



Organizadoras

Eliane Cristina Pinto Moreira

Virgínia Totti Guimarães

Evilhane Jum Martins

SOMBRA PARA POUCOS:

**o Código Florestal Brasileiro e a
invisibilização das diversidades de
uso e ocupação da terra**



Organizadoras

Eliane Cristina Pinto Moreira

Virgínia Totti Guimarães

Evilhane Jum Martins

SOMBRA PARA POUCOS:

o Código Florestal Brasileiro e a
invisibilização das diversidades de
uso e ocupação da terra


EDITORA
AmOler

Setembro, 2022

Copyright © 2022

**SOMBRA PARA POUCOS:
o Código Florestal Brasileiro e a invisibilização das
diversidades de uso e ocupação da terra**

Todos os direitos reservados.

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

FICHA CATALOGRÁFICA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Tuxped Serviços Editoriais (São Paulo, SP)

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Pedro Anizio Gomes - CRB-8 8846

M838s **Moreira**, Eliane Cristina Pinto; **Guimarães**, Virgínia Totti; **Martins**, Evilhane Jum (org.).

Sombra para Poucos: o Código Florestal Brasileiro e a invisibilização das diversidades de uso e ocupação da terra / Organizadores: Eliane Cristina Pinto Moreira, Virgínia Totti Guimarães e Evilhane Jum Martins. –

1. ed. – Belém, PA : AmoLer Editora, 2022.

432 p.

E-Book: 9 Mb; ePub

ISBN 978-65-88772-89-8

1. Código Florestal Brasileiro. I. Título. II. Assunto. III. Organizadores.

CDD 341.347

CDU 349.6

ÍNDICE PARA CATÁLOGO SISTEMÁTICO

1. Direito Ambiental.

2. Direito Ambiental: Código Florestal.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 13
Eliane Cristina Pinto Moreira, Virgínia Totti Guimarães, Evilhane Jum Martins

O CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO E SUAS RAÍZES

CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO: UMA ÁRVORE POUCO
ACOLHEDORA 21
Eliane Cristina Pinto Moreira

O CÓDIGO FLORESTAL: UMA REFLEXÃO SOBRE AS ALTERAÇÕES
PROMOVIDAS..... 31
Luciano Moura Maciel

REFLEXÕES CRÍTICAS ACERCA DO CÓDIGO FLORESTAL:
MERCANTILIZAÇÃO DA TERRA E INCONSTITUCIONALIDADES...56
Evilhane Jum Martins, Nathália Tavares de Souza Almeida

AS FUNÇÕES DA NATUREZA A SERVIÇO DA ECONOMIA VERDE
NO REGIME JURÍDICO DO CÓDIGO FLORESTAL..... 78
Leandro Conde

FORA DA SOMBRA: OS ATORES ESQUECIDOS PELO CÓDIGO FLORESTAL

O CÓDIGO FLORESTAL E OS IMPACTOS AOS DIREITOS DE
POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS A LUZ DOS DIREITOS
HUMANOS 97
Johny Fernandes Giffoni, Bruna dos Santos Trindade, Giovana Nobre

CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO, AGRICULTURA FAMILIAR E
ASSENTAMENTOS RURAIS 123
Virgínia Totti Guimarães, Juliana Chermont Pessoa Lopes, Paula Máximo de Barros Pinto

**FRUTOS DA ÁRVORE ENVENENADA: INSTITUTOS INADEQUADOS
PERANTE AS DIVERSIDADES DE USO E OCUPAÇÃO DA TERRA**

OPINIÃO CONSULTIVA 23/17 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E O DESSERVIÇO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL PARA A DEFESA DOS MANGUEZAIS 163
Elysângela Sousa Pinheiro, Estevão Fragallo, Shaji Thomas

A DISPUTA FUNDIÁRIA PELAS RESERVAS LEGAIS DOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA: UMA LEITURA A PARTIR DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO PA ROSELI NUNES, PIRAÍ, RJ 207
Felipe Hermeto de Almeida

O CÓDIGO FLORESTAL E A CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT: INVESTIGAÇÃO SOBRE O CADASTRO AMBIENTAL RURAL E OS DIREITOS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS 233
Juliana Cristina Vasconcelos Maia, Francisco Cláudio Araújo de Castro da Paz

A IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL NO ESTADO DO PARÁ 265
Amanda Araujo Sousa, Thalyta Brandão Campos

CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) E TERRAS INDÍGENAS: RETRATO DA INVISIBILIZAÇÃO DOS USOS TRADICIONAIS DO TERRITÓRIO 288
Paula Máximo de Barros Pinto

A APLICABILIDADE DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL (PRA) E CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) NO ÂMBITO TERRITORIAL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: desafios e violação de direitos..... 317
Adhara Abdala Nogueira Pereira, Everaldo Nascimento Cunha, Ingrid Fernandes Lustosa, Roselene S. Conceição da Silva

O CADASTRO AMBIENTAL RURAL E OS CONFLITOS AGRÁRIOS: RELATO DO CASO DA FAZENDA BARRO BRANCO 345
Amanda Borges de Oliveira, Eliane Cristina Pinto Moreira

OS PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA) NO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012 E A DESCARACTERIZAÇÃO DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS 359

Juliana Chermont Pessoa Lopes

A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO DE SERVIÇOS
AMBIENTAIS: UM ESTUDO CRÍTICO DOS IMPACTOS NA
POLÍTICA AMBIENTAL NA AMAZÔNIA 394

Alex Gaspar de Oliveira

REFLEXÕES FINAIS

REFLEXÕES DE FUTURO: UM OLHAR SOBRE O DOSSEL 425

Fernando V. G. Prioste, Milene Maia Oberlaender

LISTA DE AUTORES

Adhara Abdala Nogueira Pereira – Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará, Advogada, n. 26.792 OAB/PA, Mestranda do PPGDSTU/NAEA/UFPA, e-mail:adharabdala@gmail.com

Alex Gaspar de Oliveira – Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação de Direito da Universidade Federal do Pará – UFPA, Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente. Especialista Lato Sensu em Direito Público pela Universidade da Amazônia – UNAMA.

Amanda Araujo Sousa – Pós-graduanda em Direito Ambiental e Urbanístico na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Membro do Grupo de Pesquisa Direito dos Povos e Comunidades Tradicionais (DIPCT) na Universidade Federal do Pará.

Amanda Borges de Oliveira – Mestra em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Pará na Linha de Pesquisa Direitos Humanos e Meio Ambiente (2015). Possui graduação em Direito (2013) pela Universidade Federal do Pará. Atuação e Estudos com ênfase nas áreas de Direitos Humanos, Direito Agrário, Direito Ambiental, Direito de Povos e Comunidades Tradicionais e Direito Processual Civil. Trabalha como Assessora Jurídica da Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor, do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural, da Habitação e do Urbanismo da Comarca de Marituba/ Pará.

Bruna dos Santos Trindade – Bacharel em Direito da Universidade da Amazônia (UNAMA) e Pós-Graduanda em Direito Ambiental no Centro Universitário do Pará - CESUPA.

Eliane Cristina Pinto Moreira – Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Pará (1997), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000) e doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará (2006). Pós-doutora pela Universidade Federal de Santa Catarina. Promotora de justiça do Ministério Público do Estado do Pará e Professora da Universidade Federal do Pará. Coordena o Grupo de Pesquisas “Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais” da UFPA

Elysângela Sousa Pinheiro – Doutora do programa de Desenvolvimento Sustentável - UFPA/NAEA.

Estêvão Fragallo Ferreira – Graduado em Direito pela Universidade Federal do Pará

Everaldo Nascimento Cunha – Bacharel em Direito pela Faculdade FACI Wyden, Pós-Graduado lato sensu em Direito Previdenciário e Prática previdenciária pela Universidade Candido Mendes, Membro do Grupo de Pesquisa Direito dos Povos e Comunidades Tradicionais (DIPCT) na Universidade Federal do Pará.

Evilhane Jum Martins – Doutora em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Graduada em Direito pela Universidade da Região da Campanha (URCAMP). Integrante do Grupo de Pesquisa Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais da Universidade Federal do Pará, integrante do Grupo de Pesquisa em Direito da Sociobiodiversidade da Universidade Federal de Santa Maria e, integrante do Grupo de Pesquisa Tutela de Direitos e sua Efetividade vinculado à Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. Realiza pesquisas no âmbito da América Latina que congregam os seguintes ares do saber: Direito Internacional, Direitos Humanos e América Latina, Direito Flores-

tal e Movimento Agroecológico, Direito Ambiental, Direito e Sustentabilidade, Ecologia Política e Geopolítica Ambiental. Autora do livro “A encruzilhada sul-americana na economia dos agrotóxicos: o cenário geopolítico ambiental e as implicações no tratamento jurídico e ecológico”.

Felipe Hermeto de Almeida – Doutorando e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), Bacharel em Direito pela PUC-Rio.

Fernando V. G. Prioste – Advogado Popular. Graduado em direito pela UNESP (2005) e mestre em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela PUCPR (2017). Membro da Rede Nacional de Advogadas/os Populares (RENAP) e integrante da equipe do Instituto Socioambiental no Programa Vale do Ribeira/SP.

Francisco Cláudio Araújo de Castro da Paz – Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Linguagens e Saberes na Amazônia (PPLSA/UFPA), na Linha de Educação, Linguagens e Interculturalidade na Amazônia. Bacharel em Direito pela Faculdade Estácio de Castanhal. Pós-graduando em Direitos Humanos, Responsabilidade Social e Cidadania Global pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Advogado (OAB/PA). Integrante do Grupo de Pesquisa sobre Populações Indígenas (GEPI/UFPA) e do Grupo Direito dos Povos e Comunidades Tradicionais (DIPCT/UFPA).

Giovana Nobre – Graduanda em Direito no Centro Universitário do Pará – CESUPA

Ingrid Fernandes Lustosa – Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará, Advogada, n. 27.385 OAB/PA, Mestranda do PPGDSTU/NAEA/UFPA, e-mail: ingrydlustosa1@gmail.com

Johny Fernandes Giffoni – Mestre do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA e Defensor Público do Estado do Pará.

Juliana Cristina Vasconcelos Maia – Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará. Integrante dos Grupos de Pesquisa Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais (UFPA) e Hermenêutica dos Direitos Fundamentais no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (CESUPA). Realiza pesquisas em direito socioambiental, direito internacional e direitos humanos.

Juliana Chermont Pessoa Lopes – Pós-graduanda no curso de Especialização lato sensu em Políticas Públicas e Planejamento Urbano (IPPUR/UFRJ). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

Leandro Conde – Mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA).

Luciano Moura Maciel – Doutor em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará, Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas, Membro do Grupo de Pesquisa Direito dos Povos e Comunidades Tradicionais e Advogado.

Milene Maia Oberlaender – Bacharel em Direito, pelo Centro de Ensino Superior do Extremo Sul da Bahia – CESESB - Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas- FACISA. Coordenadora-adjunto do Programa de Política e Direito Socioambiental do Instituto Socioambiental (ISA).

Nathália Tavares de Souza Almeida – Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional pelo Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Paula Máximo de Barros Pinto – Mestranda no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ), Bacharel em Direito pela PUC-Rio.

Roselene S. Conceição da Silva – Bacharel em Direito, Mestranda do PDTU/UFPA, e-mail: silva.roselene@gmail.com

Shaji Thomas – Pós-doutorando UFPA/ICSA.

Thalyta Brandão Campos – Advogada. Mestranda NAEA/UFPA.

Virgínia Totti Guimarães – Doutora em Direito pela PUC-Rio (2016). Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ (2011). Especialista em Direito Ambiental pela PUC-Rio (2008) e em Advocacia Pública pela UERJ (2005). Professora de Direito Ambiental e Direito Urbanístico da PUC-Rio. Coordenadora do curso de Graduação de Direito da PUC-Rio. Líder do Grupo de Pesquisa Estudos Críticos em Direito, Natureza e Sociedade (CNPq). Possui pesquisas em Direito Ambiental, especialmente relacionadas à injustiça e racismo ambiental, conflitos ambientais, direitos territoriais, licenciamento, aplicação do Código Florestal, e em Direito Urbanístico, como direito à cidade, espaços públicos, comuns urbanos.

APRESENTAÇÃO

Eliane Cristina Pinto Moreira

Virgínia Totti Guimarães

Evilhane Jum Martins

O “SOMBRA PARA POCOS: o Código Florestal Brasileiro e a invisibilização das diversidades de uso e ocupação da terra” apresenta uma coletânea de estudos que trazem olhares críticos ao Código Florestal brasileiro (Lei n.º 12.651/2012), especialmente em relação aos grupos sociais diretamente impactados, a saber: os possuem uma relação com a terra que não é baseada no paradigma da propriedade individual privada.

Estes grupos, notadamente indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, além de determinados setores camponeses, possuem seu modo de vida integrado com a proteção da natureza e não se relacionam com a terra individualmente, mas de modo coletivo e constitutivo da sua própria identidade. Nesse sentido, o Código Florestal, que se estrutura a partir da propriedade privada e individual, ofusca e ofende direitos territoriais – e os demais direitos que com ele se relacionam diretamente, como a identidade, o de não ser deslocado, a proteção da cultura, dentre outros. A apresentação do tema, que será pano de fundo para os capítulos deste livro, pode ser lida no artigo “Código Florestal Brasileiro: uma árvore pouco acolhedora”, de Eliane Cristina Pinto Moreira. E o artigo “O código florestal e os impactos aos direitos de povos e comunidades tradicionais a luz dos direitos humanos”, de Johny Fernandes Giffoni, Bruna dos Santos Trindade e Giovana Nobre, nos apresenta a discussão sobre a ofensa aos direitos das populações tradicionais, em especial o direito ao território “tra-

dicionalmente ocupado”, a partir da ideologia do Código Florestal que se coloca em desrespeito às normas internacionais.

O Código Florestal de 2012 foi aprovado diante de forte pressão de setores do agronegócio para expansão e legalização de atividades, diminuindo diversos aspectos da proteção ambiental. Neste sentido, destacamos duas estratégias jurídicas utilizadas. A primeira foi a alteração de muitos conceitos técnicos para que espaços deixassem de ser considerados protegidos (e, em consequência, cobertos por vegetação nativa) e pudessem ser utilizados diretamente para atividades produtivas. A segunda refere-se à criação de um instituto chamado “área rural consolidada”, que é a regularização de áreas usadas antes ilegalmente, para possibilitar a continuidade de determinados usos (justamente as atividades agrossilvipastoris). Nesse sentido, a anistia concedida, além da já mencionada obrigação de reparação de danos, igualmente alcançou a aplicação de penalidades, com graves repercussões. A discussão sobre o contexto da aprovação do Código Florestal e um panorama das mudanças trazidas estão no artigo de Luciano Moura Maciel “O Código Florestal Brasileiro: contexto e mudanças”.

Destacamos, contudo, que o Código Florestal é uma das muitas normas elaboradas nos últimos anos que privilegiam o uso individual da propriedade, e, em consequência, a titulação individual, colocando na pauta do dia as discussões sobre mercantilização da terra no Brasil, em afronta direta aos direitos de propriedade e uso coletivos, autodeterminação e pluralismo cultural.¹ No artigo, “O Código Florestal e a Mercantilização da Terra”, Evilhane

1 Outra lei que merece ser citada e atua neste sentido é a Lei n.º 13.465/2017, que trata da regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, além de alterar um grande conjunto de outras normas.

Jum Martins e Nathália Tavares de Souza Almeida discutem as políticas de mercantilização e a condução de um processo de ressignificação da terra.

Estratégia em curso no Brasil relaciona-se, ainda, ao privilégio do agronegócio em detrimento de povos indígenas, quilombolas e tradicionais, camponeses e agricultores familiares, o que também deve ser discutido com base no Código Florestal. Sabemos que povos indígenas, quilombolas e tradicionais são camponeses pelas suas práticas e até mesmo pela legislação em vigor. Além disso, no Brasil, há milhares de camponeses que igualmente não vivem no paradigma da propriedade privada. Mesmo quando há previsão de normas específicas, muitas delas não se relacionam a mais garantias de direitos, mas a certos aspectos de regularização das áreas. Além disso, a política de desmonte da reforma agrária no país já tem tons trágicos no modo como as reservas legais de assentamentos rurais vinham sendo declaradas, com possíveis repercussões sobre a responsabilidade ambiental dos assentados e a mercantilização destas áreas protegidas. Neste sentido, destacamos os artigos “Agricultura Familiar e Assentamentos Rurais perante o Código Florestal”, de Virgínia Totti Guimarães; Juliana Chermont Pessoa Lopes e Paula Máximo de Barros Pinto; e “Reserva Legal: disputa pelo uso e controle no contexto de Assentamentos da Reforma Agrária”, de Felipe Hermeto De Almeida.

Temos visto níveis assustadores de aumento das taxas de desmatamento desde a aprovação do Código Florestal, o que vem se intensificando, ainda mais, nos últimos anos por conta de mudanças no cenário político. Além desta tragédia socioambiental, que ocorre por inúmeros fatores que não cabe aqui discutir, mas que conta com a contribuição do Código Florestal, os impactos que pretendemos abordar neste livro são os relacionados aos direitos territoriais, inclusive em relação à previsão e implementação de

um de seus principais instrumentos: o Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Nesse sentido, temos, neste livro, alguns artigos importantes sobre o tema, são eles: “A opinião consultiva 23.17 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e o desserviço do Cadastro Ambiental Rural para a defesa dos manguezais”, de Elysângela Sousa Pinheiro, Estevão Fragallo e Shaji Thomas; “O Código Florestal e a Convenção 169 da OIT: investigação sobre o Cadastro Ambiental Rural e os direitos de povos e comunidades tradicionais”, de Juliana Cristina Vasconcelos Maia e Francisco Cláudio Araújo de Castro da Paz; “Cadastro Ambiental Rural: implementação e desafios no Estado do Pará”, de Amanda Araujo Sousa e Thalyta Brandão Campos; “Cadastro Ambiental Rural e Terras Indígenas: Retrato da Invisibilização das Formas de Uso Tradicional do Território”, de Paula Máximo; “Aplicabilidade do Programa de Regularização Ambiental e Cadastro Ambiental Rural no Âmbito Territorial dos Povos e Comunidades Tradicionais: desafios e violação de direitos”, de Adhara Abdala Nogueira Pereira Everaldo Nascimento Cunha, Ingrid Fernandes Lustosa e Roselene S. Conceição da Silva.

Discussão fundamental no Brasil hoje relaciona-se à economia verde e às políticas de pagamento por serviços ambientais, em especial os impactos relacionados aos direitos territoriais. Neste sentido, recomendamos a leitura dos artigos “As Funções da Natureza a Serviço da Economia Verde no Regime Jurídico do Código Florestal”, de Leandro Conde; “Os Pagamentos por Serviços Ambientais no Código Florestal e a Descaracterização dos Espaços Territoriais Especialmente Protegidos”, de Juliana Chermont Pessoa Lopes, e “A Nova Política Nacional de Pagamento de Serviços Ambientais: um estudo crítico dos impactos na política ambiental na Amazônia”, de Alex Gaspar de Oliveira.

Gostaríamos de destacar, por fim, um ponto que nos parece fundamental para entender, contextualizar a proposta deste livro e está relacionado ao processo histórico brasileiro de violência e expulsão da terra que os povos originários, negros, pobres, povos de territórios sofrem desde o início da colonização brasileira. Esse processo, intensificado em determinadas épocas, é parte da história do Brasil e marca todos os nossos ciclos de desenvolvimento econômico. Nos últimos anos, a ofensiva contra os direitos territoriais e direitos ao próprio existir vem ganhando força de inúmeros modos. Políticas públicas são conduzidas com esta finalidade, de modo direto e explícito e a defesa contra determinados modos de vida é feita na arena pública. Neste sentido, qualquer interpretação de norma jurídica que não considere este cenário deve ser afastada. As políticas de morte estão em curso e devem ser, no mínimo, explicitadas. Em outras palavras, não é um Código Florestal qualquer. É o Código Florestal brasileiro, aprovado em 2012, que deve considerar toda a nossa história de extermínio de indígenas, quilombolas e de demais povos e comunidades tradicionais.

Esperamos que este livro contribua para a discussão sobre o papel do Direito na perpetuação de violências históricas, com estas reflexões acerca dos impactos nos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, bem como de determinados setores camponeses, saudando, por fim, a integração entre os Grupos de Pesquisa “Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais (DIPCT)” da Universidade Federal do Pará e “Estudos Críticos em Direito, Natureza e Sociedade” e “Terras e Lutas”, ambos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC RJ).



**O CÓDIGO FLORESTAL
BRASILEIRO E SUAS
RAÍZES**

CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO: UMA ÁRVORE POUCO ACOLHEDORA

Eliane Cristina Pinto Moreira

A presente obra resulta do esforço conjugado dos Grupos de Pesquisa Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais (DIPCT) da Universidade Federal do Pará e dos Grupos de Pesquisa Estudos Críticos em Direito, Natureza e Sociedade e Terras e Lutas, ambos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). A partir de estudos conjugados, procura-se refletir sobre os impactos aos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais oriundos da aprovação da Lei n.º 12.651/2012, o chamado “Código Florestal” o qual já conta com quase uma década de implementação.

A necessidade de reflexão advém da percepção de que a aprovação do “Código Florestal” deu-se mediante forte pressão de setores do agronegócio para a expansão e para a legalização de atividades sobrepujando diversos aspectos da proteção ambiental das florestas, tais como: a proteção de áreas de preservação permanente e reserva legal, assim como buscavam esquivar-se da aplicação de penalidades, logrando a anistia à boa parte das atividades ilegais praticadas, com graves repercussões, como o aumento do desmatamento na Amazônia.

Como observam Souza Filho e Rossito:

A Lei n.º 12.651/12 que substituiu o Código Florestal Brasileiro de 1965 foi recebida com muita desconfiança por quem se preocupa com a degradação ambiental. É que a nova lei é mais condescendente com a violação de direitos ocorrida nos abusos da produtividade agrícola baseada no tripé: equipamentos movidos à energia fóssil, agrotóxicos fertilizantes e biocidas e sementes cada vez mais agressi-

vas e restritivas da biodiversidade. Ela diminui os limites ao uso abusivo da propriedade privada da terra e aumenta a possibilidade de manter e estender as áreas de cultivo ilegalmente devastadas. (2016, p. 07).

As alterações sofridas pelo regime jurídico de proteção florestal no Brasil também impactaram de modo pernicioso a proteção das águas com consequências desastrosas ao regime hídrico, principalmente, na Amazônia que tem alcançado níveis assustadores de aumento das taxas de desmatamento:

Amazônia brasileira perdeu 11.088 quilômetros quadrados de área de floresta entre agosto de 2019 e julho de 2020, um aumento de 9,5% em relação aos 12 meses anteriores e o número mais alto dos últimos 12 anos.

(...)

Em 2019, os números do Prodes deram o primeiro sinal de que a desmatamento no país havia voltado a crescer significativamente. Na comparação com o período anterior, de agosto de 2018 a julho de 2019, o aumento fora de 34,4%, fazendo com que os olhos do mundo se voltassem novamente para os problemas ambientais no Brasil.

De acordo com os dados do Prodes de 2020, os Estados do Pará, Mato Grosso, Amazonas e Rondônia foram os responsáveis por 87,8% do desmatamento captado pelo Prodes na região da Amazônia Legal.

O Pará, sozinho, desmatou 5.192 km² de floresta, o equivalente a 46,8% de toda o território desmatado. (PARAGUASSU, 2020).

A correlação entre a aprovação do Código Florestal e o aumento do desmatamento na Amazônia foram reiteradamente alertados pelos setores científicos. Em amplo estudo realizado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, as preocupações com o novo marco legal florestal foram alvo de críticas e alertas contundentes:

Além da mudança na definição de pousio, que permite que novos desmatamentos ocorram sob a nova lei, foi mantido

o Art.13º § 5º que possibilita a redução da reserva legal na Amazônia de 80% para 50% em alguns casos. Consideramos que esse dispositivo não é compatível com a política ambiental brasileira, diante dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para reduzir suas taxas de emissão de gases de efeito estufa e diante do esforço que Universidades e instituições de pesquisa fazem para valorizar a floresta em pé, desenvolvendo alternativas economicamente viáveis de exploração sustentável de recursos madeireiros e não madeireiros. Nota-se ainda que a Câmara dos Deputados retirou do texto a frase “desde que não impliquem nova supressão de áreas de vegetação nativa” de diversos artigos da lei o que deixa claro que vários mecanismos de flexibilização da legislação poderão levar a novos desmatamentos, que serão considerados legais. (SBPC, 2012, p. 21).

Para além dessas consequências, verificam-se, ainda, potenciais impactos sobre os direitos de povos e de comunidades tradicionais que passaram a ser ameaçados não apenas com o avanço sobre suas terras propiciado por instrumentos oriundos desta legislação, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Outro importante impacto do CAR também diz respeito à imposição de modos individuais de gestão ambiental do território, que passaram a ser impostos pelo Código Florestal ao arripio dos direitos de autodeterminação e pluralismo cultural.

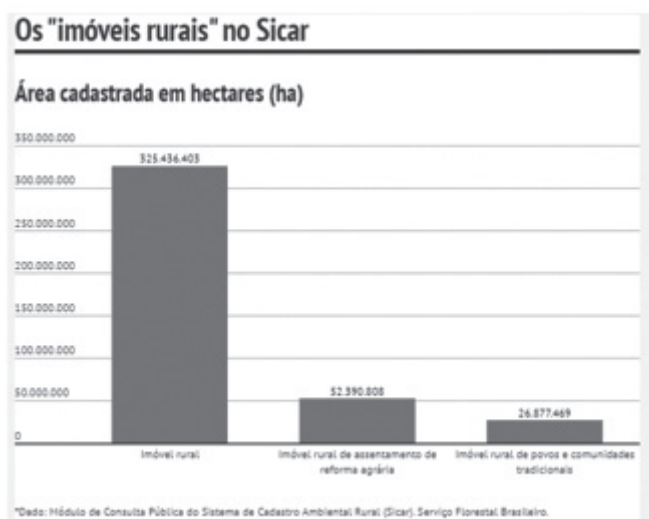
Nesse sentido, basta observar-se as restrições ao uso das áreas de várzea e beiras de rio, por exemplo, que integram as formas socioambientais de gestão territorial tradicionais e que passam a ser coibidas pela legislação em contraposição a diversas políticas públicas em curso que albergavam essas formas de uso da terra.

Tais circunstâncias expõem um dos problemas centrais do novo regime jurídico oriundo do Código Florestal, isto é, por ser um instrumento pensado e formulado prioritariamente para grandes produtores que possuem relações individuais com a terra, são

essas relações que passam a preponderar sobrepujando as demais formas de uso da terra e dificultando, ou até inviabilizando seu uso por atores coletivos, como é o caso de grupos quilombolas, ribeirinhos, dentre outras comunidades tradicionais.

O resultado da implementação desta política pública que não propiciou a efetiva inclusão de povos e de comunidades tradicionais e que, em realidade, privilegiou os usos individuais da terra, são noticiados no gráfico a seguir, elaborado pelo Instituto Socioambiental:

Gráfico 1 - Imóveis rurais no Sicar



Fonte: ISA (2017).

Sobre os referidos dados, o Instituto Socioambiental esclarece:

De acordo com o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), responsável pela gestão do Sicar a nível nacional, foram incluídos 1.744 cadastros no módulo para Povos e Comunidades Tradicionais, o que equivale a 27 milhões de hectares. Não há ainda, no entanto, o número de cadastros por cada segmento de povos e comunidades tradicionais – o atual módulo

permite o cadastro de 28 segmentos, como quilombolas, indígenas, faxinalenses e raizeiros, por exemplo. O SFB informou que um levantamento e mapeamento por segmento está sendo realizado e “será disponibilizado em breve” (ISA, 2017, s/n).

Nesse sentido, revela-se necessária a implementação de salvaguardas que assegurem que a efetivação do CAR ocorrerá em consonância com o direito aos modos de uso tradicionais do território:

Tanto para os indígenas como para os quilombolas, com uso de baixo impacto ambiental, a inscrição tem sentido protetivo integral da área, não tendo sentido a demarcação interna de áreas de preservação permanente nem a criação de reserva legal. A reserva legal no conceito da Lei é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural de uso produtivo ou alternativo, portanto reserva legal é área de proteção em terras destinadas ao uso privado alternativo. Quer dizer, a demarcação interna (ou existência externa) destas áreas de proteção, como a reserva legal e as áreas de proteção permanente não são necessárias para as terras indígenas e quilombolas quando usadas segundo os usos, costumes e tradições das comunidades. (SOUZA FILHO; SONDA; LEMOS, 2015, p. 81 e 82).

E complementam:

Em conclusão, tanto as áreas indígenas como as quilombolas devem estar inscritas no CAR com o sentido de preservação ao uso específicos destas comunidades, sem exigir qualquer condicionamento interno que não seja os próprios de suas culturas. Os órgãos ambientais, em geral, não reconhecem as especificidades e particularidades culturais dos povos tradicionais, por isso aplicam as leis de forma homogênea sobre realidades e direitos plurais heterogêneos. Com essa interpretação das leis ambientais, a ação dos órgãos ambientais acirra conflitos e, muitas vezes, estabelecem injustiças e desrespeito aos direitos culturais. Esta prática é conhecida pelos povos tradicionais que têm dificuldade, muitas vezes, de usar a terras segundo seus costu-

mes e tradições por imposição dos órgãos ambientais que, quase sempre, os criminaliza pelas práticas tradicionais. O CAR, como instrumento de monitoramento, porém, deve se apropriar destas diferenças. Na realidade a Instrução Normativa nº 02/2014 do MMA determina que as terras indígenas ingressem no CAR pelo seu perímetro, independentemente de demarcações internas. Este aspecto, porém deve ficar bem claro para que o CAR não se transforme em instrumento de degradação de terras indígenas, quilombolas e de outras populações tradicionais, nem seja violadora dos direitos destes povos, por isso é necessário extremo cuidado na sua implementação, como se verá mais adiante ao se analisar o CAR e a Convenção 169/OIT. (SOUZA FILHO; SONDA; LEMOS, 2015, p. 81 e 82).

Daí a importância de realizar uma investigação sobre o novo regime jurídico das florestas no Brasil, destacando a premente necessidade de adequação e de respeito aos direitos de povos e comunidades tradicionais, que foram obviamente alijados deste processo. Um dos instrumentos que ganham destaque neste cenário, como já referido, é o CAR.

Como alerta Marcela Vecchione:

Da definição das áreas de Reserva Legal (RL), até a consequente definição dos passivos ambientais de uma propriedade ou de uma área de uso coletivo, três processos complicados, porém importantes de serem observados e solucionados, tem se desenrolado com a execução do CAR, quais sejam: a) larga identificação de sobreposição de áreas de uso privado sobre áreas de uso coletivo nos registros, b) instrumentalização do CAR como processo de regularização fundiária e de garantia de direitos de pequenos agricultores e povos tradicionais sem que, de fato, seja o cadastro garantia de direitos territoriais e da execução de políticas públicas para sua manutenção no longo prazo, como política de Estado; e c) sua função de identificar os passivos e transformá-los em ativos ambientais. O último fator aumenta o estoque de “bens naturais” identificados pelo mesmo cadastramento sem resolver as causas das violações de

direitos e disputas territoriais, bem como as degradações ambientais, que fizeram destes bens antes um passivo, logo prejudicando a integridade ambiental e dos direitos a ela correlacionados (2016, não paginado).

Apesar disso, o discurso de CAR, como instrumento de regularização de imóvel rural dissociada da propriedade ou posse, se enraíza e se perpetua em setores oficiais, para confirmar, basta observar os Boletins Informativos publicados pelo Serviço Florestal Brasileiro nos quais observa-se que toda a coleta de dados se baseia na categoria imóveis rurais e não propriedade ou posse, em contraposição à legislação vigente.

Lamentavelmente, a maior parte dos órgãos ambientais que estão envolvidos no registro do CAR tem recepcionado documentos que não comprovam posse ou propriedade como base para o registro e que, inclusive, podem referir-se a imóveis públicos, ocupados indevidamente por particulares, isto é, grileiros.

No Estado do Pará, já foram identificados 108 mil cadastros ambientais rurais sobrepostos em um total de 150 mil registros, ao menos 1.540 registros incidem, diretamente, sobre terras indígenas e outros 291 em Unidades de Conservação de Proteção Integral (BARROS; BARCELLOS, 2016).

A situação é agravada pelo movimento recente dos órgãos ambientais que buscam a não divulgação dos dados, conforme noticiado pelo Observatório do Código Florestal:

As organizações abaixo-assinadas, integrantes do Observatório do Código Florestal, vêm demonstrar seu descontentamento diante da recente sinalização dada pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, de não fornecer à sociedade os dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR) no estado. A decisão, publicada na forma de “orientação jurídica” no Diário Oficial no dia 2 de novembro, fere o princípio da transparência, pilar fundamental das democracias e do direito ambiental brasileiro, e ponto indispensável ao

cumprimento do Código Florestal. Sem a divulgação dos dados completos do CAR torna-se impossível tanto o reconhecimento positivo de atores que cumprem a lei, quanto à responsabilização de agentes de cadeias produtivas que promovem danos ambientais, descumprindo a legislação. A sinalização do governo de São Paulo representa um enorme retrocesso em um contexto mundial marcado pela circulação democrática da informação de relevância pública (2016).

É neste contexto que merecem atenção os potenciais impactos oriundos da CAR sobre os territórios tradicionais coletivos, contexto no qual se insere a presente proposta de pesquisa.

Esse contexto foi destacado pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) que expressou suas preocupações com os impactos do CAR no documento intitulado “Cadastro Ambiental Rural em Territórios Quilombolas Sem Perda de Direitos”, nos seguintes termos:

A ausência de um olhar e entendimento por parte do Estado, sobre as formas tradicionais de gestão ambiental coletiva do território, tem levado a limitação do exercício dos direitos garantidos aos Povos Quilombolas. Em diversos estados brasileiros, o CAR é condição para o acesso às políticas públicas e seus instrumentos, tais como guia de transporte animal, licenciamentos, dentre outros. Atualmente, encontram-se titulados apenas 164 territórios, num montante de mais de 5.000 comunidades quilombolas no país. A respeito das sobreposições de áreas, não há regra clara sobre os procedimentos que os órgãos governamentais, principalmente os estaduais e municipais devem seguir. Há inúmeras situações de sobreposições, noticiadas e publicadas, demonstrando as fragilidades. A falta de transparência das informações contidas no SICAR, é também um fator de preocupação. Ao mesmo tempo que o CAR é auto-declaratório para toda a população rural brasileira, para os Territórios Quilombolas, nas áreas em que o Governo Federal vem apoiando a elaboração do CAR, a orientação é que o

cadastroamento seja realizado apenas das áreas ocupadas pelas famílias quilombolas e não de todo o território de uso tradicional e declarado pela comunidade, portanto, a área registrada no SICAR restringe o direito pelo território, quando não evidencia a totalidade do território tradicional declarado pela comunidade. Esta situação coloca em risco os Direitos Constitucionais conquistados há 28 anos, que garante a demarcação e titulação dos Territórios Quilombolas, como o Dec. nº 4.887/03 e a Convenção 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho). (CONAQ, 2016, não paginado).

Nesta obra nos dedicamos à discussão dos problemas decorrentes da implantação deste novo regime jurídico florestal no Brasil, a partir da percepção de que ele pode representar uma grave ameaça aos direitos territoriais socioambientais de povos e comunidades tradicionais, em especial face à implementação equivocada da política pública expressa pelo CAR.

Em essência, os estudos realizados demonstram que a implementação da política pública do CAR não assegurou a efetiva inclusão de povos e comunidades tradicionais, não reconheceu seus modos de uso e ocupação da terra, e, ademais, vulnerou seus direitos ao não impor o rigor legal para a comprovação do que é posse ou propriedade apta a subsidiar o registro do CAR, muitas vezes, incentivando a grilagem de terras públicas, em razão da aceitação de documentos que destoam dos critérios legalmente exigíveis.

Referências bibliográficas

PARAGUASSU, Lisandra. Brasil tem maior índice de desmatamento na Amazônia em 12 anos. CNN Brasil. São Paulo: *CNN Brasil on-line*, 30 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/11/30/brasil-tem-maior-indice-de-desmatamento-na-amazonia-em-12-anos>. Acesso em: 30 nov. 2020.

BARROS, Ciro; BARCELOS, Iuri. As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural. *Agência Pública*, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>. Acesso em: 10 out. 2020.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS – CONAQ. Cadastro Ambiental Rural em Territórios Quilombolas Sem Perda de Direitos. Mimeo, 2016. Disponível em: <http://conaq.org.br/noticias/cadastro-ambiental-rural-em-territorios-quilombolas-sem-perda-de-direitos/>. Acesso em: 10 out. 2020.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SONDA, Claudia; LEMOS, Angelaine. Cadastro Ambiental Rural (CAR) e povos tradicionais. *Revista da Faculdade de Direito UFG*, Paraná, v. 39, n. 1, p. 77-91, jan./jun. 2015.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; ROSSITO, Flavia Donini. *Estudos sobre o cadastro ambiental rural (CAR) e consulta prévia: povos tradicionais*. Organização. Letra da Lei, Curitiba, 2016.

OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL. Código Florestal: avaliação 2012-2016. IPAM: Brasília, 2016.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA – SBPC. Academia Brasileira de Ciências. *O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o Diálogo / Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência*, Academia Brasileira de Ciências; coordenação, José Antonio Aleixo da Silva; organização Grupo de Trabalho do Código Florestal. 2. ed. rev. São Paulo: SBPC, 2012. p. 21.

VECCIONE, Marcela. *Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a secundarização de reformas fundamentais para a garantia da posse da terra*. Terra de Direitos. Curitiba, 2016. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/2016/06/14/artigo-cadastro-ambiental-rural-car-e-a-secundarizacao-de-reformas-fundamentais-para-a-garantia-da-posse-da-terra/>. Acesso em: 10 fev. 2017.

O CÓDIGO FLORESTAL: UMA REFLEXÃO SOBRE AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS

Luciano Moura Maciel

RESUMO

Este artigo tem por objetivo refletir sobre as alterações promovidas pela Lei n.º 12.651/2012 – Código Florestal, para isso, fará uma comparação com o antigo Código Florestal – Lei n.º 4.771/1965, sem deixar de mencionar os aspectos históricos da regulação florestal. A ênfase do artigo estará na análise das alterações regulatórias das Áreas de Preservação Permanente (APP), Reserva Legal (RL) e a questão da anistia em relação às infrações ambientais. Há ainda como plano de fundo, comentários sobre o julgamento do Supremo Tribunal Federal que manteve a anistia do Código Florestal a proprietários rurais que aderirem ao Programa de Regularização Ambiental (PRA). O problema do artigo é que as alterações legislativas podem estar em desconformidade com a Constituição Federal de 1988, especialmente em relação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição Federal.

Palavras-chave: Código Florestal. Flexibilização. Meio Ambiente.

ABSTRACT

This article aims to reflect on the changes promoted by Law no. 12.651 / 2012 - New Forest Code, for this, will make a comparison with the old Forest Code - Law 4,771 / 1965, not to mention the historical aspects of forest regulation . The emphasis of the article will be on the analysis of the regulatory changes of the Areas of Permanent Preservation (APP), Legal Reserve (RL) and the issue of amnesty in relation to environmental infractions. They also have as background, comments on the judgment of the Federal Supreme Court that maintained the Amnesty of the Forest Code to rural owners who join the Environmental Regulation Program (PRA). The problem with the article is that the legislative changes may be in disagreement with the Federal Constitution of 1988, especially in relation to the right to the ecologically balanced environment foreseen in art. 225 of the Federal Constitution.

Keywords: *New Forest Code. Flexibility. Environment.*

INTRODUÇÃO

O Código Florestal Brasileiro – Lei n.º 12.651/2012 – surge no contexto de flexibilização das normas jurídicas protetoras do meio ambiente e dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, concretamente designados como povos indígenas, quilombolas, quebradeiras de coco babaçu, geraizeiros, pescadores artesanais, pomeranos, comunidades fundo de pasto, castanheiros, seringueiros, entre outros. Há no código uma série de mecanismos jurídicos novos como Cota de Reserva Ambiental (CRA), o Cadastro Ambiental Rural (CAR), as alterações nos percentuais de áreas de reserva legal, mecanismos que favorecem maior exploração do meio ambiente em detrimento da preservação da natureza, tentando transparecer em seu texto uma dúbia combinação entre a compatibilização de fatores ambientais e econômicos (ALMEIDA, 2012).

Como ressaltaram Moreira (2017) e Marés (2016), a aprovação do “Código Florestal” ocorreu mediante forte *lobby* de setores empresariais e do agronegócio, visando à expansão e à legalização de atividades extrativistas do meio ambiente em detrimento de diversos aspectos de proteção ambiental das florestas, como a proteção das áreas de preservação permanente, logrando a aprovação de anistias pelo art. 59, §4º e §5º da Lei n.º 12.651/2012, aos proprietários que cometeram ilícitos ambientais relacionados à supressão irregular de vegetação em áreas de preservação permanente, por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008.

Diante do problema de precarização da legislação de proteção às florestas e flexibilização de normas ambientais, este artigo tem por objetivo refletir as alterações produzidas pela Lei n.º 12.651/2012 – Código Florestal, bem como tecer alguns comentários sobre o resultado do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINS) n.º 4901, 4902, 4903 e 4937, Ações Declaratórias de Constituciona-

lidade (ADC) n.º 42, as quais tiveram como objetivo a declaração de inconstitucionalidade de diversos dispositivos legais alusivos à regulação da reserva legal, das áreas de preservação permanente, da compensação e da quota ambiental e da anistia, dispositivos impugnados que serão mais bem detalhado no último tópico.

No segundo tópico, discorreremos sobre os aspectos históricos da exploração das florestas no Brasil, a partir da colonização com a exploração do pau-brasil, em seguida será realizado um breve histórico sobre as leis de florestas, contextualizando a criação do Código Florestal de 1934 e do Código Florestal de 1965.

No terceiro tópico, o artigo fará um estudo comparativo entre o Código Florestal de 1965 e o Código Florestal e, ainda, analisar os fundamentos e o resultado das ADINS impetradas pela Procuradoria Geral da República e pelo Partido Socialismo e Liberdade.

E, por fim, o capítulo descreverá e analisará a decisão do Supremo Tribunal Federal nas respectivas Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

1 CONTEXTO HISTÓRICO DO CÓDIGO FLORESTAL: O LATIFÚNDIO COMO MARCA DA COLONIZAÇÃO BRASILEIRA

As primeiras atividades desde o século XV e XVI realizadas por portugueses e espanhóis genuínos invasores das terras dos diversos povos autóctones que aqui habitavam foi à exploração do pau-brasil, posteriormente batizado como *Caesalpinia echinata*. O pau-brasil foi a principal *commodity*² explorada no Brasil a partir do ano de 1503, em razão da quantidade desse tipo de madeira de

² As commodities são produtos extremamente comercializados no mundo cujos preços são estabelecidos pelo mercado internacional em função da oferta e da demanda global. Os exemplos de commodities são a exploração e comercialização de grãos, carne *in natura*, carvão vegetal, papel e celulose, de ferro-gusa, óleo de palma, madeira, artigos derivados de pecuária e biocombustíveis. (SIMÕES; CHAVES, 2017; ALMEIDA, 2012).

seiva avermelhada, cor de brasa. Nossas florestas, especialmente o pau-brasil, foram intensamente exploradas e traficadas por portugueses, espanhóis e franceses, a exploração era monopólio da coroa portuguesa, a qual podia outorgar a exploração a particulares desde que houvesse concessão do Governo Português. (PRADO, 2012, p. 24).

A forma histórica de regulação das florestas brasileiras favorece o latifúndio e atualmente a exploração da natureza por setores do agronegócio legalizando o desmatamento da vegetação nativa para atividades de agropecuária, de minérios e de madeiras.

Essa forma histórica teve início com a aplicação no território brasileiro pelo Estado Português do sistema das sesmarias, implantado em 1530, a época da expedição de Martim Afonso de Souza, a Sesmaria era um lote de terras distribuídos a um beneficiário, em nome do rei de Portugal, com objetivo de ocupar e cultivar as terras virgens. Esse sistema foi instaurado a partir da organização do território por capitânicas hereditárias que eram lotes de terras que dividiam o Brasil em 12 (doze) regiões paralelas à linha do Equador. (SILVA, 2006, p. 69).

O sesmeiro deveria trabalhar na terra e torná-la produtiva, deveria cultivar a terra por um prazo de 5 (cinco) anos e pagar impostos à Coroa. Com esse sistema de distribuição, surge o “*plantation*”, sistema utilizado na exploração europeia com uso de mão de obra escrava nas plantações, cujo objetivo era gerar produtos agrícolas com baixos custos nos latifúndios monocultores. (PETRY, 2013).

Os sesmeiros alugavam as terras a menores agricultores que não tinham direito sobre elas, era uma prática simulada de doação no sistema das sesmarias. Esses posseiros, a partir de 1822, tiveram as escrituras registradas em cartório e se firmaram como o único proprietário das terras. Apenas em 1850, surge uma lei

regulando direitos e deveres sobre os proprietários da terra, era a Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850, que dispõe sobre as terras devolutas do Império, essa Lei ficou conhecida como “Lei de Terras” que foi um importante reconhecimento da posse das terras doadas pela Coroa Portuguesa que estavam sob a posse de herdeiros e, portanto, consolidando legalmente o sistema do latifúndio (PETRY, 2013, p. 11).

Com a Lei de Terras, as terras, chamadas de “devolutas”, somente poderiam ser adquiridas pela compra no mercado de terras, o modelo de compra passou a ser a única forma de acesso à terra. Esse sistema aboliu em definitivo o regime de sesmarias, a Lei de Terras foi revogada pelo Estatuto da Terra de 1964. Mas o que se pode concluir desse episódio legislativo é a transformação da terra em mercadoria, graças à influência dos fazendeiros na formatação de leis no Estado brasileiro, com vistas unicamente ao atendimento dos interesses da grande propriedade. (BARCELOS; BERRIEL, 2009, p. 5).

É no contexto do latifúndio, de grande propriedade, que as primeiras leis ambientais e florestais surgem no Brasil. Em 23 de janeiro de 1934, por meio do Decreto n.º 23.793, Getúlio Vargas promulgou o Código Florestal Brasileiro, o qual surgiu no contexto de ampla expansão cafeeira que empurrava as florestas cada vez mais longe da área urbana. O Código Florestal de 1934 estabeleceu no art. 1º que as florestas se caracterizavam como bem de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo os direitos de propriedade com limitações, as normas do Código aplicavam-se tanto às florestas como às demais formas de vegetação. (AHRENS, 2012).

Uma novidade na regulação das florestas foi a obrigatoriedade do proprietário da área manter 25% da área de seus imóveis com mata original, mas não orientava a parte da terra que teria

que ser preservada, não precisava ser na margem dos rios. Outro problema do Código era que ele chegava a incentivar a retirada total das matas nativas, desde que um quarto da reserva de lenha fosse plantada, e não importava a espécie de árvores, mas apenas a garantia da produção de madeira para lenha e carvão, ou seja, poderia derrubar Araucária e replantar Eucalipto no seu lugar, alterando a espécie nativa da mata. (PETRY, 2013).

Em 1965, em plena Ditadura Militar, foi criado pela Lei n.º 4.771/1965, o Código Florestal Brasileiro, segundo Roriz (2013, p. 19) tinha por justificativa, por incrível que pareça, um caráter fortemente conservacionista, relatando preocupações com a manutenção do ciclo hidrológico, e “o modo de produção que degrada o solo, enchentes anormais, processos de desertificação e a futura escassez dos recursos naturais” (MONTEIRO FILHO, 1962). No entender de Igari e Pivello (2011), havia na época o entendimento de que a proteção ambiental conduziria a manutenção das atividades agropecuárias e garantiria melhor produção.

O Código Florestal (Projeto 1.876/99) elaborado pelo Deputado Sérgio Carvalho (PSDB-RO), membro da bancada ruralista, apresentou o projeto à Câmara em 19-10-1999. Esse projeto partiu da premissa de que a lei florestal gerava entrave à produção agropecuária e prejudicava os pequenos produtores rurais. No entanto, no projeto havia uma emenda que reduzia a área de preservação no país e possibilitava a regularização da situação de ocupações ilegais das Áreas de Preservação Permanente. As mais relevantes modificações relacionam-se às definições de reserva legal, áreas de preservação permanente, pequena propriedade rural, utilidade pública e interesse social e a incorporação de três instrumentos: a cota de reserva ambiental, o cadastro ambiental rural e o programa de regularização ambiental.

2 COMPARAÇÃO ENTRE A LEI 4.771/65 E A LEI 12.651/2012

A Lei n.º 4.771/1965 estabeleceu que as florestas “são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, exercendo-se direitos de propriedade com limitações”. Essa limitação ao direito de propriedade visa tratar diretamente situações de restrição do uso do solo em propriedades particulares, alterando o caráter irrestrito da propriedade privada instituído pela Constituição de 1946. O Código de 1965 institui áreas de preservação permanente (art. 2º e 3º) e proteção das florestas (art. 16).

Apesar do dispositivo inaugural da antiga legislação previsto no art. 1º estar praticamente se repetindo no art. 2º do novo Florestal, este possui fundamento duplo, ao mesmo tempo em que estabelece a proteção e o uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa em harmonia com a promoção do desenvolvimento econômico, estabelecendo princípios de difícil conciliação como florestas enquanto bens de interesse comum a todos os brasileiros, mas com o reconhecimento do papel da agropecuária na sustentabilidade, o que é um paradoxo, já que é notório o fato de que grande parte do desmatamento no Brasil é provocado pela necessidade de reorganização do solo e pela supressão da vegetação para agropecuária.

O Código considera as ações e omissões contrárias às disposições do Código como mero “uso irregular da propriedade”, o Código anterior previa que as ações e omissões são “uso nocivo da propriedade”, trazendo o Código pretérito maior rigor quanto à questão ambiental. Isso porque o que está irregular encontra-se apto a qualquer momento de ser regularizado, o que vai ao encontro da previsão de anistia contida no §4º e §5º do art. 59, que beneficia os proprietários que cometeram ilícitos ambientais relacionados à supressão irregular de vegetação praticados antes de 22 de julho de 2008, diferentemente da categorização de nocivo

que remete a um diagnóstico de prejuízo ao meio ambiente, cuja consequência seria a punição do infrator.

Este fenômeno legislativo de considerar “uso irregular da propriedade” traduz para Morato (2015, p. 335), o efeito de legalização das ocupações e das intervenções que já foram realizadas anteriormente à data mencionada, permitindo o Código a intervenção em biomas sensíveis como nos mangues e nos casos de desmatamento irregular.

Os conceitos de área de preservação permanente ficaram inalterados que é uma “área coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade e o fluxo gênico de fauna”. O Código Florestal manteve este conceito revelando aparentemente o mesmo intuito de limitar as alterações florestais, na medida em que a supressão florestal constitui uma exceção nestas áreas.

No entanto, foram tantas as exceções que a Lei n.º 12.651/2012 trouxe que ampliou as flexibilizações passando a quase figurar a supressão como regra, a exemplo do art. 61-A que permite a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008. Permitiu as mesmas atividades acima mencionadas no entorno de nascentes e olhos d’água, no entorno de lagos e lagoas naturais, obrigando apenas a recomposição de faixa marginal com largura mínima estipulada em lei, permitindo ainda a manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo logo, bem como a manutenção da infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris.

A regulação sobre reserva legal no Código Florestal sofreu consideráveis alterações. A reserva legal no conceito da Lei é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural

de uso produtivo ou alternativo; portanto, reserva legal é área de proteção em terras destinadas ao uso privado alternativo (SOUZA FILHO, 2015).

