conhecimento científico, baseado no respeito mútuo. Recusamos qualquer forma de propriedade do conhecimento e da vida, pois vivendo em comunidades e nos organizando em várias formas associativas, aprendemos o valor da solidariedade e da partilha de bens e saberes, que nascem da nossa fé e tradição (ARTICULAÇÃO PACARI, 2009, p. 37)

Há profundas e significativas diferenças entre as terras em propriedades privadas particulares, destinadas à produção e à reprodução de capitais e mercadorias, e as terras de uso comum de povos e comunidades tradicionais. Essas diferenças estão fundadas nas distintas formas de uso e de aquisição, com reflexos nas obrigações impostas pela legislação ambiental.

O tratamento normativo, portanto, não poderia ser o mesmo para as terras que estão em propriedades particulares privadas e as que compõem os territórios de povos e comunidades tradicionais. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento das ações<sup>3</sup> que debateram a constitucionalidade da Lei nº 12.651/2012, destacou que essa diferença conferida pela legislação trata da "*concretização do princípio da isonomia em seu aspecto material, o qual impõe ao legislador o tratamento diferenciado de situações desiguais*" (BRASIL, 2019a, p. 248).

<sup>3</sup>Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42 e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4903 e nº 4937.

A aplicação do princípio da isonomia pelo Supremo Tribunal Federal garantiu tratamento diferenciado à propriedade privada de até quatro módulos fiscais, em função de sua pequena extensão, bem como aos povos e comunidades tradicionais, em função da relação própria que mantêm com a natureza, independentemente da extensão dos territórios tradicionais.

A Lei nº 12.651/2012 dispunha originalmente no art. 3º, parágrafo único, que apenas as Terras Indígenas demarcadas e as terras de povos e comunidades tradicionais tituladas receberiam tratamento legal diferenciado, comparável ao da propriedade privada de até 4 módulos fiscais. Buscava o legislador excluir do tratamento diferenciado dado pela norma ambiental aos povos e comunidades tradicionais que não tivessem seus territórios regularizados.

Contudo, essa diferença entre as terras regularizadas e não regularizadas foi explicitamente retirada da norma, para assim reconhecer direitos mesmo onde não houve regularização fundiária com titulação e demarcação de terras de povos e comunidades tradicionais. Conforme o decidido pelo Supremo Tribunal Federal, com força vinculante para todos os entes públicos:

A demarcação e a titulação de territórios têm caráter meramente declaratório – e não constitutivo –, pelo que o reconhecimento dos direitos respectivos, inclusive a aplicação de regimes ambientais diferenciados, não pode depender de formalidades que nem a própria Constituição determinou, sob pena de violação da isonomia e da razoabilidade (STF, 2019a, p. 9).

O Supremo Tribunal Federal, portanto, 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 vigente Lei Florestal estabelece, em seu art. 3º, IX, item b, que é de interesse social a exploração agroflorestal sustentável praticada por povos e comunidades tradicionais, bem como, no inciso X, item "e", do mesmo artigo, que são de baixo impacto a construção de moradias e, no item "j", a exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros.



A lei também estabelece tratamento diferenciado para realização do Cadastro Ambiental Rural em Unidades de Conservação. Não há na legislação, e nem poderia haver, obrigação de registro de reserva legal e de áreas de proteção permanente em Unidades de Conservação de qualquer natureza. O estabelecimento de uma unidade de conservação já afeta aquelas áreas destinadas à conservação ambiental, segundo a categoria adotada caso a caso.

Todas as Unidades de Conservação, sejam as de proteção integral ou de uso sustentável, estão obrigadas, por força do art. 27 da Lei 9.985/2000, a disporem de plano de manejo. Os planos de manejo devem obrigatoriamente dispor sobre toda a área da Unidade de Conservação, assim como sobre a zona de amortecimento. E é através do plano de manejo que se estabelecem, conforme as categorias de Unidades de Conservação, as modalidades de utilização das terras e dos demais recursos naturais protegidos.

Assim, as regras para utilização das terras e demais recursos naturais por povos e comunidades tradicionais em Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável devem obedecer ao plano de manejo. De forma semelhante, a utilização da terra e dos recursos naturais em Reserva Particular do Patrimônio Natural para fins de pesquisa, visitação turística, recreativa e educacional é regulada por plano de manejo.