Segundo Leite (2015, p. 341), a reserva legal tem por função assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar na reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade.

A norma jurídica do código estabelece que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de reserva legal, sem prejuízo da aplicação das normas de Preservação Permanente, com os seguintes percentuais mínimos: na Amazônia Legal, 80% (oitenta por cento) no imóvel situado em área de florestas; no cerrado 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado; nos imóveis situados nos campos gerais, 20% (vinte por cento); nas demais regiões do país 20% a título de reserva legal.

Contudo, essa mesma norma traz uma série de flexibilizações não vista no Código anterior. Uma delas é a possibilidade do Poder Público reduzir a Reserva legal para até 50% (cinquenta por cento), para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e terras indígenas homologadas. Sendo que esta última parte “terras indígenas homologadas” foi objeto de ação direta de inconstitucionalidade, conforme veremos no tópico seguinte.

Outra forma de flexibilização da proteção que a Reserva Legal possui em relação ao meio ambiente foi a não exigência de Reserva Legal relativa às áreas adquiridas desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendi-

mentos de geração de energia elétrica. Por fim, não será exigida reserva legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas com objetivo de implantação e de ampliação da capacidade de ferrovias e rodovias.

Podemos traçar um paralelo entre as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais. As Áreas de Preservação Permanente destinam-se a proteção da vegetação em áreas sensíveis, sendo restritas quanto ao seu uso; enquanto as áreas de Reserva Legal há uma cota de vegetação natural, de tamanho variável que deve ser mantida na propriedade, podendo ser explorada mediante práticas sustentáveis.

Na versão original da lei antiga, as cotas de Reserva Legal eram de 50% para a Amazônia Legal e 20% para as demais regiões. Em 1995, motivado pelo aumento do desmatamento na Amazônia, o governo federal editou a Medida Provisória (MP) n.º 1.511, de 25 de julho de 1996, que alterou para 80% a cota de Reserva Legal na Amazônia Legal. Essa MP foi reeditada muitas vezes até que, em 2001, deu origem à MP n.º 2.166-67, que permitiu a redução da Reserva Legal na Amazônia Legal para 50% da área em imóveis que apresentassem zoneamento ecológico econômico. Permitiu, ainda, incluir a APP para cômputo da RL e, por fim, a compensação da RL em outras propriedades, desde que na mesma microbacia (ARAÚJO, 2011).

Pela Lei n.º 12.651/2012, pode ser instituída pelo proprietário ou possuidor de imóvel rural que mantiver Reserva Legal conservada e averbada em áreas superiores aos percentuais exigidos pela norma jurídica, poderá criar Cota de Reserva Ambiental (CRA) são títulos representativos de cobertura vegetal que podem ser usados para cumprir a obrigação de Reserva Legal em outra propriedade para compensar a falta de Reserva Legal em uma outra propriedade.

Na redação originária do revogado Código Florestal não havia tal instituto que fora criado apenas em 2001, pela Medida Provisória 2.166/2001, como Cota de Reserva Florestal, mas este instituto era mais restritivo do que o atual, pois era um título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais estabelecidos no dispositivo legal que previa a obrigatoriedade de instituição de reserva legal entre 20% a 80% da propriedade a depender da região do país e da tipologia florestal.

Outra previsão do Código Florestal foi a possibilidade de haver redução para fins de regularização, regeneração ou compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, para até 50% da propriedade, excluídas as áreas prioritárias para a conservação da biodiversidade, desde que seja a propriedade indicada pelo Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) estadual. Na redação originária do antigo Código Florestal não havia tal previsão, apenas com a Medida Provisória n.º 2.166/2001, houve uma redação semelhante, porém mais restritiva, pois não se limitava excluir tão somente as áreas prioritária para a conservação da biodiversidade, mas também excluía a redução em áreas de preservação permanente, em ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos.

O antigo Código Florestal proibia expressamente a supressão da vegetação da reserva legal, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, já a Lei n.º 12.651/2012 não proíbe expressamente a supressão, admite categoricamente a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovada pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

A grande novidade da Reserva Legal é a obrigatoriedade de ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento e planejamento ambiental e econômico.

A inscrição no CAR será feita mediante apresentação de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas da propriedade. Na posse, a área de Reserva Legal é assegurada por termo de compromisso firmado pelo possuidor com o órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e possui força de título executivo extrajudicial.

Souza Filho e Sonda et al. (2015, p.79) fazem pertinentes observações ao uso do CAR, para estes autores, o CAR ao se destinar a cadastrar áreas privadas, deixando de fora diversos povos tradicionais, como os povos indígenas e quilombolas, possibilitará sobreposições de cadastros de terras no mesmo espaço físico, bem como há o risco de terras devolutas serem declaradas como posse ou propriedade particular, ainda que de forma ilegítima.

No próximo item, analisaremos se as recentes alterações legislativas ofenderam ou não a Constituição Federal de 1988, tendo como parâmetro de análise os fundamentos jurídicos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (Adins) e Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADC) julgadas pelo Supremo Tribunal Federal.

3 DO MARCO CONSTITUCIONAL: DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E OS FUNDAMENTOS DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE SOBRE DISPOSITIVOS DO CÓDIGO FLORESTAL

A Constituição Federal de 1988 consagrou no art. 225 o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e faz referências explícitas à necessidade de preservação ambiental e restauração dos processos ecológicos essenciais, além da proteção da função da flora e da fauna.

Assim, resta-nos interrogar se as recentes alterações no Código Florestal vilipendiam ofendem ou não o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, isto é, essencial à sadia qualidade de vida e necessário às presentes e futuras gerações.

A alteração do Código Florestal para a flexibilização de seus instrumentos jurídicos de proteção das florestas ganharam impulso após a edição da Resolução n.º 3.545, editada pelo Banco Central, que passou a condicionar a liberação do crédito agropecuário à regularização ambiental das propriedades rurais e a publicação pelo Governo Federal do Decreto n.º 6.514/2008, que definiu multas e penalidades para propriedades que não tivessem sua reserva legal averbada no respectivo registro do imóvel.

Em relação à garantia do art. 225 da Constituição Federal de 1988, direito fundamental que todos possuem ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o processo legislativo foi moldado por propostas que tinham como objetivo desonerar os proprietários rurais dos deveres referentes à proteção das florestas e ainda “anistiar” ilegalidades cometidas num passado não tão remoto.

A Constituição Federal de 1988 previu a criação de espaços territoriais especialmente protegidos como um dos deveres do poder público para assegurar a aplicação prática da proteção do di-

reito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, prevista no art. 225, § 1º:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (BRASIL, 2016).

A Constituição Federal consagrou o dever geral de “não degradação”. Neste sentido, são percucientes as reflexões de Benjamin (2011, p. 90): “É dever inafastável, tanto pela vontade dos sujeitos privados envolvidos, como a pretexto de exercício da dis-

cricionariedade administrativa. Vale dizer: é dever que, na estrutura do edifício jurídico, não se insere na livre opção dos indivíduos, públicos ou não”.

A primeira inconstitucionalidade material encontrada no Código Florestal e devidamente fundamentada na ADI 4901, segundo Cureau (2013, p. 10) há um verdadeiro regime jurídico-constitucional dos espaços territoriais especialmente protegidos, contendo mandamentos explícitos vinculantes ao poder público e a coletividade.

Segundo Ferreira (2011, p. 256), é dever do Poder Público preservar e restaurar as condições fundamentais à existência, à sobrevivência digna e ao desenvolvimento dos seres vivos, por isso reconheceu processos ecológicos essenciais para garantir a proteção dos processos vitais que tornam possíveis as inter-relações entre os seres vivos e o meio ambiente.

Desse modo, a Procuradoria Geral da República em posição da qual compartilhamos reputou inconstitucional a redução da reserva legal em virtude da existência de terras indígenas e unidades de conservação no território municipal (art. 12, §§4º e 5º), pois prevê uma possibilidade real de diminuição da área de reserva legal.

Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

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

§ 1º Em caso de fracionamento do imóvel rural, a qualquer título, inclusive para assentamentos pelo Programa de Reforma Agrária, será considerada, para fins do disposto do caput, a área do imóvel antes do fracionamento.

§ 2º O percentual de Reserva Legal em imóvel situado em área de formações florestais, de cerrado ou de campos gerais na Amazônia Legal será definido considerando separadamente os índices contidos nas alíneas *a*, *b* e *c* do inciso I do caput.

§ 3º Após a implantação do CAR, a supressão de novas áreas de floresta ou outras formas de vegetação nativa apenas será autorizada pelo órgão ambiental estadual integrante do Sisnama se o imóvel estiver inserido no mencionado cadastro, ressalvado o previsto no art. 30.

§ 4º Nos casos da alínea *a* do inciso I, o poder público poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas

§ 5º Nos casos da alínea *a* do inciso I, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas. (BRASIL, 2012).

A perspectiva de redução das áreas de Reserva Legal diante do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é patentemente inconstitucional, especialmente do dever constitucional previsto no inciso VII de “proteção da fauna e da flora vedando práticas que coloquem em risco sua função ecológica” e no dever do Estado de “definir espaços territoriais especialmente protegidos”. Fundamentos estes amplamente utilizados na ADIN 4901. Contudo, em que pese tais fundamentos o Supremo

Tribunal, por maioria, reconheceram a constitucionalidade do art. 12, §4º e §5º do Código Florestal.

Quando à instituição de Cota de Reserva Ambiental prevista no art. 13, §1º da Lei n.º 12.651/2012, que é um título nominativo representativo de área de vegetação excedente decorrente da redução prevista no inciso I³, nativa cuja emissão de Cotas de Reserva Ambiental (CRA) será feita mediante requerimento do proprietário, após a inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental. Este título representativo de cobertura vegetal tem por objetivo utilização para cumprir obrigação de Reserva Legal em outra propriedade

O questionamento que se deu na Adin 4901 sobre a Cota de Reserva Ambiental era porque indubitavelmente tal área que exceda o mínimo de imposição normativa sobre a reserva legal será utilizada como compensação da reserva legal de outra propriedade, a qual deixará esta outra propriedade de cumprir o percentual de reserva legal. Neste contexto, haverá redução das áreas de Reserva Legal. Ao final do julgamento, o Supremo Tribunal Federal deu interpretação conforme a Constituição Federal de 1988 para permitir a compensação apenas em áreas com identidade ecológica.

A Adin 4901 também questionou o art. 15 da Lei n.º 12.651/2012, que permite o cômputo das Áreas de Preservação

3 Art. 13. Quando indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE estadual, realizado segundo metodologia unificada, o poder público federal poderá: I - reduzir, exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação da Reserva Legal 19 de imóveis com área rural consolidada, situados em área de resta localizada na Amazônia Legal, para até 50% (cinquenta por cento) da propriedade, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e os corredores ecológicos (BRASIL, 2012).

Permanente no cálculo do percentual de reserva legal, em imóveis de qualquer tamanho, tal disposição legislativa faz com que haja redução do número de áreas protegidas.

A Adin 4902 questionou a constitucionalidade do §3º do art. 7º do Código Florestal que ao estabelecer que a vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante, seja pessoa física ou jurídica. A isto inobstante, o §3º permitiu que os responsáveis pelo desmatamento irregular, realizado até 22 de julho de 2008, façam novos desmatamentos sem que tenham realizado a recomposição dos danos causados (CUREAU, 2013, p. 18).

Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. § 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.

§ 2º A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

§ 3º o caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no § 1º. (BRASIL, 2012).

A previsão normativa acima, segundo (CUREAU, 2013), ao isentar os causadores de danos ambientais da inequívoca obrigação de reparar o dano, sem que seja exigida a demonstração de

qualquer circunstância que signifique impedimento para o cumprimento deste dever caracteriza frontal violação ao art. 225, parágrafos 1º, 3º e 4º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2016). A análise da constitucionalidade deste dispositivo foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal em conjunto com a verificação da constitucionalidade do art. 59, §4º, que previa que no período entre a publicação do Código Florestal e a implantação dos Programas de Regularização Ambiental (PRAs) em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto tiver cumprido o termo de compromisso o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

O Supremo Tribunal Federal deu interpretação conforme a Constituição ao art. 59, §§4º e 5º, de modo a afastar, no decurso da execução dos termos de compromissos subscritos nos programas de regularização ambiental, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados antes de 22-7-2008, seja das sanções deles decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no §1º do art. 60 da Lei n.º 12.651/2012, segundo o qual “a prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva”. (BRASIL, 2012).

Do amplo conjunto de dispositivos questionados como inconstitucionais, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade apenas do art. 3º, VIII, “b” e parágrafo único do próprio art. 3º, vejamos os dispositivos efetivamente declarados inconstitucionais:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: (...)
V - pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos

e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3º da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006; (...)

VIII - utilidade pública: b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, estende-se o tratamento dispensado aos imóveis a que se refere o inciso V deste artigo às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, bem como às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território. (BRASIL, 2012).

O Código em diversas passagens utiliza o termo “utilidade pública” para criar exceções no dever geral de preservação das áreas de preservação permanente. Esse dispositivo foi julgado inconstitucional, na parte em que utiliza as expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, contidas no art. 3º, VIII, b, do Código Florestal. O que lamentamos é que não foi estendida a inconstitucionalidade da expressão “bem como mineração”, permitindo-se, então, a mineração, exceto de areia, argila, saibro e cascalho.

Outras expressões julgadas inconstitucionais foram às expressões “demarcadas” e “tituladas”, isto em relação às terras indígenas e áreas dos povos e comunidades tradicionais, haja vista que a restrição às terras indígenas “demarcadas” decorrente da extensão do tratamento diferenciado para a “pequena propriedade ou posse rural familiar”. O Supremo Tribunal Federal declarou

a inconstitucionalidade das expressões “demarcadas” e “tituladas” para que estas áreas recebam tratamento diferenciado previsto em lei, independentemente da titulação ou demarcação, isto porque, a titulação dos territórios tradicionais apesar de representar uma segurança jurídica aos povos, mas também é uma “formalidade” de caráter declaratório (e não constitutivo). Dito de outro modo, segundo Cavalcante (2018) mesmo sem a titulação ou sem a demarcação, tais territórios já existem e devem receber tratamento diferenciado independentemente das formalidades, neste ponto acertou o Supremo beneficiando os povos indígenas e as comunidades tradicionais.

Em relação aos demais dispositivos impugnados, o Supremo Tribunal Federal variou em considerá-los constitucionais ou em realizar uma interpretação conforme a Constituição, como foi o caso do art. 3º, XVII e o art. 4º, IV (BRASIL, 2016), para fixar a interpretação de que os entornos das nascentes e dos olhos d’água intermitentes configuram área de preservação permanente, com intuito de proteger não apenas as áreas de preservação permanente em si, mas os entornos das nascentes e dos olhos d’água intermitentes.

Em geral, o Supremo Tribunal Federal optou por uma atuação minimalista, com vistas a interferir o mínimo possível no novo Florestal, e procurou reafirmar o discurso de compatibilização das políticas públicas ambientais com outros fatores como mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos. No entanto, aplicou essas categorias de forma vaga e impressiva sem evidenciar com base na realidade como que se dá na prática esta compatibilização. Que tipo de mercado de trabalho se forma com a exploração maior da natureza? Ou o que é desenvolvimento social neste contexto?

CONCLUSÃO

O contexto jurídico que estamos vivendo no Brasil é de retrocesso de direitos em diversos campos, o Código Florestal não é diferente, fruto da articulação da bancada ruralista flexibilizou diversos pontos da Lei n.º 4.4771/65, permitindo uma diminuição das áreas de Reserva Legal.

Tais flexibilizações das normas constitucionais sobre as áreas especialmente protegidas possuem relação com a história da exploração do pau-brasil e dos recursos madeireiros. A Constituição Federal de 1988 que institui o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi um contraponto histórico em relação ao Constitucionalismo brasileiro, cujos sinais de que algo diferente poderia surgir vieram com a Lei n.º 9.868/1981 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

No entanto, com o passar dos anos a bancada ruralista foi se rearticulando e ganhando cada vez mais espaço no Congresso Nacional, como bem observou a pesquisa de Petry (2003), e fez com que as mudanças legislativas ocorressem sob o fundamento questionável de maior “desenvolvimento econômico”, o qual no Brasil não é sinônimo de distribuição de renda e repartição de riquezas.

O Supremo Tribunal Federal quando teve a oportunidade de fazê-lo manteve a maioria das normas jurídicas impugnadas, sob o velho discurso da compatibilização entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico, mesmo discurso expresso no Código Florestal mantendo-se a natureza objeto de compensações, reduções em sua área de proteção e flexibilizações de todo o tipo.

Insistiu o Supremo Tribunal Federal no velho discurso de que a proteção ambiental deve conviver com a proteção do desenvolvimento trazendo à tona um cenário de escassez e que o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente não são políticas antagônicas.

No entanto, esse discurso parece bastante raso, pois diversos autores têm aprofundado essa discussão como Enrique Leff, Henry Acselrad que trata da justiça socioambiental reivindicada por movimentos sociais, Alfredo Wagner Berno de Almeida que aborda dentre diversos temas, o tema das agroestratégias empresariais e a flexibilização dos direitos territoriais, o Juan Martínez Alier, com o “ecologismo dos pobres”, ou seja, como que as populações mais carentes são afastadas nos núcleos urbanos mais atraentes e vão para as áreas ambientalmente mais degradantes, a flexibilização das normas de proteção em benefício não do desenvolvimento, mas de grupos econômicos privilegiados que exploram a natureza para fins de enriquecimento pessoal e da empresa agrícola.

O Código Florestal em relação aos diversos institutos constitui um retrocesso em relação ao antigo Código Florestal e a Constituição Federal de 1988, na prática faz com que haja diminuição e flexibilização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição Federal de 1988.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. *Territórios e territorialidades específicas na Amazônia: entre a “proteção” e o “protecionismo”* Caderno CRH, v. 25, n. 64, enero-abril, 2012.

ARAÚJO, S. M. V. G. Origem e principais elementos da legislação de proteção à biodiversidade no Brasil. In: GANEM, R. S. (org.). *Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

AHRENS, Sérgio. **O “novo” Código Florestal Brasileiro. Conceitos Jurídicos fundamentais**. Disponível em: <http://www.ambientalbrasil.com.br/florestal/download/SAherensCodigoFlorestal.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2018.

BARCELOS, E. Á da S. BERRIEL, M.C. *Práticas Institucionais e grupos de interesse: a geograficidade da Bancada Ruralista e as estratégias hegemônicas no Parlamento Brasileiro*. XIX Encontro nacional de geografia agrária, São Paulo, 2009.

BENJAMIM, Antônio Herman V. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. In: CANOTILHO, J.J Gomes e LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jul. 2018.

BRASIL. *Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília: Presidência da República: 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 18 jul. 2018.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. *Informativo Comentado n.º 892-STF, 7-3-2018*. Disponível em: www.dizerodireito.com.br. Acesso em: 8 jul. 2018.

CUREAU, Sandra. ADI 4901. *Petição Inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3901 e 3902*. Procuradoria Geral da República. Ministério Público Federal, 2013.

FERREIRA, Heline Sivine. *Política Ambiental Constitucional*. In: CANOTILHO, J.J Gomes e LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*, 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

IGARI, A.T.; PIVELLO, V.R. *Crédito Rural e Código Florestal: irmãos como Caim e Abel? Ambiente e sociedade*. Scielo Brasil, 14(1), jun. 2011.

JÚNIOR, Caio Prado. *A História Econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

MONTEIRO FILHO, A. *Exposição de motivos*. Série documentária n° 23. Serviço de informação Agrícola do Ministério da Agricultura, Rio de Janeiro, 1962.

MORATO, José Rubens Leite. *Curso de Direito Ambiental*. 3. ed. EDITORA: Saraiva, 2015.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. *Os direitos dos povos e comunidades tradicionais perante o novo regime jurídico de proteção das florestas no direito brasileiro*. Projeto de Pesquisa apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade Federal do Pará, 2017.

PETRY, Cássio André. *A atuação da Bancada Ruralista nas votações de Projetos relacionados ao Novo Código Florestal Brasileiro durante o Governo Dilma*. 2013. 48 f. Monografia (Bacharel em Ciências Sociais) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

RORIZ, Pedro Augusto Costa. *Como o novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) afeta o desmatamento no município de Boca do Acre - AM*. 2013. 88 f. Dissertação (Ciências de Florestas Tropicais (CFT)) - Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, 2013.

SILVA, José Afonso de. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIMÕES, Jorge M.; CHAVES, Marcelo S. et al. *A demanda mundial pelo minério de ferro amazônico*. Revista Espacios. v. 38, n. 36, año, 2017.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; SONDA, Claudia et al. *Cadastro ambiental rural (car) e povos tradicionais*. R. Fac. Dir. UFG, v. 39, n.1, p. 77 - 91, jan. / jun. 2015.

REFLEXÕES CRÍTICAS ACERCA DO CÓDIGO FLORESTAL: MERCANTILIZAÇÃO DA TERRA E INCONSTITUCIONALIDADES

Evilhane Jum Martins

Nathália Tavares de Souza Almeida

RESUMO

A presente pesquisa objetiva analisar criticamente a legislação de florestas, a fim de verificar suas implicações no processo de ressignificação da terra. Parte-se do seguinte problema: a partir de percepções críticas acerca da legislação de florestas, quais os limites e as possibilidades para que a Lei n.º 12.651 de 2012 se configure como protagonista legal do processo de ressignificação da terra? Para responder a problemática referida, a metodologia se sustenta no trinômio: Teoria de Base/Abordagem, Procedimento e Técnica. Como teoria de base, utilizou-se a perspectiva sistêmica. No que tange ao procedimento, utilizou-se a pesquisa bibliográfica e, como técnica, a produção de fichamentos e resumos estendidos.

Palavras-chave: Código Florestal. Desenvolvimento. Retrocesso.

ABSTRACT

The present research aims to critically analyze the forest legislation in order to verify its implications in the land re-signification process. Part of the following problem arises: Based on critical perceptions about forest legislation, what are the limits and possibilities for Federal Law 12.651/2012 to be the legal protagonist of the land re-signification process? To answer this problem, the methodology is based on the trinomial: Theory of Basis / Approach, Procedure and Technique. As a basic theory, the systemic perspective was used. As far as the procedure was concerned, bibliographic research was used and, as a technique, the production of extended abstracts and files.

Keywords: *New Forest Code. development. Retrogression.*

INTRODUÇÃO

Os problemas advindos da Lei n.º 12.651 de 2012 ultrapassam os limites meramente jurídicos para alcançar transformações

de caráter economicista no campo social, econômico, ambiental e político. Em função do seu caráter sistêmico, o Código Florestal adjetiva-se como ponto paradigmático para a (in)efetividade do socioambientalismo no Brasil, indo na contramão dos regramentos constitucionais acerca do assunto.

Tendo como base tais constatações, a presente pesquisa objetiva analisar criticamente a legislação de florestas, a fim de verificar suas implicações no processo denominado como “ressignificação da terra”. Para tanto, a investigação sustenta-se no seguinte questionamento: a partir de percepções críticas acerca da legislação de florestas, quais os limites e possibilidades para que a Lei n.º 12.651 de 2012 se configure como protagonista legal do processo denominado como ressignificação da terra?

A fim de responder a questão proposta, a metodologia empregada sustenta-se no trinômio: Teoria de Base/Abordagem, Procedimento e Técnica. Como Teoria de Base/Abordagem, utilizou-se a perspectiva sistêmica, conectando diversos ares do saber como Direito Socioambiental, Ecologia Política e Sociologia com a finalidade de realizar conjecturas e hipóteses acerca de uma questão que possui caráter jurídico, mas não tão somente jurídico. Como procedimento, utilizou-se a consulta bibliográfica, com foco em documentos, doutrinas e artigos científicos sobre o assunto disponíveis em fonte impressa ou digital. No que tange a técnica, utilizou-se a construção de fichamentos e resumos estendidos.

Sob tais paradigmas, a presente investigação é constituída por duas seções sistematicamente interligadas. Inicialmente, analisa-se o cenário discursivo e geoeconômico construído para a discussão, aprovação e aplicação da legislação de florestas. Após, verificam-se suas principais disposições e efeitos, os quais contrariam disposições constitucionais e regramentos internacionais, culminando então no processo de significação da terra.

1 PRECEDENTES POLÍTICOS E GEOECONÔMICOS DO CÓDIGO FLORESTAL

A contemporaneidade brasileira vem sendo marcada por um conglomerado de transformações concernentes ao cenário socioambiental. Se por um lado, o Brasil tornou-se signatário de vários tratados e convenções internacionais⁴ que tem como foco a proteção intergeracional da sociobiodiversidade, por outro, a valoração econômica desta mesma sociobiodiversidade vem direcionando o seu porvir, por meio de mecanismos desenvolvimentistas que atendem interesses outros que não àqueles disciplinados na ordem internacional em prol do socioambientalismo.

O fato é que, nas palavras de Enrique Leff, “As estratégias fatais de capitalização da natureza penetraram o discurso oficial das políticas ambientais e de seus instrumentos legais e normativos” (2006, p. 144). Sob esse prisma é que se vislumbram os aspectos norteadores da criação e aplicação da Lei n.º 12.651 de 2012, o Código Florestal, refletidos sobretudo nas discussões que pressupuseram a norma, engendradas hegemonicamente pela bancada ruralista.

Assim, é necessário frisar que o clímax criado, quando do início das discussões acerca do Código Florestal, ainda que se tenha conhecimento de seus objetivos desenvolvimentistas intrínsecos, foi um momento crucial para a possibilidade de se discutir hipóteses de evolução da norma florestal alinhadas à função social da propriedade e ao socioambientalismo no Brasil. Era o momento

4 O código Florestal é a legislação pertinente para estabelecer normas gerais sobre a proteção da vegetação, definição de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, sobre a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios nas florestas, além de prever instrumentos econômicos e financeiros para o alcance dos objetivos propostos. (FILHO; OLIVETTE, 2017, p. 239).

propício de transição de uma legislação de florestas com embasamento desenvolvimentista, como era o Código Florestal de 1965⁵, para um Código Florestal com embasamento socioambiental, à luz das normativas internacionais então vigentes:

Entretanto, nenhum avanço da ciência ocorrido nessas quase cinco décadas (1965-2015) foi considerado e muito menos incorporado quando se debateram mudanças na legislação que deveria proteger os ecossistemas brasileiros. O texto da atual Lei Florestal (2012) continuou aferrado a um estudo produzido nos idos de 1965, perdendo a oportunidade única de colocar a questão em patamares mais modernos e científicos. Desde pelo menos o final da década passada, trabalhos científicos abriram novos horizontes para avaliar a vertente ambiental dos processos produtivos complementando e enriquecendo seu reducionismo econômico, com destaque para as valorações dos serviços ecossistêmicos. (FILHO; OLIVETTE, 2017, p. 260).

Veja-se que o regramento de florestas antecedente teve como norte para a sua elaboração a necessidade de ocupação de áreas no interior do país visando impulsionar o crescimento econômico brasileiro arquitetado pelo governo militar a partir das regras provindas do Código Florestal de 1934, fruto da Era Vargas. Todavia, discutir democraticamente a legislação florestal foi uma oportunidade que o Brasil teve tão somente em 2012, momento em que poder-se-ia redesignar o curso do socioambientalismo no país por meio de seu alinhamento com os reais anseios dos povos, das comunidades tradicionais e da biodiversidade brasileira.

No entanto, o que ocorreu na verdade foi que “quase não hou-

⁵ O regramento de 1965, editado durante o período de governo militar, possuía uma preocupação com os limites territoriais nacionais. Quando da sua edição, o Brasil preocupava-se em ocupar a Amazônia e o Cerrado, inclusive por incentivo governamental, autorizando muitos desmatamentos em prol do desenvolvimento agropecuário brasileiro. (FILHO; OLIVETTE, 2017, p. 241).

ve disposição de discutir cientificamente essa legislação: o que de fato seria necessário para a manutenção e melhoria dos serviços ambientais, conforme os classifica a ONU⁶ (FILHO; OLIVETTE, 2017, p. 260).

O surgimento de discussões inerentes a uma possível modificação da legislação de florestas visando flexibilizar instrumentos normativos fundamentais para a proteção ambiental ganham espaço no ano de 2009, com a criação da Comissão Especial para a reforma do Código Florestal, na Câmara dos Deputados. O discurso hegemônico apto a justificar tais mudanças tinha como sustentação o fato de que era necessário que se regulamentasse uma realidade já consumada, visto que as disposições florestais vigentes até então colocavam diversos agricultores na ilegalidade. Assim, com o objetivo de legalizar o que até então era ilegal, a bancada ruralista pretendia naturalizar a situação posta por meio de uma inversão legislativa⁷ (BARRETOS, 2013, p. 22):

6 Para que essa legislação pudesse vir a ser efetiva, deveriam ter sido incorporados conceitos gestados à luz da ciência, e previstas também revisões periódicas para agregar avanços posteriores. Discutiram-se metragens de margens de rio, leito regular ou maior vazão, percentuais de reserva florestal por propriedade, com ou sem incorporação de APP, quanto teria que ser recomposto ou não, quem ficaria isento do cumprimento das obrigações, a partir de que data. Foi um contrassenso para um país tão diverso quanto o Brasil. Assim, nas alterações que foram feitas em 2012, salvo melhor juízo, não se aproveitou a oportunidade para avançar efetivamente na legislação ambiental (FILHO; OLIVETTE, 2017, p. 260).

7 Eis a lógica que orientou as reformas na Nova Lei Florestal, a fim de que a proteção do meio ambiente não “atrapalhasse” as atividades econômicas e assim a criação dos regimes de anistia ambiental, áreas consolidadas e regularização dos passivos ambientais nesses imóveis rurais – esta foi a “face” do Código que tomou o debate público. Entretanto, passou longe desses debates sobre o Código Florestal o seu Capítulo X, no qual se faz surgir na ordem jurídica brasileira os primeiros mecanismos de financierização dos bens comuns – operando uma virada no sistema normativo de proteção ambiental: do sistema de “comando e controle” para a lógica da “compensação ambiental” (BARRETOS, 2013, p. 22-23).

Em 2008, duas medidas contribuíram para aumentar a pressão pela reformulação do Código Florestal. A primeira foi a edição da Resolução nº 3.545, de 2008, do Banco Central, que passou a exigir documentação para comprovar a regularidade ambiental para fins de financiamento agropecuário no bioma Amazônia. A segunda foi a edição do Decreto nº 6.514, de 2008, que passou a exigir a regulamentação da Reserva Legal e definiu multas para o caso de não efetivação da averbação. O Decreto 6.514 estabeleceu as sanções penais e a data para o início dessas medidas (art. 55). O prazo, inicialmente previsto para 22 de julho de 2008, foi prorrogado algumas vezes, sendo que a penúltima alteração estabelecia a data de 11 de junho de 2011 (Decreto nº 7.029, de 2009). Essa data-limite tensionou sobremaneira o processo e foi usada para apressar a tramitação da matéria no Parlamento, especialmente devido ao argumento de que os pequenos agricultores seriam responsabilizados criminalmente caso o Decreto entrasse em vigor. Esse foi o argumento utilizado para pressionar o Governo Federal, levando à edição do Decreto nº 7.640, em 2011, prorrogando a vigência do Decreto 6.514, de 2008, para 11 de abril de 2012, novamente prorrogada para 11 de junho de 2012, por meio do Decreto nº 7.719/2012. O argumento sobre a necessidade de regularizar um fato ou situação consumada foi utilizado à exaustão para justificar as propostas de alteração no Código Florestal. Ao longo da discussão e tramitação da matéria, tanto parlamentares como setores da sociedade defenderam mudanças, como se o problema fosse a legislação em vigor, e não as ações à revelia dela. As afirmações do deputado Aldo Rebelo explicitam tal intenção ao declarar que a Câmara deveria votar as alterações “[...] para responder a necessidade inadiável: a adequação da legislação atual, que põe na ilegalidade praticamente 100% dos pequenos e médios agricultores do País.” (REBELO, 2011 – ênfases nossas) (BARRETOS, 2013, p. 228).

Nesse sentido, os efeitos diretos do Código Florestal prestaram-se tão somente a gerar insegurança alimentar e afastar a aplicação de preceitos relacionados à função social da terra, visto que as razões para modificação normativa nunca estiveram ligadas

com a questão da sustentabilidade ou da preservação de espécies. Ao contrário, “a redução das Áreas de Preservação Permanente (APPs) ou da Reserva Legal – quando não de sua total supressão – partem do princípio de que a natureza é um empecilho ao desenvolvimento, entendido apenas como crescimento econômico” (SAUER, 2003, p. 285), portanto visando tão somente a expansão de áreas próprias para a produção de monoculturas e pecuária enquanto pilares do agronegócio e dos grandes produtores rurais⁸.

O parecer do então relator Aldo Rebelo do Projeto de Lei n.º 1876 de 1999, que posteriormente iria se converter na Lei n.º 12.651 de 2012 demonstra de forma clara e precisa a forma pela qual o argumento ruralista hegemônico se perfectibilizou, a fim de construir “discursos de verdade” que justificassem e alicerçassem o desenvolvimentismo impregnado nas intenções exclusivistas da bancada ruralista, do agronegócio⁹. Interessante, neste momento, observar como a construção discursiva atua enquanto pressuposto das relações de poder que são estabelecidas na contemporanei-

8 Sustentadas por princípios avessos a qualquer preservacionismo, as propostas e a defesa de mudanças têm como justificativa a necessidade de manter ou ampliar a área de cultivo para a agropecuária, aproveitando as oportunidades de negócios e dando maior competitividade ao setor. Em outras palavras, justificam-se para não “escorraçar plantações” e “colocar mata no lugar” (REBELO, 2011a) (SAUER, p. 286).

9 No contexto dos embates sobre o Código Florestal, os argumentos em defesa de uma desobrigação de proteger e preservar o meio ambiente, no entanto, não se restringem apenas à reafirmação do direito (individual e absoluto) da propriedade da terra (e a conseqüente indenização de qualquer processo de conservação que transcenda os interesses privados). Diferentemente de um bem comum, um lugar de vida (noção corrente para a definição de território), terra é, explícita ou implicitamente, sempre e exclusivamente, associada à categoria de meio (e lugar) de produção. Essa perspectiva, como meio de produção e mercadorias, autoriza a senadora a afirmar que Reserva Legal e APP são ônus porque retiram “[...] competitividade dos agricultores em comparação a outros países do mundo” (ABREU, 2011) (SAUER, 2003, p. 297).

dade: veja-se que o referido parecer, “dedicado aos agricultores brasileiros” (1999, p. 02) estabelece o fundamento para aprovação de uma nova legislação florestal mais branda da seguinte forma:

Examinando-se o Código de 1965, percebe-se que os problemas não devem ser buscados nos seus princípios, mas sim nas absurdas alterações que sofreu em anos recentes, que o tornaram uma caricatura de si próprio, um arremedo de seu espírito original. Bem ou mal, o Código Florestal votado em 1965, em pleno governo militar, foi submetido ao crivo de juristas de espírito público e à aprovação do Congresso Nacional. É paradoxal que em plena democracia ele tenha sido completamente alterado por decretos, portarias, resoluções, instruções normativas e até por uma medida provisória que virou lei sem nunca ter sido votada. É verdade ainda que o próprio Estado foi o primeiro a negar a aplicação da lei, a desrespeitá-la, fomentando o seu descumprimento. As alterações tornaram de tal forma a legislação impraticável que o presidente da República adiou por decretos – o último deles com validade de dezembro de 2009 até junho de 2011 – a entrada em vigor de alguns de seus dispositivos. A legislação põe na ilegalidade mais de 90% do universo de 5,2 milhões de propriedades rurais no País. Atividades inteiras viram-se, do dia para a noite, à margem da lei, submetidas às pressões e sanções dos órgãos ambientais e do Ministério Público. Homens do campo, cumpridores da lei, que nunca haviam frequentado os tribunais ou as delegacias de polícia, viram-se, de repente, arrastados em processos, acusações e delitos que não sabiam ter praticado. Houve casos de suicídio, de abandono das propriedades por aqueles que não suportaram a situação em que foram colhidos. Combinados, os dispositivos legais existentes podem transformar em crime ambiental o próprio ato de viver. Percorrendo o labirinto legal de milhares de normas entre leis, portarias, instruções normativas, decretos, resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e legislações estaduais, a autoridade ambiental ou policial pode interpretar como crime ambiental a simples extração de uma minhoca na margem de um riacho, a tradição indígena e camponesa de fermentar

a raiz da mandioca usando livremente o curso d'água, a extração do barro para rebocar as paredes das casas de taipa dos moradores da roça, a extração do pipiri para a confecção das tradicionais esteiras do Nordeste ou as atividades seculares das populações ribeirinhas por toda a Amazônia (REBELO, 1999, p. 04).

A arte de produzir a verdade mediante um discurso que exclui por meio de argumentos aparentemente inclusivos é capaz de iludir, induzir opiniões e garantir apoio de indivíduos submetidos ao agente de poder, ainda que a verdade produzida lhes seja altamente prejudicial. É sob essa perspectiva que o percurso legislativo percorrido pelo novo Florestal se perfectibiliza com sucesso, por meio de uma ampla e consistente construção de verdades que legitimam e consolidam o agente de poder, de acordo com as lições de Michel Foucault.

Ao tratar do assunto, o autor faz o seguinte questionamento: “Se o poder fosse somente repressivo, se não fizesse outra coisa a não ser dizer não, você acredita que seria obedecido?” (FOUCAULT, 2014, p. 08). Daí a necessidade de as relações de poder obterem o apoio hegemônico por meio de verdades incontestes, que conquistam hegemonicamente, mas beneficiam tão somente os próprios atores do poder, segundo o autor “o que faz com que o poder se mantenha e que seja aceito é simplesmente que ele não pesa só como uma força que diz não, mas que de fato ele permeia, produz coisas, induz ao prazer, forma saber, produz discurso” (FOUCAULT, 2014, p. 08).

Sauer alerta que a lógica desenvolvimentista impregnada no discurso hegemônico que induz o advento do Código Florestal parte da naturalização de uma situação dada, o que, segundo o autor, resume-se pela expressão “legalizar a ilegalidade”. Acontece que, para que se pudesse legalizar a ilegalidade, se utilizou da situação referente aos pequenos e médios agricultores como justi-

ficativa, como desculpa para então sensibilizar a opinião pública, ocultando-se que, na verdade, não é aí que se encontra o maior passivo ambiental (SAUER, 2003, p. 288), o que, de acordo com Foucault, configurar-se-ia como uma verdadeira rede produtiva das relações de poder, que “atravessa todo o corpo social muito mais do que uma instância negativa que tem por função reprimir”¹⁰ (FOUCAULT, 2014, p. 08).

A intencionalidade prevista, desde a formação da norma até a formulação de fundamentos para a sua aplicação, reside claramente na abertura de possibilidades para a instauração de uma economia verde no Brasil, juntamente com uma “carta branca” para o agir do agronegócio. O então Deputado Federal Ivan Valente, quando de seu voto em separado desfavoravelmente ao projeto de lei que desaguou na Lei n.º 12.651, refere de modo preciso tais aspectos:

O cerne do problema apresentado pelo “relatório Aldo Rebelo” reside na opção por um modelo de desenvolvimento atrasado, insustentável, apresentado através de um mix de Thomas Malthus, James Cameron e Josué de Castro, descritos conceitualmente em contexto de completo descompasso real com a proposta apresentada, digna da desordem que o relatório causaria na legislação ambiental brasileira. Com essa escolha conceitual para compor o relatório, fica legitimado o determinismo excludente que põe em risco a própria existência da humanidade. O relatório de Aldo

10 Quero dizer que em uma sociedade como a nossa, mas no fundo em qualquer sociedade, existem relações de poder múltiplas que atravessam, caracterizam e constituem o corpo social e que estas relações de poder não podem se dissociar, se estabelecer nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação e um funcionamento do discurso. Não há possibilidade de exercício do poder sem uma certa economia dos discursos de verdade que funcione dentro e a partir desta dupla exigência. Somos submetidos pelo poder à produção da verdade e só podemos exercê-lo através da produção da verdade. (FOUCAULT, 2014, p. 101).

Rebello traça um percurso teórico inverso até mesmo ao pensamento marxista, que no passado defendia, pois o próprio processo de constituição de valores, o valor-de-uso, o valor-trabalho formado pelo tempo socialmente necessário, “remete a um fundo ontológico e epistemológico, a um conceito de natureza como base de objetividade de processos materiais”. (LEFF, 2006). O conceito de natureza em Marx, dessa forma, remete a uma categoria ontológica transitória que permitiria compreender a totalidade do mundo, jamais portanto, seria objeto de esforços reducionistas de enquadramento do meio ambiente a partir das necessidades de produção de mercadoria e valor por grupos econômicos, sejam eles nacionais ou estrangeiros, conforme tenta demonstrar o “relatório Aldo Rebello”. (CARVALHO, 1999, p. 18).

Tendo em vista os argumentos apresentados, procurou-se, nesta primeira seção, evidenciar, nas palavras de Foucault, “o que rege os enunciados e a forma como estes se regem entre si para constituir um conjunto de proposições aceitáveis cientificamente” (FOUCAULT, 2014, p. 05). Ou seja, no que tange ao Código Florestal, o regime interior de poder responsável pela aprovação e aplicação de uma legislação em desconformidade com os diversos avanços jurídicos que o Brasil teve até então referentes ao socioambientalismo, que privilegia ações desenvolvimentistas em total desacordo com a identidade sociobiodiversa brasileira, mas em total consonância com os objetivos geoeconômicos que rondam a expansão do agronegócio e a desconsideração de aspectos socioambientais no território brasileiro. A partir desse momento, as linhas seguintes dedicar-se-ão a observar as principais implicações sociojurídicas das perspectivas geoeconômicas que rondam a aplicabilidade do Código Florestal.

2 O CÓDIGO FLORESTAL E A RESSIGNIFICAÇÃO DA TERRA

Existe uma dinâmica percebida de forma global que impu- ta várias alterações na regulação socioambiental em diversos pa-

íses. Regida por interesses mercantis, na seara ambiental acaba por transpor os patamares já consolidados de proteção e culmina com violação de direitos garantidos constitucionalmente. Após a promulgação da nova legislação de florestas muito fora debatido sobre quais seriam seus avanços e retrocessos e sobre as incursões da legislação ambiental brasileira em introduzir mecanismos mercadológicos como regulação.

O Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012) sancionado em 25 de maio de 2012 mudou as normas que regulamentam onde e como podem ser exploradas as regiões de vegetação nativa no país, flexibilizando as restrições de uso da terra.

A lei de florestas precisa proteger áreas sensíveis nas áreas privadas como margem de rios, por exemplo, o que faria mediante regulação das Áreas de Preservação Permanentes (APP), e proteger também a biodiversidade local por meio da Reserva Legal (RL), para que assim se previna graves problemas ambientais como erosão de solo, assoreamento de rio, desmatamento, etc.

Ao Estado caberia fiscalizar e punir, bem como obrigar a quem estiver irregular a recuperar as áreas. A Reserva Legal desmatada, por exemplo, deveria ser recuperada, tendo no antigo código um prazo bem extenso, mas com a nova regulação não há expressa exigência para a obrigação, quando se fala de pequenos imóveis, por exemplo, surgindo brechas para que grandes propriedades burlam a lei se imiscuindo como se fossem várias pequenas. Cumpre ressaltar que as áreas com grande sensibilidade ambiental que deveriam ser protegidas não dependem de quantos hectares constam no registro do imóvel.

A Reserva Legal é a área dentro da propriedade rural coberta por vegetação que pode ser explorada economicamente de forma sustentável, de modo a preservar a fauna e flora nativa. Essa área não pode ser desmatada, mas sim pode ser usada, tal como,

para extração de madeira sustentável, respeitando o percentual correspondente da região. A área da reserva legal depende do bioma e em que propriedade está inserido e pode variar entre 20% da propriedade até 80%.

Outro ponto chave é Área de Preservação Permanente, conceito também afetado pelas inovações do código. Nessa área não pode haver exploração econômica, pois nela a função é de proteger a biodiversidade. As regiões sensíveis como as nascentes e bordas de rio, os entornos de lagos, topos de morros, encostas, restingas e dunas, os manguezais e as bordas de chapadas e tabuleiros são identificadas como APP's.

Dentre as alterações trazidas que significam notória flexibilização da proteção florestal estão a anistia de multas, a redução de áreas protegidas e a diminuição de recomposição vegetal. No código, as multas para quem desmatou áreas protegidas (APP ou Reserva Legal) até 22 de junho de 2008 seriam anistiadas, inovando onde o legislador não poderia e criando precedentes e insegurança jurídica fomentando/autorizando o desmatamento sem responsabilização e senso de comunidade, uma vez anistiado em vez de puni-lo. Ademais, ao já incluir no cálculo da Reserva Legal, também, a própria área de APP diminui a área total protegida da propriedade. Existe ainda a possibilidade de redução do tamanho da Reserva Legal na Amazônia legal, de 80 % para 50%, desde que com autorização dos órgãos competentes.

Outro ponto que importa em redução das áreas protegidas é o cálculo das APPs em beiras de rio que passou a ser feito a partir do leito regular do rio e não em relação ao leito maior como feito anteriormente.

A recomposição da vegetação é uma questão nodal na proteção florestal, e no Código Florestal, nas áreas protegidas por Reserva Legal ou APP que tenham sido desmatadas, há a isenção da

necessidade de recomposição para pequenas propriedades, não mais havendo obrigação de serem recompostas pelos donos, com o plantio de espécies nativas, o que importa na redução das áreas desmatadas que precisam ser reflorestadas.

Sendo assim, o objetivo de ter uma legislação florestal se esvaziou. Esse esvaziamento é o próprio descompasso entre necessidade pública e agenda privada capitalista que se apodera do legislativo para desenhar um alvo na floresta como recurso particular, e impune de um olhar exploratório/colonizador/abusivo.

Outro elemento que fomenta discussões sobre o Código Florestal é o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Seria a primeira fase no processo de regularização ambiental das propriedades rurais privadas.

Outro ponto da lei é a Cota de Reserva Ambiental (CRA) que seria um título emitido a quem tiver excedente de área de Reserva Legal, esse mesmo ativo florestal poderia ser negociado com outro dono de terra que tem uma reserva insuficiente e essas cotas seriam transacionadas na Bolsa de Valores.

O tema sobre a proteção da vegetação nativa vem sendo discutido há muito tempo, mas como o novo diploma legal, a preocupação versa sobretudo em relação à flexibilização da tutela ambiental e à transferência do poder regulatório para as mãos do mercado em detrimento do poder público:

reitera-se que a escassez dos recursos e qualidades ambientais ou sua concentração em poucas mãos vem realizando forte pressão para o retrocesso dos estatutos regulatórios sobre o meio ambiente em todo o mundo, principalmente através da transferência da tutela ambiental do ordenamento jurídico, baseado em regras e princípios constitucionais, para as regras do livre mercado, baseado nas leis de oferta e procura e no custo de oportunidade em se manter ou não a floresta em pé. (PACKER, 2015, p. 234).

Não obstante, as mudanças trazidas pelo código, a regularidade ambiental e fundiária não podem ser medidas apenas por uma lei, existem outras políticas públicas, convenções internacionais, bem como a Constituição Federal, por meio dos quais o Estado se obriga e se compromete com a proteção dessas áreas, não podendo mediante uma lei reduzi-la.

A discussão levou ao questionamento do Código Florestal frente ao STF com diferentes ADI's ajuizadas, com embate precipuamente em relação às mudanças que afetam APP e RL. Dentre os vários argumentos, destaca-se a redução de reserva legal, área disponível para compensação e à flexibilização de compensação.

Em fevereiro de 2018, o STF julgou constitucional a maioria dos 58 pontos sendo questionados por quatro ações diretas de inconstitucionalidade (Adis). Entre os mais refutados estava, por exemplo, o artigo que confere anistia de multas e outras obrigações para quem desmatou ilegalmente até 22 de julho de 2008. Contudo, esse foi um dos pontos reputado constitucional pela Corte. Sendo assim, desmatou-se ilegalmente até 22 de julho de 2008, mas aderir ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) não haverá autuação por infrações cometidas antes deste prazo temporal desde que dê cumprimento da obrigação.

Outros dispositivos como os que versam sobre nascentes, lixões e terras indígenas foram também impugnados. Na lei, seriam somente as nascentes e olhos de água perenes protegidas por APP (50 metros). Já segundo a decisão do STF, todas as nascentes e olhos de água, intermitentes ou permanentes, devem ser protegidas. Outrossim, a decisão proibiu lixões, aterros sanitários, quadras de esportes, ginásios e estádios em APP's.

No que tange a proteção de Terras indígenas, o STF entendeu que o tratamento para recuperação de áreas desmatadas para terras indígenas não fica restrito aos territórios já demarcados e titulados.

Contrapõe-se essa redução ao discurso anterior utilizado como argumento para a alteração do código, aqui utilizado como exemplo para compreender o imaginário que informa as reformas ruralistas. Segundo o deputado Onyx Lorenzoni (DEM/RS), ao discursar no plenário em 2011, “[...] só no Brasil existe a Reserva Legal, que subtrai, rouba, sequestra, confisca 20% da propriedade rural brasileira”. A opinião levantada na Câmara exemplifica

O direito ao meio ambiente complexo e íntegro presente no art. 225 da CF/88 é um direito inerente à própria dignidade da pessoa humana, que permite, em última análise, o desenvolvimento e uma existência digna. Tal previsão constitucional irradia por todo ordenamento jurídico, não podendo de antemão ter qualquer outro instrumento que o relativize.

Ao flexibilizar a força deôntica da norma que se abre às dinâmicas perversas no mercado produtivo e financeiro, o legislador infraconstitucional violou integralmente os mandamentos constitucionais que instituem a proteção dos espaços territoriais especialmente protegidos, de forma a que os seus usos não comprometam a integridade de seus atributos e a sua função ecológica. Reflexamente, viola-se também o princípio da vedação de retrocesso social, pois, de forma geral, estabelecem um padrão de proteção ambiental manifestamente inferior ao anteriormente existente. (PACKER, 2015, p. 233).

A legislação de florestas não pode se contrapor ao nível de proteção estipulado pela Constituição Federal de 1988 e se constitui em expressa violação ao princípio da proibição do retrocesso:

É seguro afirmar que a proibição de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação –, transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legiti-

dade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso, e c) espécies ameaçadas de extinção. (BENJAMIN, 2011, p. 62).

Os retrocessos são percebidos de várias formas, tanto na redução expressa da área protegida, como na mitigação dos instrumentos legais de proteção que levam ao seu esvaziamento.

Violações ao princípio da proibição de retrocesso se manifestam de várias maneiras. A mais óbvia é a redução do grau de salvaguarda jurídica ou da superfície de uma área protegida (Parque Nacional, p. ex.); outra, menos perceptível e por isso mais insidiosa, é o esvaziamento ou enfraquecimento das normas de previsão de direitos e obrigações ou, por outro lado, os instrumentos de atuação do Direito Ambiental (Estudo Prévio de Impacto Ambiental, Áreas de Proteção Permanente, Reserva Legal, responsabilidade civil objetiva, p. ex.).

Conseqüentemente, tirante a redução pura e simples de espaços territoriais protegidos, o retrocesso pode afetar ora direitos substantivos (= retrocesso substantivo) ora direitos procedimentais ou o *due process* ambiental (= retrocesso formal ou procedimental); ora o marco legislativo em si mesmo (= retrocesso legislativo) ora a política de implementação (= retrocesso de implementação). (BENJAMIN, 2011, p. 67).

A propriedade privada deve fluir para o funcionamento e para a convivência humana sem poder, portanto, ser compreendida apartada do seio social, pois, quando pensada em absoluto e apenas sob a perspectiva individual, nega a própria vivência em comunidade e seu aspecto relacional da polis/cidade/zona rural, só sendo possível concebê-la, quando sua função se traduz em produtividade, para contemplar a dignidade humana.