Sendo as áreas de Unidades de Conservação espaços territoriais protegidos, na forma do art. 225 da Constituição Federal, nunca foi, e ainda hoje não é, necessário identificar áreas de proteção permanente e de reserva legal em seu interior. Nenhum plano de manejo estabelece áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente em qualquer tipo de Unidade de Conservação. Além de ilegal, seria um contrassenso exigir identificação de reserva legal e área de proteção permanente em terras de unidades de conservação, por serem legalmente considerados espaços territoriais especialmente protegidos.

As relações entre Unidades de Conservação e reserva legal se dão apenas, segundo a legislação, em termos de compensação. O art. 66, § 8º da Lei 12.651/2012 estabelece a possibilidade de o proprietário ou possuidor particular compensar a área de reserva legal inferior ao legalmente estabelecido doando ao poder público outra área, que incida em território de Unidade de Conservação que ainda não teve concluída a regularização fundiária.

Já o artigo 44 da Lei 12.651/2012 estabelece que a Cota de Reserva Ambiental (CRA) não pode ser emitida com base em vegetação nativa localizada em área de RPPN instituída em sobreposição à reserva legal do imóvel. Ou seja,

pela disposição do citado artigo é possível criar uma RPPN em área de reserva legal de determinado imóvel, mas não há necessidade de identificação de reserva legal em área de RPPN.

Assim, resta evidente que os espaços protegidos, na forma do art. 225, III, da Constituição Federal, não estão obrigados a indicar, no momento da inscrição no CAR, as áreas de reserva legal e de proteção permanente. Contudo, há obrigação de realização do CAR com apresentação do perímetro do espaço protegido, seja de que natureza for a Unidade de Conservação.

Os povos e comunidades tradicionais têm seus territórios considerados como espaços protegidos, na forma do art. 225, III, da Constituição Federal. Logo, assim como os demais espaços protegidos, as terras de povos indígenas e de povos e comunidades tradicionais têm tratamento diferenciado pela legislação ambiental.

A Lei 11.284/2006, que trata da gestão de florestas públicas para a produção sustentável, estabelece em seu art. 3º, X, que populações tradicionais têm estilos de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica. Por sua vez, a Lei 11.428/2006, que trata da Mata Atlântica, considera em seu art. 3º, II, povos e comunidades tradicionais aqueles que estão vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo destes para sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto.

O Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto Federal nº 5.758/2006, estabelece na diretriz 1.2, IX, que é necessário assegurar os direitos territoriais das comunidades quilombolas e dos povos indígenas como instrumento para conservação de biodiversidade. O mesmo decreto estabelece como princípio do PNAP, no item 1.1, IX, o respeito às especificidades e restrições das categorias de Unidades de Conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, das Terras Indígenas e das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. No mesmo sentido, se estabelece no item 2, a equivalência, sem distinções, entre os objetivos e as ações para Unidades de Conservação, Terras Indígenas e para quilombolas para fins do Plano Nacional de Áreas Protegidas.

Ou seja, é possível afirmar que, para fins do PNAP, existe uma estratégia de complementaridade entre diversas modalidades de áreas protegidas, considerando como tais as Unidades de Conservação, as Terras Indígenas, Territórios Quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais.

Além disso, a Política Nacional da Biodiversidade, instituída por meio do Decreto Federal nº 4.339/2002, destaca no item 2, XII, que a manutenção da diversidade cultural nacional é importante para a pluralidade de valores na sociedade em relação à biodiversidade, sendo que povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais desempenham papel importante na conservação e na utilização sustentável da biodiversidade.

A Convenção de Diversidade Biológica (CDB), em seu art. 8, "J", estabelece como modalidade de conservação *in situ* da diversidade biológica os conhecimentos, inovações e práticas de povos e comunidades tradicionais, reconhecendo que tais organizações sociais são relevantes para a preservação ambiental.