A função social da propriedade surge para evitar que se veja o fenômeno apartado do seu contexto, e ilustra que, se a pro-

priedade existe, e ela foi protegida, esta precisa se reverter e se justificar socialmente.

Pensar a propriedade privada como absoluta, nega “que o meio ambiente e a natureza são bens comuns e não individuais ou privados (art. 225, da Constituição Federal) e que sua preservação é também uma exigência constitucional (art.186)” (SAUER, 2012, p. 286).

Conferir um valor mercantil é uma lógica presente no Código Florestal, o que leva a questionar como proteger bens comuns frente à lógica de mercado que não comporta perspectivas coletivas.

A propriedade tida como mercadoria é uma visão que não considera que a propriedade não existe em si mesma e dialoga com seu entorno, e desse modo, todo o ecossistema e relações que estão postas ali, acerca dela, dentro desta ou em função desta.

A proteção das florestas, da biodiversidade e as relações nela inseridas passa pela regularização fundiária urgente, contudo reside nas políticas nacionais uma base para manipular, conforme os interesses de poder. Portanto, em um contexto de violações, urge a necessidade de questionar o que se pretende proteger com o Código Florestal e para quem ele funciona, bem como até que ponto estaria apto a promover a ressignificação da terra? Em um contexto que urge o pensamento do comum e o abandono de concepções individualistas, o código visa sobrepor interesses privados em detrimento da coletividade e do bem-estar comum.

O regramento hoje vigente no ordenamento jurídico brasileiro sobre florestas se mostra insuficiente e, ao flexibilizar a proteção ambiental, deixa brechas para que o Estado manipule e viole direitos consagrados internacionalmente.

Os interesses rurais agrícolas que hoje contam com a maioria de representantes no congresso têm atuação antagônica às necessidades socioambientais, e o crescimento econômico individualista deste setor atua com graves impactos em detrimento dos

direitos constitucionalmente garantidos e riscos em traduzir bens comuns em mercadoria, culminando em ameaça à própria dignidade humana.

Contra o olhar colonial que vê no meio ambiente uma reserva de matéria-prima ou um território de dominação e exploração ou um obstáculo à soberania política estatal e ao desenvolvimento capitalista e em face da violência e violações aos direitos socioambientais, deve haver formas de se apropriar dos novos elementos e apresentar novas formas de ocupar esse campo de disputa em prol da ressignificação da terra não mais como um viés extrativista, mas como fonte e pressuposto para vida com dignidade.

o direito civil na atualidade está a assumir uma nova configuração. Os conceitos tradicionais têm sido objeto de uma profunda reelaboração teórica, de um revisitar dogmático a lhes imprimir um perfil diferenciado, em conformidade com a realidade à sua volta, no seio de relações jurídicas concebidas com material social diverso daquele que o inspirou e o manteve durante décadas. (TORRES, 2007, p. 21).

Na luta por um modelo de desenvolvimento que tutele e efetive direitos humanos, esse não pode ser alcançado sem considerar dimensões coletivas da propriedade, pois olvida que a terra é bem mais que uma mercadoria ou objeto que atenda às necessidades individuais, deve ser percebido pelo seu caráter coletivo e como território que comporta simbolismos sendo também espaço de reprodução de vida e liberdade.

A discussão sobre proteção florestal não se trata de caso isolado nem problemas específicos do Brasil, mas uma realidade que necessita ser enfrentada pela América colonizada.

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou revisar as principais alterações do Código Florestal inseridas em uma lógica global de reformula-

ção das legislações ambientais para adequação às demandas de mercado, na qual a função de proteger as florestas outrora pretendida é deixada de lado para dar vez a simples inserção de terras e recursos conforme as necessidades mercantis. Nesse contexto, teve como objetivo analisar criticamente a legislação de florestas, a fim de verificar suas implicações no processo de ressignificação da terra.

O presente artigo investigou as implicações sociojurídicas da reformulação da legislação de florestas e sua incursão nas regras de livre mercado. Investiga-se, assim, se a legislação de florestas, a partir da publicação do Código Florestal, é capaz de representar um processo de ressignificação da terra. Sendo assim, teve como pergunta norteadora a seguinte questão: a partir de percepções críticas acerca da legislação de florestas, quais os limites e possibilidades para que a Lei n.º 12.651 de 2012 se configure como protagonista legal do processo de ressignificação da terra?

Percebe-se, ao final, que dentro dessa possibilidade, a nova legislação de florestas resulta no abandono da visão de terra como território para assim forjar um processo de mercantilização da terra por meio do Código Florestal significando uma adjetivação da terra como objeto de mercado. Outrossim, os limites percebidos estariam presentes na própria contraposição do Código Florestal frente às normas internacionais e à Constituição Federal de 1988 que deixou estabelecido os fundamentos para proteção socioambientalista, bem como versa expressamente sobre a função social da terra.

O sistema econômico vigente capitalista de acumulação de bens faz pressão sobre os biomas em prol da obtenção de recursos. Esse sistema hierarquiza relações e captura subjetividades, lutas humanas por dignidade, tornando insípidos botões para converter o planeta em um quintal que se produza lucro.

O Código Florestal reverbera a lógica capitalista e diminui a proteção ambiental antes dispensada às florestas. Os problemas jurídicos e práticos deixados por essa disposição normativa inadequada são vários representando a flexibilização da tutela ambiental com a redução da área protegida e mitigação dos instrumentos legais de proteção representando grave retrocesso.

O presente artigo não pretendeu esgotar o tema, mas tem a intenção de estimular o debate sobre o tratamento dado à proteção florestal e pensar a ressignificação da terra a partir do bem comum em detrimento de uma perspectiva meramente mercadológica que vislumbre a propriedade como mercadoria.

Referências bibliográficas

BARRETOS, André. Novo Código Florestal, territórios e capitalismo verde. In: *Contracorrente*: para quem desafia o pensamento único. Rede Brasil, n. 5, 2013. Disponível em: http://coalicionregional.net/wp-content/uploads/2014/06/contracorrente_2209.pdf. Acesso em: 2 jun. 2018.

BENJAMIN, Antônio Herman. *Princípio da proibição do retrocesso ambiental*. Brasília: Senado Federal, 2011.

FILHO, Eduardo Pires Castanho; OLIVETTE, Mário Pires de Almeida. *São Paulo: do desmatamento às novas fronteiras 1980-2015*. Rio de Janeiro: Autografia, 2017.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 28. ed. Rio de Janeiro: Record, 2014.

LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Trad. Luis Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PACKER, Larissa Ambrosano. *Novo código e pagamentos por serviços ambientais: regime proprietário sobre bens comuns*. Curitiba: Juruá, 2015

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, 2017. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Artigo_CodigoFlorestal_final.pdf. Acesso em: 18 ago. 2018.

REBELLO, Aldo. *Parecer do relator deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei nº 1876/99 e apensados*. 1999. Disponível em: <http://www.observatorioeco.com.br/wp-content/uploads/up/2010/06/relatorio-sobre-a-reforma-do-codigo-florestal.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2018.

SAUER, Sérgio. A luta pela terra e a reinvenção do rural. *In: XI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 2003, Campinas-SP. Anais [...]*. Campinas: Unicamp, 2003. Disponível em: http://www.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1544&Itemid=170. Acesso em: 10 mar. 2018.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. *A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social*. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2007.

CARVALHO, Sérgio. *Projeto de Lei 1.876 de 1999. Voto em separado do deputado Ivan Valente – Líder do PSOL*. 1999. Disponível em: http://www.abce.org.br/downloads/Voto_em_Separado_do_PSOL_ao_PL_1876_1999.pdf. Acesso em: 2 mar. 2018.

AS FUNÇÕES DA NATUREZA A SERVIÇO DA ECONOMIA VERDE NO REGIME JURÍDICO DO CÓDIGO FLORESTAL

Leandro Conde

INTRODUÇÃO

O presente capítulo propõe uma análise da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, que versa sobre regras de proteção da vegetação nativa nacional e é denominada de Código Florestal. (BRASIL, 2012).

Depois de mais de dez anos de vigência, a Lei n.º 12.651/12 ainda é alvo de fortes discussões, em razão da matéria tratada neste instrumento legislativo transbordar o campo da questão ambiental e gerar reflexos no aspecto político econômico que atingem a sociedade a nível local e global, vez que envolve a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Sob essa perspectiva, a presente investigação tem como objetivo analisar as consequências da ideia lançada pela vertente da ciência econômica chamada de economia ambiental sobre a nova legislação florestal e a quem essa ideia atende.

Assim, neste estudo, inicialmente, verifica-se a proposta da economia verde para a solução da crise ambiental, em especial o arranjo proposto sobre a natureza jurídica do meio ambiente e os pressupostos dessa concepção econômica que acarretam na aproximação da atividade produtiva do meio ambiente, mediante valorização dos bens ambientais visando a criação de um mercado de serviços (ambientais).

Em seguida, é analisada brevemente a motivação que levou o Parlamento a propor uma nova legislação de florestas e a con-

vergência entre a proposta da economia verde e os interesses do agronegócio. Essa convergência é analisada à luz dos princípios explícitos no Código Florestal e da flexibilização da proteção ambiental em relação ao Código revogado.

A partir dessa análise, é demonstrado que por meio do Programa de Regularização Ambiental e do Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, ambos estabelecidos na Lei n.º 12.651/12, os bens ambientais passaram a possuir forma de mercadoria em face de serem os responsáveis por atrair o meio ambiente para o âmbito do sistema econômico.

Ao final, conclui-se que o Código Florestal desafia a harmonia entre diversos princípios constitucionais, como o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio da função social da propriedade e do princípio do desenvolvimento econômico.

1 A PROPOSTA DA ECONOMIA VERDE PARA SOLUÇÃO DA CRISE AMBIENTAL

O desenvolvimento das atividades econômicas e a consequente urbanização são os principais fatores de desequilíbrio do processo natural de funcionamento dos ecossistemas. O desmatamento, por exemplo, acarreta na mudança da atividade dos organismos, da ciclagem da água e dos nutrientes do solo, ou seja, a ocupação do solo pelo homem urbano industrial polui a água, o ar e o próprio solo, ocasionando diversos impactos ambientais (NUSDEO, 2005).

A degradação do meio ambiente culminou, na década de 1970, no início do período chamado de crise ambiental, que é marcado pela conscientização da finitude dos recursos naturais e das possíveis catástrofes ambientais decorrente da exploração econômica desenfreada da natureza. Essa nova noção despertou a comunidade internacional tanto para a necessidade da proteção jurídica do meio ambiente quanto estabeleceu a necessidade de conciliar desenvolvimento econômico com a proteção dos recur-

tos naturais, sendo a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, o primeiro espaço que recebeu esse debate (LEITE, 2015).

A partir de Estocolmo, a problemática do meio ambiente passou a ser enfrentada pela economia. Esse movimento acarretou a elaboração de teorias por diversas vertentes da ciência econômica com o objetivo de compatibilizar as necessidades da atividade produtiva com a indispensável preservação ambiental. Algumas das teorias econômicas propostas foram incorporadas às legislações nacionais e internacionais (NUSDEO, 2018). Entre as concepções econômicas que propuseram a harmonização entre economia e meio ambiente, está a chamada de “economia ambiental”¹¹. Essa concepção se desenvolveu sob as ideias da economia tradicional/neoclássica e, por isso, analisa as questões ambientais mediante critérios fundantes desta concepção econômica, em especial o utilitário-individualismo, sem considerar a variável ambiental. Com isso, o sistema de preços é a forma aplicada para gerir recursos (naturais) escassos para o bem-estar da sociedade (NUSDEO, 2018).

A economia verde enxerga as variantes ambientais como falhas de mercado em razão de não disponibilizarem para a sociedade produtos e serviços que alcancem o bem-estar de maneira eficiente, visto que o crescimento econômico causa externalidades¹² negativas em razão de acarretar a degradação do meio ambiente (NUSDEO, 2018).

Para alcançar a eficiência almejada pela ciência econômica, a economia ambiental, ao normatizar o meio ambiente, o atraiu para

11 Enquanto José Rubens Morato Leite utiliza as expressões “economia ambiental” e “economia verde” como sinônimos, Ana Maria Nusdeo traça clara diferença entre ambas. Neste trabalho, os termos serão utilizados como sinônimos.

12 Nas palavras de Ana Maria de Oliveira Nusdeo externalidades “são custos ou benefícios cujos ônus ou vantagens recaem sobre terceiros, não participantes de uma relação de mercado”. NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 18.

dentro do sistema econômico passando a considerá-lo parte desse sistema e, por conseguinte, considerar os recursos naturais como um local próprio para recair as externalidades da produção. Assim, para integrar a natureza ao mercado, a economia verde atribui um valor ao capital natural¹³ de maneira artificial (DERANI, 2009).

Essa relação de proximidade com o mercado é concretizada com a implementação de incentivos econômicos nas políticas públicas ambientais. Essas políticas passam a prever não apenas sanções negativas – coação – para o cumprimento das normas, mas também uma sanção positiva – premial –, a qual serve tanto para estimular quanto facilitar uma conduta (NUSDEO, 2018).

Diante desses pressupostos, essa relação entre meio ambiente e economia tornou-se alvo de críticas em razão de acarretar na mercantilização da natureza, visto que a economia verde pressupõe uma transação entre partes interessadas, sendo uma parte vendedora dos serviços e a outra compradora (NUSDEO, 2012).

No entanto, para aproximar o meio ambiente dos mecanismos de mercado e atribuir valor aos recursos naturais, antes, a vertente da economia em debate teve que ressignificar a concepção jurídica de bem ambiental (PACKER, 2015).

Nessa perspectiva, a economia ambiental necessariamente supera a natureza jurídica dos bens ambientais como bens difusos, gratuitos, e proporciona a individualização desses bens, que passam a ser objeto de transação no mercado público e privado. Em razão deste novo arranjo jurídico dado aos bens ambientais,

13 Trata-se de um conceito que enxerga, sob a ótica dos custos de produção, o valor dos recursos naturais em relação a um produto ou serviço. A ideia é deixar de considerar tais insumos como ativos gratuitos e passar a fazer uma espécie de valoração/precificação dos mesmos, tratando-os como capital, nos mesmos moldes como tratamos recursos econômicos. CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Disponível em: <http://cebds.org/blog/o-que-e-capital-natural/#.W1S9kdJKjIU>. Acesso em: jul. 2019.

as funções da natureza passam a ser denominadas de “serviços ambientais¹⁴” (PACKER, 2015).

Para viabilizar esse novo arranjo, após particularizar o bem ambiental e buscar induzir o comportamento do agente para proteção ambiental em troca de um incentivo econômico, são estabelecidos instrumentos econômicos.

Desse modo, como se vê, a economia verde individualiza os bens ambientais, propõe a flexibilização do instrumental normativo ambiental e cria incentivos econômicos, por meio da criação de instrumentos econômicos, com o objetivo de fomentar um mercado de serviços (ambientais).

Nesse cenário, o Código Florestal, que é alvo deste trabalho, como se verá a seguir, acolhe a proposta da economia ambiental e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

2 AS DIRETRIZES ECONÔMICAS DO CÓDIGO FLORESTAL

O Código Florestal revogado, influenciado pelo debate ambiental em nível global, sofreu profundas alterações, sobretudo nos aspectos relativos ao comando controle dessa Lei¹⁵.

14 Considerando que as funções da natureza são aquelas essenciais para a manutenção da vida, esses processos naturais também são conhecidos como “serviços ecológicos”, “serviços ambientais” ou serviços ecossistêmicos”. Contudo, na realidade, há diferença científicas e semânticas entre os adjetivos que acompanham o substantivo “serviços”. Para maiores esclarecimentos sobre as diferenças mencionadas, ver MORAIS, Roberta Jardim de; MIRALÉ, Lucas Temer, *In: MIRALÉ, Édis; MACHADO, Paulo Leme (org.). Novo Código Florestal: Comentários a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e a Med. Prov. 571, de 25 de maio de 2012.* 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 365. Neste trabalho a expressão “serviços ambientais” é utilizada para expressar ações humanas favoráveis e aptas para fazer funcionar naturalmente os “serviços ecossistêmicos”, que são aqueles que viabilizam a manutenção da vida em si.

15 Ver evolução das normas protetivas de comando e controle nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4901, 4902 e 4903, propostas pelo Ministério Público Federal.

Foram duas normas administrativas do Governo Federal, do ano de 2008, impulsionaram o debate sobre uma possível flexibilização das normas então previstas no Código de 1975. Uma foi a Resolução n.º 3.545, editada pelo Banco Central do Brasil, que condicionou a liberação de crédito agropecuário à regularização ambiental das propriedades rurais. A outra foi o Decreto n.º 6.514, que previu multas e penalidades para propriedades que não estivessem com reserva legal averbada no registro de imóvel (BRASIL, 2013).

Com as alterações legislativas e condições administrativas impostas à atividade rural, em 2009, foi instalada, na Câmara dos Deputados, a Comissão Especial para proferir parecer sobre o Projeto de Lei n.º 1.876 de 1999 e sobre os dez Projetos de Lei a ele apensados. No ano de 2010, o Deputado Federal Aldo Rebelo, à época filiado ao Partido Comunista do Brasil (PC do B), então relator da Comissão, apresentou um substitutivo que foi aprovado pela Comissão Especial, que resultou na sanção da Lei n.º 12.651/12¹⁶ pela Presidente da República à época, Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT).

A aprovação da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, conhecida como Código Florestal (NCFI), foi fortemente influenciada pela capacidade econômica do setor produtivo chamado de agronegócio. Para os grandes produtores rurais, a Lei n.º 4.771/65 representava um entrave para o desenvolvimento do agronegócio. Com esse argumento, articularam-se junto ao Congresso Nacional, a fim de flexibilizar essa legislação.

Nesse sentido, Almeida (2011, p. 28), ao comentar o debate

16 No mesmo dia que a Presidência da República sancionou o Código com 12 vetos, editou a Medida Provisória (MP) n.º 571 de 2012 com 32 mudanças. Essa MP foi convertida na Lei n.º 12.727/12, que entrou em vigor em 17 de outubro de 2012, alterando e incluindo diversos dispositivos do NCFI, que estavam vigendo a pouco mais de quatro meses.

sobre a aprovação do Código Florestal no Parlamento brasileiro, afirma que:

No que diz respeito ao Código Florestal, os debates mostram-se acirrados, desde 2009, com o Projeto de Lei n.º 5.367, de autora do deputado Valdir Colato (PMDB-SC), então coordenador da Frente Parlamentar de Agricultura, que visa transformar o Código Florestal em Código Ambiental e tenta tornar menos rígida as regras vigentes desde 1965, buscando instituir um código mais coadunado com os interesses do agronegócio.

Os princípios norteadores da Lei n.º 12.621/12 declaram buscar o equilíbrio entre produção e preservação com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável – objetivo da Lei conforme o parágrafo único do artigo 1º-A –, “que é em última análise a capacidade de produção a partir dos recursos naturais sem comprometer totalmente ou mesmo exaurir esses recursos para as presentes e futuras gerações” (HABER, 2015, p. 14-15).

Pode-se reconhecer, no texto legal, a inclusão de princípios que buscariam evidenciar a harmonização entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental, embora isto não se reflita necessariamente em seus instrumentos.

O princípio orientador da Lei, objeto deste trabalho, que mais traduz a noção da economia ambiental é o previsto no inciso VI, do artigo 1º-A. Esse princípio prevê a “criação e mobilização de incentivos econômicos para fomentar a preservação e a recuperação da vegetação nativa e para promover o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis”.

Já o princípio previsto no inciso II, do artigo 1º-A, prevê que para atingir o princípio do desenvolvimento sustentável é necessário a reafirmação da importância da função estratégica da atividade agropecuária e do papel das florestas e demais formas de vegetação nativa na sustentabilidade, no crescimento econômico, na melhoria

da qualidade de vida da população brasileira e na presença do País nos mercados nacional e internacional de alimentos e bioenergia”.

Essa diretriz, ao incluir agronegócio como uma salvaguarda para o alcance do desenvolvimento sustentável, representa a vontade política econômica que predominou para a aprovação do NCFI (MACHADO, 2013).

Entretanto, para atingir a eficiência buscada pela ciência econômica (verde), além de implementar as diretrizes destacadas, foi necessário flexibilizar a legislação florestal.

Nessa medida, foram realizadas alterações no NCFI que de fato reduzem a proteção jurídica ambiental sobre as áreas de Reserva Legal (RL) e as Áreas de Preservação Permanente (APP) para aumentar a área produtiva, o que ao final, rompe a suposta tentativa de harmonia, anteriormente mencionada.

Leite (2015, p. 335), ao comentar sobre os dispositivos do NCFI que envolvem RL e APP, critica flexibilização aportada pelo instrumento legal objeto deste trabalho:

Os dispositivos sugerem variados graus de flexibilização na proteção dos espaços ou dos recursos que se encontravam protegidos originalmente pela redação da Lei n.º 4771/65, e propõe desde a diminuição da proteção até a eliminação da proteção que antes era assegurada pelo Código Florestal.

A introdução do conceito de área rural consolidada¹⁷ no NCFI foi outra novidade trazida pela Lei n.º 12.651/12 para atender aos interesses do setor produtivo. Como se verá no último item deste trabalho, a introdução desse conceito também tornou possível o aumento da área produtiva. Em contrapartida, esse ele-

¹⁷ Segundo o artigo 3º, IV da Lei n.º 12.651/12 área rural consolidada consiste na: “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio”.

mento da nova política pública florestal foi duramente criticado, sob o fundamento de tratar-se de uma anistia aos infratores da legislação ambiental¹⁸.

Essas alterações, que refletem as características da economia verde, levaram o Ministério Público Federal (MPF) a ingressar com três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) perante o Supremo Tribunal Federal (STF) questionando a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei n.º 12.651/12, vez que, ao flexibilizar a legislação ambiental para fins de produção, incorrem na violação do princípio do não retrocesso. Cada ADI questiona uma alteração comentada acima (RL, APP e área rural consolidada/anistia)¹⁹.

Dessa forma, diante da orientação pela compatibilização entre a proteção do meio ambiente e a atividade econômica, e da flexibilização encontrada na nova Lei florestal, restava prever incentivos econômicos e estabelecer instrumentos econômicos e financeiros que propiciassem a individualização e a comercialização dos bens ambientais.

3 A CAPTURA DAS FUNÇÕES DA NATUREZA PELA ECONOMIA VERDE NO ÂMBITO DA LEI n.º 12.651/12

A natureza oferece um meio ambiente sadio para a humanidade, proporcionando qualidade de vida à pessoa humana mediante processos naturais que desenvolve. Ou seja, a natureza ao

18 Sobre a discussão envolvendo mitigação e retrocesso da proteção ambiental no âmbito do Código Florestal, ver a ata da audiência pública sobre o Código.

19 Ao total foram cinco ações constitucionais questionando a constitucionalidade da Lei n.º 12.651/12 julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, sendo quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade – n. 4901, 4901 e 4903, movidas pelo Ministério Público Federal e de n. 4937, movida pelo Partido Socialista e Liberdade (PSOL) –, e uma Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 42, movida pelo Partido Progressista (PP). As Ações foram julgadas em 28 de fevereiro de 2018 e o STF considerou a maior parte da Lei 12.651/12 constitucional. O Acórdão ainda não foi publicado.

cumprir as suas funções mantém a qualidade de vida no planeta (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA, 2018).

Ao exemplificar os serviços ecossistêmicos, os quais denomina de serviços ecológicos, o Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Herman Benjamin (2000, p. 5), cita os seguintes processos naturais praticados pela natureza:

Funções ecológicas reprodutivas (polinização, fluxo de genes); manutenção do ciclo hídrico (recarga do lençol freático, salvaguarda das bacias hidrográficas e mitigação de fenômenos hídricos extremos, como secas e enchentes); regulação das condições macro e microclimáticas (temperatura, precipitação e turbulências); formação e proteção do solo (fertilidade, controle de erosão, incluindo o litoral e costas); movimentação do ciclo de nutrientes, com armazenamento e renovação contínuos de substâncias essenciais (carbono, nitrogênio e oxigênio, bem como manutenção do equilíbrio carbono-oxigênio e seqüestro [sic] de carbono); absorção e tratamento de poluentes (de um lado, decomposição de resíduos orgânicos e de agrotóxicos, de outro, purificação do ar e da água); fixação fotossintética da energia solar, com a transferência, por ação de plantas verdes, dessa forma de energia para a cadeia alimentar.

Esses processos refletem as funções da natureza prestadas “permanentemente e a custo-zero” pelos ecossistemas e organismos vivos (BENJAMIN, 2000).

Diante da gratuidade dos serviços ecossistêmicos, como visto nos dois primeiros itens deste artigo, a economia verde propôs incorporar ao mercado os bens ambientais, os atribuindo valor, o que tornou possível criar um ambiente mercantil no âmbito da Lei n.º 12.651/12. Com esse ambiente foram criados programas²⁰ para atingir os resultados desejados pela nova Lei.

20 Programas funcionam como um elemento das políticas públicas que servem para implementá-las e particularizá-las com o objetivo de alcançar os resultados pretendidos pela política. Sobre políticas públicas ver BUCCI, Maria de Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria de Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexos sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

O NCFI prevê dois programas. O Programa de Regularização Ambiental (PRA) e o Programa de Apoio e Incentivo à Recuperação e Preservação do Meio Ambiente (PAIRPMA)²¹. Enquanto este é um programa que faz parte das disposições permanentes do Código, aquele compõe as disposições transitórias.

O PRA é um mecanismo que tem como objetivo regularizar imóveis rurais que possuem passivo ambiental, viabilizado as normas previstas no NCFI, inclusive as que dispõem sobre o PAIRPMA.

Nesse sentido, ao comentar sobre o PRA, Lazzarini (2017, p. 113) afirma que: “Sua finalidade maior é possibilitar a criação de um contexto favorável para que as normas do Código Florestal sejam efetivas dentro do contexto pragmático”.

Para viabilizar a vontade política exposta no Código o PRA, é sustentado por dois pilares: o marco temporal que validou as chamadas áreas rurais consolidadas; e a apresentação de um Projeto de Recomposição de Área Degradadas ou Alteradas (PRAD), que, nos termos do inciso XVII do artigo 2º do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012, que estabelece normas de caráter geral do PRA, consiste em um instrumento de planejamento das ações de recomposição contendo metodologias, cronograma e insumos (Lazzarini, 2017).

Com a regularização do passivo ambiental via PRA, a Lei, no artigo 61-A, permite que a propriedade rural mantenha a sua área produtiva com a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural sobre as APP consolidadas.

Outro permissivo legal decorrente do PRA que favorece a atividade econômica é a possibilidade prevista no inciso II, do artigo 41 – artigo que dispõe sobre o PAIRPMA. Esse dispositivo per-

21 O PRA é regulamentado a nível federal pelo Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012; e o PAIRPMA só teve regulamentado a Cota de Reserva Ambiental, por meio do Decreto n.º 9.640, de 27 de dezembro de 2018.

mite que os proprietários ou possuidores, desde que inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR), sejam elegíveis para obter compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento dos objetivos da Lei.

Portanto, como se vê, o PRA reflete a proposta da economia verde, pois flexibiliza a legislação ambiental.

Já o PAIRPMA introduz no ordenamento jurídico nacional umas das políticas mais debatidas internacionalmente. Na busca por conjugar preservação e produção, esse Programa estabelece instrumentos econômicos e financeiros destinados a: estimular o produtor a preservar sem que este comportamento acarrete apenas em um dever legal; e a possibilitar que a preservação seja um investimento ou meio de auferir renda (MIRALÉ; MACHADO, 2013).

O artigo 41 do NCFI prevê que:

É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação:

Entre as linhas de ação do programa, previstas nos incisos I, II e III do artigo 41 da Lei n.º 12.651/12 estão: o pagamento por serviços ambientais, a compensação pelas medidas de conservação e os incentivos para conservação e uso sustentável das florestas e os incentivos à regularização das propriedades.

O PAIRPMA prevê ainda implantação do programa para conversão da multa prevista no art. 50 do Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008, destinado a imóveis rurais, referente a autuações vinculadas a desmatamentos em áreas onde não era vedada a

supressão, que foram promovidos sem autorização ou licença, em data anterior a 22 de julho de 2008.

Por fim, o PAIPRMA dispõe sobre a Cota de Reserva Ambiental (CRA), que é um título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação.

Exceto o programa para conversão da multa prevista no art. 50 do Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008, que, assim como o PRA, possibilita a ampliação da área produtiva, as demais linhas de ação do PAIPRMA dispõem sobre os incentivos econômicos e possibilitam transações utilizando as funções da natureza.

No § 5º do artigo 41, o legislador afirma que se valendo das espécies²² de serviços ambientais transacionáveis mediante pagamentos por serviços ambientais (PSA) pretende criar um “mercado de serviços ambientais”.

Portanto, este programa captura as funções da natureza e as deixa a serviço da economia verde.

A afirmação de Paker (2015, p. 83) é ilustrativa:

(...), aqueles que cumprem a lei ao preservar a RL e APP, ou então, os que descumpriram, mas empreendem ações de recuperação da área degradada ilegalmente recaem na hipótese de “sanção premial”, passando a prestar um “serviços ambiental público” à coletividade e especialmente a alguns setores econômicos, devendo por eles ser remunerados ou incentivados para cumprir ou passar a cumprir com a normal ambiental. Trata-se da estruturação do chamado mercado de direitos transacionáveis, pautado no sistema liberal “*cap and trade*”.

Ainda que os programas previstos na Lei n.º 12.651/12 sejam criados com o escopo de alcançar o desenvolvimento susten-

22 Sobre a possibilidade de divisibilidade dos serviços ambientais previstos nas alíneas do I do artigo 41, do NCFL, ver PACKER, Larissa Ambrosano. *Novo código florestal & pagamentos por serviços ambientais: regime proprietário sobre bens comuns*. Curitiba: Juruá, 2015.

tável, em 2005, a Avaliação Ecosistêmica do Milênio, elaborada pela Organização das Nações Unidas (ONU), concluiu que nos últimos 50 anos foi o período da história da humanidade que os ecossistemas foram mais alterados. Concluiu também que apesar de as alterações realizadas nos ecossistemas terem contribuído substancialmente para o bem-estar humano e para o desenvolvimento econômico, esses ganhos foram alcançados mediante a degradação dos próprios ecossistemas, o que resultou no aumento da pobreza e na diminuição dos benefícios decorrentes das funções da natureza para as gerações futuras (AVALIAÇÃO ECOSSISTÊMICA DO MILÊNIO, [20--]).

Portanto, a proteção dos ecossistemas “representa um conjunto de pressupostos e de condições mínimas indispensáveis não à existência da pessoa humana com dignidade, senão à sua própria existência” (LEITE, 2015, p. 343).

Desse modo, da análise realizada no presente artigo, conclui-se que o NCFL, se valendo serviços prestados pela natureza, descaracteriza o meio ambiente como um direito difuso e o atribui forma de mercadoria, a fim de alcançar a eficiência desejada pela ciência econômica e pelo mercado.

CONCLUSÃO

Conforme a análise realizada, é possível observar que o Código Florestal adota a concepção da economia verde com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável.

A nova legislação consolida, no direito nacional, a prática da mercantilização dos recursos naturais, a qual se sustenta na ressignificação da natureza jurídica dos bens ambientais. Tal circunstância se torna perceptível com a presença dos instrumentos econômicos e financeiros estabelecidos nos dois programas previstos na Lei n.º 12.651/12.

Diante de uma análise sistêmica entre a ideia proposta pela economia verde, os interesses do agronegócio e as disposições trazidas no bojo do instrumento legislativo objeto deste estudo, conclui-se que o Código Florestal desafia a harmonia entre diversos princípios constitucionais, como o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio da função social da propriedade e do princípio do desenvolvimento econômico.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner de. A reconfiguração das agroestratégias: novo capítulo da guerra ecológica. In: SAUER, Sergio e ALMEIDA, Wellinton (org.). *Terras e territórios na Amazônia*. Brasília: UNB/Abaré, 2011.

AVALIAÇÃO ECOSISTÊMICA DO MILÊNIO. *Visão geral da avaliação ecossistêmica do milênio*. [20--]. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/en/About.html#2>
Acesso em: set. 2018.

BENJAMIN, A. H. de V. e. *O regime brasileiro de unidades de conservação*. Texto de intervenção no II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, Campo Grande, 2000. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/27906/Regime_Brasileiro_Unidades.doc.pdf. Acesso em: 22 jul. 2018

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ação direta de inconstitucionalidade 4901*. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/documentos/adis-propostas/adi_4901_peticao_inicial_-_parte_1.pdf/view. Acesso em: 8 ago. 2016.

BRASIL. *Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília: Presidência da República: 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em:

BUCCI, Maria de Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria de Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexos sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. Disponível em: <http://cebds.org/blog/o-que-e-capital-natural/#.W1S9kdJKjIU>. Acesso em: jul. 2019.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

HABER, Lilian Mendes. *Código florestal aplicado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Unidades de conservação no Brasil*. 2018. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/servicos-ambientais/o-que-sao-servicos-ambientais>. Acesso em: 10 jul. 2018.

LAZZARINI, Luís Gustavo Santos. *O programa de regularização ambiental – Instrumento para efetividade da Reserva Legal*. São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2017.

LEITE, José Rubens Morato. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015.

MIRALÉ, Édis; MACHADO, Paulo Leme (org.). *Novo Código Florestal: Comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e à Med. Prov. 571, de 25 de maio de 2012*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NUSDEO, Fabio. Economia do Meio Ambiente. In: *Curso interdisciplinar de direito ambiental*. Arlndo Philippi Jr, Alaôr CAffé Alves, editores. Barueri/SP: Manole, 2005.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Direito ambiental & economia*. Curitiba: Juruá, 2018.

MORAIS, Roberta Jardim de; MIRALÉ, Lucas Temer, *In*: MIRALÉ, Édís; MACHADO, Paulo Leme (org.). *Novo Código Florestal: Comentários a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e a Med. Prov. 571, de 25 de maio de 2012*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 365.

PACKER, Larissa Ambrosano. *Novo código florestal & pagamentos por serviços ambientais: regime proprietário sobre bens comuns*. Curitiba: Juruá, 2015.



**FORA DA SOMBRA: OS
ATORES ESQUECIDOS
PELO CÓDIGO
FLORESTAL**

O CÓDIGO FLORESTAL E OS IMPACTOS AOS DIREITOS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS A LUZ DOS DIREITOS HUMANOS

*Johny Fernandes Giffoni
Bruna dos Santos Trindade
Giovana Nobre*

RESUMO

A Lei n.º 12.651/12, responsável por instituir o Código Florestal, foi fruto de uma articulação da Bancada Ruralista no Congresso Nacional, privilegiando uma visão do meio ambiente como fonte de recursos econômicos, deixando de lado a visão protetiva e de garantia de direitos às comunidades tradicionais, visando garantir uma maior fonte de lucro para os grandes produtores rurais e grupos que exploram os recursos minerários. Pretende-se mostrar como o Código Florestal carrega uma ideologia que busca relativizar e flexibilizar os direitos das populações tradicionais, em especial o direito ao território “tradicionalmente ocupado”, violando inclusive normas de direito internacional e a recente Opinião Consultiva 23, da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Palavras-chave: Código Florestal. Comunidades Tradicionais. Meio Ambiente. Recursos Naturais. Uso Tradicional.

ABSTRACT

Law n.º 12.651 / 12, which established the Forest Code was the result of an articulation of the Ruralist Bench in the National Congress, privileging a vision of the environment as a source of economic resources, leaving aside the protection and rights of traditional communities, seeking to secure a greater source of profit for large rural producers and groups that exploit mineral resources. The aim is to show how the Forest Code carries an ideology that seeks to relativize and make flexible the rights of traditional populations, especially the “traditionally occupied” right to territory, violating even international law norms and the recent Consultative Opinion 23 of the Inter-American Court of Human rights.

Keywords: Forest Code. Traditional Communities. Environment. Natural resources. Traditional use.

INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende estabelecer uma correlação entre as normas presentes no Código Florestal Brasileiro, Lei n.º 12.651/12 e as principais legislações encarregadas de garantir direitos aos povos e às comunidades tradicionais, tendo como recorte o tratamento dispensado pelo Código Florestal às comunidades tradicionais localizadas em especial nas áreas tuteladas pelo Código Florestal, bem como analisar de forma crítica como o Código Florestal influencia no modo de vida tradicional destas comunidades.

No primeiro item, denominado “Os povos e comunidades tradicionais no ordenamento jurídico brasileiro”, pretende-se estabelecer o conceito e as principais características dos povos e comunidades tradicionais. No item seguinte, pretende-se estabelecer uma correlação entre as definições e os institutos contidos no Código Florestal brasileiro e sua relação com os povos e comunidades tradicionais, assim como correlacionar o tratamento dispensado na legislação específica sobre comunidades tradicionais. Buscando, ainda, estabelecer quais foram as forças e as ideologias que predominaram durante a redação final do Código Florestal.

No último item, denominado “O Código Florestal brasileiro e a violação dos tratados de direitos humanos protetores dos povos e comunidades tradicionais”, pretende-se a partir das normas de direito internacional em especial sobre a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Convenção de Diversidade Biológica e a recente Opinião Consultiva n.º 23 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, efetuar uma análise crítica sobre os dispositivos do Código Florestal e sua aplicabilidade junto aos Povos e Comunidades Tradicionais.

1 OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Antes de trazer o conceito de povos e comunidades tradicionais, é importante estabelecer sobre a grande controvérsia, relacionada a um conceito definidor sobre as populações culturalmente distintas e tradicionais. No que tange a definição desses grupos, são usadas expressões como comunidades tradicionais, povos tradicionais, populações tradicionais e dentre outras expressões, decorrente da inúmera pluralidade encontrada no Brasil.

A imensa diversidade sociocultural do Brasil é acompanhada de uma extraordinária diversidade fundiária, em que se encontram várias sociedades indígenas cada uma delas com sua própria forma de inter-relacionamento com seus ambientes geográficos, formando, assim, um dos núcleos mais importantes dessa diversidade, enquanto as centenas de remanescentes de quilombos, espalhados pelo território nacional, formam outro grupo, segundo Little (2002, p. 251-252).

A expressão “povos e comunidades tradicionais” foi introduzida em nosso ordenamento com o Advento do Decreto n.º 6.040/07, no qual seu art. 3º, I, afirma: são grupos culturalmente distintos, possuindo condições sociais, culturais e econômicas próprias, guardando relações típicas com território e o meio ambiente ao qual se inserem²³, esta classificação ocorre pelo re-

23 O art. 3º do Decreto n.º 6040/07, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, define como povos e comunidades tradicionais: “I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”.

conhecimento dos grupos de sua cultura²⁴, bem como se utilizam de formas diferentes do território que ocupam, utilizando deste território como componente essencial de sua reprodução cultural, econômica, política e jurídica.

Shiraishi Neto (2007, p. 14) afirma que o termo “comunidade” encontra equilíbrio com a ideia de “povos tradicionais”, que trouxe o termo “populações” de uma discussão ocorrida no âmbito da OIT em 1988/1989. O “tradicional” é posto como reivindicação, ganhando notoriedade na força das manifestações oficiais, seguido da expressão “populações”, que vem sendo substituído por “comunidades”, revertida de uma dinâmica de mobilização e aproximando-se da categoria “povos”. Nesse sentido, Little aponta:

Para tanto, a opção pela palavra ‘povos’ – em vez de grupos, comunidades, sociedades ou populações – coloca esse conceito dentro dos debates sobre os direitos dos povos, onde se transforma num instrumento estratégico nas lutas por justiça social desses povos. Essas lutas, por sua vez, têm como foco principal, o reconhecimento da legitimidade de seus regimes de propriedade comum e das leis consuetudinárias que os fundamentam. (2002, p. 23).

O conceito de “comunidades tradicionais” é considerado relativamente novo para a esfera governamental, acadêmica e social. A expressão “comunidades ou populações tradicionais” nasce em meio a uma conjuntura de problemas ocasionados pela criação das Unidades de Conservação (UCs), áreas protegidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA), com o objetivo de lidar com a problemática das comunidades tradicio-

24 A definição se um coletivo será Indígena, Quilombola ou populações tradicionais se dá pelo critério da autoidentificação, autodeclaração e pertença, ou seja, o indivíduo ou a coletividade deve reconhecer ser culturalmente diferenciado, bem como o indivíduo deve guarda uma identidade e pertença com aquele coletivo.

nais residentes nessas áreas, são eles: indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais e outros como apresentado na coletânea Brasil rural em debate²⁵ (DELGADO, 2010, p. 308).

Alfredo Wagner de Almeida (2010, p. 137-138) compreende que os povos e comunidades tradicionais se caracterizam por utilizarem um território “tradicionalmente ocupado”, possuindo critérios de consciência ecológica, critérios de gênero e autoidentificação coletiva, tendo como principal característica a diversidade de formas de existências coletivas, as quais devem ser observadas nos processos de planejamento, construção e execução de políticas públicas que venham afetar esses territórios e esses grupos, incluindo-se neste entendimento a necessidade de adequação do Código Florestal Brasileiro à realidade dessas comunidades.

Em seguida, Almeida (2010, p. 146) chama atenção para a categoria “populações tradicionais”, nos alertando para a abrangência deste vocábulo, englobando uma gama de agrupamentos populacionais²⁶, autodefinidos como sujeitos sociais com existência coletiva, introduzidos por um critério político-organizativo, os quais se diferem do “coletivo nacional”, em razão de características culturais, sociais e políticas vinculadas com a forma que lidam com seu território.

Neste sentido, Almeida (2010, p. 146) também aponta para as diferentes mudanças de interpretação desde 1988 dos grupos em epígrafe, deslocando-os cada vez mais de seu quadro natural. Atualmente, as Comunidades Tradicionais encontram-se estruturadas em movimentos sociais com o objetivo de minimizar os obstáculos burocráticos e as procrastinações impostas pela Admi-

25 Terras: Direitos Patrimoniais e Territoriais – documento elaborado Grupo de Trabalho sobre Terra e Patrimônio Territorial das Comissões Permanentes 5 e 6 do CONSEA: CP5 – “SAN das Populações Negras e Povos e Comunidades Tradicionais” e CP6 – “SAN das Populações Indígenas”.

26 Seringueiros, quebradeiras de coco babaçu, quilombolas, ribeirinhos, castanheiros e dentre outros.

nistração Pública, a fim de alcançar o devido reconhecimento jurídico-formal das “Terras Tradicionalmente Ocupadas”.

Lima (2014, p. 13-14) destaca que a forma com que essas comunidades se relacionam com o uso do território como meio de produção e de subsistência, é um elemento caracterizador delas. As práticas produtivas apresentam sincronismo com as práticas culturais e religiosas, por exemplo, as festas de santos, novenas e penitenciais, as quais garantem a fartura na colheita e na vida social, relacionando tais práticas e mecanismos como causadores de baixo impacto ambiental, explorando os recursos naturais renováveis com respeito e limites.

Outro elemento caracterizador dessas comunidades tradicionais é o modo de organização social, diretamente relacionado com as formas de entendimento e utilização dos recursos provenientes da Natureza. Essa organização gera uma dimensão concreta da dignidade da pessoa humana, construída sob suas tradições, culturas e a partir de um direito costumeiro que nasce da prática do cotidiano e do respeito com os ecossistemas aos quais se inserem (LIMA, 2014, p. 13-14).

Silva (2007, p. 2) determina que essas populações possam ser definidas pelo uso sustentável da terra, pelo destino da sua produção e o vínculo territorial, incluindo também a situação fundiária, destaca-se a grande importância dos ciclos naturais nas suas práticas produtivas, marcados por um relevante papel desempenhado em prol da conservação de grupos biológicos a eles associados, assim como, na manutenção da agrobiodiversidade. A íntima relação dessas comunidades com os recursos naturais faz com que haja uma extrema vulnerabilidade deles à degradação ambiental.

Embora o tema do presente artigo não seja as modalidades de apropriação das “terras tradicionalmente ocupadas”, é necessário ressaltar a situação de disputa territorial envolvendo seus

territórios tradicionalmente ocupados por várias comunidades tradicionais, seja em decorrência da falta de titulação do território, seja em relação ao choque de modelos de desenvolvimento.

Assim, fazem-se necessárias políticas públicas reconhecendo as diferentes modalidades de apropriação das chamadas “terras tradicionalmente ocupadas”, representando várias figuras jurídico-formais, analisando a propriedade coletiva (quilombola), a posse permanente (indígena), o uso comum temporário, de forma repetitiva/por safra (quebradeira de coco babaçu), o uso coletivo (faxinalenses), o uso comum e aberto dos recursos hídricos e outras formas de concessões de uso, por exemplo, o comodato (ciganos) e as sobreposições de territórios tradicionais com unidades de preservação ambiental (pomeranos, quilombolas, indígenas e outros).

A Constituição Federal de 1988 garantiu aos povos originários, populações indígenas, seus direitos territoriais, bem como a proteção de seus usos, costumes, formas de organização social e política. Quanto aos direitos das Comunidades Quilombolas, que, na ocasião da Constituição de 1988, não se tinha a ideia de que eram comunidades extensas, garantiu-se, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aos descendentes de quilombo, a propriedade do território por eles ocupado, restando, assim, uma mudança com reconhecimento da pluralidade étnica, cultural e jurídica da sociedade brasileira (BRASIL, 2016).

Segundo Silva (2007, p. 02), a Constituição Cidadã, expressão usada em menção à CF/88, trouxe consigo o resgate e a afirmação dos direitos universais dos brasileiros, a própria Carta Magna de 1988 inovou ao reconhecer direitos específicos para os povos indígenas e quilombolas, demonstrando, assim, a realidade da riqueza sociocultural do país. O movimento de reconhecimento dessas populações veio acompanhado do reconhecimento das singularidades inclusas no multiculturalismo existente no ordenamento.

Embora em relação aos povos e comunidades tradicionais, tais como: faxinalenses, marisqueiros, quebradeiras de coco de babau, extrativistas, pescadores artesanais, dentre outros, não haja um dispositivo Constitucional a respeito do direito ao território à Constituição Federal, assegurando o direito de preservação dos elementos culturais e sabedorias tradicionais²⁷.

Essa mudança de pensamento sobre os povos tradicionais, segundo o Professor Alfredo Wagner de Almeida tem uma grande importância, pois a Constituição de 1988 reconheceu o pluralismo jurídico, em que para esta teoria, o direito produzido pelo Estado não é a única fonte de produção jurídica, reconhecendo-se, portanto, o direito à diferença, neste sentido:

As teorias do pluralismo jurídico, para as quais o direito produzido pelo Estado não é o único, ganharam força com a Constituição de 1988. Juntamente com elas e com as críticas ao positivismo, que historicamente confundiu as chamadas “minorias” dentro da noção de “povo”, também foi contemplado o direito à diferença, enunciando o reconhecimento de direitos étnicos. Os preceitos evolucionistas de assimilação dos “povos indígenas e tribais” na sociedade dominante foram desloca-

27 O Artigo 215 da Constituição estabelece que: “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional”, garantindo também a proteção aos povos tradicionais no art. 216: “Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas; IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”. (BRASIL, 2016).

dos pelo estabelecimento de uma nova relação jurídica entre o Estado e estes povos com base no reconhecimento da diversidade cultural e étnica. No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias foi instituída, inclusive, consoante o artigo 68, uma nova modalidade de apropriação formal de terras para povos, como os quilombolas, baseada no direito à propriedade definitiva, e não mais disciplinada pela tutela, como soa acontecer com os povos indígenas. Estes processos de rupturas e de conquistas, que levaram alguns juristas a falar em um “Estado Pluriétnico” ou que confere proteção a diferentes expressões étnicas, não resultaram, entretanto, na adoção pelo Estado de uma política étnica, e tampouco em ações governamentais sistemáticas capazes de reconhecer prontamente os fatores situacionais que influenciam uma consciência étnica (ALMEIDA, 2010, p. 143).

Embora o ordenamento Constitucional tenha reconhecido a organização social, cultural, política e jurídica das comunidades tradicionais, não significou a essa mudança legislativa à adoção de uma política étnica, tampouco ações sistemáticas que reconheçam os fatores situacionais e históricos, influenciando essa consciência, se assim o fosse o Código Florestal, apresentar-se-ia totalmente em consonância com os direitos das populações e comunidades tradicionais.

As comunidades tradicionais, sua organicidade e sua terminologia apresentam-se de formas dinâmicas, trata-se de um processo de construção de identidades.

O significado da terminologia povos e comunidades tradicionais faz muito mais sentido em seu movimento do que em sua estática, isto é, a afirmação da identidade coletiva tradicional é feita nas disputas diárias em torno da necessária afirmação de direitos, principalmente, socioambientais. Não há um *checklist* a ser preenchido, não há uma fórmula ou receita a ser seguida para a determinação de quem se abriga nesta terminologia. O que há é o reconhecimento de realidades de existência e resistência advindas de mobilizações políticas e sociais que se apresentam sob

diversas autodesignações e que se reconhecem em interseções advindas da diversidade sociocultural e suas relações fundantes com a natureza e, por via de consequência, com o território. É assim que temos no Brasil, hoje, uma enorme diversidade de grupos que se afirmam como povos e comunidades tradicionais e que, embora não busquem reconhecimento homogêneo identitário, reconhecem-se mutuamente em traços de identidades e reivindicações comuns. (MOREIRA, 2017, p.43-44).

Neste processo de afirmação das identidades das populações tradicionais, temos um importante instrumento legal, fruto da luta e da construção política de identidade dessas populações e comunidades tradicionais, o Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, foi o responsável por estabelecer a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

No processo histórico de constituição dos direitos das populações tradicionais, levando em conta sua identidade e seus elementos territoriais, passando pela Constituição e pelo Decreto n.º 6.040/07, reconheceu-se outro modelo de organização política e cultural, realizando um modelo de desenvolvimento econômico não pautado pela mercantilização da terra. Ocorre que embora essa seja a visão das populações e comunidades tradicionais, esta não foi a visão vencedora²⁸ no Código Florestal Brasileiro, Lei n.º 12.651/12.

28 No relatório alternativo apresentado pelo Deputado Ivan Valente, líder da bancada do PSOL na Câmara dos Deputados, quanto aos modelos econômicos adotados na zona rural, que afetam as comunidades tradicionais na Amazônia, o relatório esclarece que: “Os dados apontam a existência de realidades produtivas bem mais complexas daquelas apontadas pelos censos agropecuários do IBGE, o que exige que qualquer espécie de nova regulamentação que impacte o setor rural e ambiental da Amazônia deva considerar fortemente a complexidade dessas dinâmicas – o que não foi considerado pelo ‘Relatório Aldo Rebelo’, apesar da concordância demonstrada pelos parlamentares membros da Mesa da Comissão na ocasião da palestra do pesquisador” (VALENTE, 2010, p. 8).

2 OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS E O CÓDIGO FLORESTAL

Para iniciarmos uma efetiva crítica ao Código Florestal, em relação ao tratamento dispensado às comunidades tradicionais, precisamos entender a relação destas populações com seus territórios, com os ecossistemas que o compõem, e consequentemente pensarmos nas hipóteses e nas definições legais trazidas pelo Código. Assim se faz necessário refletirmos sobre o conceito de “terras tradicionalmente ocupadas” que não necessariamente se vincula à ideia de espaço físico terrestre, compreendendo também o espaço aquático e, por outro lado, os direitos constitucionais previstos pela Constituição de 1988. Segundo o professor Alfredo Wagner de Almeida:

Nesta diversidade de formas de reconhecimento jurídico das diferentes modalidades de apropriação dos recursos naturais que caracterizam as denominadas “terras tradicionalmente ocupadas”, o uso comum de florestas, recursos hídricos, campos e pastagens aparece combinado, tanto com a propriedade, quanto com a posse, de maneira perene ou temporária, e envolve diferentes atividades produtivas exercidas por unidades de trabalho familiar, tais como: extrativismo, agricultura, pesca, caça, artesanato e pecuária. Considerando que a emergência e o acatamento formal de novos dispositivos jurídicos refletem disputas entre diferentes forças sociais, pode-se adiantar que o significado da expressão “terras tradicionalmente ocupadas” tem revelado uma tendência de se tornar mais abrangente e complexo em razão das mobilizações étnicas dos movimentos indígenas (COIAB, UNI, APOINME), dos movimentos quilombolas, que estão se agrupando deste 1995 na hoje denominada Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e dos demais movimentos sociais que abrangem os extrativismos do babaçu, da castanha e da “seringa”, bem como o pastoreio e as áreas de criatórios comuns (2010, p. 146).

A Lei n.º 12.651/12 ou “Código Florestal” criou um sistema de mercantilização da agrobiodiversidade no Brasil, gerando mecanismos financeiros para o pagamento de serviços ambientais; tecendo um novo regime para as áreas de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente que passam a ser *commodities* integrando o mercado de carbono.

Assim, possibilitando a compensação das áreas de Reserva Legal em Áreas de Preservação Permanente para todos os tipos de agricultores; estabelece Cotas de Reserva Ambiental e de biodiversidade para compensar o “custo” da preservação ambiental; além de consolidar e legalizar áreas desmatadas, anistiando multas e penas por infrações ambientais cometidas até julho de 2008.

Com essa compreensão, Packer (2017, p. 09) destaca que além do ordenamento jurídico brasileiro, outros, também, vêm sofrendo tal pressão para a realização da transferência da tutela jurídica do meio ambiente ecologicamente equilibrado do regime constitucional de proteção dos bens comuns do povo, para um regime de natureza civil-proprietária, por exemplo, “serviços ambientais”, vinculados ao regime jurídico de um único titular, considerado o único autorizado a dispor das funções ecossistêmicas de um usuário-pagador.

Almeida (2014, p. 353) compreende que essas práticas mercantis têm como principal objetivo enfraquecer e flexibilizar os direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, bem como estigmatizar as identidades étnicas. Observa-se que as políticas “protecionistas” voltadas para o mercantilismo, possibilitam o uso intensivo e imediato dos recursos naturais em prol de políticas de crescimento econômico, encabeçada por grandes empreendimentos, como hidrelétricas, ferrovias, rodovias e portos.

A partir do colocado por Larissa Ambrosano Packer, temos algumas medidas em curso, dentre elas: a) Privatização dos Recursos Naturais, dentre outros enfoques, a facilitação do acesso aos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais para posterior

patenteamento pelo usuário, conforme a Lei aqui pode mencionar a Lei n.º 13.123/15; também podemos mencionar o Código Florestal – Lei n.º 12.651 que cria a Cota de Reserva Florestal e o Crédito de Carbono; b) Flexibilização da tutela ambiental (2017, p. 24), segundo a mesma autora:

[...] a Lei n.º 12.651/12 introduz pela primeira vez no ordenamento os chamados “mercados transacionáveis de direitos” aplicando o sistema “*cap and trade*” (limites e comércio), de modo a autorizar o cumprimento da meta de Reserva Legal por meio da compra de um ativo ambiental (a CRA - art. 48) no mercado financeiro. Além disso, autoriza a regulação por normas de indução dos agentes privados, os incentivos positivos ou sanções premiais para a hipótese de cumprimento da lei ambiental, como por meio dos pagamentos por serviços ambientais (PSA) para manutenção de Reserva Legal (RL), Área de Preservação Permanente (APP) e áreas de uso restrito (art. 41, I “e”), assim como insere tais áreas protegidas – RL, APP e áreas de uso restrito – nos mercados nacional e internacional de carbono e biodiversidade (art. 41, §4º e §5º) de modo que o custo de cumprimento da norma ambiental e da função socioambiental da propriedade possa ser suprido por eles (2017, p. 24).

Este modelo de Estado tem como objetivo desterritorializar as comunidades tradicionais, transformar em “*commodities*” os recursos naturais, deslegitimar a etnicidade dos povos, debilitar os fatores identitários fragilizando as identidades coletivas²⁹,

29 A título de exemplo uma estratégia utilizada no Código Florestal foi separar o ecossistema Manguezal, que é composto pela vegetação de mangue, apicuns e salgados, os quais guardam aspectos inter-relacionais, possibilitando que nesses últimos de acordo com o art. 11-A da Lei n.º 12.651/12, alterada pela Lei n.º 12.727/12, que possibilita a ocupação e exploração de modo ecologicamente sustentável, contudo o que se vê é a utilização por atividades de carcinicultura (criação de camarões em cativeiro) e salinas, todas de cunho empresarial as quais acabam afetando as populações tradicionais que vivem naquelas localidades.

dificultar o acesso ao território de forma coletiva privilegiando os mecanismos de regularização fundiária individuais, além de incorporar novas extensões territoriais aos circuitos mercantis, principalmente após a aprovação da Lei n.º 12.651/12 (ALMEIDA, 2014, p. 357-367).

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) disposto no art. 29 do Código Florestal objetiva estabelecer um controle sobre a proteção das florestas, realizando este por meio de um banco de informações ambientais das propriedades e posses rurais, de modo a criar uma base de dados para controle, monitoramento e planejamento ambiental. O artigo acima não faz menção sobre as especificidades do imóvel rural, de modo a interpretar que é uma medida obrigatória a todos, ou seja, aqui são consideradas terras públicas e privadas, incluindo, desse modo, as terras indígenas e quilombolas.

O Cadastro Rural Ambiental (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA) foram criados pelo Código Florestal, como base prática de cumprimento da Legislação Florestal. Os dois mecanismos instituídos pelo Decreto n.º 7.830/2012, diferenciam-se no seu âmbito de atuação, o CAR, se constitui em um cadastro nacional, é obrigatório a todos os imóveis rurais, já o PRA é um instrumento estadual, não obrigatório, responsável também por determinar os procedimentos de regularização ambiental de imóveis rurais.

Carlos Frederico Mares, Claudia Sonda e Angelaine Lemos (2015, p. 80) ressalta que apesar da Lei n.º 12.651/2012 em seus artigos 43 e 51, ser clara e direta ao que tange a proteção das terras indígenas invadidas por particulares tomando-as como uma área de Reserva Legal ou de uso alternativo, salienta-se o silêncio da legislação quanto às comunidades quilombolas, de forma que por analogia, entende-se que esta também deverá ser aplicada aos territórios quilombolas.

A aprovação do Código Florestal trouxe inúmeros problemas aos povos e comunidades tradicionais, com eles, a introdução de inúmeras práticas mercantis sobre a terra, objetivando enfraquecer a proteção, que tais comunidades já haviam conquistado até então. Salientam-se também as graves violações as legislações protetivas internacionais, por exemplo, a introdução das populações ribeirinhas e de várzea em situação de vulnerabilidade, contrariando a Convenção 169 da OIT e a Opinião Consultiva n.º 23, fragmentando inclusive sua identidade e seus valores simbólicos com os ecossistemas e com os territórios.

3 CÓDIGO FLORESTAL E A VIOLAÇÃO DOS TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS PROTETORES DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

O Código Florestal, como discorreremos, não coloca as populações tradicionais como sujeitos de direitos, tão pouco considera o modelo de desenvolvimento, ou melhor, envolvimento destas comunidades, os colocando em um processo de invisibilização, ou os classificando como aqueles que impedem o desenvolvimento nacional. Dessa forma, como instrumento de defesa e de garantia do respeito aos seus direitos, as comunidades tradicionais vêm se utilizando das normas de direito internacional, como instrumentos de resistência, a fim de terem seus direitos respeitados.

Joaquim Shiraishi Neto (2007, p. 184) afirma que os instrumentos internacionais são igualmente universais, e a existência desses dispositivos protetivos demonstra que os indivíduos não são objetos, mas, sim, “sujeitos de direito”. Os últimos dispositivos internacionais “acordados” e “ratificados” ou não, pelo Brasil, salientam outros fundamentos constitutivos da noção de sujeito de direito, possibilitando, assim, uma melhor qualificação do sujeito, que além da dimensão individual já firmada, incorpora outra dimensão, agora no sentido coletivo, referente aos povos e grupos sociais.

Segundo Joaquim Shiraishi Neto (2007, p. 185) o art. 5º, §2º da carta maior de 1988, constitui-se no artigo garantidor da recepção dos dispositivos internacionais no ordenamento jurídico brasileiro, tal instrumento concede aos tratados sobre direitos fundamentais a natureza hierárquica de norma constitucional e aplicação imediata, de acordo com o disposto no art. 5º, §1º da Constituição Federal de 1988.

Essa análise deve ser empregada às responsabilidades assumidas pelo Brasil por força da Convenção da Diversidade Biológica (CDB) de 1992, da Convenção Ramsar de 1971, da Convenção de Washington de 1940, assim como outros compromissos advindos da Declaração do Rio de Janeiro de 1992 (ECO-92) (CRIVELLARI, 2014, p. 123).

A CDB declara que diversas comunidades locais e populações indígenas com estilos de vida tradicionais não só dependem dos recursos biológicos como possuem conhecimentos, inovações e práticas significativas relacionadas à conservação da diversidade biológica quanto ao uso sustentável de seus elementos. A Convenção propõe a proteção daquelas comunidades cujos conhecimentos sejam relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica (MENDES, et al., 2015, p. 240).

No bojo das contradições entre a Lei n.º 12.651/12 e os dispositivos internacionais de direitos humanos, a Convenção de Ramsar de 1971³⁰ é um grande exemplo, pois a legislação florestal define áreas úmidas de forma contrária à definição realizada pelo instrumento internacional em seu art. 1º, que dispõe “as zonas úmidas são áreas de pântano, charco, turfa ou água, natural ou artificial, permanente ou temporária, com água estagnada ou corrente, doce, salobra ou salgada, incluindo áreas de água marí-

30 Convenção em foco, promulgada por meio do Decreto federal n.º 1.905 de 16 de maio de 1996.

tima com menos de seis metros de profundidade na maré baixa” (CRIVELLARI, 2014, p. 29).

Constata-se também a colisão do Código Florestal com o estabelecido pela Convenção da Diversidade Biológica, promulgada na legislação brasileira por meio do Decreto n.º 2.519/98, objetivando a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável dos seus recursos e a distribuição justa e igualitária na utilização dos recursos genéticos. Dentre os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, a Convenção destaca-se pela conservação da biodiversidade e das comunidades tradicionais indígenas, que estabelecem íntima relação com os recursos biológicos. (MENDES, et al., 2015, p. 239).

Crivellari (2014, p. 123) destaca que a interpretação da Lei n.º 12. 651/12 e as normas por ela estabelecidas devem ser compreendidas em conjunto com os direitos fundamentais, de ordem individual e/ou coletiva/difusa a elas subjacentes, assim como o direito à propriedade, que deve cumprir sua função social, também à igualdade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio.

A legislação florestal de 2012 trouxe drásticas reduções no grau de proteção da vegetação nativa em áreas cruciais como de margens, rios, nascentes, encostas, topos de morros, veredas, mangues e restingas, as chamadas Áreas de Preservação Permanente (APP), fundamentais para a conservação da biodiversidade e para a prestação de serviços ambientais.

O dispositivo florestal vigente enfraquece também o instituto da Reserva Legal (RL), que consiste em áreas florestadas ligadas à propriedade rural, sujeitas a um regime especial de uso, sendo constituído para estabilizar a malha de cobertura vegetal natural para garantia do equilíbrio ecológico dos ecossistemas nacionais, o que abre possibilidade para eventuais ilegalidades,

desmatamento e regularização de áreas desflorestadas contraria a legislação.

A Convenção n.º 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, foi promulgada pelo Decreto Presidencial n.º 5.051, de 19 de abril de 2004, rompe com o paradigma e a ideologia da homogeneidade cultural e social – assimilação cultural, pautadas em dimensões racistas que justificou um projeto pautado em uma organização social, política e jurídica a qual exclui grupos como negros, quilombolas, indígenas, ribeirinhos, todos aqueles que possuem culturas que diferem da cultura europeia e dos países do norte globalizado (SALGADO, 2006, p. 15).

O referido instrumento normativo define dois grandes grupos de titulares da proteção gerada pela Convenção 169, os povos indígenas e os povos tribais³¹, que deve ser interpretada em conjunto com os demais instrumentos normativos de direito interno e internacional. Muller (2008) pontua os direitos humanos e fundamentais como objetivos claros da Convenção n.º 169, seu texto traz garantias e obrigações relacionadas a direitos como a auto-identificação, as condições específicas de apropriação de recursos naturais respeitando as diversidades dos povos tradicionais.

No mesmo sentido, Raquel Yrigoyen Fajardo apresenta que o direito à livre determinação de desenvolvimento, direito à par-

31 Decreto 5051/04 estabelece que: “**ARTIGO 1º** - 1. A presente Convenção aplica-se a: a) povos tribais em países independentes cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros segmentos da comunidade nacional e cuja situação seja regida, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por uma legislação ou regulações especiais; b) povos em países independentes considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independentemente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas”.

participação e o direito à consulta prévia e ao consentimento prévio, livre e informado fazem parte de um *corpus* de direitos coletivos dos povos indígenas e tribais supondo o fim da tradição tutelar entre os povos e os Estados (2009, p. 371).

A vista disso, percebe-se que a aprovação do Código Florestal viola determinações da convenção n.º 169 da OIT, em especial o direito à Consulta Prévia das comunidades tradicionais, pois, dentre outros, os dispositivos que versam sobre os pagamentos por serviços ambientais, a Cota de Reserva Ambiental (CRA), o crédito de carbono, além do regime eletrônico do capital natural mediante Cadastro Ambiental Rural.

Deste modo, qualquer lei ou procedimento administrativo que afete a esfera jurídica destes povos devem ser aplicados de acordo os Tratados de direitos humanos que tutelam estes sujeitos culturalmente diferenciados, como a Convenção 169 da OIT (Decreto n.º 5.051/2004); a Convenção da Diversidade Biológica (CDB – Decreto n.º 2.519/98) e o Tratado sobre os recursos fitogenéticos para alimentação e agricultura (TIRFAA – Decreto n.º 6.476/08) da FAO. Todos eles determinam formas de participação e consulta sobre medidas legais ou administrativas capazes de afetá-los diretamente, como: a) a consulta prévia e informada através de suas instituições representativas (art. 6º, a da Convenção 169 da OIT); b) o direito de participação na tomada de decisões em nível nacional sobre assuntos relativos à conservação e uso sustentável da agrobiodiversidade (art. 9.2 c do TIRFAA); e o consentimento prévio e informado do Estado com participação e aprovação dos detentores de conhecimento tradicional associado (art. 8 j, 10 c e art. 15 da CDB). Neste sentido, antes de prestar informações sobre os recursos naturais presentes em seus territórios no CAR; antes de qualquer contrato de pagamento por serviços ambientais que imponham obrigação de “abstenção” de manejo sobre os territórios (PSA), antes de qualquer emissão de títulos ambientais negociáveis como a CRA e os créditos de carbono em favor de agentes do mercado financeiro ou para compensação ambiental; os povos indígenas, povos e

comunidades tradicionais e a agricultura familiar camponesa devem ser previamente consultadas conforme seus acordos, protocolos e instituições comunitárias. Portanto, cabe ao Estado, através da destinação de orçamento público aos órgãos pertinentes, fortalecer as instituições comunitárias e as normas jurídicas extraestatais eficazes tanto para a tutela a dignidade humana concreta de seus modos de vida (art. 216 da CF), como para manter a conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e do patrimônio genético inserido sobre seus territórios (art. 225, caput e §1º, II da CF) (PACKER, 2017, p. 75-76).

Outro dispositivo importante na seara protetiva dos Direitos Humanos em prol de povos e comunidades tradicionais é a Opinião Consultiva n.º 23/17, elaborada por meio de um parecer consultivo da Columbia em 14 de março de 2016, a fim de que a Corte Interamericana analisasse as obrigações decorrentes do protocolo de San Salvador em seu artigo 11 e da Convenção Americana em seu artigo 26, responsável por tratar de direitos econômicos, sociais e culturais, segundo o Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) (2017, p. 127).

O Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2017, p. 127) demonstra que um dos objetivos primordiais da OC/17 é a interpretação de obrigações como: obrigação de respeitar direitos, direito à vida e direito à integridade pessoal, este último presente na Convenção Americana de Direitos Humanos, relacionados a grandes impactos causados por empreendimentos no meio ambiente marinho. O dispositivo salienta a relação interdependência e indivisibilidade entre os direitos humanos, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu “a relação inegável entre a proteção ambiental e a realização de outros direitos humanos”, em sua opinião consultiva OC-23/17 sobre “ambiente e direitos humanos”, documento foi elaborado em

6 de fevereiro de 2018 em São José, Costa Rica. A temática sobre o direito ao ambiente saudável é inédita no âmbito da Corte Interamericana, sendo regido pelo exposto no artigo 11 do protocolo de San Salvador, conforme documento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2017).

Segundo a CIDH (2017), a opinião consultiva número 23 sucede a uma solicitação realizada pela Colômbia, em 14 de março de 2016, tal solicitação determinou obrigações do estado para proteção do meio ambiente. Dentre as obrigações pontuadas, destaca-se aos estados o dever de respeitar e garantir os direitos humanos a todas as pessoas, podendo incluir, de acordo com caso específico situações incomuns, que podem ir além dos limites territoriais, pois se entendeu que a degradação ambiental afeta o exercício efetivo dos direitos humanos.

Ressaltando a existência de uma relação de interdependência e indivisibilidade existente entre os direitos humanos, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável; dessa forma, a interpretação de qualquer dispositivo do Código Florestal deverá observar a normativa contida na Opinião Consultiva que possui caráter vinculante em relação aos Estados que reconheceram a competência da Corte Interamericana, conforme a CIDH (2017).

O Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador”³², inseriu no sistema interamericano de direitos humanos, o direito a um meio ambiente saudável, consagrado expressamente no art. 11, também protegido pelo art. 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Desse modo, a CIDH (2017) determinou obrigações relacionadas à garantia e respeito ao direito à vida e à integridade pessoal, no

32 Promulgado pelo Decreto 3.321, de 30 de dezembro de 1999.

âmbito da proteção ao meio ambiente, obrigações essas como prevenção de danos ambientais significativos, dentro ou fora do seu território; cooperação com outros estados de boa-fé para proteção contra danos significativos ambientais; agir conforme o princípio da precaução contra possíveis danos graves ou irreversíveis para o meio ambiente, influenciando os direitos à vida e à integridade social e outros.

A referida opinião consultiva concluiu que o termo jurisdição contido no art. 1º da Convenção Americana de Direitos Humanos, quanto às obrigações dos Estados e à “proteção dos direitos humanos das pessoas pela Convenção Americana, não se limita a seu espaço territorial”, de acordo com a Corte Interamericana (2017, p. 03).

O termo jurisdição na Convenção Americana é mais extenso que o território de um Estado e inclui situações além dos seus limites territoriais. Os Estados estão obrigados a respeitar e garantir os direitos humanos de todas as pessoas em sua jurisdição, mesmo que não estejam dentro de seu território (CORTE INTERAMERICANA, 2017, p. 03).

Importante trazermos à baila que a opinião consultiva concluiu pela obrigação de garantir o direito ao acesso às informações relacionadas com as possíveis afetações ao meio ambiente, bem como o direito à participação das comunidades afetadas, em especial, as comunidades tradicionais e indígenas, expressamente determinou aos Estados parte que observassem o direito à Consulta Prévia, Livre e Informada, assim estabelece o item 227 da Opinião Consultiva n.º 23 de 15 de novembro de 2017, da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

227. O direito à participação dos cidadãos na direção de assuntos públicos se encontra consagrado no artigo 23.1, a) da Convenção Americana. No contexto das comunidades indígenas, este Tribunal tem determinado que o Estado deve garantir os direitos de consulta e participação em todas as fases de planejamento e implementação de um projeto

na medida que possa afetar o território de uma comunidade indígena ou tribal, ou outros direitos essenciais para sua sobrevivência como povo, em conformidade com seus costumes e tradições. Isso significa que além de aceitar e prestar informações, o Estado deve assegurar que os membros do povo tenham conhecimento dos possíveis riscos, incluindo os riscos ambientais e de higiene, para que possam opinar sobre qualquer projeto que possa afetar seu território dentro de um processo de consulta com conhecimento e de forma voluntária. Portanto, o Estado deve gerar canais de diálogo sustentáveis, efetivos e confiáveis com os povos indígenas e os procedimentos de consulta e participação através de instituições representativas (livre tradução).

Por fim, percebe-se pelo descrito que o Código Florestal, ora analisado, viola diversas normas de direito internacional, bem como a Opinião Consultiva n.º 23/17, por não considerar, dentre outros, o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada seja no estabelecimento da Lei, seja nos dispositivos que instituem políticas públicas que podem afetar as comunidades tradicionais.

CONCLUSÃO

A Lei n.º 12.651/12 reflete o pensamento de transformação e de apropriação dos recursos florestais e do meio ambiente, como recursos dotados de valor econômicos, em uma tentativa de relativização e flexibilização das legislações protetivas ao meio ambiente natural, bem como as legislações que reconhecem os direitos ao território em seu aspecto objetivo e simbólico as populações tradicionais.

O referido instrumento normativo busca apagar o modo de vida tradicional das comunidades da floresta, que guardam, no aspecto simbólico, uma relação simbiótica com o território o que faz delas protetoras consuetudinárias da floresta. Portanto, ao garantirmos o direito ao território, seja ele o espaço continental, seja ele o espaço que se encontra nas águas, garante-se a proteção real ao meio ambiente.

Neste sentido, embora tenhamos normas internas que garantem essa relação das populações tradicionais e o meio ambiente, o código florestal não respeitou o modo de vida das populações tradicionais, desconsiderando qualquer outra forma de organização socioambiental, que não aquela imposta pelo agronegócio, e pelos grandes proprietários de terra.

Por outro lado, o Código Florestal desrespeita as normas de direito internacional, assim como a Opinião Consultiva n.º 23 da Corte Interamericana, dentre outros motivos por não observar o Direito à Consulta Prévia, Livre e Informada das populações tradicionais.

Restam as comunidades tradicionais diante da ofensiva do agronegócio e da bancada ruralista, lançarem mão de um processo organizacional que privilegie técnicas de litigância estratégica, pautada na organização social, política e jurídica, a fim de que seus direitos e o modo de vida tradicional sejam respeitados pelo Estado, em especial no que tange ao reconhecimento pelo Estado Brasileiro das suas formas de organização, bem como se garanta o direito à consulta e respeite as normas culturais produzidas pelas comunidades no uso e manejo dos recursos naturais.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras Tradicionalmente Ocupadas: processos de territorialização, movimentos sociais e uso comum. In: DELGADO, Nelson Giordano (coord.). *Brasil rural em debate*: coletânea de artigos. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável Brasília: CONDRAF/MDA, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 maio 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Meio Ambiente e Direitos Humanos. *Opinião Consultiva OC-23/17, de 15 de novembro de 2017*. Resumo Oficial emitido pela Corte Interamericana.

CRIVELLARI, J. C. T. *O novo código florestal (Lei n.º 12.651/12) e suas implicações no contexto da sustentabilidade socioeconômica ambiental*. 2015. 172 f. Dissertação (Mestrado em Sustentabilidade Socioeconômica e Ambiental) – Universidade Federal de Ouro Preto. Ouro Preto, 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.ufop.br/handle/123456789/5683>. Acesso em: 28 maio 2018.

DELGADO, Nelson Giordano (coord.). *Brasil rural em debate: coletânea de artigos*. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável Brasília: CONDRAF/MDA, 2010.

FAJARDO, Raquel Yrigoyen. De la Tutela a los Derechos de Libre Determinación del Desarrollo, Participación, consulta y Consentimiento: Fundamentos, balance y retos para su implementación. *Amazônica, Revista de Antropologia*, Pará, v. 1, n. 2, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18542/amazonica.v1i2.294>. Acesso em: 25 maio 2018.

LIMA, Paulo Cesar Vicente de. *Direitos dos povos e comunidades tradicionais*. Ministério Público do Estado do Minas Gerais (MPMG). Coordenadoria de Inclusão e Mobilização Sociais (CIMOS). Minas Gerais, 2014. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFAA4726B-5F1014768BFB16E6016>. Acesso em: 24 maio 2018.

LITTLE. Paul E. *Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade*. Série Antropologia. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

MARÉS, Carlos Frederico; SONDA, Claudia; LEMOS, Angelaine. Cadastro ambiental rural (CAR) e Povos Tradicionais. *Revista da Faculdade de Direito UFG*, v.1, pág. 77-91, jan/jun. 2015. Dis-

ponível em <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/download/36494/20460>. Acessado em 28 de maio de 2018.

MENDES, Ana Beatriz Vianna; COSTA FILHO, Aderval; SANTOS, Ana Flávia Moreira. Tratados Internacionais, Populações Tradicionais e Diversidade Biológica. *In: Teoria e sociedade – Antropologias e arqueologia hoje. Revista dos Departamentos de Antropologia e Arqueologia, Ciência Política e Sociologia – UFMG*. Belo Horizonte, Número Especial: Antropologias e Arqueologias, hoje, 2015.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. *Justiça socioambiental e direitos humanos: uma análise a partir dos direitos Territoriais de povos e comunidades tradicionais*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MULLER, Cíntia Beatriz. A construção do consenso e a consulta aos povos quilombolas no Brasil. *Tempo e Presença Digital*, Revista Eletrônica, Contexto Quilombola, ano 3, n. 11, jul. 2008.

NETO, Joaquim Shiraishi. *Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional*. (org.) Manaus: UEA, 2007. Disponível: <http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Direitodospovosedascomunidadesradicionaisno-Brasil.pdf>. Acesso em: 25 maio 2018.

PACKER, Larissa Ambrosano. *Lei florestal n.º 12.651/12 - Avanço do direito civil proprietário sobre o espaço público e os bens comuns dos povos*. Terra de Direitos, 2017. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/artigo_codigoflorestal_final.pdf . Acesso em: 25 maio 2018.

SALGADO, Juan Manuel. *El convenio 169 de la OIT: comentado y anotado*/ Juan Manuel Salgado; con colaboración de: Adriana Beatriz Latashen. 1. ed. Neuquén: EDUCO, Universidad Nacional del Comahue, 2006.

SILVA, Marina. *Saindo da invisibilidade: a política nacional de povos e comunidades tradicionais*. Inclusão Social, Brasília, v. 2, n. 2, p.7-9, abr/set. 2007.

CÓDIGO FLORESTAL BRASILEIRO, AGRICULTURA FAMILIAR E ASSENTAMENTOS RURAIS³³

*Virgínia Totti Guimarães
Juliana Chermont Pessoa Lopes
Paula Máximo de Barros Pinto*

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as normas do Código Florestal de 2012 aplicáveis aos agricultores familiares e, ainda, aos assentamentos rurais. A metodologia baseia-se em pesquisa e análise crítica da bibliografia, bem como levantamento de dados específicos relativos ao Cadastro Ambiental Rural. As peculiaridades do tratamento destinado aos assentamentos rurais no processo de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) são analisadas, objetivando-se apresentar questionamentos sobre os direitos e garantias dos assentados decorrentes desse cadastramento. O trabalho traz reflexões acerca das Cotas de Reserva Ambiental originárias de assentamentos rurais. Verificou-se que, no que se refere ao CAR, a maioria das regras específicas sobre assentamentos rurais direciona-se à simplificação dos procedimentos, mas não houve previsão sobre a necessária participação dos assentados na geração das informações a serem incluídas no Cadastro, bem como a garantia de amplo acesso aos estudos e dados produzidos no âmbito do INCRA. No que se refere aos pagamentos por serviços ambientais, além dos debates relativos à mercantilização da natureza, não há sequer menção sobre as cotas originadas de excedentes de vegetação nativa em assentamentos rurais, o que gera uma série de questionamentos a respeito dos direitos garantidos nos procedimentos estabelecidos pelo Código Florestal.

Palavras-chave: Código Florestal. Assentamentos Rurais. Cadastro Ambiental Rural (CAR).

ABSTRACT

This work aims to analyze the rules of the Forest Code of 2012 applicable to family farmers, and especially those specific rules applied to rural settlements.

33 Artigo originalmente publicado em: GUIMARÃES, Virgínia Totti; LOPES, Juliana Chermont Pessoa; DE BARROS PINTO, Paula Máximo. Código Florestal Brasileiro, agricultura familiar e assentamentos rurais. *Dom Helder Revista de Direito*, v. 1, n. 1, p. 106-125, 2018. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/dhrevistadedireito/issue/view/51>. Acesso em: 9 nov.2021.

The methodology is based on research and critical analysis of the bibliography, as well as the collection of specific data related to the Environmental Registry of Rural Properties. The peculiarities of the treatment to the rural settlements during the process of registration in the Environmental Registry of Rural Properties (CAR) were analyzed aiming to present questions about the rights and guarantees of the settlers. The work brings reflections about the Environmental Reserve Quotas created from forests inside rural settlements. It was verified that, regarding to the CAR, most of the specific rules about rural settlements in the Forest Code are directed to the simplification of the procedures, but there was no prediction about the necessary participation of the settlers in the generation of the information to be included in the registry, as well as the guarantee of others access to studies and data produced within INCRA. In addition, as far as payments for environmental services are concerned, besides the discussion about the natures mercalization, there is no mention of the generation of quotas originating from native forest inside rural settlements, which translates into a series of questions regarding the implementation of the Forest Code.

Keywords: Forest Code. Rural Settlements. Environmental Registry of Rural Properties (CAR).

INTRODUÇÃO

O Código Florestal de 2012 (Lei n.º 12.651/2012) foi resultado de um processo legislativo controverso, que culminou na aprovação de mudanças normativas favoráveis aos interesses de setores do agronegócio, representados, à época, pela Bancada Ruralista no Congresso Nacional.³⁴ Durante as discussões, os argumentos se concentravam entorno da necessidade de alteração das normas florestais em benefício da agricultura familiar; quando, na verdade, tratava-se da defesa dos interesses de grandes proprietários.

São três os pilares que orientam as mudanças realizadas Florestal em 2012, quais sejam: i) Redução dos parâmetros de proteção socioambiental, por meio da alteração de critérios técnicos para definição de áreas de preservação permanente (APP's), do

34 Entende-se como Bancada Ruralista a Frente Parlamentar da Agropecuária, instituída a cada mandato legislativo do Congresso Nacional.

estabelecimento de exceções ao regime geral de proteção destas áreas, da diferenciação jurídica entre apicuns e manguezais, dentre outros; ii) O tratamento conferido às situações de ilegalidade, a partir regularização e consolidação de atividades que ocorriam em dissonância à legislação em vigor, mediante a criação da área rural consolidada, bem como pela anistia de multas e crimes relativos ao revogado Código (Lei n.º 4.771/1965); e iii) A instituição de um mercado de pagamento por serviços ambientais no Brasil.

O presente artigo tem como objetivo analisar as normas do Código Florestal específicas sobre agricultura familiar e assentamentos rurais, como forma visibilizar o debate sobre os direitos destes sujeitos e discutir o processo político que os tem preterido em detrimento de outros interesses. Tem-se como pressupostos, de um lado, a extrema importância da agricultura familiar, com a necessária discussão sobre políticas públicas que a viabilizem e desenvolvam, e, de outro, o acirramento de uma agenda política de benefício ao agronegócio e à agricultura extensiva.

A importância da agricultura familiar possui, ao menos, três dimensões que merecem ser destacadas, desde já. A primeira refere-se à identidade de ser agricultor ou camponês, o que inclui o direito a permanecer como tal, por meio de um estilo de vida próprio, vinculado à prática de atividades no campo. Não se pode negar tal direito a esse grupo social, fundamental para a constituição de identidades no Brasil. A segunda dimensão refere-se ao modo de distribuição no território brasileiro, muito extenso, e que não pode prescindir de ocupação humana em áreas rurais ou destinadas a atividades agropastoris. Outro fator está relacionado à relevância da agricultura familiar para produção de alimentos e do modo como isso ocorre. Como exemplo, destaca-se que, segundo informações da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a agricultura familiar contribui de forma expres-

siva para a produção de alimentos no país, produzindo “87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz e 21% do trigo do Brasil” (BRITO, 2016, online). Além disso, a agricultura familiar e os assentamentos de reforma agrária, em especial os do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), produziram cerca de 27 mil toneladas de arroz orgânico na safra 2017.³⁵

Em relação à agenda política em curso atualmente, volta-se ao fortalecimento da agropecuária e da agricultura extensiva que tem recebido destaque no Congresso Nacional. Inúmeros são os exemplos desta atuação que se intensificou nos últimos dois anos. Pode-se citar a discussão do “Pacote do Veneno”,³⁶ projeto de Lei cujo objetivo é facilitar a aprovação e liberação de agrotóxicos no Brasil, que, além de apresentarem risco à saúde da população, aos trabalhadores rurais e ao meio ambiente, demonstra o modelo de agricultura que se pretende ampliar no país.

Especificamente acerca da legislação florestal, deve-se notar que um dos instrumentos criados pelo Código Florestal é o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que se configura como elemento central para o desenvolvimento das políticas públicas florestais, sendo um

35 Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/578344-mst-colheu-27-mil-toneladas-de-arroz-sem-veneno#>. Acesso em: 9 nov.2021.

36 Apelidado de “Pacote de Veneno” por sua proposta de flexibilização das normas que regulamentam o uso de agrotóxicos no Brasil, o Projeto de Lei de autoria do Senador Blairo Maggi, com número na Câmara dos Deputados de PL 6.299/2002, pretende alterar a Lei n.º 7802, de 11 de julho de 1999, que “dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, o destino, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.” Atualmente foi requerida a realização de Audiência Pública para debater as propostas relativas à regulamentação destes. A tramitação pode ser acompanhada no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=46249>. Acesso em: 9 nov. 2021.

registro público nacional, com as informações ambientais relativas às propriedades e posses rurais. Objetiva-se, assim, a analisar as regras específicas desse cadastro aos assentamentos rurais, como forma de identificar e estudar os direitos e garantias dos assentados em questão, apresentando-se, anteriormente, o CAR e suas principais características. Por fim, pretende-se introduzir algumas discussões acerca das Cotas de Reserva Ambiental (CRA's), igualmente previstas no Código, originárias de assentamentos rurais.

1 DISCUSSÕES ATUAIS SOBRE OS DIREITOS DOS AGRICULTORES FAMILIARES E ASSENTADOS DA REFORMA AGRÁRIA

A agricultura familiar está atrelada a questões que envolvem o acesso à terra e a reforma agrária. Apesar de ser uma atividade de importância ímpar ao abastecimento de alimentos e segurança alimentar,³⁷ dentre outros fatores, a agricultura familiar esbarra em dificuldades inerentes à histórica concentração de terras existente no Brasil³⁸ e no fortalecimento, nos últimos anos,

37 Entendemos como segurança alimentar: “direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambientais, culturais, econômicas e socialmente sustentáveis.” CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Disponível em: <https://www.cfn.org.br/index.php/seguranca-alimentar-e-nutricional/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

38 Estudo realizado pela Oxfam Brasil, divulgado no final de 2016, com base no último Censo Agropecuário divulgado datado de 2006, toma-se ciência de que “Grandes propriedades somam apenas 0,91% do total dos estabelecimentos rurais brasileiros, mas concentram 45% de toda a área rural do país. Por outro lado, os estabelecimentos com área inferior a dez hectares representam mais de 47% do total de estabelecimentos do país, mas ocupam menos de 2,3% da área total”. OXFAM BRASIL. *Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural*. 2016. Disponível em: https://oxfam.org.br/wp-content/uploads/2019/08/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf Acesso em: 09 nov.2021.

da agricultura extensiva, sobretudo após a revolução verde. Ilustra bem estas dificuldades, o fato de que, mesmo consagrada na Constituição Federal de 1988, a função social da propriedade³⁹ ainda gera, após 30 anos, inúmeros debates nos campos jurídico e político⁴⁰, com muitas resistências para a imposição de limites ao exercício do direito de propriedade e sua conformação a uma função socioambiental.

Nos últimos anos, percebe-se uma articulação em torno de temas referentes ao acesso à terra, tanto em relação ao desmonte de políticas de reforma agrária, quanto em relação à possibilidade de concentração de grandes áreas rurais. Entende-se que a reforma agrária é a espinha dorsal para discussões que envolvam direitos de agricultoras(es), sobretudo, os que se relacionem com direitos socioambientais e a participação dessas(es) na gestão dos ativos florestais e de biodiversidade no Brasil.

O desmonte da política de reforma agrária pode ser percebido em diversas dimensões, como com a redução gradual da criação de novos assentamentos e a dificuldade de acesso a créditos que permitam a consolidação e a reprodução da vida das famílias. Nesse contexto, insere-se a Lei Federal n.º 13.465/17, resultado a conversão da Medida Provisória 759/16, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação

39 Art. 5º, XXIII, da Constituição Federal: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXIII - a propriedade atenderá a sua função social. (BRASIL, 2016).

40 Exemplo disso é a tramitação da Proposta de Emenda à Constituição n. 80, de 2019, cujo objetivo é alterar os dispositivos constitucionais que tratam da função social da propriedade, no sentido de restringir direitos. BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n. 80, de 2019*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7955908&ts=1630440987934&disposition=inline>. Acesso em: 8 nov. 2021.

de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, dentre outros assuntos. A Lei evidencia a prevalência de políticas públicas voltadas à produção de títulos individuais de propriedade ou posse em detrimento da reforma agrária, que somente é possível por meio do encadeamento de ações públicas voltadas para criação de assentamentos rurais, com políticas setoriais que levem à sua estruturação e posterior emancipação, bem como a condições que possibilitem a permanência dos assentados na produção rural. Neste sentido, destacam-se três questões centrais da Lei n.º 13.465/2017: i) a seleção de famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA); ii) a consolidação e emancipação dos assentamentos; e iii) a titulação provisória e definitiva dos parcelamentos concedidos (BRASIL, 2017).

O Decreto 9.311/18⁴¹ estabelece que a seleção das famílias beneficiárias ocorrerá mediante edital público municipal para cada projeto de assentamento, por meio dos quais as famílias, individualmente, se inscreverão na tentativa de preencher os requisitos para concessão da parcela. O edital será elaborado com fundamento nas hipóteses em que são vedadas a concessão do lote e nos casos em que a concessão é prioritária (arts. 7º e 9º, Decreto n.º 9.311/18) (BRASIL, 2018). Além disso, cria-se tabela de classificação das famílias a partir da maior pontuação alcançada

41 O Decreto 9.311/18 dispõe sobre o processo de seleção, permanência e titulação das famílias beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, um que vez que regulamenta, à luz da Lei n.º 13.465/17, a Lei n.º 13.001/14, que, por sua vez, dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, bem como a Lei n.º 8.629/93, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. BRASIL, Decreto n. 9311, de 15 de março de 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9311-15-marco-2018-786320-publicacaooriginal-155039-pe.html>. Acesso em: 9 nov. 2021.

nos critérios estabelecidos pela lei.⁴² Sobre esse sistema, é preciso destacar o surgimento de uma condição de fragilidade para as famílias que ocupam a terra e que constroem o território a partir da relação com o meio ambiente físico e cultural. A Lei estabelece como prioridade para concessão de lote o antigo proprietário

42 Decreto 9.311/18, art. 12 Caberá ao Incra, respeitada a ordem de preferência estabelecida no art. 9º, classificar os candidatos a beneficiários do PNRA, segundo os seguintes critérios e respectiva pontuação:

I - unidade familiar mais numerosa, cujos membros se proponham a exercer a atividade agrícola na área a ser assentada, conforme o tamanho da família e sua força de trabalho - até o limite de dez pontos;

II - unidade familiar que resida há mais tempo no Município em que se localize o projeto de assentamento para o qual se destine a seleção ou nos Municípios limítrofes - até o limite de dez pontos;

III - unidade familiar chefiada por mulher - cinco pontos;

IV - unidade familiar ou indivíduo integrante de acampamento situado no Município em que se localize o projeto de assentamento da seleção ou nos Municípios limítrofes - até o limite de quinze pontos, graduados conforme a proximidade do imóvel;

V - unidade familiar que contenha filho com idade entre dezoito e vinte e nove anos e cujos pai ou mãe seja assentado residente no mesmo projeto de assentamento para o qual se destina a seleção - até o limite de dez pontos;

VI - unidade familiar de trabalhador rural que resida no imóvel destinado ao projeto de assentamento para o qual se destina a seleção na condição de agregados - até dez pontos;

VII - tempo comprovado de exercício de atividades agrárias pela unidade familiar - até dez pontos; e

VIII - unidade familiar em situação de vulnerabilidade social e econômica, até o limite de dez pontos, graduados conforme a faixa de renda.

§ 1º As unidades familiares que, em 22 de dezembro de 2016, por força de contrato de comodato ou em decorrência de situação equivalente, residam ou estejam ocupando o imóvel a ser destinado ao projeto de assentamento, respeitada a ordem de preferência do art. 19 da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, terão prioridade na classificação de que trata este artigo.

§ 2º As pontuações previstas neste artigo são cumulativas e serão atribuídas conforme disciplinado pelo Incra.

§ 3º Considera-se a unidade familiar chefiada por mulher aquela em que, independentemente do estado civil, a mulher seja responsável pela maior parte do sustento material de seus dependentes.

§ 4º Na hipótese de empate, terá preferência a unidade familiar candidata chefiada pela pessoa mais velha.

desapropriado e, consecutivamente, os trabalhadores rurais arrendatários, posseiros, assalariados ou parceiros do imóvel desapropriado, reafirmando um cenário de conflito de terra. Nesse contexto, percebe-se um desvirtuamento da política de construção de assentamentos rurais pautados em uma lógica comunitária e de vizinhança, apontando para um simples loteamento.

Outro ponto relevante trata das formas de consolidação dos assentamentos e a conseqüente desvinculação do órgão fundiário. O assentamento será considerado consolidado em duas hipóteses, a primeira quando conclusos os investimentos⁴³ e concedidos os créditos de instalação para pelo menos 50% dos beneficiários (art. 17, inc. V, Lei 8.629/93 c/c art. 46, Decreto n.º 9.311/18) (BRASIL, 2018; BRASIL, 1993). A segunda trata da ‘emancipação’ pelo tempo: quinze anos após sua implantação, o assentamento será considerado consolidado, independentemente do cumprimento dos requisitos de concessão de créditos de instalação e conclusão dos investimentos (art. 17, § 6º, Lei 8.629/93 c/c art. 47, Decreto n.º 9.311/18) (BRASIL, 2018; BRASIL, 1993).

Por fim, como outra face da mesma moeda, cabe atenção especial à política de titulação definitiva dos lotes, que, ao priorizar a entrega de títulos de propriedade individual aos beneficiários da reforma agrária, promove a devolução das áreas de reforma agrária para o mercado de terras, abrindo espaço para a reconcen-

43 O Decreto 9.311/18 define no inciso I, do artigo 46, o que se entende por “conclusão de investimentos” como:

“I- conclusão de investimentos:

a) a execução dos serviços de medição e demarcação topográfica georreferenciada do perímetro e das parcelas do projeto de assentamento, conforme critérios estabelecidos pelo Incra; e
b) a viabilização de meios de acesso no assentamento que permitam o trânsito de pessoas e o escoamento da produção e a instalação de energia elétrica, de abastecimento de água e de moradia no assentamento.”

tração fundiária.⁴⁴ O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) adotou como prioridade orçamentária a titulação via título de domínio, isso fica evidente quando constata-se que “em 2017, foram emitidos 123 mil títulos, um recorde em relação aos governos anteriores, cuja média entre 2003 e 2016 girou em torno de 20 mil títulos/ano”.⁴⁵

Como continuidade do desmonte das políticas fundiárias, nas quais estão inscritos os direitos dos agricultores familiares à terra, em 2019, o Presidente Jair Bolsonaro editou a Medida Provisória 910/19 (BRASIL, 2019), cujo objetivo era flexibilizar ainda mais estes marcos normativos. A MP perdeu sua eficácia, uma vez que não foi colocada para votação no Congresso Nacional, mas foi reproduzida quase na íntegra no Projeto de Lei 2.633/20, que tramita em regime de urgência na Câmara dos Deputados (BRASIL, 2020).

O não reconhecimento da importância da agricultura familiar no Brasil refletiu-se, ainda, em recente votação na ONU sobre o direito dos camponeses, em que o terceiro comitê da Assembleia Geral das Nações Unidas votou a favor da declaração,⁴⁶ aprovada com 119 votos favoráveis, estando o Brasil entre os 49 países que se abstiveram, desde as primeiras rodadas, alegando a necessidade de novas negociações.⁴⁷ A Declaração visa garantir a proteção

44 SAUER, S.; ZUNIGA LEITE, A. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de Assentamentos*, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 20, 2017.

45 MALERBA, Julianna. *Reconcentração Fundiária será o maior legado da contrarreforma agrária do governo Temer*. Brasil em 5. 2018. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/informe-se/artigos/reconcentracao-fundiaria-sera-o-maior-legado-da-contrarreforma-agraria-do-governo-temer/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

46 Disponível em: <https://mst.org.br/2018/11/24/onu-aprova-a-declaracao-sobre-direitos-dos-camponeses-e-camponesas/> Acesso em: 9 nov. 2021.

47 Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2078410>. Acesso em: 9 nov. 2021.

dos direitos de todas as populações rurais, sejam elas camponesas, pescadores, artesanais, nômades ou agricultores, abarcando ainda comunidades indígenas e quilombolas, no caso do Brasil.

Outras iniciativas legislativas ainda merecem ser destacadas, ainda que não tenham sido aprovadas. Dentre elas, o Projeto de Lei (PL) 4576/2016, de autoria de Edinho Bez (PMDB/SC), que restringe a venda direta de produtos orgânicos por pequenos produtores rurais. Em um contexto camponês em que as políticas públicas de incentivo à agricultura familiar são escassas, o projeto tende a dificultar ainda mais tal atividade econômica.⁴⁸ Além disso, há ainda o PL 827/2015, que pretende instituir a Lei de Proteção de Cultivares,⁴⁹ em tramitação no Congresso Nacional. Esse projeto de lei pretende alterar a Lei n.º 9.456, de 25 de abril de 1997, que institui a Lei de Proteção de Cultivares, e também poderá dificultar a criação, produção, distribuição e armazenamento de sementes por parte de pequenos agricultores, especialmente conforme seus costumes tradicionais.

Verifica-se, assim, que há um movimento de enfraquecimento das políticas de reforma agrária, que tem a Lei n.º 13.465/2017 (BRASIL, 2017) como um de seus importantes marcos, mas que se associa a outras tantas iniciativas normativas de enfraquecimento de garantia do direito à terra e ao meio ambiente equilibrado.

48 Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/camara-aprova-projeto-de-lei-que-restringe-venda-direta-de-organicos/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

49 “Cultivar é o nome dado às espécies de plantas que tenham sido modificadas por alterações ou introduções feitas pelos homens, geralmente desenvolvidas no cruzamento entre espécies puras diferentes, e que são encontradas naturalmente no meio ambiente”. PINHATA, Thais. *Projeto de Lei quer proibir agricultores de livremente produzir, distribuir e armazenar sementes*. Justificando, 2018. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/10/12/projeto-de-lei-quer-proibir-agricultores-de-livremente-produzir-distribuir-e-armazenar-sementes/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

2 UM CÓDIGO FLORESTAL PARA OS GRANDES PROPRIETÁRIOS

O Código Florestal de 2012 (Lei n.º 12.651/2012) (BRASIL, 2012) é resultado de um processo legislativo controverso, bastante acompanhado pela sociedade, comunidade científica e imprensa, em que prevaleceu os interesses de determinado setor agrícola. De acordo com a argumentação prevalente no processo legislativo dessa norma, era preciso ‘adequar’ a norma ambiental à realidade brasileira, em que 90% dos proprietários rurais não cumpriam com a então vigente Lei n.º 4.771/1965.⁵⁰ Contrapunha-se, diretamente, a necessidade de adequação da norma à realidade social. Houve, assim, uma articulação política para alteração das normas em vigor, no sentido de abrandar as regras de proteção ambiental, especialmente as que incidem sobre a área rural, além de regularizar práticas que vinham sendo feitas ilegalmente.

Nesse sentido, o texto aprovado pode ser caracterizado, inicialmente, pela diminuição da proteção de áreas de preservação permanente (APP’s), ainda que possuíssem comprovada função ambiental, sendo muitos os casos que se poderiam mencionar para comprovar esse argumento, mas o que não será possível fazer neste trabalho. Citam-se, como exemplos, os apicuns, o entorno de nascentes intermitentes, bem como o próprio modo de caracterização das matas ciliares que passam a ser consideradas a partir da borda da calha do leito regular, e não mais do leito de maior cheia.⁵¹ Em relação à diminuição da proteção, pode-se destacar, ainda, o estabelecimento de exceções ao regime geral de proteção das áreas de preservação permanente, como ocorre nos casos de matas ciliares no entorno de reservatórios artificiais de água que não decorram

50 Por todos, v. SALOMON, Marta. Reforma do Código beneficiaria 90%. *ESTADÃO*. 12.05.2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/general,reforma-do-codigo-beneficiaria-90-imp-,718130>. Acesso em: 9 nov.2021.

51 BRASIL. *Lei Federal n.º 12.651/12*. Art. 4º, I e IV e art. 11A, § 1º, 2012.

de barramento ou represamento de cursos d'água naturais,⁵² e acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 (um) hectare,⁵³ que deixam de serem consideradas como APP's.

O Código Florestal pode ser caracterizado, ainda, pela regularização de atividades que ocorriam em dissonância ao então Código Florestal (Lei n.º 4.771/1965), diante da criação da área rural consolidada,⁵⁴ bem como pela anistia de multas e crimes relativos a essa mesma lei revogada. Nesse sentido, os responsáveis pelas atividades que ocorriam ilegalmente tiveram os benefícios da anistia da obrigação de reparação dos danos ambientais, das multas e dos crimes decorrentes destas condutas ilegais. Esses proprietários foram agraciados, sem qualquer contraprestação, em relação aos que cumpriam com a então lei em vigor, a eles sendo garantido, ainda hoje, um regime diferenciado (repita-se, um regime mais favorável em relação aos que estavam regulares) de utilização dos imóveis rurais. No entendimento de Abelha, a criação das áreas rurais consolidadas teve como único objetivo “legalizar inúmeras situações de ilícitos ambientais de infratores que desrespeitaram a legislação ambiental por terem destruído áreas de preservação permanente e de reserva ambiental”.⁵⁵

Neste aspecto é importante lembrar que o regime jurídico das áreas rurais consolidadas permite a continuidade das ativida-

52 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 4º, § 1º, 2012.

53 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 4º, § 4º, 2012.

54 Pela definição legal, a área rural consolidada é “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio” (art. 3º, V, Lei n.º 12.651/2012).

55 RODRIGUES, Marcelo Abelha. Áreas consolidadas no Código Florestal (Lei 12.651/2012): uma vergonha sem precedentes no Direito Ambiental brasileiro. In: *Revista de Direito Ambiental*, Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 18, n. 69, p. 347, jan./mar., 2013.

des agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas de preservação permanente, estabelecendo-se poucas regras de recuperação ambiental.⁵⁶ Dentre as regras destinadas à recomposição florestal, destacam-se as relativas às matas ciliares que utilizam como critério para determinar a extensão da APP o tamanho da propriedade – e não mais a largura do curso d'água.⁵⁷

Por fim, como um último pilar do então Código Florestal, tem-se a instituição de um mercado de pagamento por serviços ambientais no Brasil, que igualmente trouxe o argumento da necessidade de concessão de incentivos financeiros aos proprietários, considerados fornecedores de serviços ambientais e agentes da preservação ambiental como um todo, mas que beneficia a todos, indistintamente, inclusive os que descumpriram a legislação. A lógica por trás da implementação dos Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) descansa no pensamento da necessidade em se compensar os indivíduos promotores da preservação ambiental. Ou seja, a lógica que permeia os pagamentos por serviços ambientais no Código Florestal é a de promover um retorno financeiro aos indivíduos que preservam a vegetação nativa em suas propriedades privadas, independente se tiveram seus passivos, infrações e crimes ambientais anistiadas ou não.⁵⁸

Embora, durante todo o processo legislativo, existisse uma constante argumentação da necessidade de abrandar as normas que incidiam sobre pequenas propriedades ou agricultores familiares, pesquisas demonstram que os maiores beneficiários da alteração legislativa foram os grandes proprietários. Os números de

56 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Arts. 61A-63, 2012.