Por essa razão, no estabelecimento das Metas de Aichi<sup>4</sup>, no âmbito da CDB, especificamente no objetivo estratégico "C", adotou-se como meta a expansão e a implementação de espaços protegidos, incluindo nessa definição as áreas de povos e comunidades tradicionais, não apenas as Unidades de Conservação. Com esse objetivo a Resolução Conabio nº 6 de 03 de setembro de 2013, referente às metas de Aichi, estabeleceu que para efeito da meta 11 de Aichi as Unidades de Conservação e outras categorias de áreas oficialmente protegidas, como as terras de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, são considerados espaços protegidos.

Diante das diferenças que a legislação impõe no tratamento das terras de propriedade privada de particulares e as terras e territórios de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, é necessário também estabelecer diferenças na inscrição e validação do CAR.

### **As terras de povos tradicionais devem ser cadastradas apenas em seu perímetro**

É evidente, mesmo sem estar expresso na lei, que não há necessidade de identificação de áreas de preservação permanente e de áreas de reserva legal para Unidades de Conservação, sejam elas de uso restrito ou de uso sustentável para fins de inscrição e validação do CAR. Isto, uma vez que estas áreas se

<sup>4</sup>As Metas de Aichi, estabelecidas na cidade de Aichi, no Japão, durante a 10ª Conferência das Partes da Convenção de Diversidade Biológica, são parte do Plano Estratégico para Conservação da Diversidade Biológica 2011-2020. Mais informações podem ser obtidas em <https://www.cbd.int/2011-2020/>

destinam, na integralidade, à conservação ambiental, inclusive as que são utilizadas por povos e comunidades tradicionais, a exemplo das reservas extrativistas e de uso sustentável. Estas áreas nunca precisaram identificar, mesmo antes da Lei nº 12.651/2012, a reserva legal aplicável apenas às terras destinadas e vocacionadas à produção. Tampouco precisaram cercar ou identificar as áreas de preservação permanente, porque estão confundidas com o restante que também preserva a natureza.

Da mesma forma, é dispensável que a legislação disponha sobre a não obrigatoriedade de, para fins de registro e validação do CAR, identificar áreas de reserva legal e de preservação permanente em territórios de povos indígenas e de povos e comunidades tradicionais, por terem as mesmas características das Unidades de Conservação. Todas as terras utilizadas por povos e comunidades tradicionais estão destinadas à preservação ambiental e cultural, e são considerados espaços protegidos pela legislação nacional e internacional.

Assim, todas as terras devem estar inscritas no CAR, mas deve haver, por imposição legal, chancelada pela interpretação do Supremo Tribunal Federal, tratamento diferenciado para situações diferenciadas. Todas as propriedades privadas particulares destinadas à produção devem obrigatoriamente ser inscritas no CAR com a identificação das áreas de reserva legal e de preservação permanente, porque já tinham a obrigação de identificar as áreas de proteção permanente e demarcar as reservas legais, inclusive averbando no registro de imóveis. Não é a mesma situação das Unidades de Conservação, que são registradas sem a indicação da reserva legal que não têm, e sem a identificação das áreas de preservação permanente, porque estão confundidas com o restante da área. Similarmente às Unidades de Conservação, os territórios que compreendem as Terras Indígenas e terras de povos e comunidades tradicionais que não têm, tampouco, reserva legal e têm as áreas de preservação permanente confundidas com o restante.

Por isso as Unidades de Conservação, as Terras Indígenas e as terras de povos e comunidades tradicionais devem ser inscritas no CAR apenas por seu perímetro, sem nenhuma outra identificação interior, da mesma forma como são registradas no registro de imóveis. A regulação do manejo nessas áreas varia conforme o tipo de espaço protegido e o tempo de uso de cada espaço. Para as Unidades de Conservação deve haver plano de manejo. Para as Terras Indígenas deve ser observada a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em terras indígenas (PNGATI). Para quilombolas deve ser instituída uma política nacional de gestão ambiental e territorial quilombola, assim como para os demais povos e

comunidades tradicionais, de tal forma que cada povo com sua idiossincrasia possa estabelecer as formas de uso que mais coadune com seus parâmetros culturais e tradicionais.

Quanto ao registro dos perímetros das Terras Indígenas, Territórios Quilombolas e de demais povos e comunidades tradicionais se deve levar em conta a integralidade do direito ao território tradicional (MARTINS et al, 2018). Quer dizer, o registro do perímetro não deve se limitar às áreas de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais já regularizadas, através de demarcações ou titulações, mas deve abranger todos os espaços necessários à reprodução física, social e cultural de cada povo ou comunidade, conforme o conceito estabelecido na Constituição e nas leis, muito especialmente na Convenção 169 da OIT.

A razão das terras de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais serem registradas no CAR pelo perímetro estabelecido conforme direitos reconhecidos na Constituição e na Convenção 169 da OIT, e não pelo ato administrativo que o demarca, é que este ato é meramente declaratório, não constitutivo, como já reconheceu o Supremo Tribunal Federal. Sendo assim, para cada povo indígena e comunidade tradicional, independente da fase de regularização fundiária, o CAR deve ser inscrito e validado tendo em conta a área total do território, sem as feições internas de reserva legal e área de preservação permanente, sob pena de violar os direitos estabelecidos na Constituição e consolidados na Convenção 169 da OIT.

## Referências bibliográficas

BRASIL. STF. **Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42**. Rel. Min. Luiz Fux. DJ. 12/08/2019a. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4961436>>. Acesso em 19 out. 2019.

BRASIL. STF. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239**. Rel. Min. Rosa Weber. DJ. 01/02/2019b. Disponível em

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2227157>>. Acesso em 28 de out. 2019.

CAMARGO, Flávia. **Os rumos do cadastro Ambiental Rural precisam mudar**. 2013. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/en/node/2893>. Acesso em 15 de out. de 2019.

CARTA DE CERES, in DIAS, Jaqueline Evangelista; LAUREANO, Lourdes Cardozo (orgs.) **Farmacopéia Popular do Cerrado**. Goiás: Articulação Pacari (Associação Pacari), 2009.

DIAS, Vercilene Francisco. **Terra versus território: uma análise jurídica dos conflitos agrários internos na comunidade quilombola Kalunga de Goiás**. Dissertação de Mestrado (Direito). Universidade Federal de Goiás. Goiás. 2019

GASQUES, José Garcia; BACCHI, Mirian Rumenos Piedade, BASTOS, Eliana Teles. **Crescimento e Produtividade da Agricultura Brasileira de 1975 a 2016**. Carta de Conjuntura 38, 1º trimestre. IPEA. 2018.

ISAGUIRRE, Katya R.; GÓMES, Jorge Ramon Montenegro. **Parecer sobre povos e comunidades tradicionais frente ao cadastro ambiental rural: retrato de uma relação excludente e mercantilizada**. p. 35-70. In SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. et al. Estudos sobre cadastro ambiental rural (CAR) e Consulta Prévia: povos tradicionais. Letra da Lei. Curitiba. 2016.

LOCKE, John. **Segundo tratado do governo civil**. 1ª ed. Vozes: São Paulo. 2010.

MARTINS, Pedro Sérgio Vieira, et al. **Denúncia pública sobre violação do direito constitucional quilombola no Tocantins**. 2018. Disponível em <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Denuncia-Cadastramento-Quilombola-Naturantins.pdf>. Acesso em 15 de out. de 2019.

MOREIRA, Eliane. **O Cadastro ambiental rural: nova face da grilagem na Amazônia?** 2016. Disponível em <<https://abrampa.org.br/abrampa/site/index.php?ct=conteudoEsq&id=230&modulo=NOT%C3%8DCIA>>. Acesso em 15 de out. de 2019

PACKER, Larissa Ambrosano. **Lei Florestal 12.651/12: Avanço do direito civil-proprietário sobre o espaço público e os bens comuns dos povos**. Terra de Direitos. Curitiba. 2017

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **De como a natureza foi expulsa da modernidade**. Revista Crítica do Direito, São Paulo, v. 66, p. 88-105, 2015.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. **Os Povos Tribais da Convenção 169 da OIT**. In: Revista da Faculdade de Direito da UFG. vol. 42, série 3. 2018, p.155-179.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de, et al. **Cadastro Ambiental Rural (CAR) e povos tradicionais**. In.: Revista da Faculdade de Direito da UFG. vol. 31, série 1, 2015. p. 77-91.

VALLE. Raul do. **Crônica de uma malandragem anunciada**. 2014. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/en/node/3049>. Acesso em 15 de out. de 2019.