57 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 61^a, § 1^o-4^o, 2012.

58 Em 2021, foi aprovada a Lei nº 14.119, que Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política.

áreas que deixaram de ser protegidas são bastantes expressivos. Segundo Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLOA), as anistias reduziram o passivo de APP's e RL's em 41 milhões de hectares de vegetação nativa que deveriam, à luz da legislação anterior, ser restaurados. Os grandes imóveis, embora representem apenas 6% do total de imóveis rurais no país, possuem 59% das áreas com déficit de RL ou APP. Os pequenos imóveis (menores do que 4 módulos fiscais) representam 82% do número de imóveis e possuem apenas 6% das áreas com déficit.⁵⁹

Além disso, deve-se notar que a lógica prevalente no Código Florestal, inclusive de seu principal instrumento que é o Cadastro Ambiental Rural, é a da propriedade individual – e não distingue os diversos usos coletivos que são feitos das posses e propriedades no Brasil, como os relacionados a terras indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais, assentamentos rurais, dentre outros.

3 CÓDIGO FLORESTAL DE 2012 E SUAS REGRAS ESPECÍFICAS SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR E ASSENTAMENTOS RURAIS

Não obstante o Código Florestal voltar-se aos grandes proprietários ou empresários do campo, e à lógica da propriedade individual, há algumas normas específicas relacionadas a agricultores familiares e assentamentos rurais. Nota-se que os assentamentos e projetos de reforma agrária são considerados pequenas propriedades ou posses rurais familiares, e, por isso, a eles são aplicáveis todas as normas a respeito destas.⁶⁰

Há regras específicas sobre intervenção em APP's, uma

59 GUIDOTTI, Vinicius et al. Números detalhados do Código Florestal e suas implicações para os PRAs. *Sustentabilidade em Debate*, n. 5, 2017. Disponível em: https://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/bkps-old/2018/02/numeros_detalhados_codigo_florestal_e_suas_implicacoes_para_os_pras.pdf. Acesso em: 9 nov. 2021.

60 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 3º, V, 2012.

vez que é considerada, como de interesse social, a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área,⁶¹ e, ainda, é caracterizada como atividade eventual ou de baixo impacto ambiental, a construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores.⁶²

Nas áreas de preservação permanente de assentamentos rurais é admitido o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre.⁶³

A Lei estabelece, ainda, regras e procedimentos simplificados para os assentamentos, como para elaboração, análise e aprovação de planos de manejo de reserva legal,⁶⁴ de florestas nativas e formações sucessoras,⁶⁵ bem como para licenciamento ambiental de Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) comercial, ao qual ainda incidem normas especiais.⁶⁶

61 *Ibid.*, não paginado.

62 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 3º, X, 2012. De acordo com a Lei, “A intervenção e a supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal para as atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, previstas no inciso X do art. 3º, excetuadas as alíneas *b* e *g*, quando desenvolvidas nos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3º, dependerão de simples declaração ao órgão ambiental competente, desde que esteja o imóvel devidamente inscrito no CAR” (art. 52).

63 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 4º, § 5º, 2012.

64 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 17, § 2º, e 57, 2012.

65 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 31, § 6º, 2012.

66 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 56, 2012.

O Código Florestal de 2012 traz um capítulo específico destinado à agricultura familiar, com regras sobre reserva legal, Cadastro Ambiental Rural (CAR), licenciamentos simplificados e programa de apoio técnico.⁶⁷

Importante destacar que, sobre licenciamento ambiental de assentamentos rurais, foi editada a Resolução CONAMA nº 458,⁶⁸ que estabelece procedimentos específicos simplificados e determina a dispensa de licença para atividades eventuais e de baixo impacto. Esta Resolução foi editada para adequar as regras sobre licenciamento ao Código Florestal de 2012, inclusive no que se refere à necessidade de regularizar os passivos ambientais declarados no Cadastro Ambiental Rural (CAR). O STF declarou tal norma constitucional, entendendo que a “regularização ambiental é realizada pela adesão ao Cadastro Ambiental Rural – CAR, por meio do Programa de Regularização Fundiária, que, no caso dos assentamentos, deve ser firmado pelo Incra e pelo beneficiário” e que a simplificação do licenciamento ambiental busca reduzir a redundância dos estudos exigidos, atendendo ao princípio da função social da propriedade.⁶⁹

Sobre a reserva legal de assentamentos, a Lei determina que poderão ser computados os plantios de árvores frutíferas, ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas da região em sistemas agroflorestais.⁷⁰

Em relação ao apoio técnico e de incentivos financeiros aos assentamentos, e demais atividades consideradas como agricultura familiar, o Código prevê no caso de recomposição da vegetação

67 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 52 e seguintes, 2012.

68 BRASIL. *Resolução nº 458*.

69 A questão foi decidida na ADI 5.547-DF, de relatoria do Ministro Edson Fachin.

70 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 54, 2012.

da Reserva Legal⁷¹ e de outras atividades de preservação, de modo mais geral, de acordo com o artigo 58 do diploma legal. Além disso, estabelece-se prioridade aos agricultores familiares, para pagamento ou incentivo a serviços ambientais previstos no artigo 41, I, do Código. Além disso, há regra específica para recomposição de áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo ou no entorno de cursos d'água, lagos e lagoas naturais em assentamentos do Programa de Reforma Agrária, determinando-se que deverá observar os limites de cada área demarcada individualmente, objeto de contrato de concessão de uso, até a titulação por parte do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).⁷²

Nesse sentido, embora o Código Florestal represente interesses desvinculados dos agricultores familiares, algumas normas os beneficiam e instituem um regime jurídico específico que busca atender suas peculiaridades.

3.1 O JULGAMENTO DA CONSTITUCIONALIDADE DO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A Lei n.º 12.651/2012 foi objeto de cinco ações propostas no Supremo Tribunal Federal (STF), sendo três de autoria do Ministério Público Federal, uma do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e outra do Partido Progressista (PP) julgadas em fevereiro de 2018.⁷³ Em sua maioria, os artigos questionados foram declarados constitucionais, com exceção de alguns poucos aos quais se

71 BRASIL. *Lei Federal n.º 12.651*. Art. 54, parágrafo único, 2012.

72 BRASIL. *Lei Federal n.º 12.651*. Art. 61C, 2012.

73 As ações em questão, que tiveram julgamento conjunto, são: Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42 e Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4901, 4902, 4903 e 4937. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acordao-codigo-florestal.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2021.

deu interpretação conforme a Constituição Federal⁷⁴ ou declarou-se a inconstitucionalidade⁷⁵. Para este artigo, importa destacar os dispositivos questionados que se referem especificamente à agricultura familiar, o que será feito a seguir.

Um dos objetos de questionamento sobre a constitucionalidade diz respeito à extensão do regime jurídico dispensado à pequena propriedade ou posse rural familiar as propriedades com até 4 (quatro) módulos fiscais, bem como às terras indígenas demarcadas ou tradicionais tituladas que façam uso coletivo. Questiona-se, assim, o parágrafo único do artigo 3º da Lei n.º 12.651/12 que determina: “Para os fins desta Lei, estende-se o tratamento dispensado aos imóveis a que se refere o inciso V deste artigo às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, bem como às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território” (BRASIL, 2012, grifo nosso).

Existe um tratamento jurídico diferenciado para agricultores familiares e pequenos produtores, entendendo-se que os primeiros possuem as particularidades oriundas de um sistema de

74 O STF concedeu interpretação conforme a Constituição para exigir a comprovação de inexistência de alternativa técnica ou locacional aos casos de intervenção em APP por utilidade pública ou interesse social (art. 3º, VIII e IX), bem como para considerar como APP o entorno de nascentes e olhos d’água intermitentes (art. 3º, XVII e art. 4º, IV). Além disso, em relação à compensação de área de reserva legal desmatada, condicionou-se à existência de identidade ecológica com o espaço correspondente, localizado no mesmo bioma (art. 48, § 2º).

75 O STF declarou inconstitucionais a possibilidade de intervenção em áreas de preservação permanente para “gestão de resíduos sólidos” e “competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais” (art. 3º, VIII, ‘b’) e a exigência de demarcação de Terras Indígenas e titulação de terras de comunidades tradicionais para tutela especial (art. 3º, parágrafo único).

produção que usa, de modo predominante, mão de obra da oriunda da sua família. Neste sentido, a Lei n.º 11.326/2016, que aponta as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, estabelece que seus destinatários devem utilizar-se predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, bem como tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento (BRASIL, 2016).

O Código Florestal ignora essas diferenças ao conferir tratamento igual para realidades completamente diferentes, permitindo, por exemplo, a intervenção em área de preservação permanente e reserva legal por qualquer proprietário ou possuidor rural de até 4 módulos fiscais, independentemente do uso que se faça da terra ou de ser um agricultor familiar (arts. 52 e 57, Lei n.º 12.651/2012) (BRASIL, 2012). A Lei aprovada não leva em consideração as distintas formas de uso da terra, em especial, os usos coletivos e compartilhados dos territórios e seus recursos naturais. No julgamento, o Supremo declarou essa equiparação compatível com a Constituição Federal.

Além disso, o Código Florestal trazia a necessidade de demarcação de terras indígenas e titulação de terras tradicionais para alcançar esse regime diferenciado, sem considerar que a titulação é mero ato formal de reconhecimento de uma relação originária e tradicional com o território, o que se torna mais grave quando somado ao cenário de omissão do Estado quanto à demarcação de terras. Sobre isso, a maioria dos Ministros do STF entendeu inconstitucional as expressões “demarcadas” e “tituladas”.

Outro ponto discutido pelo STF foi a admissão de plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto em área de preservação permanente em pequenas propriedades (art.

4º, §5º, Lei n.º 12.651/12) (BRASIL, 2012). Argumentou-se que o dispositivo violava o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, exceto em relação a comunidades tradicionais, em que deveria ocorrer o reconhecimento cultural material e imaterial dessas comunidades,⁷⁶ motivo pelo qual pleiteava-se a interpretação conforme a Constituição Federal (BRASIL, 2016). Por unanimidade, os Ministros declararam constitucional a previsão do Código Florestal.

Por fim, destaca-se a manutenção do art. 12, §4º,⁷⁷ que permite a redução, para fins de recomposição, do percentual mínimo de reserva legal situada em área de florestal na Amazônia Legal de 80% para 50%, nos municípios que tiverem mais de 50% da sua área total ocupadas com Terras Indígenas e/ou unidades de conservação. A questão suscitada relacionava-se a distintas finalidades da manutenção da Reserva Legal, da demarcação das Terras Indígenas e da instituição de Unidades de Conservação, tornando-se sem sentido, portanto, a substituição entre elas.

4 CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) E ASSENTAMENTOS RURAIS

O CAR é um registro público nacional, obrigatório para todos os possuidores ou proprietários rurais,⁷⁸ sendo um dos instrumentos centrais para cumprimento e verificação das obrigações

76 BITTENCOURT, Naiara. Placar do julgamento do código florestal no STF – Lei 12.651/12. *Terra de Direitos*. 2018. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/placar-do-julgamento-do-codigo-florestal-no-stf-lei-126512012/22752>. Acesso em: 9 nov.2021.

77 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 12 § 4º, 2012.

78 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 29, *caput*, 2012.

que decorrem do Código Florestal.^{79 80} O objetivo do Cadastro Ambiental Rural é reunir as principais informações ambientais sobre imóveis rurais no Brasil, constituindo uma base de dados destinada à fiscalização e à formulação de políticas públicas.

Uma das principais características do CAR é o seu caráter autodeclaratório, ou seja, o posseiro, proprietário rural ou órgão responsável pela inclusão das informações no CAR, o faz de maneira autônoma, com auxílio de técnico especializado, ou não, por meio de um sistema eletrônico denominado Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), e essa declaração já produz efeitos jurídicos.

Enquanto não houver manifestação do órgão competente acerca das informações declaradas no CAR, a inscrição do imóvel estará efetivada para todos os fins previstos no Código Florestal.⁸¹

79 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 29, § 3º, 2012. O prazo para inscrição no Cadastro Ambiental Rural foi, muitas vezes, prorrogado desde a sua implementação. O prazo para inscrição dos imóveis rurais no CAR, contudo, encerrou-se em 31 de dezembro de 2018, embora o prazo para adesão ao Programa de Regularização Ambiental tenha sido estendido até 31 de dezembro de 2019, por meio da Medida Provisória 867/2018.

80 Em 2018, ainda era possível encontrar imóveis não cadastrados. Segundo informações do Serviço Florestal Brasileiro, responsável pela divulgação de dados parciais quanto aos imóveis já cadastrados, até 31 de outubro de 2018 haviam 5.414.621 imóveis inscritos no CAR. Importante destacar que a soma da área declarada pelos proprietários (466.460.897 ha) representava um percentual maior do que a área passível de cadastramento (397.836.864 ha), o que significa que a averbação do perímetro não é compatível com a realidade da malha fundiária rural. As informações disponíveis no Boletim não possibilitam uma análise diferenciada da inscrição de pequena propriedade destinada à agricultura familiar dos demais imóveis. (BRASIL, 2018). Em abril de 2021, último relatório divulgado, o Brasil já contava com 7.024.689 imóveis inscritos no CAR, representando 539.327.533,1 ha de área cadastrada. O relatório de 2021 já nos apresenta os números de Territórios Tradicionais de Povos e Comunidades Tradicionais (33.298.984,0 ha) e de Assentamentos da Reforma Agrária (52.301.702,2 ha) cadastrados. (BRASIL, 2021a)

81 BRASIL. *Decreto Federal 7.830/2012*, Art. 7º, §2º.

Isso significa que os benefícios trazidos pelo Código Florestal aos proprietários ou posseiros de imóveis dependem tão somente das informações por eles declaradas no cadastro. Os principais efeitos da inscrição do imóvel no CAR são a obtenção e o acesso ao crédito rural,⁸² aos Programas de Recuperação Ambiental (PRA)⁸³ e a possibilidade de geração de Cotas de Reserva Ambiental (CRA).⁸⁴

Nesse sentido, torna-se primordial que os órgãos ambientais atuem no sentido da fiscalização sobre a veracidade das informações e o cumprimento das obrigações que decorrem do Cadastro. Atualmente, tem-se visto que a fiscalização está ocorrendo de modo remoto e que, embora exista uma previsão da possibilidade de o órgão ambiental competente realizar vistorias de campo para fiscalizar as informações declaradas no cadastro,⁸⁵ isso ainda não vem acontecendo.

Nota-se, ainda, a desvinculação do CAR da questão fundiária, prevendo-se, expressamente, que o cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse.⁸⁶ E, nesse sentido, não há qualquer disposição sobre análise da documentação sobre posse e propriedade, havendo, ainda, a possibilidade de ‘responsável direto’, que não seja o

82 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 78A, 2012. Em 29 de março de 2019, o Banco Central editou a Resolução 4.714, que estabelece que “no caso de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) enquadrados nos Grupos “A” e “A/C” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), será exigido o recibo da inscrição no CAR do lote individual do beneficiário, observado que, na falta desse documento, até 30/6/2020, poderá ser apresentado o recibo da inscrição no CAR referente ao perímetro do projeto de assentamento, hipótese em que o mutuário deverá constar da relação de beneficiários do assentamento de reforma agrária objeto de registro no CAR”.

83 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 59, § 2º, 2012.

84 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 44, § 1º, 2012.

85 Art. 7º, § 3º, Decreto 7.830/2012.

86 BRASIL. *Lei Federal nº 12.651*. Art. 29, § 2º, Lei 12.651/2012.

proprietário ou possuidor, estar incluído no cadastro.⁸⁷ Ocorre, contudo, essa escolha legislativa torna-se ambígua já que se, por um lado, viabilizou a existência de um cadastro com amplitude nacional, em um país que historicamente possui disputas fundiárias, inclusive em relação aos registros das terras, por outro lado, trouxe o problema da veracidade das informações que vêm sendo incluídas no CAR. Os dados divulgados, que refletem as disputas de terras em curso no Brasil, indicam um número maior de área cadastrada que a existente,⁸⁸ evidenciando-se sobreposições,⁸⁹ inclusive em relação a terras públicas, a unidades de conservação, a terras indígenas demarcadas, a territórios de comunidades tradicionais, dentre outros.⁹⁰ Além disso, tem-se visto que o Cadastro pode vir a ser utilizado para fins fundiários, havendo inclusive manifestações nesse sentido.⁹¹

No caso de assentamentos rurais, há algumas peculiaridades quanto ao cadastramento de suas áreas. Este Cadastro é realizado

87 Art. 5º, Decreto 7.830/2012. V. MOREIRA, Eliane. *O cadastro ambiental rural: a nova face da grilagem na Amazônia?* Blog do Pedlowski. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://blogdopedlowski.com/2016/08/04/o-cadastro-ambiental-rural-a-nova-face-da-grilagem-na-amazonia/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

88 Esses dados são produzidos pelo Serviço Florestal Brasileiro. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/numeros-do-car>. Acesso em: 9 nov. 2021.

89 Tem-se como exemplo o levantamento do Serviço Florestal Brasileiro divulgado pelo G1 que identificou 11.569 cadastros sobrepostos a terras indígenas, por exemplo. Disponível em: <http://g1.globo.com/natureza/noticia/cadastro-rural-tem-11-mil-declaracoes-de-propriedade-em-terras-indigenas.ghtml>. Acesso em: 9 nov. 2021.

90 BARROS, Ciro; BARCELOS, Iuri. As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural. *Agência Pública*, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

91 OLIVEIRA, Ana Flávia de. Especialistas defendem integração de cadastros para a regularização de terras no Brasil. *MundoGEO*, Curitiba, 2017. Disponível em: <http://mundogeo.com/blog/2017/06/05/especialistas-defendem-integracao-de-cadastros-para-a-regularizacao-de-terras-no-brasil/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

pelo INCRA,⁹² por meio, inicialmente, de um procedimento simplificado, que dispensa a inclusão de determinadas informações, exigíveis aos demais. Para o cadastro de assentamentos, o Código Florestal exige apenas a apresentação de determinados documentos⁹³ e de croqui indicando o perímetro do imóvel, as áreas de preservação permanente e os remanescentes que formam a reserva legal.⁹⁴

De acordo com o procedimento atualmente em vigor, o INCRA faz a inscrição dos assentamentos rurais, mediante o registro do seu perímetro, com inclusão, por meio de planilha digital, da relação de beneficiários do assentamento de reforma agrária.⁹⁵ Em um segundo momento, os assentados devem efetuar seus cadastros individualizados, com apoio do INCRA, prevendo-se a possibilidade de serem obtidas as informações ambientais dos lotes por meio do cruzamento do seu polígono com o perímetro do assentamento.⁹⁶

Por fim, cabe destacar algumas regras previstas para os assentamentos rurais:

- a) para os assentamentos criados até 22 de julho de 2008, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008;

92 A Lei expressamente indica que os órgãos competentes integrantes do SISNAMA, ou instituição por ele habilitada, devem realizar a captação das coordenadas geográficas necessárias para alimentar os cadastros de posses ou propriedades destinadas à agricultura familiar (art. 53, Lei 12.651/2012). E, ainda, o INCRA também deve assinar, juntamente com o assentado, o termo de compromisso oriundo da adesão ao programa de regularização ambiental (PRA) (art. 5º, Decreto 8.235/2014), sendo responsável solidário pelo cumprimento das obrigações ambientais (arts. 56 e 57, Instrução Normativa 2/MMA/2014).
93 Esses documentos são: identificação do proprietário ou possuidor rural; e comprovação da propriedade ou posse, previstos nos incisos I e II do § 1º do art. 29.

94 BRASIL. *Lei Federal n.º 12.651*. Art. 55, 2012; art. 8º, Decreto 7.830/2012; e art. 14, Instrução Normativa 2/MMA/2014.

95 Art. 53, Instrução Normativa 2/MMA/2014.

96 Art. 55, Instrução Normativa 2/MMA/2014.

- b) para os assentamentos criados após 22 de julho de 2008, a Reserva Legal será constituída pelos percentuais definidos no art.12 da Lei n.º 12.651, de 2012;
- c) para o cadastramento do perímetro do assentamento de reforma agrária ou para assentamentos onde não existe a individualização dos lotes, o cálculo da faixa marginal de recomposição de Áreas de Preservação Permanente ao longo ou no entorno de cursos d'água, lagos e lagoas naturais dar-se-á em função da fração ideal média do assentamento.⁹⁷

As informações prestadas no Cadastro geram direitos e deveres, como a possibilidade de continuar com atividade agrosilvipastoris em determinadas áreas de preservação permanente, a obrigação de recuperação de APP's e reservas legais, a impossibilidade de utilizar outras áreas. Assim, para além das regras específicas acima destacadas, importante ressaltar a necessária participação dos assentados na geração das informações a serem incluídas no Cadastro, bem como o amplo acesso aos estudos e dados produzidos no âmbito do INCRA. Além de não resguardar seus direitos, a falta de comunicação entre os assentados e o INCRA, no processo de cadastramento dos assentamentos, podem gerar problemas no que tange ao uso da propriedade rural e da própria vegetação nativa presente no interior dos lotes, uma vez que o cadastramento é feito por georreferenciamento, muitas vezes sem a devida inspeção técnica e participação dos assentados.⁹⁸

97 Art. 56, Instrução Normativa 2/MMA/2014.

98 Sobre direito de participação e livre consentimento, mas especificamente de povos tradicionais, em relação ao CAR, v. SOUZA FILHO, C. F. M.; ROSITO, F. D (org.). *Estudos sobre o cadastro ambiental rural (CAR) e consulta prévia*. 1. ed. Curitiba: Letra da Lei, 2016. p. 112.

5 QUESTÕES RELATIVAS ÀS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL (CRA'S) COM ORIGEM EM ASSENTAMENTOS RURAIS

O Código Florestal traz, ainda, um capítulo sobre a possibilidade de instituição de um programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, que se traduz em pagamentos por serviços ambientais, compensação pelas medidas de conservação ambiental, necessárias ao cumprimento da Lei, bem como incentivos para comercialização, inovação e aceleração das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa.⁹⁹

Dentre essas normas, encontram-se as que tratam das cotas de reserva ambiental (CRA's), que representam uma remuneração aos proprietários rurais que possuem áreas com vegetação nativa excedentes aos parâmetros exigidos na legislação. Em outras palavras, o proprietário que possui área com vegetação nativa acima dos limites exigidos na legislação, poderá entrar em um mercado de negociação de títulos representativos desta mata. Essa previsão encontra-se no Capítulo X da Lei n.º 12.561/2012, que trata sobre os pagamentos por serviços ambientais, uma novidade criada pelo Código Florestal.

As CRA's, assim, são títulos nominativos representativos de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação, que poderão ser utilizados para compensação de reserva legal de outrem ou, ainda, para negociação em mercados de cotas de carbono ou demais mercados de pagamentos por serviços ambientais.

A emissão da cota ocorre por órgão competente do SISNAMA, em favor do proprietário rural que possui imóvel cadastrado no Cadastro Ambiental Rural. O título constitutivo da CRA, após emitido, deverá ser averbado na matrícula do imóvel no RGI com-

99 BRASIL. *Lei Federal n.º 12.651*. Art. 41, 2012.

petente.¹⁰⁰ Cada unidade de Cota de Reserva Ambiental representa um hectare de área com vegetação nativa primária, ou secundária, em qualquer estágio de regeneração ou recomposição, bem como áreas de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas.¹⁰¹ Assim, o proprietário que tenha em seu imóvel rural tal excedente pode, por meio da geração de cotas, colocá-las à disposição no mercado os remanescentes florestais – ou áreas em processo de recuperação – localizados no interior de sua propriedade e que representem excedentes de reserva legal.

E quem seriam os interessados em adquirir essas cotas? São os proprietários ou possuidores rurais que, em seus cadastros ambientais rurais, declararam possuírem áreas rurais consolidadas em reserva legal¹⁰² e que, atualmente, dispõem de três opções para sua regularização: (i) regeneração natural; (ii) recomposição florestal; ou (iii) compensação ambiental,¹⁰³ o que pode ocorrer, dentre outras opções, por meio de aquisição das CRA's.¹⁰⁴

A emissão da CRA é realizada com base nas informações do imóvel rural cadastradas no CAR, o que nos retorna aos questionamentos anteriores sobre o caráter declaratório desse cadastro e a necessidade de fiscalização por parte dos órgãos ambientais.

100 BRASIL. *Lei Federal n.º 12.651*. Art. 44, 2012.

101 BRASIL. *Lei Federal n.º 12.651*. Art. 46, 2012.

102 Ou seja, que não cumpriam com a legislação em 22 de julho de 2008 e precisam adotar medidas previstas no artigo 66 do Código para regularizar sua situação.

103 A redação original do Código Florestal de 2012 trazia a permissão de compensação entre áreas do mesmo bioma – e não mais na mesma bacia hidrográfica, conforme o Código Florestal de 1965 (art. 66, § 5º, Lei 12.651/2012). Contudo, em sede de julgamento das Ações de Inconstitucionalidade deste, ficou decidido que tal dispositivo deve ser interpretado conforme a Constituição de 1988 para permitir compensação apenas entre áreas com a mesma identidade ecológica.

104 BRASIL. *Lei Federal n.º 12.651*. Art. 66, 2012.

Como dito, pelo Código Florestal de 2012 somente o proprietário do imóvel poderá solicitar a emissão das cotas, o que exclui os possuidores.^{105 106} Essa previsão levanta questionamentos quanto aos direitos territoriais e autonomias dos assentamentos rurais, comunidades tradicionais e povos indígenas e quilombolas, já que, muitas vezes, seus territórios são propriedade do poder público. Poderia então a União (ou outro ente público detentor da propriedade) emitir cotas de territórios tradicionais e assentamentos rurais, por ser proprietário, sem consultar os ocupantes e detentores daquela terra? Entende-se que não. A emissão de cotas relacionadas aos assentamentos rurais – e outras áreas de usos coletivos – deve ser objeto de consenso entre a União, no caso de se tratar de terra pública federal, e os assentados, mediante processo que assegure o consentimento livre, prévio e informado, restando, inclusive, a necessidade de sua regulamentação, igualmente a ser definida de modo participativo.¹⁰⁷ Além disso, o Decreto 9.640/2018 determina que não poderá ser emitida CRA, enquanto houver sobreposição do CAR do imóvel rural a terras indígenas, projetos de assentamentos da reforma agrária ou outros imóveis rurais.¹⁰⁸

105 BRASIL. *Lei Federal n.º 12.651*. Art. 44, § 1º, 2012. Assim, de acordo com o art. 44, no caso de assentamentos rurais, a União, por meio do INCRA, teria a atribuição de instituir a CRA para o excedente de reserva legal.

106 No mesmo sentido, o artigo 4º do Decreto 9.640/2018, que regulamenta o artigo 44 do Código Florestal, que determina: “O proprietário de imóvel rural com reserva legal registrada e aprovada no Cadastro Ambiental Rural - CAR, de que trata o art. 29 da Lei n.º 12.651, de 2012, e que tenha excedente de remanescente de vegetação nativa ou de área em processo de recuperação na propriedade, nas hipóteses previstas no inciso I ao inciso III do *caput* do art. 44 da referida Lei poderá utilizar a área excedente à reserva legal para emissão da CRA.”

107 Destaca-se que não há nenhuma previsão neste sentido no Decreto 9.640/2018.

108 Art. 10, II, Decreto 9.640/2018.

Por fim, importa destacar que a responsabilidade pela conservação da vegetação nativa fica com o proprietário rural que gerou a CRA (e não com o adquirente da mesma).¹⁰⁹ No entanto, se essa lógica for aplicada em territórios aos quais a titularidade pertence a um ente público (como é o caso de alguns assentamentos, terras indígenas e outros territórios), o verdadeiro encargo de conservação recairá sobre quem está na posse destes imóveis, sejam eles locatários, usufrutuários ou possuidores, com título ou não. O Código Florestal de 2012 assim, além de anistiar os que não cumpriam com a legislação ambiental, acaba por transferir a responsabilidade pela manutenção da vegetação nativa do proprietário rural que desmatou àqueles que possuem excedentes de vegetação, justamente os agentes de preservação ambiental. Nesse cenário, caso sejam emitidas CRAs em assentamentos rurais, os assentados haveriam de arcar com a responsabilidade pela manutenção dessa vegetação nativa, e se estes não forem titulares de suas propriedades, a União que haveria de usufruir dos valores provenientes dessas cotas. Essa opção corresponderia a transferir, mais uma vez, o encargo da preservação ambiental dos que atuavam ilegalmente em suas propriedades para os assentados.

Nesse sentido, igualmente no que se refere aos pagamentos por serviços ambientais previstos no Código Florestal de 2012, em principal o dispositivo da Cota de Reserva Ambiental, privilegia-se o proprietário que não cumpria com a legislação e possuía um passivo ambiental, em detrimento da proteção e tutela do meio ambiente. A não menção expressa da geração de cotas originadas de excedentes de vegetação nativa em territórios de comunidades tradicionais, povos indígenas ou, ainda, de assentamentos rurais nos deve chamar a atenção para os problemas provenientes dessa

109 BRASIL. *Lei Federal n.º 12.651*. Art. 49, 2012.

prática, já que um disciplinamento específico, nesses casos, seria exigível diante das inúmeras peculiaridades dessas áreas. Mesmo que esses territórios sejam constituídas em terras públicas, os usos coletivos neles realizados impõem tratamento diferenciado, o que não foi previsto no Código Florestal de 2012.

CONCLUSÃO

Esse trabalho objetivou apresentar as regras do Código Florestal de 2012 – e suas normas complementares – aplicáveis aos assentamentos rurais, como forma de visibilizar as discussões sobre direitos e garantias dos assentados de reforma agrária, nas questões que envolvem a aplicação da Lei Florestal, especialmente os referentes à inscrição de suas terras no Cadastro Ambiental Rural e possíveis questões relacionadas à geração de Cotas de Reserva Ambiental, tendo em vista que esse mercado ainda não encontra-se devidamente regulamentado (do ponto de vista dos direitos dos agricultores e assentados) e pouco operante.

Uma vez considerados como pequenas propriedades ou posses rurais familiares, os assentamentos e projetos de reforma agrária atraíram a aplicação de normas de proteção de florestas a eles direcionadas, além de outras expressamente previstas aos assentamentos, muitas referentes ao procedimento relacionado ao CAR. Nesse sentido, embora a aprovação do Código Florestal de 2012 represente interesses desvinculados dos agricultores familiares, em que predominaram os interesses dos grandes proprietários rurais, algumas normas acabam os beneficiando e instituindo um regime jurídico mais específico que atenda às suas peculiaridades.

Foram previstas regras para os assentamentos rurais, sendo a maioria direcionada à simplificação dos procedimentos, pensando-se na viabilidade de se produzir o cadastramento de todos

os assentamentos no Brasil. No entanto, não houve nenhuma previsão sobre a necessária participação dos assentados na geração das informações a serem incluídas no Cadastro, bem como o amplo acesso aos estudos e dados produzidos no âmbito do INCRA. Os direitos de ampla participação e informação devem ser assegurados aos assentados, em atendimento às normas constitucionais, e, inclusive, pelas consequências geradas aos possuidores, que são responsáveis pela manutenção e eventual recuperação de áreas de preservação permanente e reserva legal.

Igualmente no que se refere aos pagamentos por serviços ambientais não há sequer menção à geração de cotas originadas de excedentes de vegetação nativa em territórios de comunidades tradicionais, povos indígenas ou, ainda, de assentamentos rurais. Muito menos um disciplinamento específico, que seria exigível diante das inúmeras peculiaridades dessas áreas. Não há similaridades entre tais áreas e propriedades individuais, sejam elas públicas ou privadas. E, ainda que, muitas delas, sejam constituídas em terras públicas, os usos coletivos nelas realizados impõem tratamento diferenciado, o que não foi previsto no Código Florestal de 2012.

A inexistência de um tratamento específico traduz-se em uma série de questionamentos como: em que casos poderão ser emitidas cotas em assentamentos rurais, como será a forma de participação dos assentados na decisão de emissão das cotas, de que modo ocorrerá a remuneração aos assentados pelos valores gerados pelas cotas, dentre outras. Nesse sentido, entende-se que a emissão de cotas relacionadas aos assentamentos rurais – e outras áreas de usos coletivos – deve ser amadurecida, largamente discutida entre os envolvidos e, ainda, regulamentada com regras específicas, a serem definidas de modo participativo.

Objetivou-se, assim, visibilizar o debate sobre os direitos

dos agricultores e assentados e discutir o processo político que os tem preterido em detrimento de outros interesses, partindo-se, de um lado, da extrema importância da agricultura familiar, com a necessária discussão sobre políticas públicas que a viabilizem e desenvolvam, e, de outro, o acirramento de uma agenda política de benefício ao agronegócio e agricultura extensiva.

Referências bibliográficas

BARROS, Ciro; BARCELOS, Iuri. As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural. *Agência Pública*, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/> . Acesso em: 9 nov. 2021.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e. A proteção das Florestas Brasileiras: ascensão e queda do Código Florestal. In: *Revista de Direito Ambiental*, v. 5, n. 18, p. 21-37, abr./jun. 2000. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/8962>. Acesso em: 8 jul. 2018.

BITTENCOURT, Naiara. Placar do julgamento do código florestal no STF – Lei 12.651/12. *Terra de Direitos*. 2018. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/placar-do-julgamento-do-codigo-florestal-no-stf-lei-126512012/22752>. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 2.633, de 2020*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2252589> Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 458, de 16 de julho de 2013*. Disponível em: <http://conama.mma.gov.br/component/sisconama/?view=atosnormativos>. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. *Medida Provisória 910, de 2019*. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/140116> Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. *Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9311-15-marco-2018-786320-publicacaooriginal-155039-pe.html> Acesso em: 9 nov.2021.

BRASIL. *Decreto Federal nº 7.830, de 17 de outubro de 2012*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm. Acesso: em: 9 nov.2021

BRASIL. *Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso em: 8 nov. 2021.

BRASIL. *Lei Federal n.º 11.326, de 24 de julho de 2016*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm#art3 Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. *Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. *Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. *Lei Federal nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021b*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Instrução Normativa n. 2/MM, de 06 de maio de 2014*. Disponível em: https://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf Acesso em: 9 nov.2021.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição n.0 80, de 2019*. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7955908&ts=1630440987934&disposition=inline>. Acesso em: 8 nov.2021.

BRASIL. Cadastro Ambiental Rural. *Boletim Informativo*. Dados até 31 de outubro de 2018, 2018. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/3936-tabela-calculos-boletim-sicar-outubro2018-rev-rej/file>. Acesso em 9 nov. 2021.

BRASIL. Cadastro Ambiental Rural. *Boletim Informativo*. Abril de 2021, 2021a. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4774-boletim-informativo-abril-2020/file>. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRITO, Adolfo. *O que é Agricultura Familiar*. FAO, 2016. Disponível em: <https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/454156/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”. In: *Revista de Direito Ambiental*, v. 27, p. 58-69, 2002.

FIGUEREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

CONSELHO FEDERAL DE NUTRICIONISTAS. *Segurança Alimentar e Nutricional*, 2021. Disponível em: <https://www.cfn.org.br/index.php/seguranca-alimentar-e-nutricional/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

GUIDOTTI, Vinicius et al. Números detalhados do Novo Código Florestal e suas implicações para os PRAs. *Sustentabilidade em Debate*, n. 5, 2017. Disponível em: https://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/bkps-old/2018/02/numeros_detalhados_codigo_florestal_e_suas_implicacoes_para_os_pras.pdf.pdf. Acesso em: 9 nov. 2021.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. *A (in)constitucionalidade do Novo Código Florestal no STF e o voto de Luiz Fux*. Justificando. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/12/05/inconstitucionalidade-do-novo-codigo-florestal-no-stf-e-o-voto-de-luiz-fux/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

GUIMARÃES, Virgínia Totti; LOPES, Juliana Chermont Pessoa; DE BARROS PINTO, Paula Máximo. Código Florestal Brasileiro, agricultura familiar e assentamentos rurais. *Dom Helder Revista de Direito*, v. 1, n. 1, p. 106-125, 2018. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/dhrevistadedireito/article/view/1430>. Acesso em: 9 nov. 2021.

LOPES, Juliana Chermont Pessoa. Os pagamentos por serviços ambientais (PSA) e a descaracterização dos espaços especialmente protegidos. In: *Série Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva*, Vol. 4. Ana Maria de Oliveira Nusdeo (org.). São Paulo: Disponível em: http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180807153715_941.pdf. Acesso em: 9 nov. 2021.

MALERBA, Julianna. *Reconcentração Fundiária será o maior legado da contrarreforma agrária do governo Temer*. Brasil em 5. 2018. Disponível em: <https://fase.org.br/pt/informe-se/artigos/reconcentracao-fundiaria-sera-o-maior-legado-da-contrarreforma-agraria-do-governo-temer/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

MOREIRA, Eliane. *O cadastro ambiental rural: a nova face da grilagem na Amazônia?* Blog do Pedlowski. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://blogdopedlowski.com/2016/08/04/o-cadastro-ambiental-rural-a-nova-face-da-grilagem-na-amazonia/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

OLIVEIRA, Ana Flávia de. Especialistas defendem integração de cadastros para a regularização de terras no Brasil. *MundoGEO*, Curitiba, 2017. Disponível em: <http://mundogeo.com/blog/2017/06/05/especialistas-defendem-integracao-de-cadastros-para-a-regularizacao-de-terras-no-brasil/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

OXFAM BRASIL. *Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural*. 2016. Disponível em: <https://oxfam.org.br/wp-content/uploads/2019/08/relatorio-terrenos-desigualdade-brasil.pdf> Acesso em: 09 nov.2021.

PINHATA, Thais. *Projeto de Lei quer proibir agricultores de livremente produzir, distribuir e armazenar sementes*. Justificando, 2018. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/10/12/projeto-de-lei-quer-proibir-agricultores-de-livremente-produzir-distribuir-e-armazenar-sementes/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

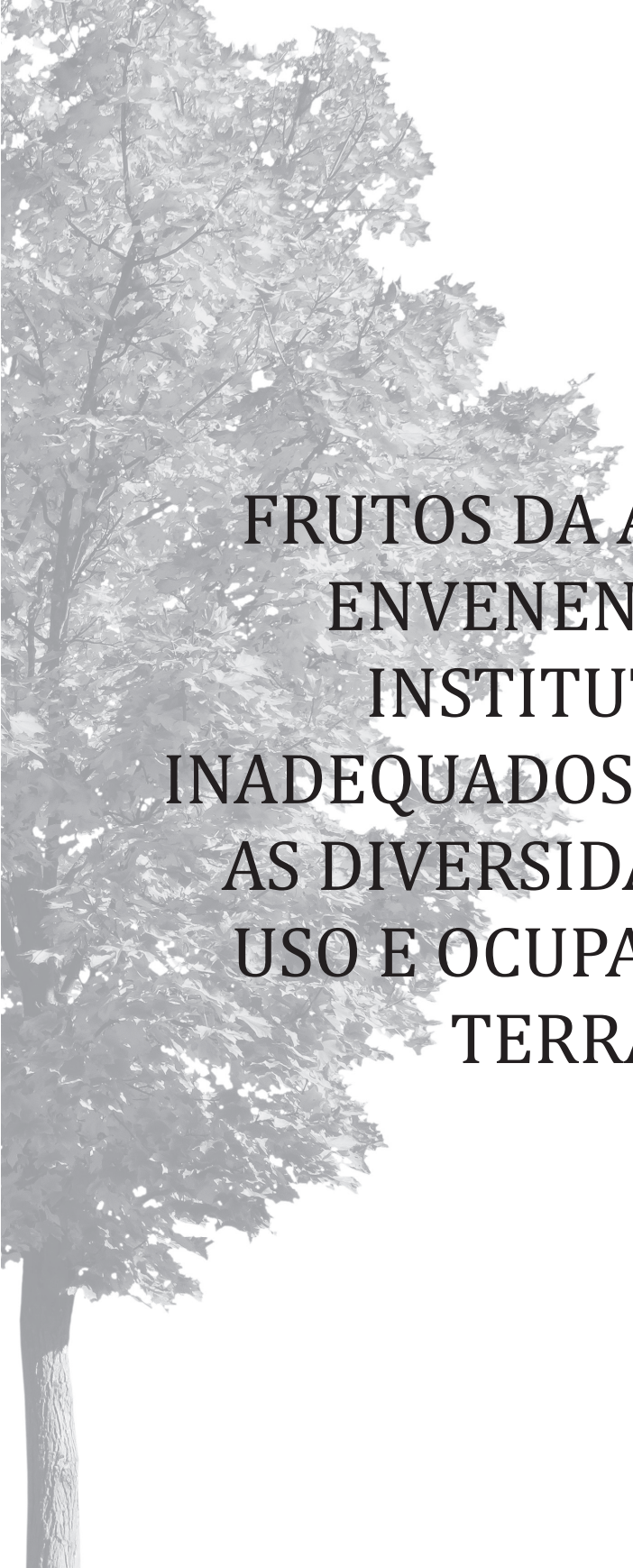
PINTO, Paula Máximo de Barros. Os direitos originários dos povos indígenas e as implicações da inscrição de suas terras no cadastro ambiental rural (CAR). In: *Série Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva*, Vol. 4. Ana Maria de Oliveira Nusdeo (org.). São Paulo : Disponível em: http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180807153715_941.pdf. Acesso em: 9 nov. 2021.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Áreas consolidadas no Código Florestal (Lei 12.651/2012): uma vergonha sem precedentes no Direito Ambiental brasileiro. In: *Revista de Direito Ambiental*, Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 18, n. 69, p. 345–356, jan./mar., 2013.

SALOMON, Marta. Reforma do Código beneficiária 90%. *ESTADÃO*, 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,reforma-do-codigo-beneficiaria-90-imp,-718130>. Acesso em: 09 abr.2019.

SAUER, S.; ZUNIGA LEITE, A. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de Assentamentos*, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 14-40, 2017.

SOUZA FILHO, C. F. M.; ROSITO, F. D (org.). *Estudos sobre o cadastro ambiental rural (CAR) e consulta prévia*. 1. ed. Curitiba: Letra da Lei, 2016. p. 112.



**FRUTOS DA ÁRVORE
ENVENENADA:
INSTITUTOS
INADEQUADOS PERANTE
AS DIVERSIDADES DE
USO E OCUPAÇÃO DA
TERRA**

OPINIÃO CONSULTIVA 23/17 DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E O DESERVIÇO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL PARA A DEFESA DOS MANGUEZAIS

Elysângela Sousa Pinheiro

Estevão Fragallo

Shaji Thomas

RESUMO

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) reconheceu a relação entre a proteção do meio ambiente e a efetivação de outros direitos humanos na Opinião Consultiva (OC) n.º 23 de 2017. A OC n.º 23 realça a promoção do desenvolvimento sustentável como dever e a conexão desse dever com a vida das populações diretamente dependentes dos recursos naturais ao configurar onexo entre o meio ambiente e os direitos à vida e à integridade pessoal, conjugados às obrigações de garantia dos Estados. Na contramão desse entendimento, o Brasil concebeu o Cadastro Ambiental Rural (CAR) com a justificativa de criar um instrumento para a regularização ambiental de propriedades e posses rurais no Brasil. Nesse contexto, este estudo de caso tem por objetivo analisar o conteúdo da aludida OC e a execução do CAR no âmbito das áreas de manguezais do município de Curuçá. O levantamento de informações georreferenciadas de imóveis no Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), no município de Curuçá/PA, revela que a execução do CAR apresenta significativas violações de direitos das populações tradicionais que vivem no entorno de áreas de manguezais naquele município, além de violar também normas de proteção ao meio ambiente em geral. A pesquisa do caso concreto viabiliza projetar a OC n.º 23/2017 como mais um instrumento disponível no arcabouço normativo para a defesa dos direitos dessas populações, no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), haja vista que a OC possibilita mais uma alternativa de controle jurisdicional.

Palavras-chave: Regularização Ambiental. Corte Interamericana de Direitos Humanos. Populações Tradicionais.

ABSTRACT

The Inter-American Court of Human Rights (IACHR) recognized the relationship between environmental protection and the realization of other human rights in Consultative Opinion No. 23 of 2017. CB No. 23 empha-

sizes the promotion of sustainable development as a duty and connection of this duty with the lives of populations directly dependent on natural resources, by configuring the nexus between the environment and the rights to life and personal integrity, coupled with the obligations of State guarantee. Contrary to this understanding, Brazil conceived the Rural Environmental Registry - CAR with the justification of creating an instrument for the environmental regularization of rural properties and possessions in Brazil. In this context, this case study has the objective of analyzing the content of the aforementioned OC and the execution of the CAR within the mangrove areas of the municipality of Curuçá. The survey of georeferenced real estate information in the Rural Environmental Cadastre System (SICAR), in the municipality of Curuçá / PA, reveals that the execution of the CAR presents significant violations of rights of the traditional populations that live in the surroundings of mangrove areas in that municipality, besides also violate environmental protection standards in general. The research of the concrete case makes it possible to design OC 23/2017 as another instrument available in the normative framework for the defense of the rights of these populations, within the scope of the Inter-American System of Human Rights (SIDH), since the OC provides another alternative of judicial control.

Keywords: *Environmental Regularization. Inter-American Court of Human Rights. Traditional Populations.*

INTRODUÇÃO

Discussões internacionais e nacionais sobre meio ambiente e sustentabilidade estão em pauta desde a década da 1970. A relação entre meio ambiente e direitos humanos é o cerne da justiça socioambiental. No âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a Opinião Consultiva n.º 23 de 2017 (OC n.º 23/2017) foi a pioneira em reconhecer que a relação entre a proteção do meio ambiente e a efetivação de outros direitos humanos no âmbito daquela corte decorre da interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos. Nesse sentido, a OC n.º 23/2017 representa um divisor de águas para a proteção ambiental no continente americano e na inserção de tais pautas diretamente no Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.

A questão de como assegurar que as obrigações impostas aos Estados-membros da Convenção Americana sobre Direitos

Humanos (e da OEA em geral) é problemática. Embora a OC n.º 23/2017 represente um efetivo avanço e um legítimo exemplo da aplicação da interpretação evolutiva dos documentos internacionais que regem o funcionamento do Sistema Interamericano, não se pode deixar de visualizar que a Comissão e a Corte, em suas recomendações e sentenças, respectivamente, possuem um entrave significativo a ser superado: o alto índice de descumprimento das obrigações por parte dos Estados.

Dentro do contexto das discussões entre meio ambiente e direitos humanos, o problema da ausência de regularização fundiária e ambiental no Brasil sempre esteve associado à degradação ambiental e ao descumprimento de normas de direitos humanos.

Nas décadas de 1970 a 1980, a luta dos seringueiros pelos direitos humanos das comunidades tradicionais no Acre, submetidas ao trabalho escravo, é um exemplo emblemático da conexão entre esses temas. Essa luta está na origem do socioambientalismo como movimento resultante da aliança entre os povos da floresta e os defensores dos direitos humanos (SANTILLI, 2004) e é o ponto de partida para a criação de importantes áreas protegidas que integram o Sistema Nacional de Unidade de Conservação, como as reservas extrativistas, as reservas de desenvolvimento sustentável e as florestas nacionais.

A pretexto de formular um processo de regularização ambiental de propriedades e posses rurais no Brasil, o governo brasileiro promulgou a Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Essa lei incluiu o Cadastro Ambiental Rural (CAR) como um instrumento fundamental nesse processo. De acordo com a Lei n.º 12.651/2012, o CAR consiste no levantamento de informações georreferenciadas do imóvel, com delimitação das Áreas de Proteção Permanente (APP), Reserva Legal (RL), remanescentes de vegetação nativa, área rural consolidada, áreas de interesse social e de utilidade pública, com o objetivo de traçar um mapa digital a

partir do qual são calculados os valores das áreas para diagnóstico ambiental (BRASIL, 2012).

O CAR se propõe a ser ferramenta para auxiliar no planejamento do imóvel rural e na recuperação de áreas degradadas. É atribuição dos governos federal e estaduais o manejo desse cadastro. Na região amazônica, o CAR foi implantado por vários estados e possui múltiplos usos para políticas públicas ambientais.

Passados alguns anos da instituição da obrigatoriedade da inscrição no CAR, questiona-se em que medida esse cadastro vem cumprindo as metas que estabelece. No que se refere às áreas de manguezais, os desafios são ainda maiores, haja vista que empreendimentos particulares de carcinicultura, ainda que estejam fora de áreas protegidas, comprometem a sustentabilidade do rico e frágil ecossistema manguezal.

O objetivo deste trabalho é discutir os desafios da inserção de áreas protegidas no CAR mediante um estudo de caso desenvolvido a partir do levantamento de informações georreferenciadas de imóveis do município de Curuçá/PA, inseridos no Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR). O resultado deste estudo analisa o resultado desse levantamento à luz do conteúdo da OC n.º 23/2017 e a execução do CAR no âmbito das áreas de manguezais do município de Curuçá.

1 A ATUAÇÃO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS EM MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE

No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), que inclui as atuações da Comissão Interamericana e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), bem como as novas perspectivas de aplicação a partir da emissão da OC n.º 23/17, é necessário especificar que os instrumentos que vinculam os órgãos do sistema não visavam, à época de sua criação ou mesmo há até pouco tempo de sua operação, à proteção do meio am-

biente, já que este não se considerava como uma prioridade para a garantia de direitos humanos.

Contudo, a emergência de demandas em matéria ambiental pressionou a criação de mecanismos para que a proteção ambiental fosse incluída naquele sistema, ainda que não de forma direta.

Um dos instrumentos importantes foi a utilização do Protocolo de San Salvador. Tal acordo internacional foi realizado com o intuito de implementar os direitos econômicos, sociais e culturais (adiante DESC's) na América, complementando, dessa forma, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH). Esse tratado consagra os direitos civis e políticos de forma mais extensiva, prevendo a efetivação dos DESC's apenas em seu artigo 26. Como a CADH é o instrumento que regula primariamente a atuação dos órgãos que compõem o SIDH, sua devida adaptação e expansão dos direitos mediante o Protocolo foi não apenas propícia, mas necessária para a salvaguarda de um novo rol de garantias.

Essa especificidade também foi importante por dar abertura ao direito ao meio ambiente. Isso porque o Artigo 11 do Protocolo prevê que “toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos”, bem como “os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente”. O dispositivo, portanto, passa a elencar o meio ambiente sadio como um direito a ser protegido no rol dos DESC's, devendo ser considerado, dessa forma, como um parâmetro a ser observado pelos Estados na matéria¹¹⁰.

Tal disposição, contudo, não foi capaz de consolidar a devida proteção em matéria de meio ambiente também por força do Protocolo de San Salvador: o Artigo 19.6 prevê que o sistema de

110 O preâmbulo do Protocolo também traz, em seu parágrafo 7, a necessidade de proteção do “direito dos povos ao desenvolvimento, à livre determinação e a dispor livremente de suas riquezas e recursos naturais”.

peticionamento previsto na CADH pode ser acionado apenas em previsões específicas do protocolo, a saber, direito de reunião sindical (Artigo 8, alínea a) e direitos referentes à educação (Artigo 13) - não havendo o meio ambiente sadio, desse modo, justiciabilidade. Portanto, para que os direitos socioambientais pudessem ser defendidos e protegidos no âmbito do SIDH como direitos humanos em sua legitimidade, foram necessários mecanismos baseados na interpretação extensiva¹¹¹ que, via de regra, é adotada nesse sistema regional de proteção.

Essa interpretação, de forma a expandir o rol de direitos humanos no âmbito do Sistema Interamericano, consolidou-se nas últimas décadas em diferentes frentes, sendo uma delas o *greening*¹¹² na jurisprudência da Corte e também da Comissão Interamericana. Por meio dessa tendência, foi possível a construção jurisprudencial da defesa do meio ambiente como um direito humano mediante efeito ricochete, ou seja, a partir da “concepção de que dentro da estrutura do atual direito internacional do meio ambiente, a proteção da biosfera mostra-se eficaz por intermédio

111 Artigo 29 do Pacto de San José da Costa Rica: “Nenhuma disposição desta Convenção pode ser interpretada no sentido de: a) permitir a qualquer dos Estados-Partes, grupo ou pessoa, suprimir o gozo e exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista; b) limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos de acordo com as leis de qualquer dos Estados-partes ou de acordo com outra convenção em que seja parte ou um dos referidos Estados; c) excluir outros direitos e garantias que são inerentes ao ser humano ou que decorrem da forma democrática representativa de governo; e d) excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza.”

112 Implementação e ampliação da discussão da proteção ao meio ambiente na seara internacional por meio da atuação da jurisprudência das Cortes Internacionais. Disponível em: <http://www.emagis.com.br/area-gratuita/que-negocio-e-esse/o-greening-na-jurisprudencia-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 6 mar. 2018.

da indireta, porém, necessária proteção dos seres humanos” (MAZZUOLI; TEIXEIRA, 2013, p. 207).

Logo, procura-se estabelecer uma relação entre os direitos socioambientais e dispositivos positivados na CADH, a partir do estabelecimento da relação entre o potencial risco ou do dano realmente causados, compreendendo entre eles direitos civis e políticos; direitos sociais, econômicos e culturais; e direitos tendentes à terceira dimensão de direitos humanos.

1.1 DIREITO AO MEIO AMBIENTE E COMUNIDADES TRADICIONAIS

A Associação Interamericana de Defesa ao Meio Ambiente conclui que, tratando-se da jurisprudência do SIDH, a defesa do meio ambiente sadio se encontra presente, em grande parte, em casos que envolvem grupos indígenas (AIDA, 2017, p. 54). A configuração a partir dos povos indígenas e tradicionais se dá principalmente a partir da interpretação do art. 21 da Convenção Americana. Elucida o dispositivo:

1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo de seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social.
2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecida pela lei.
3. Tanto a usura como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem devem ser reprimidas pela lei.

Trata-se, portanto, do direito à propriedade privada (como indica o próprio título do artigo). Contudo, o entendimento jurisprudencial da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) tem sido permitir com que esse dispositivo seja interpretado de forma a garantir o interesse social dos povos indígenas e comunidades tradicionais, convertendo a propriedade privada para o direito ao território comunal dessas populações. Um exem-

plo disso se dá no Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (CORTE IDH, 2012), em que é levantada pela Corte, no julgamento de mérito, a responsabilidade internacional do Estado do Equador pela violação do art. 21 conjugado com os arts. 1.1 (obrigação de respeitar os direitos), art. 13 (liberdade de pensamento e expressão) e art. 23 (direitos políticos) - estabelecendo, portanto, a relação intrínseca entre a propriedade territorial e a identidade cultural do grupo étnico.

O Caso Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua, do ano de 2000 (CORTE IDH, 2000), também se articula na mesma perspectiva, assumindo que devido à relação íntima da comunidade indígena com a terra, os direitos dos mayagnas inclui uma propriedade comunal. O caso do Povo Saramaka vs. Suriname (CORTE IDH, 2007) vai além o direito à propriedade, compreendendo a necessidade da garantia judicial ao seu usufruto (relacionando o art. 21, portanto, ao art. 8 da CADH).

É inegável dizer, por fim, que o direito dos povos indígenas (e das comunidades tradicionais, como um todo) tem sido o caminho mais utilizado pelos órgãos do sistema interamericano para a construção de uma proteção em tema do meio ambiente. Como uma parte da população que apresenta uma “compreensão dos direitos territoriais como direitos vinculados à identidade cultural e aos recursos naturais” (MOREIRA, 2017, p. 109), é perfeitamente evidente que o entendimento da proteção ambiental tenha sido conduzido nesse escopo.

1.2 DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO A PARTIR DOS DESC'S

Apesar do ascendente desenvolvimento jurisprudencial em matéria de direito ao meio ambiente no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos ter sido majoritariamente consequência dos casos referentes à proteção de povos tradicionais, é

importante também verificar a relação que se pode obter a partir dos DESC's como fonte interpretativa para os direitos socioambientais - até por força do art. 26 do Pacto de San José, fonte da qual emanam os direitos de segunda geração contidos no Protocolo de San Salvador.

Um dos exemplos mais primordiais nesse sentido tem sido o direito à educação relacionado ao direito ao meio ambiente. Augusto Resende vê a possibilidade da inter-relação entre os dois direitos, uma vez que:

o art. 13 do Protocolo de San Salvador aduz que toda pessoa tem direito à educação, que deverá ser implementada de modo a fortalecer os direitos humanos e a democracia, e a propiciar o pleno desenvolvimento da pessoa humana — o que demanda necessariamente que essa educação promova a consciência socioambiental da pessoa humana. (2013, p. 299).

A tese defendida, portanto, é que os Estados Partes do Protocolo de San Salvador possuem a obrigação também de primar pela educação ao desenvolvimento sustentável e em matéria de preservação ao meio ambiente e consumo consciente, cujo não cumprimento pode ensejar diretamente na responsabilidade internacional por violação ao Artigo 13.2¹¹³ do referido tratado.

Outro paradigma identificado tem sido o da liberdade de associação: apesar de ser identificado como um direito de primei-

113 Artigo 13.2: Os Estados Partes neste Protocolo convêm em que a educação deverá orientar-se para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade, e deverá fortalecer o respeito pelos direitos humanos, pelo pluralismo ideológico, pelas liberdades fundamentais, pela justiça e pela paz. Convém também em que a educação deve tornar todas as pessoas capazes de participar efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista e de conseguir uma subsistência digna; bem como favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos, e promover as atividades em prol da manutenção da paz”.

ra geração, por excelência, possui envolvimento direto com a defesa aos direitos econômicos, sociais e culturais, conforme elucida o próprio art. 16.1 da CADH¹¹⁴ - ressaltando a indivisibilidade de direitos humanos.

No âmbito da proteção ao meio ambiente, sua relação com a liberdade de reunião e associação pode ser incentiva por base no Caso *Kawas Fernández vs. Honduras* (CORTE IDH, 2009), que diz respeito à morte da ambientalista Blanca Jeanette Kawas Fernández, presidente de uma organização de defesa ao meio ambiente. A Corte IDH, por sua vez, reconhecendo a responsabilidade do Estado de Honduras pela violação ao direito à liberdade de associação (entre outros), também se pronunciou acerca da importância da defesa do meio ambiente, destacando a importância vinda da Corte Europeia de Direitos Humanos.

Assim, considera-se que a liberdade de associação também abarca aquelas que possuem como fim a proteção ao meio ambiente, tanto quanto qualquer direito elencado de maneira explícita pela Convenção Americana ou pelo Protocolo de San Salvador. Apesar de não se exaurirem todas as fontes de direito citadas na jurisprudência do SIDH, procurou-se destacar, destarte, os direcionamentos protetivos obtidos a partir de direitos justiciáveis pela força normativa da CADH e seus instrumentos derivados.

2 A OPINIÃO CONSULTIVA 23/17 E AS NOVAS POSSIBILIDADES DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Conforme explicado anteriormente, a OC n.º 23/17, que dispõe sobre direitos humanos e meio ambiente, apresenta pela

114 Artigo 16: 1. Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza. [...]

primeira vez um posicionamento direto da Corte, em sua função consultiva, referente à matéria do meio ambiente sadio. Além de ressaltar a necessidade do desenvolvimento sustentável e da relação direta da degradação ambiental com a vida das populações diretamente dependentes dos recursos naturais, a Corte IDH utilizou-se do pronunciamento para configurar o nexo entre o meio ambiente e os direitos à vida e da integridade pessoal, conjugado com as obrigações de garantia dos Estados.

Nesse sentido, a OC n.º 23/17 representa um importante marco para a proteção do direito ao meio ambiente sadio no âmbito do SIDH por constituir uma forma direta de controle jurisdicional e é relevante para a jurisprudência da corte superior. Com efeito, as Opiniões Consultivas não gozam de *status* obrigatório e vinculante, como as sentenças aplicadas nos casos contenciosos, mas seus pareceres

contêm elementos fundamentais para a realização do judicial review por uma Corte internacional, quais sejam a vocação para a expansão dos parâmetros protetivos, a aplicabilidade direta das normas convencionais - refutando o caráter meramente programático - e a obrigatoriedade de o Estado não promulgar leis manifestamente contrárias ao texto convencional. Verifica-se o gérmen do legislador negativo, responsável por fiscalizar a produção (e a omissão) de normas domésticas com a finalidade de salvaguardar um catálogo de normas superiores em hierarquia e substância. (SALDANHA; VIEIRA, 2014, p. 2).

Desse modo, as opiniões consultivas integram a jurisprudência da Corte IDH, estabelecendo diretivas de proteção aos direitos humanos, e exercendo influência direta inclusive nos ordenamentos internos dos Estados – a partir do controle de convencionalidade externo.

Nádia de Araújo (2005, p. 65) destaca a divisão entre as modalidades de opinião consultiva, ressaltando que os pareceres

poderão acontecer em relação ao controle de interpretação das normas internas dos Estados Americanos e também um controle interpretativo ligados às normas da Convenção Americana. Esse último é como se pode classificar a OC n.º 23/17, visto que interpreta diretamente os dispositivos da CADH.

É nesse sentido que o parecer da Corte constitui uma sólida fonte de proteção ao meio ambiente no continente americano: ao interpretar o art. 26 da Convenção Americana, o Tribunal passa a conceder ao instrumento o caráter de fonte interpretativa para violações ambientais, dispensando as técnicas de relação e interpretação apresentadas anteriormente.

As opiniões consultivas não são vinculativas, por força do art. 64 da CADH. Entretanto, a tendência é que os casos contenciosos julgados no futuro tenham o parecer em comento como suporte para fundamentar suas sentenças, fazendo com que as medidas adotadas sejam, enfim, obrigatórias aos Estados pactuantes do documento internacional.

Destaca-se ainda que a Opinião confere a determinação de que os Estados possuem obrigações de prevenção e garantia em matéria de meio ambiente, elencando um rol de responsabilidades e metas a serem atingidas para a proteção ambiental no continente americano.

Tais obrigações não são declaratórias apenas por força do parecer, mas é um reforço do que já é emanado pelo Pacto de San José da Costa Rica em seus Artigos 1, 2 e 26 (dispositivos que conferem obrigações aos Estados). Tara Melish (2002, p. 155) visualiza tal dever dos Estados a partir de uma leitura minuciosa dos artigos supracitados, ressignificando os textos não apenas nas obrigações de respeitar ou de adotar disposições do direito interno, mas criando mecanismos para obter a garantia desses deveres. Dessa forma, o dever de garantir (que contempla os Artigos 1.1 e

2 da CADH) se traduz em outros deveres subsequentes, dentre os quais se destacam de prevenção, investigação e sanção.

A prevenção muito se enquadra na garantia da proteção ao meio ambiente, por incluir o “dever de regular, dever de monitorar, de realizar estudos de impacto e de remover obstáculos estruturais” (MELISH, 2002, p. 166). Ainda que se direcione, a princípio, aos direitos econômicos, sociais e culturais, a prevenção abrange satisfatoriamente o meio ambiente por sua relação com o desenvolvimento sustentável. Mas, mais do que prevenir, determina-se, portanto, a partir do parecer estudado, que os Estados investiguem e apliquem sanções quando as violações forem cometidas, não sendo cabível a eles que se omitam perante os danos ambientais – especialmente quando esses ajam de forma a ameaçar ou atingir diretamente os seres humanos.

Portanto, a partir da OC n.º 23/17 será possível acionar a CIDH valorizando o parecer nela contido, a fim de que aquela OC não seja apenas uma mera declaração de que o meio ambiente é passível de proteção, mas que sirva de orientação jurisprudencial e de fundamentação para que o respeito aos direitos humanos (em especial, os direitos à vida e à integridade pessoal) seja executado tendo em consideração que a proteção ambiental também integra tal responsabilidade, obrigando aos Estados que cumpram seu dever de agir no sentido de respeitar os direitos da pessoa humana em todas as suas esferas de atuação institucional. Nesse sentido, a aludida OC pode vir a ser o suporte para atuações futuras relacionadas ao Cadastro Ambiental Rural - CAR e seus desdobramentos, **especialmente no que tange às populações diretamente interessadas.**

3 DEFINIÇÃO E DESDOBRAMENTOS DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

A definição legal do Cadastro Ambiental Rural (CAR) está prevista no Artigo 29 do Código Florestal:

[...] registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. (BRASIL, 2012).

No Estatuto da Terra, o imóvel rural é definido como o prédio rústico (destinado ao cultivo), de área contínua, qualquer que seja a sua localização e que se destine à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, mediante planos públicos de valorização ou via iniciativa privada (BRASIL, 1964).

As “áreas contínuas” são as áreas confrontantes do mesmo possuidor ou proprietário em que sejam praticadas as mesmas formas de uso/exploração. As áreas contínuas são consideradas como o mesmo imóvel, ainda que cada área tenha Registro/Matricula próprios, embora haja interrupção por acidente, por força maior, por lei da natureza ou por fato do homem.

O imóvel rural é definido pela lei que regulamenta a reforma agrária como o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial. Portanto, essa norma acrescenta o elemento potencial para o imóvel rural (que possa se destinar) e inclui as atividades extrativa vegetal e florestal como destinações possíveis para o imóvel rural (BRASIL, 1993).

Ocorre que as terras chamadas de imóvel rural pelo Código Florestal, para fins de obrigatoriedade do CAR, não são apenas as assim consideradas no Estatuto da Terra ou pela lei que regulamenta a reforma agrária. O CAR considera os imóveis rurais as terras públicas ou privadas que de acordo com Sousa Filho, Sonda e Lemos (2015) inclui as terras indígenas, as terras quilombolas, as unidades de conservação em cada uma de suas categorias de

manejo, as terras de outras populações tradicionais e, finalmente, as devolutas.

O Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012 (BRASIL, 2014), regulamentou o Código Florestal que determinou a criação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR). Esse decreto prevê a estrutura do SICAR, criado para administrar e dar publicidade às informações ambientais dos imóveis rurais e fornecer o recibo que comprova a inscrição do imóvel rural no CAR.

No Brasil, o avanço da inscrição no CAR vem ocorrendo conforme extrato abaixo:

Figura 1- Informações de cadastro do CAR no sistema SICAR



EXTRATO GERAL – BRASIL

Região	Área Passível de Cadastro ^a em hectares	Área Cadastrada em hectares	Imóveis Cadastrados	Percentual de Área Cadastrada ^b
Geral Brasil	Norte	93.717.515	132.875.281	642.087 Acima de 100%
	Nordeste	76.074.156	66.338.560	1.343.907 87,20%
	Centro-Oeste	129.889.570	125.318.115	396.762 96,48%
	Sudeste	56.374.996	64.300.626	1.101.792 Acima de 100%
	Sul	41.780.627	42.787.389	1.250.895 Acima de 100%
Subtotal^a	397.836.864	431.619.972	4.735.443	Acima de 100%
Unidades de Conservação ^c		25.716.745	19.326	
Total	423.553.609	457.336.717	4.754.769	Acima de 100%

^aÁrea estimada com base no Censo Agropecuário 2006 (IBGE) e nas atualizações do Distrito Federal e dos estados Amapá, Amazonas, Espírito Santo, Pará e Mato Grosso
^bPercentual calculado com base na área passível de cadastro
^cAs informações correspondem à soma dos dados registrados: do Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SICAR (até 31/12/2017); e dos sistemas estaduais do Mato Grosso do Sul (até 30/11/2017) e São Paulo (até 31/12/2017); considera o número de beneficiários dos Assentamentos da Reforma Agrária, bem como o número de famílias inscritas em Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais; dados não incluem as áreas cadastradas em Unidades de Conservação da Natureza de Uso Sustentável, nas quais admite-se a permanência de populações tradicionais
^dInformações dos dados cadastrados no SICAR referentes às Unidades de Conservação da Natureza de Uso Sustentável nas quais admite-se a permanência de populações tradicionais

Fonte: SICAR (2018).

Conforme a Figura 1, o Ministério do Meio Ambiente estimou que 5,2 milhões de imóveis rurais seriam cadastrados no sistema até 2017. A seguir seguem listadas algumas consequências para quem possui ou é proprietário de imóvel rural e não efetua o cadastro no CAR (BRASIL, 2012):

- a) as instituições financeiras só concederão crédito agrícola, em qualquer de suas modalidades, para proprietários

de imóveis rurais que estejam inscritos no CAR. Ou seja, quem não cadastrar seu imóvel até maio de 2018, não terá mais financiamento bancário, seja custeio, BNDES ou mesmo PRONAF se o imóvel não estiver cadastrado no CAR;

- b) o proprietário ou possuidor não terá o cômputo da APP no CAR e não poderá realizar compensação: buscar área de vegetação nativa fora para atingir o percentual de reserva legal.
- c) Art. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data da publicação desta Lei, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar Programas de Regularização Ambiental (PRA) de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo. § 2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA. Ou seja, sem o CAR, o proprietário ou possuidor deixa de ter todos esses benefícios. O saldo de obrigação do proprietário ou posseiro triplica sem a inscrição no CAR.

4.1 O CAR E AS CRÍTICAS À SUA OPERACIONALIDADE

O CAR foi instituído com a justificativa de ser um importante meio de combate às irregularidades ambientais e uma estratégia para o georreferenciamento dos imóveis rurais. Todavia, são frequentemente apontadas falhas de execução em diferentes aspectos. Tanto em relação às dificuldades de registro quanto às significativas violações para com populações tradicionais e ao meio ambiente em geral.

Em termos gerais, são indicadas como dificuldades: a remoção da obrigatoriedade de averbação em cartório de áreas de Reserva Legal – anteriormente o único meio de registro civil vinculativo. Sob a grande possibilidade de não haver uma estrutura

capaz de suportar a grande quantidade de dados e informações em órgãos ambientais (como o INCRA), a dúvida e temor, nesse sentido, é que a não averbação de tais dados por via cartorial tragam insegurança jurídica e imprecisão de dados.

Moreira (2016) indica situações que o instituto do CAR pode ser utilizado como uma plataforma de grilagem, além de viabilizar que este seja um meio permissivo para supressão de áreas protegidas. Consta do Artigo 5º do Decreto que regulamentou o CAR (Decreto n.º 7830/2012) (BRASIL, 2014) que o CAR pode contemplar dados do responsável direto pelo imóvel rural, quando a lei só fala do proprietário ou do possuidor. Os documentos aptos para a inscrição e o registro do imóvel no CAR incluem a identificação do proprietário ou possuidor rural e a comprovação da propriedade ou posse rural sem mencionar as especificidades das áreas de terra pública, que não comportam juridicamente o instituto da posse.

Alguns desses questionamentos inclusive já se consubstanciam em Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) – três delas suscitadas pelo próprio Ministério Público e outra pelo o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que comprometem mais de 30 pontos do Código Florestal. Um dos pontos questionados nas ADI 4901, 4902 e 4903 foi a permissão de anistia às infrações ambientais cometidas antes de 22 de julho de 2008. O pedido dessa inconstitucionalidade foi considerado procedente pelo Ministro Relator Luiz Fux no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4901, que declarou que “A lei confere verdadeira anistia condicional a esses infratores, em total desconformidade com o mandamento constitucional”, a saber, do art. 225 da Carta Maior (BRASIL, 2017).

Pontos relacionados ao Cadastro Ambiental Rural já foram reafirmados, como a legitimidade do Cotas de Reserva Ambiental (CRA). O CRA integra o Programa de Recuperação Ambiental (PRA). Trata-se de um sistema de cotas que funciona como um

sistema de compra e arrendamento de títulos representativos de imóveis. Seu objetivo é compensar a ausência de Reservas Legais em áreas deficitárias. As principais críticas a esse funcionamento do CRA é que este seria prejudicial à preservação dessas reservas. Mas o ministro relator do Supremo não considerou essa crítica como pertinente por não violar regras e princípios ambientais.

Outra inconsistência grave obtida por meio do Cadastro Ambiental Rural é a própria sobreposição de imóveis particulares em áreas coletivas. Vecchione (2016) aponta que a ausência de regras claras para a atuação do governo quando ocorrem sobreposição de imóveis em áreas de posse coletiva inviabiliza a promoção de justiça social e agrária, porque, em última instância, os povos indígenas, tradicionais e assentados perdem acesso a uma série de recursos necessários para a reprodução de seus modos de vida, enquanto os detentores de área de uso privado, muitas vezes exercido ilegalmente, conseguem acessar esses recursos em função de terem conseguido realizar a inscrição no CAR.

Por fim, um problema que atinge diretamente a efetividade do CAR é seu decreto regulamentar (Decreto n.º 7.830/2012) (BRASIL, 2014), que é permissivo quanto ao registro do cadastro não apenas por proprietários e posseiros, mas por “responsável direto pelo imóvel” (BRASIL, 2012), havendo uma ampliação não prevista na própria lei e suscitando uma margem interpretativa para terceiros, uma via aberta para a grilagem, por exemplo.

Como todo o Cadastro Ambiental Rural influi diretamente não apenas no “sucesso” do Programa de Recuperação Ambiental (PRA), mas também no próprio funcionamento geral do Código Florestal, já que este trata diretamente das áreas protegidas que devem estar inscritas a esse registro. Compreende-se que este mecanismo também seja a chave para o manejo e realização dos sistemas de proteção ao meio ambiente. Entretanto, a maneira

como tal instituto tem sido utilizado demonstra a sua fragilidade e ineficiência ao procurar a conciliação entre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade, sendo urgentes as melhoras e os aperfeiçoamentos em sua operacionalização.

5 OS MANGUEZAIS NO CÓDIGO FLORESTAL

O Código Florestal define os manguezais como áreas de preservação permanente. O conceito de áreas de preservação permanente foi inserido no antigo Código Florestal (Lei n.º 4771/1965) (BRASIL, 2012) com a Medida Provisória 2166-67/2001 (GOUVÊA, 2013, p. 66). Esse código define as áreas de proteção permanente e impõe a sua inscrição no CAR.

5.1 A PREVISÃO DE MANGUEZAIS COMO ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE

A Área de Preservação Permanente (APP) está definida no Artigo 3º, inciso II, do Código Florestal do seguinte modo:

[...] área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. (BRASIL, 2012).

A definição “área protegida” está prevista na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), que foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro. Para a CDB (ano, art. 2º), área protegida é “[...] uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (MILARÉ, 2015).

No Código Florestal, as APPs estão elencadas nos Artigos 4º, 5º e 6º. Para melhor compreender as APPs elencadas no Artigo 4º, que existem por imposição de lei, Machado (2013) formula uma tipologia dividindo-as em três categorias:

a) A APP protetora de águas:

I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene ou intermitente desde a borda da calha do leito regular¹¹⁵ com as metragens de proteção de acordo com as disposições da Tabela 1:

Tabela 1 - Delimitação das APPs em cursos d'água

Largura do Curso d'água em metros de bordo a bordo	Faixa de proteção em APP exigida pelo Código Florestal em metros
10 m	30 m de mata ciliar
10 a 50 m	50 m de mata ciliar
50 a 200 m	100 m de mata ciliar
200 a 600 m	200 m de mata ciliar
Superior a 600 m	500 m de mata ciliar

Fonte: Brasil (2012, Artigo 4º, inciso I, do Código Florestal).

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, conforme delimitado na Tabela 2:

Tabela 2 - Delimitação das APPs no entorno de lagos e lagoas

Entorno dos lagos e lagoas naturais	Faixa de proteção em APP exigida pelo Código Florestal em metros
Até 20 hectares/superfície/zona rural	50 m
Superior a 20 ha/superfície/zona rural	100 m
Zona urbana	30 m
Superior a 600 m	500 m

Fonte: Brasil (2012, Artigo 4º, inciso II, do Código Florestal).

115 Medidas do rio: fio d'água: que aparece em períodos de estiagem profunda. O leito normal ou regular é o que existe por maior tempo durante o ano e permanece em época de estiagem e cheia. Existe a borda de cheia, que aparece no período que o rio atinge a vazão máxima.

III - as áreas no entorno de nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja a sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 metros.

b) A APP protetora de montanhas:

I - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100 (cem por cento) nas linhas de maior declive,

II - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

III - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

IV - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação.

c) A APP protetora de ecossistemas determinados:

I - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues¹¹⁶;

II - os manguezais, em toda a sua extensão;

III - veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

O Artigo 5º do Código Florestal prevê o dever dos respon-

116 Vegetação geralmente rasteira, que evita a evasão das dunas seja para o mar ou para as cidades litorâneas, bem como protege os mangues, que servem de berçário para diversas espécies de vegetais e animais.

sáveis por reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia de implementar áreas de APP em faixa mínima de 30 metros e máxima de 100 metros, quando em área rural (ARTIGAS, 2013). Essa implementação de APP deve ser realizada mediante aquisição, desapropriação ou servidão administrativa.

Já o Artigo 6º do Código Florestal refere-se às APPs por ato do poder público, em razão de situações fáticas específicas previstas naquele artigo.

Em qualquer caso, a supressão indevida da vegetação na APP obriga o proprietário da área, o possuidor ou o ocupante a qualquer título a recompor a vegetação. A obrigação de recomposição é de natureza real, isto é, transmite-se ao sucessor, em caso de transferência de domínio ou de posse do imóvel rural (MACHADO, 2013).

No que concerne aos manguezais, o Código Florestal (ano, art. 3º, XIII) o conceitua da seguinte forma:

[...] ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosa, às quais se associa predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarina, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina.

O manguezal é caracterizado como tipo único de ecossistema interligado entre si e com outros ecossistemas, situado nas costas tropicais e subtropicais, que se constitui como habitat para diversos animais, plantas e outros organismos em área de transição entre ambientes continentais e marinhos (AQUINO, 1987).

As plantas de mangue são adaptadas para lidar com seu ambiente e protegem as comunidades costeiras das forças destrutivas de tempestades tropicais e *tsunamis*. Os manguezais mantêm a qualidade da água e regulam o clima pela absorção de poluentes.

O ecossistema manguezal também contribui para a integridade dos ecossistemas associados (VANNUCCI, 2002; SPALDING; BLASCO; FIELD, 1997).

Assim, é pacífico na ciência o entendimento de que os manguezais constituem berçários da vida nas zonas litorâneas, contribuindo para a produtividade pesqueira, retendo sedimentos e estabilização das margens, absorvendo nutrientes entre outros serviços ambientais.

Apesar do ecossistema manguezal estar especificado no Código Florestal como área de preservação permanente em toda a sua extensão. E, em que pese a lei obrigar o responsável pela destruição dos manguezais - e das demais APPs acima mencionadas - à recomposição, diversos retrocessos ambientais foram identificados no Código Florestal quanto à proteção desse ecossistema.

5.2 RETROCESSOS AMBIENTAIS REFERENTES À PROTEÇÃO DE MANGUEZAIS NO CÓDIGO FLORESTAL

O Artigo 11-A do Código Florestal está inserido no Capítulo do uso ecologicamente sustentável dos apicuns e salgados. Athias, Vianna e Fisher (2013) historicam que o uso sustentável de apicuns e salgados foi incluído no Código Florestal após acirrados debates entre preservacionistas e desenvolvimentistas durante a tramitação do projeto de lei que resultou no Código Florestal. Para os preservacionistas, a expansão da carcinicultura resultou na perda de mais de um milhão de hectares de importantes zonas úmidas e essa atividade foi inserida na lógica da modernização agrícola adotada pela indústria de alimentos no mundo, sem atentar para os impactos negativos suportados principalmente por populações locais da Ásia, África e América Latina. Por sua vez, os desenvolvimentistas sustentam que o camarão cultivado adquiriu importantíssima posição para as economias desses continentes. Para esses autores, “é possível a utilização de apicuns e salgados em ativi-

dades de carcinicultura e salinas, observadas as restrições legais para que o exercício dessas atividades produtivas não comprometa a integridade desse ecossistema” (ATHIAS; VIANNA; FISHER, 2013, p. 208), sendo que o Código Florestal acrescentou os apicuns e salgados como uma nova modalidade de espaço territorial especialmente protegido.

As restrições estão previstas no § 1º do Artigo 11-A do Código Florestal:

§ 1º Os apicuns e salgados podem ser utilizados em atividades de carcinicultura e salinas, desde que observados os seguintes requisitos: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

I - área total ocupada em cada Estado não superior a 10% (dez por cento) dessa modalidade de fitofisionomia no bioma amazônico e a 35% (trinta e cinco por cento) no restante do País, excluídas as ocupações consolidadas que atendam ao disposto no § 6º deste artigo; (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012).

II - salvaguarda da absoluta integridade dos manguezais arbustivos e dos processos ecológicos essenciais a eles associados, bem como da sua produtividade biológica e condição de berçário de recursos pesqueiros;

III - licenciamento da atividade e das instalações pelo órgão ambiental estadual, cientificado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e, no caso de uso de terrenos de marinha ou outros bens da União, realizada regularização prévia da titulação perante a União;

IV - recolhimento, tratamento e disposição adequados dos efluentes e resíduos;

V - garantia da manutenção da qualidade da água e do solo, respeitadas as Áreas de Preservação Permanente; e

VI - respeito às atividades tradicionais de sobrevivência das comunidades locais. (BRASIL, 2012).

No que se refere à restrição espacial descrita no Artigo 11-A, § 1º, inciso I do Código Florestal, Athias, Vianna e Fisher (2013, p. 210) revelam as dificuldades práticas de que as áreas de api-

cuns e salgados sejam protegidas, considerando que não estão definidas quais as áreas desse ecossistema já estão com áreas consolidadas. Para esses autores, de uma maneira geral, a proteção dos manguezais no Código Florestal atual aumentou, e a possibilidade de serem realizadas atividades econômicas em apicuns e salgados constituiu um avanço da legislação ambiental.

Em sentido contrário, está o Ministério Público Federal, que adotou estudos científicos para instruir a petição inicial da ADI 4901, conforme transcrição a seguir:

[...] vale transcrever parte da conclusão de parecer gentilmente elaborado, em maio de 2002, pelos Professores Doutores Yara Schaffer-Novelli, vinculada ao Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo; Mário Luiz Gomes Soares, vinculado ao Departamento de Oceanografia da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e Bióloga Solange Alves Nascimento, vinculada à Administração Estadual do Meio Ambiente do Estado de Sergipe, para subsidiar o posicionamento do Ministério Público Federal no CONAMA:

Salgado ou apicum, parte integrante do manguezal da mesma fauna que a área de lavado. Enquanto esta última se situa à frente dos bosques de mangue, lavada ao menos duas vezes por dia pela maré, o salgado se situa atrás dos mesmos, na área de transição para a terra firme, sendo atingido nas marés equinociais. A expansão sem controle de empreendimentos como os de carcinicultura, cujas atividades localizam-se exatamente sobre terrenos da Zona Costeira, principalmente em áreas do ecossistema mangue^{7.a1}, estão comprometendo não “somente a qualidade de vida como também os ambientes necessários a manutenção (sobrevivência) de inúmeras populações de aves neotropicais. O fenômeno da migração de aves é uma das expressões mais fascinantes da complexidade da natureza. O sistema migratório (...) é um dos mais extensos em termos de distâncias percorridas e dos mais complexos conhecidos. A conservação das populações destas aves é crítica, e somente será possível com cuidados específicos para cada um dos

segmentos de suas rotas e respectivos padrões migratórios, Neste contexto, encontra-se o ecossistema manguezal, com suas feições de apicuns e salgados, onde aves (...) endêmicas e migratórias, encontram alimento local de pouso no meio das longas jornadas que realizam todos os anos, entre os hemisférios Norte e Sul. Essas feições dos manguezais, banhadas somente pelas preamares de maiores amplitudes, sendo em grande parte desprovidas de vegetação vascular (vegetais superiores), são denominadas de planícies hipersalinas ou apicuns, segundo a língua indígena. Essa situação, sem espécies arbóreas, empresta aparência de planície (nem sempre caracterizada por hipersalinidade), recebendo a denominação popular de apicum. A feição “apicum”, embora sem cobertura vegetal composta por espécies típicas de mangue, pertence ao domínio do ecossistema, atuando como reservatório de nutrientes, suporte para fases de ciclos biológicos de espécies da fauna do manguezal, entre inúmeras outras funções imprescindíveis à manutenção da própria zona costeira, bem de todos os brasileiros, patrimônio da união. O ecossistema manguezal coloniza bancos lodosos e planícies hipersalinas, interligados por estruturas geológicas e fatores bióticos, coexistindo como unidade estrutural única. As várias zonações ou feições de um manguezal, ao longo do gradiente da zona entremarés, nada mais são que expressões ou fácies de um mesmo sistema. Planícies hipersalinas (“apicuns”) de hoje poderão ser colonizadas por plantas vasculares, exemplificando um sistema que expande e contrai acomodando-se constantemente às alterações das condições ambientais. São, na realidade, uma expressão das respostas do ecossistema às modificações morfodinâmicas da linha de costa. A literatura científica alerta para o fato de que, ao contrário de estática, essa feição (apicum) é, na realidade, extremamente dinâmica. Pode ser colonizada pelas espécies vegetais típicas de mangue (plantas vasculares) após determinados eventos climáticos, ou apresentar mortandade dessas espécies em resposta a estiagens prolongadas. A capacidade de acomodação às alterações ambientais é importante na manutenção dos sistemas costeiros (estruturas e padrões gerais de comportamento), assim como seus ajustes biológicos, responsável pelos elevados níveis de produtivida-

de dos ecossistemas costeiros. No contexto das mudanças climáticas globais, a proteção dessas planícies hipersalinas torna-se particularmente crítica, garantindo espaço às expansões (naturais) das espécies vegetais típicas de mangue em resposta a elevação do nível médio relativo do mar (Lugo, 2002, comunicação pessoal). Segundo Cintrón (2002, comunicação pessoal) a postura de não considerar manguezais e apicuns como feições de um mesmo sistema, ou sem interrelações, reflete falta de familiaridade com a extensa literatura sobre o assunto, ou pode ser, ainda, resultado de visão equivocada ou míope, desconsiderando a importância e as perspectivas dinâmicas (espaço temporais) do ecossistema". (BRASIL, 2017).

A percepção da Liderança entrevistada da Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá está no mesmo sentido:

Bom, a gente tem uma área em que foi colocada uma fazenda de camarão aqui próximo do nosso estuário. A fazenda São Paulo, que agrediu grande parte do mangue, é que o manguezal na área de criação do camarão, ela tem uma utilidade de no máximo cinco anos [...] (Pesquisa de campo: Liderança do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, em Curuçá-PA, 2013)

Algumas das dificuldades para que as áreas de preservação em RESEX sejam inscritas no CAR foram pontuadas por Brito (2015):

Para as reservas extrativistas, a princípio, o ICMBio é a instituição responsável por inserir os limites das reservas dentro do CAR, já as áreas quilombolas, não existe uma instituição específica. Os quilombolas são uma propriedade de terra privada de uso coletivo", destacou.

Brito (2015) afirma que algumas RESEX já foram inscritas no CAR, mas ainda é uma minoria. "Provavelmente a maioria das áreas ainda não foi cadastrada", disse ao Blog do Observatório de UCs.

As RESEX ficam sob a responsabilidade do ICMBio, órgão federal que administra as Unidades de Conservação, e é quem deve inseri-las no CAR.

Ainda não se sabe qual seria a melhor estratégia para im-

plantação no CAR das áreas de uso coletivo, como também áreas protegidas de uso sustentável e projetos de assentamentos agroextrativistas.

Em 2014, o secretário de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, Paulo Guilherme Cabral, já defendia a diferenciação das reservas extrativistas em relação às propriedades no campo.

O CAR das Resex será diferente daquele dos imóveis rurais, por exemplo, por não requerer a identificação da Reserva Legal [área de uma propriedade que deve ser coberta por vegetação natural e pode ser explorada com o manejo florestal], pois toda a área destas unidades é semelhante às reservas legais, tendo restrições de uso”, afirmou Cabral”. (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2017).

O Código Florestal determina que nas faixas marginais dos cursos d’água e nas áreas do entorno dos lagos e lagoas naturais, desde que os imóveis rurais tenham até 15 módulos fiscais será admitida a prática da aquicultura e infraestrutura diretamente associada, desde que se cumpram determinadas condições (BRASIL, 2012, art. 4º, § 6º).

A prática de aquicultura exige o cumprimento de cinco condições estabelecidas no Código Florestal: adoção de práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos; deve estar de acordo com os planos de bacia e plano de gestão de recursos hídricos; licenciamento pelo órgão ambiental competente; o imóvel deve estar inscrito no Cadastro Ambiental Rural.

Alcântara Neto (2009 apud BRABO et al. 2016) narra que existem cinco empreendimentos de carcinicultura marinha instalados no Estado do Pará. Destas, três estão localizadas no município de Curuçá (Fazenda São Paulo, Camarões do Pará S.A. - CAMPASA e Fazenda Nossa Senhora de Fátima), e dois projetos no município de Salinópolis (Camarões Terra Alta S.A. - CAMALTA e Camarões Atalaia S.A. - CAMASA).

A Fazenda São Paulo está localizada na comunidade do Curuperé, município de Curuçá. A fazenda foi criada em 1986 com financiamento concedido pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Em 1989, o primeiro povoamento ocorreu com espécies de camarões marinhos nativos. Em 2000, a fazenda foi adquirida por outro proprietário, que passou a povoar a fazenda com o camarão cinza ou branco do Pacífico. A área de lâmina d'água é de 22,74 hectares, divididos em 30 viveiros escavados, dos quais dois deles, que perfazem um total de 9 hectares, não são utilizados.

A Fazenda Nossa Senhora de Fátima situa-se na comunidade de Caratateua, município de Curuçá. A implantação e o primeiro povoamento ocorreram em 2003, sendo que a fazenda possui lâmina d'água de quatro hectares divididos em quatro viveiros de um hectare cada.

A Camarões do Pará S.A. (CAMPASA) também está situada na comunidade de Curuperé, município de Curuçá, tendo sido implantada em 1986, com recursos da SUDAM. Seu primeiro povoamento ocorreu no ano de 1989, com espécies nativas. Possui 20 viveiros escavados que totalizam 15,84 hectares de lâmina d'água (ALCÂNTARA NETO, 2009 apud BRABO et al. 2016).

As três fazendas estão situadas às proximidades de RESEX Mãe Grande de Curuçá (Mapa 1). Todas possuem menos que 15 módulos fiscais, mas podem se inscrever no CAR e continuar com suas atividades que afetam as populações tradicionais que vivem no interior da Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá.

tava causando sérios problemas à saúde das populações tradicionais da RESEX Mãe Grande de Curuçá:

Moradores do distrito de Caratateua, no município de Curuçá, nordeste do Pará, convivem há pelo menos um ano e meio com a contaminação da água potável que abastece a comunidade. O foco da contaminação, segundo o Ministério Público Federal, é um projeto de criação de camarões em cativeiro desenvolvido pela empresa Fazenda Nossa Senhora de Fátima. Os tanques escavados para a efetivação do criadouro permitiram a infiltração no solo arenoso de alta quantidade de sal e contaminação biológica no poço que abastece a comunidade. O MPF entrou com uma ação civil pública ambiental com pedido de liminar, para que o projeto seja paralisado e que seja construído um novo poço em substituição ao que foi contaminado pela empresa. Na ação, o MPF solicita à Justiça que seja imposta à empresa a obrigação de recuperar os tanques e a construção de uma estação de tratamento da água servida e dos dejetos do projeto, de forma a evitar qualquer contaminação ambiental. A ação ambiental foi instaurada no dia 22 de setembro de 2011, com valor de R\$ 50.000.

A origem da ação se deu depois de o MPF receber uma representação da comunidade de Caratateua, com abaixo-assinado, noticiando que os moradores enfrentam problemas relacionados à contaminação do poço que abastece as famílias. “A qualidade da água está prejudicada pela elevada concentração de sal e por contaminação biológica que a torna imprópria para o consumo humano”, diz na ação o procurador da República Felício Pontes. Segundo ele, os moradores narram que o problema surgiu depois da implantação de um projeto de criação de camarão em tanques escavados pela empresa. Os moradores do distrito, a maioria pescadores, dizem que houve infiltração no solo, que por ser próximo à área de mangue, é arenoso. Isso teria provocado a contaminação do lençol freático e de córregos. “A água contaminada é a mesma utilizada para o consumo humano, o que traz sérios riscos para a saúde da população”, diz o procurador.

O distrito de Caratateua é parte integrante da Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande de Curuçá. A Resex Mãe

Grande de Curuçá tem uma área aproximada de 37 mil hectares de estuário - região onde as águas de rios interagem com o oceano. É povoada por famílias de cerca de seis mil pescadores, divididas em 49 pequenas comunidades instaladas em ilhas, furos, rios e praias da região. [...]

A fragilidade do ecossistema local é o que preocupa ainda mais o Ministério Público Federal. Ao receber a representação dos moradores do distrito, o MPF determinou que houvesse uma perícia no local. O relatório produzido pelos peritos diz que “o sabor da água, sensivelmente salobra, e manchas esbranquiçadas por sobre o leito no caminho dos efluentes líquidos do projeto às margens do rio, indicam que o meio ambiente está sendo afetado”. (DIÁRIO DO PARÁ, 2011).

O Artigo 11-A do Código Florestal permite, em seu §6º, que haja nos manguezais a regularização das atividades e empreendimentos de carcinicultura e salinas cuja ocupação e implantação tenha ocorrido antes de 22 de julho de 2008. Esse artigo, lembra Valle, além de promover essa anistia, permite que novas áreas sejam abertas para instalação de criações de camarões, contrariando o conselho unânime dos cientistas brasileiros (VALLE, 2012).

É sempre salutar lembrar que os três empreendimentos permanecem em atividade em áreas adjacentes à RESEX. Preocupa muito a utilização da inscrição no CAR por grandes empreendedores que causam danos ambientais para comunidades tradicionais como amparo para que suas atividades prossigam inviabilizando que os fins da RESEX Mãe Grande de Curuçá sejam alcançados.

O objetivo das reservas extrativistas marinhas é a proteção das comunidades tradicionais extrativistas e a conservação do ecossistema manguezal. As áreas de preservação permanente inseridas no contexto das reservas extrativistas integram essa unidade de conservação de uso sustentável. Logo, com a criação das reservas extrativistas marinhas, as comunidades tradicionais inseridas na área da reserva recebem o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU). Esse contrato assegura para toda a

comunidade da reserva o uso coletivo do território. Portanto, o CAR só deveria comportar um único cadastro para a área da reserva, com a inclusão das áreas de preservação permanente que seriam duplamente protegidas.

Após anunciado o adiamento do prazo para o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o grande desafio ainda está em cadastrar as centenas reservas extrativistas espalhadas por 17 estados no Brasil. Juntas, elas somam mais de 14 milhões de hectares.

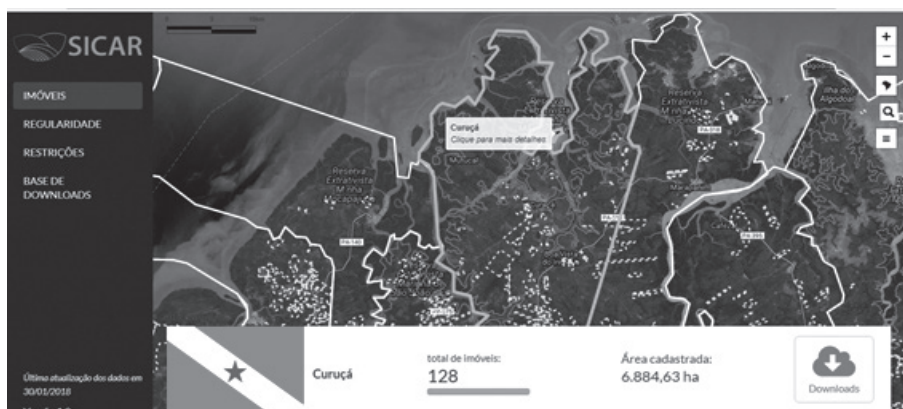
Segundo a orientação do SICAR, não são apenas os imóveis rurais que devem ter seu Cadastro Ambiental Rural, mas também as terras tradicionalmente ocupadas por índios, remanescentes das comunidades de quilombos e extrativistas. Ou seja, a inscrição no CAR é obrigatória para todas as propriedades rurais sejam elas públicas ou privadas.

As RESEX federais ficam sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), órgão federal que administra as Unidades de Conservação, e é quem deve inseri-las no CAR. Mas, até o final de 2017, todas as áreas de uso coletivo, como também áreas protegidas de uso sustentável e projetos de assentamentos agroextrativistas não foram cadastradas. Isso pode criar uma situação de insegurança jurídica para as comunidades tradicionais que vivem nas unidades de conservação. Essa situação facilita às pessoas que possuem ilegalmente imóveis em áreas de unidades de conservação conseguirem cadastrar esses imóveis no SICAR.

Um outro problema é que as inscrições indevidas de imóveis no CAR, ao serem permitidas pelo sistema, ainda que pendentes de análise, possibilitam que “grileiros e invasores de terras” continuem tentando usá-lo para legitimar ocupações irregulares. Isso se reflete em pressão sobre antigos ocupantes, muitos deles sem familiaridade com o funcionamento e as regras do cadastro.

O fato é que pessoas utilizam a inscrição do CAR para terem consolidadas atividades ilegais e ainda podem vir a obter financiamentos públicos para essas atividades (Figura 1). O CAR não deveria aceitar a inclusão de imóveis particulares em áreas de manguezais e suas adjacências quando tais imóveis sediarem empreendimentos que causem dano real ou potencial ao meio ambiente.

Figura 2 - Cadastro Ambiental Rural no município do Curuçá- PA



Fonte: SICAR (2017).

Ao analisar a Figura 2, vê-se que os pontos amarelos correspondem aos imóveis rurais particulares cadastrados e as linhas na cor laranja mostram as delimitações da RESEX Mãe Grande. A visualização do mapa aponta que há imóvel rural particular cadastrado nas áreas próximas àquela reserva. É intuitivo que a prática da carcinicultura nas adjacências afeta a área da RESEX, a produtividade no manguezal e a própria saúde das comunidades tradicionais. Essas circunstâncias, por si sós, geraram demandas e conflitos ambientais, porque o CAR não pode ser, mas frequentemente é utilizado como instrumento de regularização fundiária. Essa realidade pode ser observada especialmente em áreas de unidades de conservação, terras indígenas e outros territórios de uso coletivo por comunidades tradicionais.

CONCLUSÃO

A defesa dos recursos naturais é primordial para o desenvolvimento dos indivíduos em sua plenitude, já que a interferência direta na natureza incide sobre a liberdade e nos direitos das populações.

Também tem sido esse o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que ao se utilizar de sua função consultiva, buscou integrar e estabelecer um *standard* de proteção em matéria ambiental no continente americano, servindo agora como uma diretiva jurisprudencial e interpretativa que pode abrir novos caminhos para a promoção da sustentabilidade nos Estados que se submetem à sua jurisdição.

É certo que, no que diz respeito à América Latina, se tem buscado pelos países o desenvolvimento econômico de forma a superar as disparidades sociais em relação aos países do Norte, tendo sempre em vista a integração entre os Estados latinos e as grandes potências econômicas a nível global. Entretanto, é inegável que essa busca tem sido realizada a partir de meios irresponsáveis e nocivos ao meio ambiente, à diversidade natural e às populações residentes e dependentes das áreas afetadas – onde os danos são, por muitas vezes, irreversíveis.

O levantamento de dados coletados no SICAR, confrontado com os referenciais teóricos e resultados da pesquisa documental e de campo, oferecem suporte para afirmar que, no caso concreto da inscrição de imóveis rurais destinados à carcinicultura nas adjacências da Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá viola o direito humano ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado de populações tradicionais inseridas naquela área protegida. Tal empreendimento compromete a produtividade dos manguezais, dos modos de vida e da saúde das citadas populações.

Ao realçar a proteção ambiental como direito humano, o parecer da OC n.º 23/17 passa a se constituir como um relevante

instrumento para dar suporte às ações que venham a ser desenvolvidas por instituições comprometidas com populações tradicionais no sentido de impedir que o Estado brasileiro se mantenha na contramão dos direitos humanos e das decisões e opiniões proferidas no âmbito da CIDH.

É dever dos Estados americanos, como sujeitos de Direito Internacional que assumem suas obrigações perante à comunidade e às organizações internacionais, adaptarem-se às recomendações aludidas, a partir dessa nova fonte interpretativa dos direitos humanos, e se tornem reais promotores da justiça socioambiental como forma de consolidar a democracia no continente, respeitando não apenas a integridade do próprio território como os de seus vizinhos e, de maneira especial, das pessoas que o integram.

A pesquisa jurídica e multidisciplinar pode contribuir com os demais operadores do direito revelando e dando visibilidade às conexões presentes entre os diversos instrumentos normativos disponíveis para a defesa dos direitos humanos. Esta produção tem essa aspiração como objetivo: oferecer mais um suporte jurídico para os aportes de pesquisa que já existem e reforçam a defesa do ecossistema manguezal e as populações tradicionais que o conservam, na esperança que o direito seja instrumento de transformação em prol da sustentabilidade

Agradecimentos:

CAPES, ICMBIO, MPU e Comunidades tradicionais da Microrregião do Salgado Paraense.

Referências bibliográficas

AIDA. Associação Interamericana de Defesa ao Meio Ambiente. *Guia de Defesa Ambiental: Construindo a Estratégia para Litígio de casos diante do Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. 2017.

AQUINO, M. C. *A importância biológica do mangue*. Apicultura no Brasil, São Paulo: v. 4, 1987.

ARAÚJO, Nádia. A Influência das Opiniões Consultivas da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Ordenamento Jurídico Brasileiro. *Revista do Centro de Estudos Judiciários*, Brasília, n. 29, p. 64-69, 2005.

ATHIAS, Jorge Alex Nunes; VIANNA, Paula Cristina Nakano Tavares; FISHER, Luly Rodrigues da Cunha. Do uso ecologicamente sustentável dos apicuns e salgados. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Alfonso Leme (org.). *Novo Código Florestal*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.203-225.

AZEVEDO, T. Entenda a segunda parte do 5º relatório do IPCC. *Blog do Clima - Planeta Sustentável*. 01/04/2014. Disponível em: <http://planetasustentavel.abril.com.br/blog/blog-do-clima/2014/04/01/entenda-asegunda-parte-do-5o-relatorio-do-ipcc/>. Acesso em: 8 mar. 2018.

ARTIGAS, Priscila Santos. Art. 5ª. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Alfonso Leme (Org.). *Novo Código Florestal*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.1 66-176.

BALIM, Ana Paula Cabral. *A Justiça Socioambiental e o Direito ao Desenvolvimento (Sustentável): da dialética relação ao paradigma de reconstrução de um novo direito e justiça*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2015.

BATISTA, I. Maria. da Silva. *Participação, Organização Social e Desenvolvimento Sustentável no Contexto da RESEX Mãe Grande De Curuçá*. Dissertação. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido: 2010.

BATISTA, I. M. S.; SIMONIAN, L. T. L. Implicações políticas, econômicas e socioambientais da RESEX Mãe Grande de Curuçá: pers-

pectivas de desenvolvimento sustentável no estuário paraense? *Novos Cadernos do NAEA*. v. 16, n.1, Suplemento, p. 203-220, jun. 2013.

BENJAMIN, A. H. *O Princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2012.

BRABO, M. F. et al. A Cadeia produtiva da aquicultura no nordeste paraense, Amazônia, Brasil. *Informações Econômicas*, SP, v. 46, n. 4, jul./ago. 2016.

BRASIL. *Lei nº 4.504, de novembro de 1964. Estatuto da Terra*, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4504.htm. Acesso em: 23 abr. 2017.

BRASIL. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária*, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm. Acesso em: 4 nov. 2017.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 5 nov. 2017.

BRASIL. *Decreto nº 5758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205758&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.758%2C%20DE%2013,estrat%C3%A9gias%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias. Acesso em: 5 nov. 2017.

BRASIL. *Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP*,

seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 7.029, de 10 de dezembro de 2009*. Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm. Acesso em: 3 jun. 2017.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. *Decreto nº 8.235, de 5 de maio de 2014*. Normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto no 7.830, de 17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm. Acesso em: 4 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 4901;4902;4903*. Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-09/fux-inconstitucional-anistia-prevista-codigo-florestal>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BRITO, B. *Observatório de UCs*. O desafio de incluir as reservas extrativistas no Cadastro Ambiental Rural. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/reportagens/29159-o-desafio-de-incluir-as-re>

servas-extrativistas-no-cadastro-ambiental-rural/. Acesso em: 12 fev. 2018.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil (supra, nota 19), cap. VI, p. 82.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Opinião Consultiva* n. 23. 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: *Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador*, 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname*, 2007.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*, 2009.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: *Caso Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicarágua*, 2000.

DIÁRIO DO PARÁ. Criação de camarão ameaça vida em Curuçá. *Diário online*, Belém, 16 de out. 2011. Disponível em: <http://www.diarionline.com.br/noticia-171112-criacao-de-camarao-ameaca-vida-em-curuca.html>. Acesso em: 24 abr. 2018.

EMAGIS. *O Greening na Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.emagis.com.br/area-gratuita/que-negocio-e-esse/o-greening-na-jurisprudencia-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 6 mar. 2018.

FILHO, Carlos Frederico Marés de Souza; FERREIRA, Helene Sivini; e NOGUEIRA, Caroline Barbosa Contente. *Direito socioambiental: uma questão para América Latina*. Curitiba: Letra da Lei, 2014.

GOUVÊA, Yara Maria Gomide. Art. 3º. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Alfonso Leme (org.). *Novo Código Florestal*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 66-75.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Tentativa de regularizar terras com CAR causa polêmica*. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/tentativa-de-regularizar-terras-com-car-causa-polemica>. Acesso em: 23 mar. 2018.

LEHFELD, Lucas De Souza. OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas De. Estado Socioambiental de Direito e o Constitucionalismo Garantista. O Princípio In Dubio Pro Natura como mecanismo de controle do ativismo judicial contrário à tutela dos direitos fundamentais ambientais. *III Encontro de Internacionalização do CONPEDI*. Organizadores: Selma Rodrigues Petterle, Sérgio Urquhart de Cademartori – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

LITTLE, Paul E. A etnografia dos conflitos socioambientais: bases metodológicas e empíricas. *Anais do I Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (Anppas)*. Indaiatuba, maio de 2004.

LUNELLI, C. A. Por um novo paradigma processual nas ações destinadas à proteção do bem ambiental: a contribuição do contempt of court. In: *Estado, Meio Ambiente e Jurisdição*. Org. Carlos Alberto Lunelli, Jeferson Marin. Caxias do Sul: Educs, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Das áreas de preservação permanente. In: MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Alfonso Leme (org.). *Novo Código Florestal*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.p. 156-165.

MARÉS, Carlos Frederico. *Introdução ao Direito Socioambiental*. Em LIMA, André (org.). O Direito para o Brasil Socioambiental. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

MAURO, Angelo. Empresário é suspeito de fraudar R\$ 1 milhão do cadastro rural. *Diário Online*, Belém, 9 de fev. de 2018. Disponível em: <http://m.diarioonline.com.br/noticias/para/noticia-485842-empresario-e-suspeito-de-fraudar-r-1-milhao-do-cadastro-rural.html>. Acesso em: 3 mar. 2018.

MAZZUOLI, V. O.; TEIXEIRA, G. F. M. O direito internacional do meio ambiente e o greening da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. *Revista Direito FGV*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 199-241, 2013.

MELISH, Tara. *Protecting economic, social and cultural rights in the inter-american human rights system: a manual presenting claims*. New Haven: Center for International Human Rights; Yale Law School, 2003.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – MMA. *PNC Rural: Caderno de Regularização Ambiental Rural*. Brasília, 2012.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MILARÉ, Édis; MACHADO, Paulo Affonso (Coord.) *Novo código florestal: comentários à lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. *Justiça Socioambiental e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Cadastro Ambiental Rural: a nova face da grilagem na Amazônia? *Abrampa*, 7 de jul. 2016. Disponível em: <https://abrampa.org.br/site/?ct&oticiaid=230>. Acesso em: 12 fev. 2018.

MÜLSTROH, Luciana M. *A Proteção do Meio Ambiente pela Atuação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

OEA. Organização dos Estados Americanos. *Convenção Americana de Direitos Humanos* (“Pacto de San José da Costa Rica”). 1969.

OEA. Organização dos Estados Americanos. *Protocolo Adicional À Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direi-*

tos Econômicos, Sociais e Culturais (“Protocolo de San Salvador”). 1988.

PACHAURI, R. Dano causado por aquecimento global pode ser ‘irreversível’, diz IPCC. *BBC Brasil*. 2014. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/11/141102_ipcc_relatorio_fn. Acesso em: 8 mar. 2018.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

RAMOS, Carlos Augusto. Tentativa de regularizar terras com CAR causa polêmica. *Instituto Socioambiental*, Brasília. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/tentativa-de-regularizar-terras-com-car-causa-polemica>. Acesso em: 15 fev. 2018.

REZENDE, Augusto. A Proteção do Meio Ambiente no Sistema Interamericano de Direitos Humanos A Partir do Direito à Educação. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 298-314, 2013.

SALDANHA, J. M. L.; VIEIRA, L. P. Modelos de Controle de Conventionalidade Sob uma Perspectiva Otimizadora. *Revista de Pesquisa em Direito (Libertas)*, Ouro Preto, v. 1, n. 1, 2014.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Peirópolis, 2004.

SPALDING, Mark; BLASCO, François; FIELD, Collin. *World Mangrove Atlas*. The International Society for Mangrove Ecosystems, Okinawa, Japan, 1997.

SOUZA FILHO, Pedro. *Análise Multitemporal e Multisensor (TM Landsat e Radarsat) da Dinâmica de Ambientes Costeiros dominados por macromaré na Planície Costeira de Bragança – Pará*. Belém: UFPA/ CG. 2001.

SOUZA FILHO, Frederico Marés de Carlos. Cadastro ambiental rural (CAR) e povos tradicionais. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, [S.l.], v. 39, n. 1, p. 77-91, ago. 2015. ISSN 0101-7187. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/36494>. Acesso em: 6 set. 2018.

TEREZO, Cristina Figueiredo. *A Atuação do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos na Defesa dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém.

VALLE. Raúl Silva Telles do, Equívocos do programa mais ambiente. Brasília, 2012, *Instituto Socioambiental – ISA*. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/os-equivocos-do-programa-mais-ambiente>. Acesso em: 4 fev. 2018.

VANNUCCI, Marta. *Os Manguezais e nós: uma síntese de percepções*. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2002.

VECCHIONE, Marcela. *Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a secundarização de reformas fundamentais para a garantia da posse da terra*. 2016. Disponível em: terrasedireitos.org.br/acervo/artigos. Acesso em: 4 fev. 2018.

A DISPUTA FUNDIÁRIA PELAS RESERVAS LEGAIS DOS ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA: UMA LEITURA A PARTIR DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA NO PA ROSELI NUNES, PIRAÍ, RJ

Felipe Hermeto de Almeida

RESUMO

O presente artigo busca analisar, a partir das dinâmicas territoriais e jurídicas na implementação do Projeto de Assentamento (PA) Roseli Nunes, no município de Piraí, Estado do Rio de Janeiro, a construção e incidência no território do complexo normativo ambiental fundiário que inclui o Código Florestal de 2012, a Lei n.º 13.465/17, portarias e instruções normativas do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária entre outros diplomas legais. A inscrição do assentamento analisado no Cadastro Ambiental Rural (CAR), cuja Reserva Legal declarada ocupa aproximadamente 65% da área total do imóvel, evidencia uma disputa pelo controle e uso desses espaços florestais. Esta disputa envolve a operacionalização de dispositivos normativos e estratégias utilizadas pela administração pública na restrição de direitos reivindicados pelas famílias assentadas de reforma agrária e na expropriação dos seus territórios, destinados à política pública constitucional da reforma agrária, e sua inserção em estruturas de mercado.

Palavras-chave: Assentamentos de Reforma Agrária. Cadastro Ambiental Rural (CAR). Extensão Universitária

ABSTRACT

The present article seeks to analyze territorial and juridical dynamics in the implementation of the Roseli Nunes Settlement Project, in the Piraí municipality, Rio de Janeiro state, and the construction and incidence in the territory of the environmental fundiary normative complex that includes the 2012 Forest Code, Federal Law nº 13.465/17 and other laws and institutional acts of the Ministry of Environment and the National Institution of Colonization and Agrarian Reform. The inscription of the analysed Settlement Project in the Environmental Rural Cadastre (CAR), in which the declared Legal Reserve occupies 65% of the land's total area, evidentiates the dispute for the control and use of forestal spaces. This dispute evidentiates the operationalization of normative devices and strategies used by the public administration to restrict rights reivindicated by agrarian reform settlers and the expropriation of their territories, destined to the constitutional public policy of the agrarian reform, and their insertion in market structures.

Keywords: *Agrarian Reform Settlements. Rural Environmental Cadastre (CAR). University Extension.*

INTRODUÇÃO

A partir das lutas históricas dos movimentos camponeses e trabalhadores rurais, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é estabelecida a previsão constitucional de uma política pública da reforma agrária (artigos 184 a 191) associada ao direito fundamental da função social da propriedade (artigo 5º, inciso XXIII). Entretanto, por falta de regulamentação infraconstitucional, a política pública só passou a ser implementada após o advento da Lei n.º 8.629 de 1993, também conhecida como Lei da Reforma Agrária. Elaborada na década de 1990, sob o Consenso de Washington, a Lei n.º 8.629/93 é redigida visando atender as demandas do Banco Mundial, que à época estabelecia no Brasil programas piloto de acesso à terra via mecanismos de mercado, como a Cédula da Terra e o Banco da Terra, que levaram ao endividamento milhares de famílias (MEDEIROS, 2003). De qualquer forma, é um marco legal que definiu os parâmetros da reforma agrária no período da redemocratização.

Desde a redemocratização, grande complexo de normas emerge, alterações na Lei n.º 8.629/93, outras leis, portarias, instruções normativas, tanto do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) quanto Ministérios como o do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário (extinto pela Medida Provisória n.º 726 de 2016). Estas construções normativas expressam, como que em diferentes camadas em uma geologia normativa complexa, a disputa entre atores e interesses distintos, ora restringindo os direitos e sua possibilidade de reivindicação, ora expandindo-os criando novas categorias, fundamentais ao entendimento das atuais dinâmicas que desenrolam tanto nos territórios de assentamentos

quanto nos gabinetes administrativos. Entretanto, a partir da década de 2010, começam a emergir dispositivos normativos como o Código Florestal de 2012 (Lei n.º 12651), e posteriormente a Lei n.º 13.465/17 (também conhecida como Lei da Grilagem), entre outras normas correlatas, que acarretam grandes mudanças no regime ambiental fundiário em vigor no ordenamento jurídico brasileiro e, especificamente, em assentamentos de reforma agrária.

Este artigo busca analisar como estas normatividades emergentes se interseccionam e afetam os territórios a partir da pesquisa desenvolvida entre o Assentamento Roseli Nunes, em Piraí e o grupo de extensão Direitos em Movimento: Comunidades e Territórios ligado ao Núcleo de Estudos Constitucionais da PUC-Rio. A primeira parte é uma contextualização da criação e desenvolvimento do Assentamento Roseli Nunes. Em seguida, serão analisadas as legislações recentes e seus marcos normativos e como incidem nas formas de organização e uso dos espaços, mas também como são paulatinamente inseridas em mecanismos de mercado, apontando a transformação do direito em mercadoria. Por fim buscou-se apontar como estes processos institucionais e territoriais se relacionam com os debates de mercantilização e romantização da natureza, da epistemologia institucional moderna, do paradigma da intervenção técnica (planejada), da (re)emergência dos comuns em oposição à dicotomia público-privado.

1 O ASSENTAMENTO ROSELI NUNES

A ocupação da Fazenda CESBRA, em março do ano de 2006, por 45 famílias em organização com o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) visava pressionar o INCRA a propor a ação judicial de desapropriação daquele imóvel, já autorizada por Decreto Presidencial no dia 1º de dezembro de 2005 (ALMEIDA, 2015). A notícia da ocupação correu a região e mais famílias foram chegando; no auge, a ocupação contava com 100 famílias.

Em maio de 2006, foi executada reintegração de posse proposta contra as famílias acampadas naquele imóvel já decretado de interesse social. Embora muitas tenham ido embora, diversas famílias continuaram às margens da Via Dutra, próxima à Fazenda. A ação de desapropriação foi finalmente proposta em 30 de novembro de 2006. Apesar do prazo estipulado no artigo 17 da Lei Complementar n.º 76 de 1993, que é de quarenta e oito horas, a imissão na posse do imóvel pelo INCRA só se deu em 18 de dezembro de 2006, mesmo assim, mais rápida que a média nacional para esse procedimento, cuja última estimativa, de 2007, era de 78,5 dias (QUINTANS, 2011). Em 5 de janeiro de 2007, as famílias hoje assentadas ocupam definitivamente o imóvel como forma de pressionar a saída dos proprietários, que se recusaram a abandonar o imóvel, já sob posse da União, para proceder com a extração ilegal dos eucaliptos lá plantados, que só veio a ser interrompida com um mandado de segurança que obrigou sua saída.

O assentamento, que contava com 45 famílias nas estimativas iniciais, teve o número total reduzido para 39 famílias, em razão da grande área de vegetação nativa presente no imóvel. Desde 2014, o grupo de pesquisa e extensão Direitos em Movimento: Comunidades e Territórios vinculado ao Núcleo de Estudos Constitucionais da PUC-Rio iniciou o acompanhamento e assessoria jurídica relativa à compreensão das dinâmicas que o, então, Código Florestal de 2012 estabeleceria para aquele território e como poderiam impactar o cotidiano do assentamento (BRASIL, 2012). Este trabalho gerou uma cartilha sobre aplicação diploma legal¹¹⁷. Entretanto, desde então outras problemáticas emergiram e complexificaram o quadro de disputa pelo controle e uso do território do assentamento, das quais se pretende demonstrar uma síntese.

117Disponível em: https://www.jur.puc-rio.br/wp-content/uploads/2018/02/cartilhacodigoflorestal_finalonline.pdf. Acesso em: 9 abr. 202

2 CÓDIGO FLORESTAL, CADASTRO AMBIENTAL RURAL E ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA

Criado pelo Código Florestal de 2012, o Cadastro Ambiental Rural é uma plataforma na qual devem ser inscritos todos os imóveis rurais do Brasil pelos seus proprietários ou possuidores; Unidades de Conservação, Terras e Reservas indígenas, Territórios quilombolas devem ser inscritas pelos órgãos competentes (BRASIL, 2012). A inscrição de assentamentos de reforma agrária deve ser feita pelo INCRA. Na ocasião da inscrição dos imóveis rurais devem ser distinguidas as áreas consolidadas, onde se desenvolvem atividades agrossilvopastoris, das áreas de preservação permanente, de uso restrito, reservas legais e demais remanescentes de vegetação nativa.

A inscrição no CAR deve observar duas etapas no caso de assentamentos de reforma agrária. Na primeira etapa, declara-se o perímetro e a área total do imóvel e os espaços territoriais especialmente protegidos naquele imóvel, Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, Áreas de Uso Restrito, servidões administrativas, etc. Num segundo momento, operacionaliza-se a inscrição dos lotes individuais dos assentados no CAR, de interesse e de responsabilidade de cada titular beneficiário (Instrução Normativa MMA, n.º 04, artigo 53, caput e §2º).

No Rio de Janeiro, observou-se que (ALMEIDA, 2015, 2016) a primeira etapa da inscrição dos assentamentos tutelados pelo INCRA no Estado foi realizada a toque de caixa com o objetivo de cumprir o prazo estabelecido à época, em maio de 2014, para a inscrição de todos os imóveis rurais do país no CAR. Esse prazo, entretanto, foi prorrogado naquele ano e em todos os anos posteriores e, atualmente, pela redação conferida ao §3º do artigo 29 do Código Florestal (BRASIL, 2012) pela Lei 13.887 de 2019, o prazo é indeterminado apesar de obrigatório. De qualquer forma, naquele

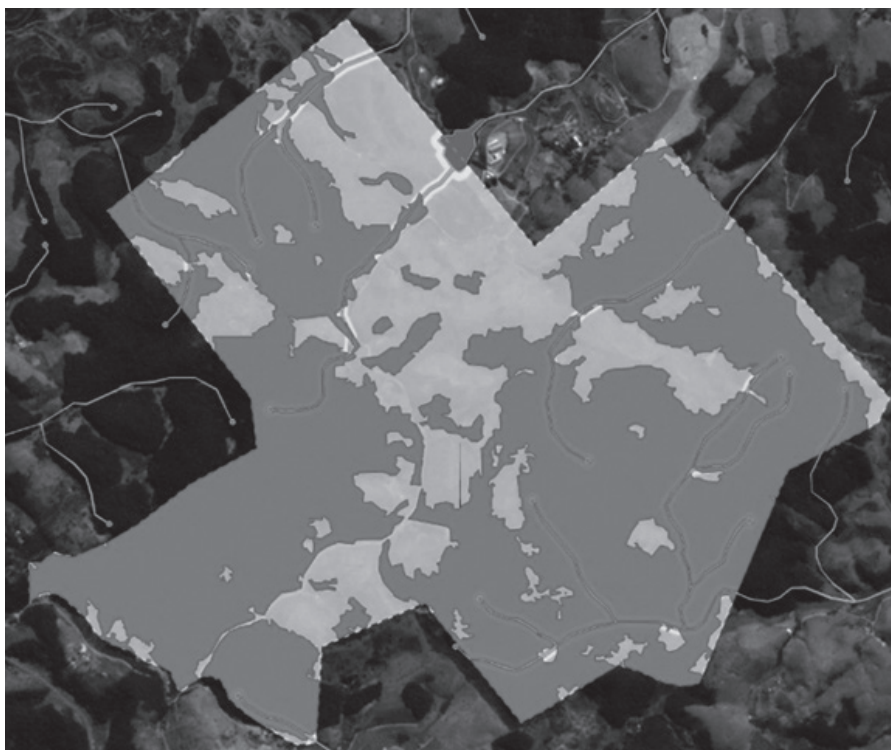
momento, em 2014, foram inscritos no CAR os assentamentos do Rio de Janeiro, sem trabalho de campo, acompanhamento ou reconhecimento *in loco* dos espaços e realidades administrados pelos agentes públicos.

Desde então, os assentados, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra e grupos parceiros com diferentes redes de saberes têm atuado no sentido de interrogar a construção da política pública socioambiental a qual está atrelada o CAR na sua operacionalização hierárquica, compartimentalizadora e pouco aberta à participação dos próprios beneficiários da política.

No caso do assentamento Roseli Nunes, saltou aos olhos, desde a primeira análise, a dimensão da área atribuída enquanto Reserva Legal àquele imóvel que ocupa 655 ha tendo imóvel área total de 1054 ha, ou seja, 66% do imóvel destinado à reforma agrária é declarado mata nativa a ser conservada; entretanto, sem a devida disponibilização de informações, incentivos ou quaisquer programas específicos para assessorar os assentados neste sentido, a conservação se torna e é sentida pelos assentados enquanto preservação. O preservacionismo bloqueia institucionalmente o desenvolvimento de relações produtivas com o ecossistema, institucionalizando a dicotomia entre espaços produtivos e não-produtivos, entre áreas rurais consolidadas, atividades agrossilvopastoris e espaços territoriais espacialmente protegidos e sua natureza “espontânea”. Em última análise, a reprodução obrigatória da dicotomia natureza-cultura. Essa dicotomia fundante impede que sejam contemplados potenciais produtivos associados à biodiversidade local, que não contabilizados nos laudos institucionais (os quais não dispõem de ferramentas e métricas, nem tampouco de profissionais, adequadas a práticas agroecológicas como o inventário florestal que possibilite o manejo agroflorestal, por exemplo) reduzem as projeções produtivas do imóvel e, conseqüentemente,

o número de famílias a ocuparem aqueles espaços. Como observou-se no caso do PA Roseli Nunes o número inicial de 45 famílias foi reduzido para as atuais 39, conforme se vê no Mapa 1.

Mapa 1 - Inscrição no CAR do PA Roseli Nunes



Nota: Área discriminada: perímetro do PA Roseli Nunes. Área na cor verde: Reserva Legal declarada. Em cinza: área dos lotes. Em amarelo: APP irregular. Em laranja: área de APP a ser recomposta.

Fonte: INCRA (2015).

A não ida dos técnicos do INCRA aos assentamentos, quando de sua inscrição no CAR foi percebida por conta do recibo da inscrição, publicizado à época, que apontava para irregularidades em APP's do PA Roseli Nunes. Durante trabalho de campo, constatou-se que as irregularidades ambientais apontadas eram decorrentes da instalação pública que atravessa o assentamento, um gasoduto, causando interferências em cursos d'água e no replantio

das margens no local. A tal gasoduto corresponde uma servidão administrativa, havendo a indenização do proprietário à ocasião de sua instalação. Essa opção, que inclusive consta entre as possibilidades de declaração disponibilizadas pelo sistema do CAR, não foi selecionada pelo INCRA por desconhecimento da geomorfologia do lugar. O grupo de extensão da PUC-Rio entrou em contato apontando estas constatações, e os técnicos do INCRA corrigiram a declaração do CAR do PA Roseli Nunes, incluindo as servidões administrativas, regularizando a situação.

Muitas vezes, após ouvirem ameaças que pendiam sobre o descuido com a Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente dos agentes do INCRA, os assentados passam então a encarar os “espaços florestais” como uma categoria potencialmente conflituosa em relação à repressão dos órgãos ambientais, contribuindo para a percepção da conservação enquanto um ônus com o qual devem arcar. A imprecisão cartográfica institucional, apesar do aguçado senso de localização dos moradores do assentamento, deixa razoavelmente indefinidos os limites físicos da Reserva Legal ou APP's (isto é, sem aplicação de estacas, pontos de referência) no imóvel. Aos assentados cabe intuir uma aproximação estimativa.

Outras normas, como a Lei da Mata Atlântica (BRASIL, 2006), já foram mobilizadas contra uma família do assentamento, colocando em alerta toda a comunidade. Uma assentada idosa roçou uma capoeira dentro de seu pequeno lote (um dos menores no assentamento, que segue a metragem de lote pararrural) para plantar alguns pés de espécies cítricas e foi multada por supressão de vegetação nativa em estágio secundário inicial de regeneração e protegida pelo artigo 25 da Lei n.º 11.428 (BRASIL, 2006). Portanto, a capoeira que se projeta das florestas (Reservas Legais) vai expandindo seu “ônus” sobre os lotes famílias, o pouco espaço, na

área total do assentamento, que de fato foi direcionada aos “usos alternativos”, isto é, às atividades agrossilvopastoris (etc.), obrigando-as à preservação ambiental em prejuízo do próprio sustento. De fato, a senhora que respondeu ao processo por supressão de mata foi absolvida “sem maiores inconvenientes” fora a sensação de processo kafkaniano, de ausência de autonomia sobre a própria terra. A supressão como a do caso é permitida, desde que previamente autorizada pelo órgão ambiental. Este controle do cotidiano socioambiental se revela mecanismo de criminalização da pobreza e aterrorização da comunidade, colocada em estado de tensão pela ameaça institucional. Operacionalizando a biopolítica, o Estado se arroga prerrogativas de punir o espaço que sistematicamente abandona. A outra irregularidade ambiental apontada pelo poder público contra a referida família à ocasião foi por esgotamento sanitário – que teoricamente não se adequava a normas exigidas, mas que integraria o rol de direitos básicos a serem garantidos por políticas públicas moduladas às especificidades do meio rural, com técnicas de saneamento ecológico, biodigestores, fossas sépticas entre uma série de alternativas que despontam nesse sentido.

A ausência de capacitação dos profissionais do INCRA, assim como dos órgãos de assistência agrícola estaduais em modalidades agroecológicas de produção (como agricultura orgânica, manejo agroflorestal, incentivo a cooperativas, disponibilização de créditos setoriais) e a não contratação de tais profissionais habilitados, obstrui o planejamento, a organização e a implementação de sistemas agroalimentares sustentáveis por parte das famílias assentadas. A não prestação de uma assistência técnica e aberta ao diálogo ocasiona eventuais tensões com as instituições estatais, que operam na esfera punitiva, como no caso descrito no parágrafo anterior. A assistência agrícola é não só insuficiente ou nula, mas os parâmetros são inadaptados às demandas dos produtores, também dos consu-

midores, por alimentos mais saudáveis sustentáveis. Nesse aspecto Duval e Ferrante (2016) já apontaram a incapacidade do INCRA em “executar uma assistência técnica de campo que realmente orientasse os produtores para um sistema agroecológico”.

No caso dos assentamentos de reforma agrária, se considerarmos suas vegetações nativas (Reserva Legal e APP's) enquanto bens imóveis sob domínio da União, poderiam ser legalmente qualificadas enquanto florestas públicas como sugeriria a redação do inciso I do artigo 3º da Lei n.º 11.284/06¹¹⁸ (que dispõe sobre gestão de florestas públicas para a produção sustentável). De acordo com este diploma legal, as florestas públicas podem ser: 1) gerida diretamente pela administração pública; 2) destinada a comunidades locais ou 3) concedida (leia-se, à iniciativa privada). Sendo a destinação das florestas à comunidade somente uma hipótese legal dentre outras duas, seu controle pode ser assegurado pelo uso. Ao produzirem um Plano de Manejo Florestal Sustentável, a titularidade sobre aquelas florestas é assegurada à coletividade do assentamento, representada por organização dos beneficiários (podendo ser uma associação, cooperativa, etc.) que passa a ter responsabilidade exclusiva sobre aquele bem (artigo 18, Lei n.º 11.284) (BRASIL, 2006).

O manejo dos espaços florestais, especificamente as Reservas Legais e APP's nelas computadas, fica condicionado à aprovação de Planos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) elaborados pela coletividade do Assentamento, seja por meio de um condomínio, organização legalmente constituída representativa dos beneficiários ou pelo conjunto dos titulares dos lotes (artigo 17,

118 “Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

I - florestas públicas: florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta.”

Instrução Normativa INCRA n.º 65 de 2010¹¹⁹) (BRASIL, 2010). A aprovação deve ser realizada pelo órgão ambiental competente, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) na região.

Importante ressaltar, entretanto, que o uso da Reserva Legal sem autorização é previsto em outra norma que regula a matéria. A Instrução normativa do Ministério do Meio Ambiente (IN MMA) n.º 4 de 2009 (BRASIL, 2009) estabeleceu duas categorias básicas de manejo florestal sustentável, o manejo para exploração eventual sem fins comerciais, para uso dentro do imóvel, e o manejo para exploração com finalidade comercial¹²⁰. Com isso, produziu-se uma fronteirização um tanto artificial que se torna ambígua ao longo do texto. A coleta de folhas, sementes frutos e cipós é livre, respeitados “os períodos de coleta, e volumes fixados em regulamentos específicos, quando houver”¹²¹, “a época de maturação dos frutos e sementes”¹²² e ainda “técnicas que não coloquem em risco a sobrevivência de indivíduos e da espécie coletada[...]"¹²³, termos um tanto vagos. O texto do artigo 6º e seus incisos da IN MMA n.º 4/2009 é reproduzido quase que integralmente no artigo 21 do Código Florestal de 2012 com a supressão do inciso IV que estabelece como restrição à livre coleta de frutos e sementes, as “limitações legais específicas e em particular as relativas ao acesso ao patrimônio genético, à proteção e ao acesso ao conhecimento tradicional associado e de biossegurança, quando houver” (BRASIL, 2009).

119 “Art. 17. Serão detentores do PMFS em projetos de assentamento com reserva legal em condomínio, as organizações legalmente constituídas representativas dos beneficiários, ou o próprio beneficiário do lote, em se tratando de projetos de assentamento convencionais com reserva legal individual.”

120 BRASIL, IN MMA n.º 4/ 2009, artigo 2º.

121 BRASIL, IN MMA n.º 4/ 2009, artigo 6º, inciso I.

122 BRASIL, IN MMA n.º 4/ 2009, artigo 6º, inciso II.

123 BRASIL, IN MMA n.º 4/ 2009, artigo 6º, inciso III.

Outro direito garantido pela IN MMA n.º 4/ 2009 é a “exploração florestal eventual, sem propósito comercial direto ou indireto, para consumo na propriedade ou posse do agricultor familiar[.]”¹²⁴ sem autorização dos órgãos competentes no caso de “lenha para uso doméstico”¹²⁵ (estabelecendo um limite de 15 m³ por ano, por família) e “madeira para construção de benfeitorias e utensílios”¹²⁶ (no caso o limite seria de 20 m³ a cada 3 anos). O texto foi enxugado no Código Florestal de 2012 estabelecendo-se um regime geral no qual o:

manejo sustentável para exploração florestal eventual sem propósito comercial, para consumo no próprio imóvel, independe de autorização dos órgãos competentes, devendo apenas ser declarados previamente ao órgão ambiental a motivação da exploração e o volume explorado, limitada a exploração anual a 20 (vinte) metros cúbicos.¹²⁷

Optou-se por exigir uma declaração prévia, mesmo que independa de autorização, além de suprimir as distintas modalidades possíveis de uso (lenha e construção) e reduzir a quantidade permitida. No caso de eventual conflito de normas poderia se entender a IN MMA n.º 4 de 2009 (BRASIL, 2009) como mais específica para agricultores familiares (além de comunidades tradicionais) frente ao regime geral estabelecido pelo Código Florestal, sendo este um ponto controverso. A referida Instrução Normativa ainda permite a implantação, sem autorização prévia, de vias de acesso, pontes, trilhas, aceiros (entre outras instalações consideradas de baixo impacto) reforçando-se o direito à coleta de produtos não-madeireiros para manutenção das famílias¹²⁸. Novamente

124 BRASIL, IN MMA n.º 4/ 2009, artigo 4º, caput.

125 BRASIL, IN MMA n.º 4/ 2009, artigo 4º, inciso I.

126 BRASIL, IN MMA n.º 4/ 2009, artigo 4º, inciso II.

127 BRASIL, Lei n.º 12.651/2012, artigo 23.

128 BRASIL, IN MMA n.º 4/ 2009, artigo 7º, incisos I, II, III e VII.

essa redação da IN MMA n.º 4/2009 é reproduzida em larga medida na redação da Lei n.º 12.651/12¹²⁹, salvo alterações pouco significativas.

A Instrução Normativa do INCRA n.º 65 de 2010 (BRASIL, 2010) estabelece ainda outros critérios para a reivindicação do uso das Reservas Legais de assentamentos de reforma agrária por meio da apresentação de uma Autorização Prévia à Análise Técnica de Plano de Manejo Florestal Sustentável (APAT)¹³⁰. A APAT já tinha seus trâmites previamente definidos pela Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente n.º 4/2009 enquanto a IN INCRA n.º 65/2010 estabelece parâmetros para sua tramitação e acompanhamento pelo INCRA. A partir da autorização prévia pode então ser elaborado o Plano de Manejo a ser aprovado pelo INCRA. Integram o Plano de Manejo os Planos de Operação Anual (POA) a serem apresentados pelos responsáveis detentores da floresta manejada com diretrizes técnicas e descrição das atividades desenvolvidas a cada 12 meses. O conteúdo destes Planos deve ser decidido coletivamente entre os assentados com a devida assessoria técnica e estudos pertinentes. A esses estudos são reservados diferentes fundos de financiamento que podem ser disponibilizados, além do próprio INCRA e do Ministério do meio Ambiente¹³¹. Os Planos de Manejo e Operação devem se comunicar com os documentos que regulam o desenvolvimento territorial do assentamento, como o Projeto de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) e o Ordenamento Territorial (OT), sem, entretanto, que estes sirvam de óbice à concretização do manejo quando desejado pelas famílias assentadas. Com o Código Florestal de 2012 e o advento de um novo regime geral para Planos de

129 BRASIL, Lei n.º 12.651/2012, artigo 3º, inciso X

130 BRASIL, IN INCRA n.º 65/2010, artigo 11.

131 BRASIL, IN MMA n.º 4/ 2009, artigo 7º, caput e incisos.

Manejo Florestal Sustentável (PMFS), algumas inovações podem beneficiar o pequeno agricultor com processos simplificados¹³² e chega mesmo, nos casos não comerciais em assentamentos de reforma agrária, a conceder a isenção do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS)¹³³.

No apagar das luzes do governo Temer, é promulgado o Decreto n.º 9640 de 28 de dezembro de 2018 (BRASIL, 2018), que ao regulamentar alguns dispositivos do Código Florestal de 2012, permite a comercialização das Cotas de Reserva Ambiental (CRA's)¹³⁴ em bolsa de mercadorias (bolsa de valores) enquanto ativo financeiro, e derruba a determinação normativa anterior que restringia a compensação e a transferência de CRA's a imóveis situados na mesma bacia hidrográfica, permitindo estas transações entre imóveis no mesmo bioma, ainda que em regiões muito distantes, o que aumenta muito a liquidez do título. Neste cenário, o controle e o uso da Reserva legal se torna ainda mais disputado. Frente a essa nova flexibilização, considera-se importante o posicionamento de Guimarães, Lopes e Pinto (2018), contrário à destinação das Reservas Legais de assentamentos para emissão de CRA's, uma vez que tal operação tende a desvincular os direitos dos reais ocupantes e detentores da terra. Além do mais, exigiram consenso entre os órgãos da administração pública envolvida e a garantia do consentimento prévio, livre e informado por parte das famílias assentadas.

132 BRASIL, Lei n.º 12.651/2012, artigo 31, §6º.

133 BRASIL, Lei n.º 12.651/2012, artigo 32, inciso III.

134 As CRA's são títulos emitidos a partir de excedentes de Reserva Legal declarados no CAR e podem ser negociados por proprietários de imóveis para compensação florestal, isto é, regularização, pela compra de títulos ambientais, do passivo ambiental resultante do descumprimento da obrigação de preservar área mínima de Reserva Legal em um imóvel. Cada Cota corresponde a um hectare de mata nativa.

3 A “CONSOLIDAÇÃO” DE ASSENTAMENTOS E SEUS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS

Com o advento da Lei n.º 13.465 de 2017 é estabelecida a figura da “consolidação” do assentamento, isto é, sua desvinculação da política pública, desresponsabilização dos órgãos anteriormente competentes, e, conseqüentemente, perda de uma série de direitos para os assentados. O prazo de consolidação foi estabelecido em 15 anos contados a partir da implantação do assentamento¹³⁵. A partir dessa data, seriam distribuídos às famílias assentadas o título de domínio sobre seus lotes individuais, garantindo-lhes a propriedade e o direito de alienação do bem imóvel para terceiros, quando decorrido um prazo de dez anos, espécie de resguardo legal que não explicita a reintrodução das terras no mercado¹³⁶. Neste ponto, surge uma dúvida: qual o regime da Reserva Legal comum no caso de desfragmentação do assentamento em lotes individuais? Primeiramente, parecem surgir duas alternativas; uma é manutenção da Reserva Legal em condomínio entre os lotes, que necessitariam uma associação de moradores responsável pela sua gestão; a outra possibilidade parece ser a manutenção desses imóveis florestados pela União enquanto florestas públicas, seguida do abatimento daqueles espaços nos preços da desapropriação a

135 BRASIL, Lei n.º 8.629/1993, artigo 17, §6º, incluído pelo artigo 2º da Lei n.º 13.465 de 2017.

136 Em oposição à consolidação dos assentamentos e à titulação de domínio dos lotes, há a previsão dos assentamentos de reforma agrária ambientalmente diferenciados, em especial da categoria de Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) que estabelece o regime da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) em oposição ao título de domínio, o que implica na manutenção (1) dos assentamentos no programa da política pública, (2) da titularidade das famílias sobre os lotes, inclusive com transmissão hereditária, sem entretanto transferir-lhes o direito de propriedade, o que na prática implica no direito de uso e gozo vedando-se o direito de disposição (alienação) do bem (artigo 2º, Portaria INCRA n.º 477 de 1999).

serem cobrados aos assentados, uma vez que o título de domínio pode ser, e em diversos casos é, oneroso. Além dessas interrogações deve se atentar ao fato de que o parágrafo único do artigo 16 da IN INCRA n.º 65/ 2010 estabelece que “não serão financiados pelo INCRA estudos para o manejo florestal de projetos de assentamento emancipados – consolidados” (BRASIL, 2010).

Hoje o processo de consolidação, por vezes chamado “emancipação” (foco na transformação linguística), dos assentamentos é na realidade sua desvinculação de programas públicos de apoio à reforma agrária: as linhas de crédito inicial, de fomento, moradia, assim como dos créditos setoriais jovem e mulher, além da obrigação pública de extensão da infraestrutura básica: eletricidade, estradas, água encanada, acesso à educação e à saúde. O INCRA (e solidariamente outros órgãos públicos) é desonerado de sua responsabilidade sobre aquele imóvel. Contribui para que o assentamento deixe de ser uma unidade territorial para se tornar um agregado de lotes. Caso não seja reivindicada pelos assentados quando ainda formalmente no assentamento, a Reserva Legal, floresta pública, pode ter sua titularidade reivindicada pela União, podendo ou não ser alienada aos que optarem pelo título de domínio. No caso de permanência das Reservas Legais, a União reterá este bem cada vez mais valioso e projetável em ativos financeiros. Empresas do mercado de ativos ambientais, em seus *websites*, já disponibilizam a vinculação das Cotas de Reserva Ambiental e do mercado de compensação ambiental ao mercado de crédito de carbono, o que virtualiza ainda mais os potenciais de lucro relativos à floresta em pé, e o preço da terra ambientalmente conservada.

A desapropriação de terras pelo Estado que caracteriza a política pública de reforma agrária constitucionalmente tem por objetivo retirá-las do mercado, operando uma redistribuição por meio de concessões, de maneira a possibilitar o acesso e o direito à terra. A rein-

serção das terras no mercado, após sua desapropriação, transforma o Estado em um facilitador de negociações de compra e venda, o que descaracterizaria a política pública redistributiva, fenômeno ao qual alguns autores chamam de desmonte institucional (SAUER; LEITE, 2017) ou “contrarreforma agrária” (ALENTEJANO, 2015). Nesse sentido, o governo Temer (2016-2018) instaura uma política denominada (oficialmente) Titulômetro, que estabelecia metas para a entrega de Títulos de Domínio e a transferência da propriedade privada para os assentados, desprivilegiando modalidades de concessão de direito real de uso (CDRU) e as formas de uso coletivo dos espaços, como no caso das florestas das Reservas Legais.

4 DISPUTAS PELOS USOS E SENTIDOS DOS BENS NATURAIS

A gestão das florestas públicas, e nestas incluindo as Reservas Legais dos assentamentos de reforma agrária, encontra-se entre três modelos diferentes¹³⁷: a gestão pública direta, pelo órgão ambiental competente; a gestão (destinação, no texto legal) comunitária; e, por fim, a concessão, abrindo ao mercado oportunidades de investimento.

Revela-se, com estes três modelos legais em disputa, uma questão de organização política moderna atualmente trabalhada por autores como Dardot e Laval (2017): uma dicotomia fundante do pensamento ocidental e da modernidade, e empregada na gestão do território e da população pelas instituições dos Estados-nação, é aquela entre público e privado. Esta dicotomia validaria somente, como passível de eficiência, uma gestão empresarial no livre-mercado (referente a um modelo de sociedade capitalista) ou a planificação econômica (no socialismo burocrático), relegando à gestão comunitária, ou comunal, dos recursos o lugar da tra-

137 BRASIL, Lei n.º 11.284 de 2006, artigo 4º, incisos I, II e III.

gédia do mau uso, da desordem, da escassez. Com isto, retira-se o controle e o uso das populações sobre os territórios que serão, por meios econômicos e extra-econômicos, (re)inseridos em circuitos de valor mercantil. À esta re-emergência de espaços, arranjos e formas de gestão local, participativa, não-empresarial, comunitária, autores como Elinor Ostrom (1990), Michael Hardt e Antonio Negri (2009), Pierre Dardot e Cristian Laval (2017) denominaram enquanto os Comuns, Bens Comuns, O Comum¹³⁸.

Ao menos, desde a Era Vargas, é reproduzido no Brasil o modelo preservacionista estadunidense, como se pode observar com a criação do Código Florestal de 1934, mas principalmente com a criação dos primeiros parques nacionais, como o de Itatiaia, no Rio de Janeiro, a partir do modelo de Parques Nacionais dos EUA, como o de *Yellow Stone* (DIEGUES, 2008). O movimento pela conservação das matas acompanhou uma onda de proteção de bens considerados como patrimônios nacionais assim como a nacionalização das reservas minerais subterrâneas e da fauna, com a proibição da caça na década de 1930 (CORRÊA, 2017), muito por conta, também, do rápido processo de exaurimento dos recursos florestais (madeira, caça) que ocasionava pesadas secas em cidades como o Rio de Janeiro.

“O mito da natureza intocada”, ao ser introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelos primeiros institutos de direito

138 Importante salientar que a noção de bem comum também readquire centralidade no pensamento católico apostólico romano do fim do século XIX, no qual poderia se apontar como uma de suas culminâncias a edição da encíclica “*Rerum Novarum*” (ou “Das coisas novas: sobre a condição dos operários em uma encíclica escrita pelo Papa Leão XIII em 15 de maio de 1891”), mobilizando a tradição medieval europeia supostamente em oposição ao liberalismo e ao socialismo (BRIGGS, 2006) e influenciando fortemente a adoção das chamadas “políticas sociais” (*sozial politik*) e o desenvolvimento dos estados de bem-estar social (*welfare states*).

ambiental, contribui para uma nova fase de expropriação inaugurada pela modernidade. Se a estrutura fundiária brasileira se formou a partir da exclusão do campesinato da detenção dos meios de produção da própria subsistência, seja pelo regime de Capitânicas Hereditárias, Sesmarias ou após o advento da Lei de Terras de 1850 e do impedimento do acesso à terra pela população negra, os novos marcos ambientais traziam a expropriação das próprias relações tradicionais que se desenrolavam nos territórios, entre humanos e não-humanos, a partir das quais se compõe a organização do trabalho social. Produz-se a supressão de espaços de uso comum simultaneamente à modernização conservadora da agricultura e ao êxodo rural que se acentuam a partir da década de 1940 (PALMEIRA, 1989). Dessa maneira, as matas e as terras deveriam estar ou sob domínio privado ou estatal.

Entretanto, no Brasil, o debate ambiental dentro dos marcos preservacionistas europeus e estadunidenses é confrontado com a existência das populações tradicionais, de sua relevância na manutenção da biodiversidade e na própria manutenção dos ecossistemas, além de formas coletivas de controle e uso dos territórios (DIEGUES, 2008). Estudos como “O manejo do cerrado pelos índios Kayapó” (ANDERSON; POSEY, 1985) demonstram a complexidade dos saberes ecossistêmicos tradicionais, as extensas taxonomias, usos, costumes, mas também apontam as limitações do positivismo científico em seu diálogo com outras matrizes culturais, cujo reconhecimento se dá parcialmente, por meio da categoria “conhecimento tradicional”, em oposição a um conhecimento científico reconhecido enquanto tal, pela adequação aos métodos e pelas instituições ocidentais de produção do saber (CUNHA, 2007).

A discussão acerca da tensão entre modelos preservacionistas e etnoconservacionistas é então de fundamental importância para a gestão das florestas públicas, e, portanto, à gestão das

Reservas Legais dos assentamentos de reforma agrária. Entretanto, a política de criação e desenvolvimento de assentamentos ainda se pauta basicamente pelas projeções e diretrizes da agricultura convencional moderna, dos cálculos de produção a partir da terra nua, uma produção agrícola totalmente dissociada das especificidades ecossistêmicas que não as das propriedades dos solos para cultivos de variedades comerciais convencionais, ignorando a biodiversidade local e seus potenciais de subsistência, geração de renda e inovação sociotécnica, reproduzindo o paradigma da intervenção técnica que considera o meio rural recipiente passivo para a implementação de projetos produzidos por *experts* (LONG; PLOEG, 1989), desprovendo de agência os atores locais que constroem a política pública quotidianamente.

A expropriação dos territórios, e não só da detenção destes enquanto meio de produção, mas enquanto lugar de relacionabilidades e interações comunitárias, atua enquanto cercamento de bens (DARDOT; LAVAL, 2017) para sua inserção em estruturas de mercado. A emergência de novos mecanismos financeiros que intensificam as virtualidades de lucro referentes à conservação ambiental, como na figura da comercialização de Cotas de Reserva Ambiental em bolsa de valores e seu atrelamento ao mercado de créditos de carbono, tendem a dissolver as significâncias socialmente construídas ao inseri-las em circuitos assignificantes - números, característicos dos meios das finanças (LAZZARATO, 2014) para compensação ambiental de cadeias corporativas globais de produção, distribuição e consumo.

CONCLUSÃO

A existência, no Assentamento Roseli Nunes, de uma Reserva Legal que recobre aproximadamente 65% da área do imóvel, sobre a qual não há nenhum incentivo ou planejamento de

uso pelas famílias assentadas, levanta questionamentos acerca da operacionalização, pelo INCRA, do complexo normativo infraconstitucional da reforma agrária e dos modelos disponíveis de organização dos territórios, direitos das famílias assentadas. Existem modalidades ambientalmente diferenciadas de assentamentos de reforma agrária, como é o caso dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS), nas quais a conservação ambiental e a produção agrícola são consorciadas, desafiando o paradigma da natureza intocada. Tal opção não foi a escolhida pelos operadores do INCRA ao criar o assentamento Roseli Nunes na categoria Projeto de Assentamento (PA), também denominado *convencional*. Isto se dá também por conta de uma diretiva da autarquia que deve privilegiar o processo de consolidação dos assentamentos e da titulação domínial como forma de desoneração e desresponsabilização do órgão em relação à implementação e continuação da política pública da reforma agrária, como podemos depreender da redação dos dispositivos da Lei n.º 13.465/17 nesse texto analisados. A opção política, portanto, não é de modulação da política pública às necessidades dos diferentes territórios, mas de modulação dos territórios às demandas dos órgãos públicos. Vulnerabilizados, a maior parte dos assentados vê, na saída apresentada pelo INCRA, uma solução para a precariedade da ocupação que seria então resolvida com a transferência da propriedade e a dissolução do assentamento enquanto unidade territorial e sua fragmentação em lotes individuais, pelos quais muitos beneficiários deverão pagar¹³⁹, acentuando o quadro de vulnerabilização, uma vez que con-

139 Embora o regime geral de outorga de títulos de domínio do §5º do artigo 18 da Lei nº 8.629 de 1993 estabeleça preços reduzidos entre 10% e 50% “do valor mínimo da pauta de valores da terra nua”, e o §7º determine a gratuidade de lotes de área inferior a um módulo fiscal, muitos TD’s ainda implicarão em obrigações pecuniárias e possíveis endividamentos.

traem dívidas e perdem a proteção pública sobre a propriedade que é (re)inserida nos circuitos cartoriais sobre os quais as elites locais têm forte influência. Neste aspecto, cabe questionar quais seriam os parâmetros utilizados pelo INCRA que fundamentariam a criação de assentamentos ambientalmente diferenciados. Para além da mera modalidade formal, interroga-se em que medida aspectos territoriais embasariam a formulação de assentamentos ambientalmente diferenciados, uma vez que assentamentos com configurações territoriais análogas (grandes espaços de vegetação nativa remanescente) foram reconhecidos na modalidade PDS, como no caso do assentamento (PDS) Osvaldo de Oliveira (Macaé, RJ) por demanda dos assentados, enquanto no caso do assentamento (PDS) Sebastião Lan II (Silva Jardim, RJ) a modalidade foi uma imposição dos órgãos ambientais e do INCRA por sua proximidade com Unidades de Conservação. Vale ainda apontar que a demanda pela modalidade PDS no caso do assentamento Irmã Dorothy (Quatis, RJ) vem sendo sistematicamente recusada pelo INCRA¹⁴⁰. A partir dessas diferentes aplicações permanecem opacos os critérios objetivos empregados pela administração pública na construção e na seleção de modalidades de assentamentos.

A reforma agrária, assim como outras políticas públicas constitucionais, passa por um processo de desmonte: (re)inserção das terras no mercado e sua privatização, financeirização dos bens naturais como a terra, florestas, a não disponibilização de créditos e assessoria técnica pela administração pública. Neste cenário é imprescindível o papel ativo das comunidades dos assentamentos

140 Deve se observar também as diferentes temporalidades dos processos sociais de construção dos diferentes assentamentos de aproximadamente uma década, entre as imissões na posse do PA Roseli Nunes (na década de 2000) e dos demais assentamentos Osvaldo de Oliveira, Sebastião Lan II e Irmã Dorothy (na década de 2010), que apontam como a temática dos PDS começa a permear as disputas fundiárias e as pautas dos movimentos sociais no Rio de Janeiro.

não só na cobrança pela execução das políticas públicas às quais têm direito, mas na própria elaboração e implementação dessas políticas. O desenvolvimento de práticas agrícolas que compreendam os ecossistemas dos diferentes assentamentos potencializando reciprocamente a produção e a conservação consiste não só na aplicação correta de um conjunto de técnicas e saberes apropriados à transição agroecológica (COSTABEBER 1999) por profissionais habilitados, mas em amplo trabalho a ser “coproduzido” em relação, em contato, com os assentados com base em suas percepções e necessidades: essas demandas não são atualmente contempladas pela estrutura do INCRA apesar de garantidas pelo ordenamento jurídico. Para além da “mera” participação enquanto chancela de *produtos* políticos, a construção da política pública da reforma agrária deve contemplar os saberes e as práticas já existentes nos territórios, a partir de *processos deliberativos* (COELHO; NOBRE, 2004).

Referências bibliográficas

ALENTEJANO, Paulo. A centralidade da questão fundiária no cenário agrário brasileiro do século XXI. XV Encuentro de Geógrafos de América Latina, Havana-Cuba, abril 2015. *Anais* [...]. Havana-Cuba, 2015.

ALMEIDA, Felipe H. *Análise da adequação projeto de assentamento Roseli Nunes à nova legislação ambiental*. 2015. 74 f. Monografia (Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

ALMEIDA, Felipe H. *Código florestal e assentamentos rurais: reflexões sobre a alteração da legislação e sua aplicação ao projeto de assentamento Roseli Nunes*. Pesquisa de Iniciação Científica (Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, PUC-RJ, 2016.

ANDERSON, Anthony B.; POSEY, Darrel A. O manejo do cerrado pelos índios Kayapó. Boletim do museu paraense Emillo Goelo Botânica: v. 2(1): 77-98, 25.xii, 1985.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. *Decreto n.º 9.640, de 27 de dezembro de 2018*. Regulamenta a Cota de Reserva Ambiental, instituída pelo art. 44 da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília, Presidência da República [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9640.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. *Lei Federal n.º 11.284 de 02 de março de 2006*. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF); e dá outras providências. Brasília: Ministério Da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Serviço Florestal Brasileiro [2006]. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/component/content/article/114-central-de-conteudos/legislacao/579-concessoes-florestais?Itemid=>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Brasília, Presidência da República [2006]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11428.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília: Presidência da República: 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regu-

larização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. Brasília, Presidência da República [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. *Instrução Normativa n.º 4, de 08 de setembro de 2009*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente - Ibama, 2009. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/IN0004-090909.PDF>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Superintendente Regional do INCRA. *Instrução Normativa INCRA n.º 65 de 27/12/2010*. Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, 2010. Disponível em: https://www.normasbrasil.com.br/norma/instrucao-normativa-65-2010_77816.html. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. *Portaria n.º 477, de 4 de novembro de 1999*. Cria a modalidade de Projeto de Desenvolvimento Sustentável - PDS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 nov. 1999.

BRIGGS, Asa. The welfare state in historical perspective. *The welfare state reader*, v. 2, p. 16-29, 2006.

COELHO, Vera S. P.; NOBRE, Marcos. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

CORRÊA, Armando M. *O Sertão Carioca*. Rio de Janeiro: Contracapa, 2017.

COSTABEBER, José Antônio. *Transição agroecológica: do produtivismo à ecologização. Sustentabilidade e cidadania: o papel da extensão rural*. Porto Alegre: Emater/RS, p. 67-120, 1999.

CUNHA, Manuela Carneiro. Relações e dissensões entre saberes tradicionais e saber científico. *Revista USP*, n. 75, p. 76-84, 2007.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *O Comum*, p. 23-56. São Paulo: Boitempo, 2017.

DIEGUES, Antonio C. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 2008.

DUVAL, Henrique C.; FERRANTE, Vera Lúcia S. B. Avanços e desafios na implementação de assentamentos PDS em São Paulo: agentes e conjunturas políticas. *Retratos de assentamentos*, v. 19, n. 1, p. 69-98, 2016.

GUIMARÃES, Virginia T.; LOPES, Juliana C.P.; PINTO, Paula M.B. Código florestal brasileiro, agricultura familiar e assentamentos rurais. Dom Helder, *Revista de Direito*, v. 1, n. 1, 2018.

LAZZARATO, Maurizio. *Signos, máquinas e subjetividades*. São Paulo: N-1 Edições, 2014.

LONG, Norman; PLOEG, Jan D. V. D. Demythologizing planned intervention. *Sociologia Ruralis*, v. XXIX ³/₄, 1989.

MEDEIROS, Leonilde S. *Reforma agrária no Brasil: história e atualidade da luta pela terra*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Commonwealth*, p. vii-xiv. Harvard University Press, 2009.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*, p. 23-27. Cambridge University Press, 1990.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, estado e questão agrária. *Estudos avançados*, v. 3, n. 7, p. 87-108, 1989.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acácio. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. *Retratos de Assentamentos*, [S.l.], v. 20, n. 1, p. 14-40, jan. 2017.

O CÓDIGO FLORESTAL E A CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT: INVESTIGAÇÃO SOBRE O CADASTRO AMBIENTAL RURAL E OS DIREITOS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

*Juliana Cristina Vasconcelos Maia
Francisco Cláudio Araújo de Castro da Paz*

RESUMO

Este trabalho tem por escopo analisar em que medida o Código Florestal, instituído pela Lei n.º 12.651 de 2012, atende aos ditames da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Especificamente, objetivou-se identificar como o Cadastro Ambiental Rural recepcionou os direitos de povos e comunidades tradicionais à luz do referido tratado internacional de direitos humanos. Para tanto, foi realizada pesquisa de abordagem qualitativa, a partir de procedimentos bibliográficos e documentais. Constatou-se que o Código Florestal não atende aos ditames do texto convencional.

Palavras-chave: Lei n.º 12.651/12. Convenção n.º 169 da OIT. Cadastro Ambiental Rural. Povos e Comunidades Tradicionais.

ABSTRACT

This study aims to analyze how the Forest Code, instituted by the law 12,651 of 2012, satisfies the dictates of the International Labour Organization number 169. Specifically, it was aimed to identify how the Environmental Rural Registry received rights of traditional peoples and communities in the light of the said international human rights treaty. For this purpose, it was realized qualitative approach, from bibliographic and documental procedures. It was found that the Forest Code does not meet the dictates of the conventional text.

Keywords: Law 12.651/12. ILO Convention number 169. Rural Environmental Registry. Traditional Peoples and Communities.

INTRODUÇÃO

O Código Florestal foi instituído a partir da Lei n.º 12.651 de 25 de maio de 2012 e, desde a sua criação, tem sido amplamente cri-

ticado devido à sua dissonância em relação à realidade de povos e comunidades tradicionais. À vista disso, indaga-se acerca do fato de que o Código tem chancelado violações aos direitos dos referidos sujeitos, sobretudo àqueles prescritos na Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da qual o Brasil é signatário.

Nesse sentido, esta pesquisa objetiva discorrer acerca da seguinte problemática: Em que medida o Código Florestal de 2012 atende ou não aos preceitos estabelecidos na Convenção 169 da OIT? Além disso, busca-se analisar o contexto histórico em que ocorreu a elaboração do atual Código Florestal e as consequentes reverberações jurídicas ocorridas a partir das inteferências da bancada ruralista; identificar os efeitos da referida legislação florestal no ordenamento jurídico brasileiro à luz da Convenção 169 da OIT; e apresentar os efeitos e as repercussões do Cadastro Ambiental Rural (CAR) na vida de povos e comunidades tradicionais.

Inicialmente, analisa-se no processo de elaboração da Lei n.º 12.651/2012, apontando-se o contexto histórico em que esta se inseriu e os diferentes interesses que envolveram a sua regulamentação a partir da hermenêutica florestal. Posteriormente, caracteriza-se a Convenção n.º 169 da OIT, bem como os direitos e garantias nela prescritos. Em terceiro plano, pontuam-se os efeitos do Código Florestal no ordenamento jurídico brasileiro à luz da referida convenção. Na última seção, discorre-se acerca das implicações do CAR na vida de povos e comunidades tradicionais.

O trabalho fundamentou-se nos princípios de abordagem qualitativa de pesquisa, tendo por método operacional a pesquisa de levantamento bibliográfico e documental. Estabeleceu-se o diálogo entre direito socioambiental e os direitos humanos, por meio do estudo de legislações e jurisprudências que abordam o presente tema.

A fim de alcançar os objetivos propostos com a pesquisa, adotou-se o método hipotético-dedutivo como instrumento para

a construção de conjecturas e hipóteses estruturadas de maneira lógica e racional para a formulação das inferências conclusivas. Constatou-se que o Código Florestal de 2012 não atende aos ditames da Convenção n.º 169 da OIT, sobretudo por não observar o direito à consulta prévia, livre e informada de seus titulares.

1 HERMENÊUTICA FLORESTAL: CONTEXTO HISTÓRICO E OS INTERESSES DO SETOR RURALISTA

O Código Florestal Brasileiro, criado por meio da Lei n.º 12.651/2012, afeta sobremaneira a realidade ambiental, sociocultural e política de povos e comunidades tradicionais, na medida em que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, influenciando demasiadamente no desenvolvimento físico, biológico e cultural desses povos (BRASIL, 2012). Apesar de o referido Código ser medida legislativa que repercute diretamente na vida dessas populações tradicionais, estas não participaram de seu processo legislativo nem tiveram a sua realidade contemplada pela referida lei (VEIGA, 2013).

Ressalta-se que o Código Florestal de 2012 surgiu após sucessivas alterações legislativas, de modo que torna-se indubitável compreender esse processo com vistas a identificar de que forma a legislação florestal foi constituída e os seus consequentes impactos sobre a territorialidade de povos e comunidades tradicionais.

Nesse contexto, apesar de se observar a existência de ferramentas de proteção às florestas brasileiras desde o período da colonização¹⁴¹, a desídia com a proteção do meio ambiente do país sucedeu-se ao longo da história – tanto na seara jurídica, quanto na esfera sociocultural – motivada pelos interesses de latifundiários (PEREIRA, 1950).

A partir de 1934 o ordenamento jurídico brasileiro conce-

141 Tem-se como exemplo a Carta Régia de 27 de abril de 1442, o Regimento do Pau-Brasil de 1605, o Regimento de Cortes de Madeira de 1799 e as instruções para o reflorestamento da costa brasileira de 1802 (PEREIRA, 1950).

beu o primeiro Código Florestal (SILVA, 2013), promulgado por meio do Decreto n.º 23.793 de 23 de janeiro de 1934. Neste, a discussão sobre a preservação ambiental suscitava a necessidade de previsões legais voltadas para a proteção das florestas existentes no território nacional¹⁴² (BRASIL, 1934).

Assim, infere-se que o surgimento das legislações florestais deu-se mediante um processo intervencionista, vez que “até este período, as florestas eram vistas como fonte de matéria-prima, sem que houvesse uma preocupação com sua conservação para a manutenção dos serviços ambientais” (SILVA; MARQUES; SAMBUICHI, 2016, p. 23), como aponta Antunes (2012, p. 683):

O elemento que, inicialmente, chama mais a atenção do Código e que denota de forma cabal o seu conteúdo intervencionista é o art. 1º do referido diploma legal. De fato, pelo artigo 1º fica bastante claro que as florestas existentes no território nacional, independentemente de seu regime jurídico, são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, ficando o exercício dos direitos de propriedade com as limitações das leis do Brasil, especialmente do próprio código florestal.

Entretanto, a Lei n.º 4.771 de 15 de setembro de 1965 revogou o Código de 1934, instituindo o Código Florestal de 1965 (BRASIL, 1965). Este, além de conter mecanismos que visavam compensar a fraca implementação da lei anterior, apresentou avanços em seu conteúdo principiológico. Exemplo disso é o princípio da função social da propriedade, previamente esculpido à Constituição de 1946, vigente à época da promulgação do referido Código, conforme elucidada Benjamin (2000, p. 3):

142 Antunes (2012, p. 682) aponta que “para que o novo modelo intervencionista pudesse ser operacional, foi necessária uma grande mudança nos marcos legais até então existentes no país, com uma ampla modernização normativa. É nesse contexto que surgem o Código Florestal, o Código das Águas e a própria Constituição Federal”.

O Código Florestal – Lei n.º 4.771, de 15.09.1965 – ocupa, no contexto mais amplo do ordenamento jurídico brasileiro, uma posição central, tanto pela sua feição inovadora e complexa, como também pela sua essencialidade, peça dorsal na malha legislativa de proteção dos nossos ricos e ameaçados ecossistemas. Uma lei, em tudo e por tudo, verdadeiramente revolucionária e, por isso mesmo, incompreendida.

No plano jurídico, esta norma pôde ser considerada revolucionária, na medida em que vislumbrou a proteção da flora de um país cuja história é marcada pela destruição permanente e inconsequente de tudo o que possa estar associado à natureza (BENJAMIM, 2000).

Ao instituir um modelo pentagonal¹⁴³ de tutela das florestas – baseado em cinco ferramentas de proteção – o Código Florestal de 1965 inovou na esfera jurídica, protegendo áreas historicamente ameaçadas e definindo a proteção da Área de Preservação Permanente (APP). A área em questão corresponde às margens dos rios, encostas, topos, nascentes, cercanias de lagos e reservatórios, restingas e mangues –, bem como a Reserva Legal (RL) de 50% na Amazônia e de 20% no restante do país, estabelecendo a quantidade de mata nativa da cobertura original que deveria ser preservada.

Apesar do esforço empregado na sua elaboração, o Código Florestal de 1965 passou por diversas alterações, que se consumaram em tumultuadas reuniões na Câmara dos Deputados e foram seguidas de emblemáticas reformas legislativas. Isso não ocorreu com o objetivo de remodelar os remanescentes legais do obsoleto Código, mas de alimentar um sistema de interesses setoriais.

143 O Código Florestal de 1965 inova ao prever diversos dispositivos de proteção, como as Áreas de Preservação Permanente (arts. 2º e 3º); Reserva Legal (arts. 16 e 44); Áreas de Inclinação Média (art. 10); Árvores Imune a Corte (art. 7º) e Unidades de Conservação (art. 5º) (BRASIL, 1968).

Em outras palavras, estamos prestes a alterar profundamente uma lei, não para aperfeiçoar seus mecanismos que ficaram adormecidos por uma vintena de anos, mas, muito ao contrário, para mutilar o instrumental que, em tempos mais recentes, lhe deu vida, operosidade e respeitabilidade (BENJAMIN, 2000, p. 5).

Como aponta Veiga (2013), se a questão fosse adaptar a legislação florestal a uma visão voltada para o futuro, certamente não teria sido posto o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) em rota de colisão com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Nesse sentido, o projeto de reformulação – do antigo para o atual Código Florestal – sucedeu-se com o intuito de favorecer interesses de setores específicos.

Dessa forma, apesar de outras diligências – como a Medida Provisória n.º 1.511/96¹⁴⁴ –, é a partir de 2008 que a contenda acerca do Código Florestal desperta o interesse da elite agrária, em função da Resolução n.º 3.545 do Banco Central¹⁴⁵, que restringiu os empréstimos e financiamentos, impondo multas aos proprietários que não comprovassem a regularidade ambiental de

144 Foi editada a Medida Provisória n.º 1.511, de 25 de julho de 1996, alterando o Código Florestal de 1965 com o objetivo de aumentar a proteção das florestas localizadas em propriedades rurais na Amazônia. Esta modificação da legislação “provocou imediata e indignada reação do setor produtivo e de seus representantes no Congresso Nacional e acabou estimulando um movimento em favor de sua revisão” (BENJAMIN, 2000, p. 27-28).

145 Packer (2017) aponta que a Resolução n.º 3.545/2008 do Banco Central passou a condicionar a liberação de crédito agropecuário à regularização ambiental das propriedades rurais no Bioma Amazônia, com o propósito de acabar com o escandaloso financiamento público do desmatamento na Amazônia e regulamentar a responsabilidade objetiva indireta do financiador de atividades poluidoras e degradantes, conforme determina o art. 12 da Lei 6.938 – Política Nacional do Meio Ambiente.

suas terras. Essa dinâmica motivou parte do Congresso Nacional, especialmente a bancada ruralista, a propor medidas que flexibilizassem tais restrições, como enfatiza Veiga (2013, p. 11):

Criminalizados após terem sido por muitos anos induzidos pelos governos a ignorar a existência do NCF de 1965, só poderiam mesmo ter ficado indignados. E à bancada ruralista não poderia ter escapado tão boa oportunidade de amplificar uma bronca disseminada entre milhões de famílias que se sentiram imediatamente beneficiadas com o relaxamento dos dispositivos legais de conservação agroecológica.

Devido às pressões políticas, foi elaborado o Projeto de Lei do Congresso (PLC) n.º 30 de 2011 que dispõe sobre a tutela de vegetação nativa e revoga o antigo Código Florestal. Isto favoreceu o surgimento da Lei n.º 12.651/12.

Parecia unânime a afirmação de que uma lei que substituísse o Novo Código Florestal (NCF) de 1965 (Brasil, 1965b) não poderia de maneira alguma conter qualquer tipo de incentivo a novos desmatamentos, além da eventual inconstitucionalidade. Porém esses dois anseios haviam sido tão atropelados pelo PLC n. 30/2011 que a missão revisora do Senado se mostrava trabalho de Hércules dos mais complexos. (VEIGA, 2013, p. 19).

Cabe destacar que, em função das imprecisões normativas direcionadas para os contextos socioambientais, introduzidas pela mais recente legislação florestal, surgiram alguns desafios hermenêuticos que ainda dificultam a efetiva proteção do meio ambiente e dos bens florestais existentes nos territórios de povos e comunidades tradicionais, como sublinha Benjamin (2014, p. 164):

Poucas leis editadas a partir de 1988 carregam tantas dificuldades e incertezas para o intérprete como o Código Florestal (Lei 12.651/12). Primeiro, porque não se propôs simplesmente a substituir, de maneira integral e absoluta, o regime legal anterior. Ao contrário, herda não só seus instrumentos mais característicos (p. ex., as Áreas de Preser-

vação Permanente – APPs e a Reserva Legal), mas também a vasta jurisprudência que se formou sob o império da estrutura normativa a que sucede. Segundo, porque, difícil não reconhecer, o novo Código Florestal sofre de problemas atroz de redação, com sérias infrações, aqui e acolá, do próprio vernáculo, algo que só se explica se a contragosto aceitarmos que o legislador, no afã de agradar os vários setores econômicos contrários à lei de 1965, abdicou da marca da qualidade do trabalho objetivo de redação, indispensável mesmo na previsão de casuísmos e aberrações. Terceiro, no plano axiológico, o Código Florestal não conseguirá evitar os pilares que hoje demarcam o território do razoável (e, no juízo de razoabilidade, o razoável ecológico), pois navega em águas de renovada ética da vida e da responsabilidade planetária, que sem dúvida servirá para conter as suas piores absurdidades, aquelas que violam o conhecimento científico e a lógica da efetividade que deve orientar a função legislativa.

Dessa maneira, há de se observar que, após a sua aprovação, a referida lei foi publicada com doze vetos e, posteriormente, o Poder Executivo editou a MP n.º 571 de 25 de maio de 2012, realizando, assim, trinta e duas modificações no projeto aprovado pelo Legislativo. Eivado de inconstitucionalidades, o Código apresentou mudanças polêmicas, como a concessão de crédito e outros benefícios para agricultores que teriam desmatado até o mês de julho de 2008, isentando-os do pagamento de multa em caso de recuperação da vegetação retirada até a referida data, como estabelece o art. 67¹⁴⁶ do referido código (BRASIL, 2012).

Ademais, a referida legislação passou a permitir a urbanização de áreas de mangues e restingas, quando constatado comprometimento das funções ecológicas de tais biomas; bem como

146 Art. 67. “Nos imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até 4 (quatro) módulos fiscais e que possuam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no art. 12, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo” (BRASIL, 2012).

desobrigou a recomposição de APP para proprietários rurais nas situações em que houver 50% de RL em sua propriedade, dentre outras medidas.

Pelo exposto, depreende-se que os anseios dos povos e comunidades tradicionais foram marginalizados durante a criação do Código Florestal de 2012, principalmente à luz das determinações da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho, como será analisado na seção a seguir.

2 CONVENÇÃO N.º 169 DA OIT E OS DIREITOS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

A Organização Internacional do Trabalho é uma agência das Nações Unidas fundada na primeira metade do século XX com o intuito de promover a equidade e a garantia de direitos fundamentais nas relações de trabalho (ZAPATA, 2014). Este organismo da ONU dispõe de uma estrutura tripartite: empregado-empregador-governos¹⁴⁷, que viabiliza o diálogo igualitário entre os entes citados.

Veloz (2009) afirma que, desde 1921, a OIT acumula preocupações em relação aos povos nativos. As condições laborais às quais estes foram submetidos comportam uma violação ambivalente: trabalho forçado e discriminação étnico-racial. Desse modo, a Organização diagnosticou a importância de serem promovidas condições dignas de vida e participação destes povos em esfera internacional. À vista disso, constam dados alarmantes no Relatório Global sob acompanhamento da Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho:

179. Os povos indígenas da América Latina frequentemente enfrentam discriminação e pobreza. O Relatório Global de

147 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, [2005]. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/comeca-a-oit/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

2003 da OIT sobre discriminação no trabalho já indicava que “na América Latina, a pobreza indígena pode ser atribuída à discriminação que os povos indígenas enfrentam no mercado de trabalho e às restrições de acesso e controle da terra”. Em 2001, o PRSP da Bolívia também apontou para a presença de um “alto grau de discriminação e provavelmente de segregação” em um país onde a proporção daqueles abaixo da linha de pobreza era superior a 80% para uma população rural predominantemente indígena. (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2005, p. 39).

Em vista de combater a exploração da mão de obra indígena e a discriminação étnico-racial, em 5 de junho de 1957 foi criada a Convenção n.º 107. Piovesan (2013) compreende que a criação deste Tratado Internacional teria sido o ponto de partida à proteção internacional aos direitos dos povos indígenas. Tal Convenção apresentou um caráter integracionista¹⁴⁸, pautado na concepção de assimilação dos povos indígenas pelo Estado e, conseqüentemente, de outros grupos culturalmente diferenciados (OLIVEIRA, 2016), configurando uma violação ao direito à diversidade cultural, garantido na Constituição Federal por meio do artigo 215.¹⁴⁹

Dadas às críticas que apontavam conseqüências negativas da perspectiva integracionista até então estabelecida (FIGUEROA, 2009), a Convenção de n.º 107 foi revisada nos anos 1980 e, em 7 de junho de 1989, foi promulgada pela OIT a Convenção n.º 169.

Quanto à natureza jurídica, a referida Convenção se qualifica como tratado internacional de direitos humanos que foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo n.º 143 de 20 de junho de 2002, passando a vigorar nacionalmente a partir do Decreto Pre-

148 Isto fica evidente no artigo 1º do texto convencional no qual consta o termo “povos tribais e semitribais”.

149 Art. 215. “O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (BRASIL, 2016).

sidencial nº 5.051 de 19 de abril de 2004. Tendo em vista tal autenticação por parte do ordenamento jurídico brasileiro, a Convenção n.º 169 da OIT passa a dispor de *status* supralegal (MAUÉS, 2013) e aplicabilidade imediata, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 466.343-1/2008.

À vista disso, o mérito da convenção consubstancia-se tanto no rompimento do paradigma assimilacionista (MOREIRA, 2017), como no reconhecimento do direito à autodeterminação (art. 7º da Convenção n.º 169 da OIT), à participação e à consulta prévia livre e informada (art. 6º) dos sujeitos interessados. Sobre estes, estabelece o artigo 1º:

1. A presente convenção aplica-se:

a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;

b) aos povos em países independentes, considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas.

O termo “povos tribais” deve ser interpretado de forma extensiva, adaptado à realidade do país, a partir do critério de autoidentificação¹⁵⁰ pelos sujeitos interessados. Seguindo esta linha de raciocínio, a Corte Interamericana de Direitos Humanos sustenta que a autoatribuição, a partir da consciência identitária do grupo, é critério para o reconhecimento de determinada comunidade ou

150 Art. 1, item 2 da Convenção n.º 169: “A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.” (OIT, 1989).

povo tradicional. Isto se evidencia no julgamento do povo *Saramaka vs. Suriname*¹⁵¹ em que a identidade *marron*, originária do período escravagista surinamês, é reconhecida “apesar de não ser indígena” (MOREIRA, 2017, p. 143).

Dessa forma, além dos povos indígenas, a aplicabilidade da Convenção n.º 169 da OIT estende-se às comunidades quilombolas e a todo e qualquer povo ou comunidade tradicional que assim se autodesigne (SHIRAISHI NETO, 2007), levando em consideração suas organizações socioambientais e territoriais.

No Brasil, não há “povos tribais” no sentido estrito em que há em outros países, mas existem grupos sociais distintos que vivem na sociedade e essa distintividade é que aproxima da noção de “povos tribais”. O significado de “tribal” aqui deve ser considerado “*latu sensu*”, envolvendo todos os grupos sociais de forma indistinta: seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco, ribeirinhos, faxinalenses, comunidades de fundos de pasto dentre outros grupos. (SHIRAISHI NETO, 2007, p. 45-46).

A categoria “povos e comunidades tradicionais” (PCTs) é a mais adequada ao contexto brasileiro, recepcionada em âmbito interno mediante o Decreto n.º 6.040 de 7 de fevereiro de 2007 que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2007). Comumente os próprios PCTs identificam-se dessa maneira em documentos oficiais, a exemplo da Carta Aberta dos Povos e Comunidades da Região Norte, incluindo o Maranhão¹⁵², e na Carta dos Povos e Co-

151 Sentencia série C n.º 172 de 28 de novembro de 2007. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf. Acesso em: 12 jun. 2018.

152 Carta aberta dos povos e comunidades tradicionais da região norte – incluindo o estado do Maranhão. **Rede GTA**, 2014. Disponível em: <http://www.gta.org.br/newspost/carta-aberta-dos-povos-e-comunidades-tradicionais-da-regiao-norte-incluindo-o-estado-do-maranhao/>. Acesso em: 10 jun. 2018.

munidades Tradicionais sobre CAR em Territórios Tradicionais¹⁵³.

Acerca da discussão sobre os titulares de direitos previstos pela Convenção n.º 169 da OIT, é importante salientar que o texto convencional totaliza quarenta e quatro artigos com o objetivo comum de orientar os Estados signatários sobre suas obrigações em matérias referentes a povos indígenas e “tribais”.

Diante de tais elementos, serão especificadas a seguir as características do direito à Consulta Prévia, Livre e Informada (CPLI), com o apoio de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais.

2.1 DIREITO À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA

O direito à consulta prévia, livre e informada previsto no artigo 6º da Convenção 169 da OIT impõe aos governos a obrigação de consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1989). Tais medidas são atos de natureza normativa ou executiva, cujos efeitos incidem sobre pessoas, territórios e bens de uso comum, tradicionalmente manejados pelos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (LEROY, 2016).

Em termos de conteúdo, “o objeto da consulta prévia é o próprio projeto, não os seus reflexos ou as medidas de mitigação e compensação que dele devem decorrer por lei” (GARZÓN et. al., 2016, p. 24). Disto depreende-se a diferença entre a CPLI da Convenção n.º 169/OIT e a audiência pública, disciplinada pela Lei n.º 9.784/1999 e pelas Resoluções n.º 01/1986, e n.º 09/1987 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

153 Disponível em: <http://comitepampa.com.br/uploads/pdf/Carta-dos-Povos-e-Comunidades-Tradicionais-sobre-o-CAR.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

Enquanto aquela é necessariamente anterior a qualquer fase do projeto – inclusive à fase licitatória – considerando que não se restringe ao procedimento administrativo em matéria ambiental, mas fundamenta-se na garantia do direito dos povos à autodeterminação; esta figura tão somente como requisito do licenciamento ambiental.

Como se nota, a audiência pública ambiental não possui caráter deliberativo, isto é, nesse evento, a manifestação dos povos indígenas em favor ou contra a atividade não é dotada de repercussões jurídicas na deliberação do órgão ambiental, o que a distingue profundamente da oitiva constitucional e da consulta prévia. (PONTES; OLIVEIRA, 2015, p. 86).

O escopo da CPLI é diferente de uma simples consulta pública, reunião com a comunidade ou mesmo de uma oitiva constitucional. Isto significa que a realização dos procedimentos consultivos precisa ocorrer ainda na fase propositiva, anterior a qualquer ato de execução das medidas¹⁵⁴. Somado a isso, a boa-fé também é um requisito positivado na Convenção n.º 169, artigo 6º, 2 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1989). Para que o instituto da Consulta Prévia cumpra a sua função e não seja eivado de vícios quanto aos seus resultados, a transparência e o respeito mútuo são fundamentais.

A consulta é prévia exatamente porque é de boa-fé e tende a chegar a um acordo. Isso significa que, antes de iniciado o processo decisório, as partes se colocam em um diálogo que permita, por meio de revisão de suas posições iniciais, chegar-se à melhor decisão. Desse modo, a consulta traz em si, ontologicamente, a possibilidade de revisão do projeto inicial ou mesmo de sua não realização. (DUPRAT, 2015, p. 68).

154 Entende-se que o direito à CPLI é a mínima obrigação de um Estado plural e culturalmente diverso. Rodrigo Oliveira (2016) afirma que este seria o “mais básico e intuitivo” dos direitos.

Igualmente importante destacar o caso “*Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs Honduras*”¹⁵⁵ apreciado em 2015 pela Corte IDH, em que o Estado dispunha de uma norma sobre mineração a partir da qual a consulta prévia era exigida apenas na etapa de extração do minério sobre o território tradicional. Todavia, a Corte entendeu, entre outros aspectos, que o fato de a lei ter excluído a etapa prospectiva – isto é, de estudo sobre o minério presente na comunidade – estaria violando o direito à CPLI (GARZÓN et al., 2016).

Seguindo o entendimento da Corte, ficou pacificado o caráter prévio da consulta. Não obstante, no Brasil ocorre uma tendência de postergação dos procedimentos consultivos. Sobre este aspecto brasileiro, ao referenciar a tratativa do Estado diante do povo indígena Munduruku no caso da Usina Hidrelétrica de São Luiz do Tapajós¹⁵⁶, Pontes e Oliveira (2014) afirmam que, na realidade, o que deveria ser CPLI transformou-se em uma espécie de consulta póstuma¹⁵⁷.

O Ministério Público, em relação à garantia do direito à CPLI, apresenta-se como um órgão importante para os movimentos e entidades representativas dos povos e comunidades tradicionais. A partir de algumas ações diligenciadas no âmbito do Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público Estadual (MPE), foi possível construir um *corpus* jurisprudencial que reconhece tal obrigação dos governos, como explicita a emenda abaixo:

155 Sentença Série C n.º 304 de 8 de outubro de 2015. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf. Acesso em: 12 jun. 2018.

156 Disponível em: <http://www.consultaprevia.org/#!/columna/7>. Acesso em: 10 jun. 2018.

157 PONTES, F.; OLIVEIRA, R. Os Munduruku e a consulta póstuma. *Racismo Ambiental*, 30 set. 2014. Disponível em: <https://acervo.racismoambiental.net.br/2014/09/30/os-munduruku-e-a-consulta-postuma-por-felicio-pontes-e-rodrigo-oliveira/>. Acesso em: 26 jul. 2018.

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSTALAÇÃO DE TERMINAL PORTUÁRIO ÀS MARGENS DO RIO AMAZONAS, NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM/PA. ÁREA DE INFLUÊNCIA DIRETA EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS E DEMAIS POPULAÇÕES TRADICIONAIS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE CONSULTA PRÉVIA (CONVENÇÃO N.º 169 DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO). TUTELA INIBITÓRIA. CABIMENTO. (TRF 1, 2017, on-line)¹⁵⁸.

O caso acima é referente ao licenciamento ambiental de um complexo portuário pretendido por uma empresa, para ser construído no município de Santarém/PA, o qual atingiria diretamente cerca de oito comunidades quilombolas, bem como ribeirinhos e pescadores. O licenciamento havia sido iniciado com o aval do governo, sem a devida consulta¹⁵⁹. Em decorrência disso, o MPF e o MPE ajuizaram Ação Civil Pública com o fito de requerer sua suspensão liminar¹⁶⁰ (CUNHA; MAIA; FARIAS, 2016).

Ao seu turno, as características “livre e informada”, inerentes à consulta, vedam qualquer tentativa de pressão ou imposição do Estado sobre os possíveis resultados da CPLI. Desse modo, é fundamental que os sujeitos interessados estejam cientes do porquê de estarem sendo consultados e em que medida o seu veto ou sua anuência são determinantes para os povos, os territórios e os bens de uso e gozo das comunidades.

Quanto aos resultados, é imprescindível ressaltar a conse-

158 TRF1 - Agravo de Instrumento 0027843-13.2016.4.01.0000 0027843-13.2016.4.01.0000.

159 MPF e MPE-PA. Ação Civil Pública com pedido de liminar (Peça inicial). Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/ACPICP648201509PortosMaic_1.pdf. Acesso em: 30 mar. 2016.

160 MPF e MPE-PA. Ação Civil Pública com pedido de liminar (Peça inicial). Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2016/ACPICP648201509PortosMaic_1.pdf. Acesso em: 30 mar. 2016.

quência vinculante da decisão que for manifestada pelo povo ou comunidade durante o procedimento consultivo. Desse modo, o consentimento ou não dos sujeitos de CPLI possui poder de veto. Sobre isto, salienta Duprat (2015, p. 72):

A decisão do grupo é definitiva quanto às medidas que lhes digam respeito com exclusividade. Assim, a implementação de uma determinada política pública ou de uma obra dentro de seu território depende de sua anuência. O veto, aqui, é de natureza absoluta e decorre da autodeterminação do grupo, da autonomia na estipulação e gerência de seus projetos de desenvolvimento.

Para mais, são inúmeros os casos que têm se amoldado de maneira semelhante, sobretudo os que envolvem interesses relacionados a grandes projetos de infraestrutura. Salienta-se que os dispositivos legais presentes no Código Florestal violam o direito à consulta prévia, livre e informada e outros direitos fundamentais dos PCTs, tema a ser explorado na próxima seção.

3 OS EFEITOS DO CÓDIGO FLORESTAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO À LUZ DA CONVENÇÃO Nº 169 DA OIT

A Constituição Federal de 1988, ao garantir a aplicação interna das convenções e tratados internacionais da quais o Brasil é signatário (art. 5, § 3º); dispor sobre a função social da propriedade direcionada para a adequada utilização dos recursos naturais (art.186, II) e assegurar o pleno exercício dos direitos culturais, bem como a valorização e difusão das manifestações culturais populares (art. 215, § 1º), admite o reconhecimento de tais condições culturais que se desenvolvem mediante a tutela jurídica específica desses territórios (BRASIL, 2016).

Para mais, ao reconhecer a organização social dos povos indígenas e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam (art. 231); legitimar a propriedade definitiva aos

remanescentes das comunidades dos quilombos (art. 68, ADCT); e assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo e defendê-lo (art. 225)¹⁶¹, a Carta Magna condecora os usos tradicionais da terra e a dimensão coletiva de propriedade. Entretanto, a mais recente legislação de florestas, na contramão do texto constitucional, desconsidera essas determinações em seu corpo normativo, como aponta Packer (2017, p. 10):

A forma jurídica apresentada e já incorporada pelo “novo” Código Florestal não é de fácil recepção pelo ordenamento pátrio, já que empreende modificações profundas no sistema e na cultura jurídica nacional, podendo desestruturar princípios e regras constitucionais de direito fundamental, como o da função socioambiental da propriedade (art. 5º, XXIII e art. 186, II da CF), os princípios constitucionais que conformam a Administração Pública (art. 37 da CF), assim como colide diretamente com o sistema público constitucional de tutela dos bens e funções ambientais como bens de uso comum do povo (art. 225 da CF).

Tal fato se evidencia em dispositivos legais como o art. 12 da Lei n.º 12.651/12, que estabeleceu a redução das Reservas Legais (RLs) de 80% para 50% na Amazônia, sobrepujando a diferença entre Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas (TIs) homologadas, vez que a finalidade das UC's e TI's são substancialmente distintas das RLs, o que veda a substituição daquelas por estas (§§ 4º e 5º do art. 12 da Lei n.º 12.651/2012) (BRASIL, 2012).

161 A Constituição Federal brasileira de 1988, em seu art. 225 incorpora tal síntese de amadurecimento das sociedades acerca da premência da tutela ambiental, regulamentando o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum de todos essencial para a garantia da sadia qualidade de vida, portanto, direito fundamental de natureza difusa ou de terceira dimensão como já há muito pacificou o STF (MS 22.164 de 30/10/95)¹⁴ (PACKER, 2017).

À vista disso, destaca-se o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) de n.º 4901, que questionou diversos dispositivos da Lei n.º 12.651/12, entre eles o artigo 12 (parágrafos 4º, 5º, 6º, 7º e 8º) referente à redução da margem de RL em razão da existência de TI's e Uc's em território municipal (BRASIL, 2012). Esta ADI objetivou investigar como os artigos em questão violam o dever de vedar qualquer utilização do espaço territorial especialmente protegido que comprometa a integridade dos atributos que justificam a sua proteção, como a finalidade da ocupação tradicional e a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais.

De acordo o art. 2, item 1, da Convenção n.º 169 da OIT (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1989), os governos precisam assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, de forma coordenada e sistemática, ações visando a proteção dos direitos desses povos e a garantia do respeito por sua integridade. Não obstante, o Código Florestal, originariamente, ignorou essas determinações, dado que essas populações não foram previamente consultadas acerca das presentes medidas legislativas, tampouco seus modos de vida tradicionais foram reconhecidos pela legislação.

Além de violar o dever geral de não degradação (art. 225, §1º CF) (BRASIL, 2016), o Código Florestal de 2012 omitiu-se do direito ao reconhecimento dos valores e práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais dos povos tradicionais, direito este previsto no art. 5º da Convenção 169 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1989)¹⁶².

Ademais, ao dispensar a constituição e preservação da área

162 Art. 5º da Convenção 169 da OIT: “Ao se aplicar as disposições da presente Convenção: a) deverão ser reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais religiosos e espirituais próprios dos povos mencionados e dever-se-á levar na devida consideração a natureza dos problemas que lhes sejam apresentados, tanto coletiva como individualmente”.

de RL em imóveis que abriguem empreendimentos de exploração de energia hidroelétrica (§ 7º do art. 12 da Lei n.º 12.651/2012) (BRASIL, 2012), o Código Florestal indica um modelo de extração de recursos naturais que não considera os aspectos da biodiversidade das regiões onde estão localizadas as comunidades tradicionais.

Se, de um lado, os estados têm uma ampla margem na regulamentação do novo Código Florestal e uma grande oportunidade de estabelecer procedimentos claros e simples sem abrir mão de parâmetros e critérios que garantam uma efetiva proteção do meio ambiente, de outro lado, essa flexibilidade exacerba tensões e provoca conflitos, dependendo da coalização de forças presente em cada estado. Isto gera um risco de postergação na implementação do Código Florestal, além de aumentar as incertezas e dificultar a conformidade legal ambiental dos possuidores e proprietários rurais (SILVA; MARQUES; SAMBUICHI, 2016, p. 23).

Nessa perspectiva, ao observar a permissão de novos desmatamentos sem que ocorra a recuperação dos já realizados irregularmente até 2008 (§ 3º do art. 7º da Lei n.º 12.651/2012) (BRASIL, 2012), além da imunidade à fiscalização e anistia de multas por meio da supressão da punição administrativa (art. 59, §§ 4º e 5º e art. 60), e a permissão para plantio de culturas sazonais ou temporárias nas áreas de várzeas dos rios por pequenas propriedades (art. 4º, §5º da Lei n.º 12.651/2012), a atual legislação florestal põe em cheque a sobreposição dos interesses que circundam sobre tal dispositivo (PACKER, 2017).

Diante das diferentes estratégias jurídicas de flexibilização introduzidas pelo Código Florestal de 2012, destaca-se a necessidade de aplicação dos tratados internacionais em que o Brasil é signatário para a promoção dos direitos de povos e comunidades tradicionais, como infere Packer (2017, p. 75):

Deste modo, qualquer lei ou procedimento administrativo que afete a esfera jurídica destes povos devem ser aplicados de acordo com os Tratados de direitos humanos que tutelam estes sujeitos culturalmente diferenciados, como a Convenção 169 da OIT (Decreto 5051/2004); a Convenção da Diversidade Biológica (CDB – Decreto 2519/98) e o Tratado sobre os recursos fitogenéticos para alimentação e agricultura (TIRFAA – Decreto 6.476/08) da FAO.

Nessa conjuntura, depreende-se que a Convenção 169 da OIT assume importante papel na proteção dos direitos desses povos, ao resguardá-los diante das arbitrariedades advindas de decisões que ameaçam o reconhecimento multicultural dos modos de vida tradicionais, devendo ser interpretada junto aos expedientes normativos de direito nacional e internacional.

Além dos dispositivos citados, destaca-se a criação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), previsto no art. 29 do Código Florestal (BRASIL, 2012), que apresenta muitas interrogações quanto à sua aplicabilidade em relação aos diferentes contextos socioambientais de povos e comunidades tradicionais, tema a ser explorado a seguir.

4 CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR): INFLEXÕES PRÁTICAS PARA POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

Criado no âmbito da Lei n.º 12.651/12, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um instrumento de controle e monitoramento que surgiu com o objetivo de instituir um sistema de cadastramento e registro de imóveis rurais do Brasil, incluindo unidades de conservação, propriedades privadas e as terras destinadas ao uso público. Tal instituto tem sido alvo de diversas críticas por não contemplar, de forma equitativa, os territórios inseridos em contextos socioambientais diversificados, como aqueles em que se encontram povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2012).

Em tese, o CAR serviria, também, para mapear áreas preservadas, o que o qualificou como um instrumento de “combate ao desmatamento”. Este instrumento resultou de um projeto supostamente voltado para o controle de áreas florestais e de vegetação, como elucida o art. 29 do Código Florestal de 2012:

É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. (BRASIL, 2012).

Nesse sentido, sob a justificativa de fiscalização de imóveis rurais e monitoramento ambiental, a instituição do CAR possui múltiplas lacunas, a exemplo da definição de imóvel rural. Objetivamente, o conceito de imóvel rural não é especificado no corpo do texto normativo. Isto acabou contribuindo para a interpretação equivocada de que o monitoramento é obrigatório para todos os imóveis (SOUZA FILHO; SONDA; LEMOS, 2016).

Em razão disso, apresentam-se indagações a respeito do conceito jurídico de imóvel rural que, ancorado no art. 4º, inciso I da Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra), considera a possibilidade de as terras brasileiras serem denominadas: públicas, privadas, indígenas, quilombolas, unidades de conservação ou devolutas. Referente à seara do Código Civil, depreendem-se como privadas as terras registradas e voltadas para a produção; e públicas as que são assim determinadas na referida legislação civilista.

Tendo isso em vista, considera-se que as terras públicas são constituídas em unidades de conservação e terras indígenas. Esta generalização acaba por omitir a natureza jurídica de cada uma delas e as suas respectivas especificidades, ensejando uma compr-

renção equivocada do conceito de imóvel rural, de maneira homogênea, quando da aplicação do CAR.

Tal compreensão, por sua vez, acaba gerando um problema, na medida em que, a respeito das terras indígenas, precisam ser tomados a cabo tanto os elementos constantes ao direito de autodeterminação, previsto no art. 7º da Convenção nº 169 da OIT, quanto seus usos, costumes e tradições desenvolvidos no seio de suas terras, as quais – de acordo com o artigo 231162 da Constituição e o citado texto convencional – só poderiam ser utilizadas conforme a vontade de cada povo indígena.

Outrossim, constata-se que o CAR, regulamentado pelo Decreto n.º 7.830 de 17 de outubro de 2012 e pela Instrução Normativa n.º 2 de 2014 do Ministério do Meio Ambiente, tem cancelado múltiplas irregularidades que não se coadunam ao propósito inicial de combater o desmatamento (SOUZA FILHO; SONDA; LEMOS, 2016).

Sobre isto, vale destacar que o Cadastro não tem caráter constitutivo de direito, é meramente autodeclaratório e não apresenta juridicamente natureza fundiária – é ambiental. Em contrapartida àquilo que havia fundamentado a sua criação, nota-se que este tem servido como mecanismo de legitimação de posse e grilagem:

Embora o CAR não tenha caráter fundiário, é ambiental, é claro que as coisas nem sempre são tão separadas assim, principalmente na prova da posse para fins de legitimação e usucapião. Portanto é possível que haja uso indevido do CAR, por isso, as estruturas de fiscalização terão que ser fortes e com possibilidade de ligação com as legitimações fundiárias. Isto é, o CAR não é isento e absolutamente separado das condições fundiárias. (SOUZA FILHO; SONDA; LEMOS, 2016, p. 79).

Além de legitimar a prática de grilagem de terras, outra problemática relacionada ao CAR refere-se à questão das sobreposi-

ções de cadastros individuais sobre territórios coletivos¹⁶³, efeito que incide diretamente sobre as terras tradicionalmente ocupadas por povos e comunidades tradicionais. Por ser um instrumento autodeclaratório, não raro realizam-se cadastramentos em áreas sobrepostas a Terras Indígenas e Unidades de Conservação.

De acordo com dados do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) divulgados pelo portal De Olho nos Ruralistas, mais de 15 milhões de hectares foram cadastrados sobre Terras Indígenas (TIs) e Unidades de Conservação (UCs) em todo o país. É uma área maior que a Inglaterra. Os estados com mais registros sobrepostos são Amazonas, Mato Grosso e Pará. Existem também sobreposições entre imóveis rurais. Em levantamento do ano passado sobre o Pará, a Agência Pública encontrou 108 mil imóveis com algum tipo de sobreposição com outros imóveis rurais, em um universo de 150 mil cadastros, ou seja, 72% do total. (PIRES, 2017)¹⁶⁴.

Diante dessa problemática, faz-se necessário investigar a natureza das sobreposições, identificando se as áreas rurais cadastradas são de natureza pública ou particular. Esta medida torna-se fundamental para o reconhecimento da existência ou não de cadastros indevidamente inscritos sobre territórios de uso coletivo (MOREIRA, 2016).

Tendo isso em vista, a Justiça Estadual do Pará determinou a suspensão do CAR referente a uma fazenda, em razão da nulidade vislumbrada pelo Ministério Público daquele estado em relação

163 Tentativa de regularizar terras com CAR causa polêmica. Racismo Ambiental, 19 jul. 2017. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2017/07/19/tentativa-de-regularizar-terras-com-car-causa-polemica/>. Acesso em: 30 out. 2018.

164 PIRES, Victor. Tentativa de regularizar terras com CAR causa polêmica. ISA, 17 jun. 2017. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/tentativa-de-regularizar-terras-com-car-causapolemica#:~:test=De%20acordó%20com%20alguns%20t%C3%A9Cnicos,fundo%20n%C3%A3o%20t%C3%A9Cnicas%20consolidada>. Acesso em: 19 fev. 2021.

ao registro público do imóvel inscrito no SICAR¹⁶⁵. Neste processo, além da irregularidade da área cadastrada, haveria um conflito de interesses entre o suposto posseiro e agricultores familiares. Estes, de acordo com o entendimento do órgão ministerial, teriam acesso prioritário à terra pública.

Além disso, a concepção de domínio de imóveis rurais no CAR não leva em consideração as “formas plurais de gestão dos territórios tradicionais”¹⁶⁶ (CARTA DE BELÉM, 2018, p. 16). Isto deve ser compreendido como consequência natural do próprio processo legislativo que inseriu o Cadastro no corpo do Código Florestal, o qual, como anteriormente pontuado, violou os direitos outorgados pela Convenção nº 169 da OIT, dos quais as populações tradicionais são titulares.

Como já enfatizado, a Convenção supracitada estabelece que qualquer medida passível de as afetar, incluindo aquelas de natureza legislativa – como é o caso da Lei 12.651/12 – obriga os Governos nacionais à realização de consulta prévia, livre e informada (art. 6º), seja para anuência da medida pelos PCT’s, seja para o seu veto. No entanto, a elaboração do CAR foi realizada à revelia desse direito, visto que “não houve neste caso concreto qualquer consulta para o estabelecimento do CAR sobre suas terras” (SOUZA FILHO; SONDA; LEMOS, 2016, p. 85).

Assim, embora os efeitos do CAR incidam sobre as terras tradicionalmente ocupadas, a participação dos povos e comunidades tradicionais foi alijada quando da sua elaboração, como salientado:

165 FALCÃO, Edyr. Após recurso do MPPA, decisão suspende CAR da fazenda São José. *MPPA*, Tomé-Açu, 28 ago. 2018. Disponível em: <http://www.mppa.mp.br/noticias/apos-recurso-do-mppa-decisao-suspende-car-da-fazenda-sao-jose.htm>. Acesso em: 30 set. 2018.

166 CAR pra quem? CAR pra quê? Verdades e mentiras sobre o CAR. *GRUPO CARTA DE BELÉM*, 2018. Disponível em: https://kipdf.com/queue/verdades-e-mentiras-sobre-o-car_5b3571f3097c476a228b466d.html. Acesso em: 30 set. 2018.

Quando se coteja a Convenção com o CAR ficam evidentes as deficiências deste Cadastro. Salta à vista a ausência da consulta prévia. Não houve consulta prévia, portanto a sua aplicação está maculada de início na formulação da Lei geral (SOUZA FILHO; SONDA; LEMOS, 2016, p. 14).

Tal inobservância às determinações da Convenção nº 169/OIT fez com que os sujeitos originários do referido tratado se manifestassem, de modo a compartilharem as suas percepções e prioridades no âmbito do Cadastro Ambiental Rural, no documento intitulado “Carta dos povos e comunidades tradicionais sobre CAR em territórios tradicionais”, publicado em Brasília, em outubro de 2017¹⁶⁷. Nesta Carta, reiteram:

Denunciamos que o CAR individual vem ocorrendo na maioria dos casos, sem a consulta livre, prévia e informada que deve ser feita e desconsiderando a autodeclaração. O CAR é importante para a visibilidade de usos e formas de ocupação do território inclusive que preservam os modos de vida e a natureza (POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS, 2017, p. 2).

Esse exemplo demonstra, mais uma vez, que o Estado negligencia o diálogo para com os povos e comunidades tradicionais – seja pelo momento, seja pela forma – mesmo quando as políticas públicas estatais produzam resultados diretos para tais populações. Assim, em que pese haja um conjunto de normas internacionais garantindo-lhes o direito de serem ouvidas, é comum que o governo desconsidere essa escuta participativa. Na esfera socioambiental, a experiência do CAR é apenas uma, entre as inúmeras que escancaram a violação de direitos a grupos que não se amoldam à realidade hegemônica à qual a legislação se presta.

167 Disponível em: https://comitepampa.com.br/media/2019/05/Carta-dos-Povos-e-Comun.-Tradicionais-sobre-o-CAR_out_2017.pdf. Acesso em: 26 nov. 2018.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, infere-se que a Lei n.º 12.651/12 não é compatível com os direitos res-guardados pela Convenção n.º 169 da OIT, fato revelado a partir do seu processo legislativo que não observou o direito à consulta prévia, livre e informada dos sujeitos interessados, ainda que a Lei Florestal produza efeitos diretos sobre os PCTs.

Dado o processo sociopolítico que envolveu a sua elaboração, constatou-se que esta legislação de florestas se limitou em atender os interesses de setores ruralistas e privilegiou o uso individual da terra. Igualmente, isto se evidencia ao exigir o CAR de modo homogêneo, sem atender às peculiaridades de uso e ocupação referentes aos territórios tradicionalmente ocupados.

Sendo assim, o legislador desconsiderou a característica plural que carece de ser contemplada pelo direito, restringindo-se à concepção hegemônica da norma legal. Em razão disso, os povos e comunidades tradicionais manifestaram-se para pontuar as inconsistências do Cadastro Ambiental Rural, quando da implementação deste instrumento sobre as suas terras, por intermédio da “Carta dos Povos e Comunidades Tradicionais sobre o CAR em Territórios Tradicionais”, expedida no ano de 2017.

Pretendeu-se, com esta pesquisa, demonstrar a coexistência de diferentes (e até convergentes) sensibilidades jurídicas, a partir de normas que são vigentes no mesmo território nacional, mas possuem consequências opostas. Pelo todo, o presente trabalho não pretendeu esgotar o tema, mas suscitar o debate acerca das resoluções contidas no Código Florestal de 2012 e os seus efeitos na vida de povos e comunidades tradicionais. Reafirma-se a importância de compatibilizar a legislação federal aos marcos normativos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

Referências bibliográficas

ANTUNES, P. B. *Direito Ambiental*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. *Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. *Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=4504&ano=1964&ato=03cM-TWE9UNVRVT5b5>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. *Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o Novo Código Florestal. Revogada pela Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília: Presidência da República, [1965]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/14771.htm. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. *Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília: Presidência da República: 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. *Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934*. Aprova o código florestal que com este baixa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1934]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23793-23-janeiro-1934-498279-publicacaooriginal-78167-pe.html>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BENJAMIN, A. H. de V. A proteção das florestas brasileiras: ascensão e queda do Código Florestal. *Revista de Direito Ambiental*, v. 5, n. 18, p. 21-37, abr./jun. 2000. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/8962/A_Prote%C3%A7%C3%A3o_das_Florestas%20Brasileiras.pdf. Acesso em: 18 jun. 2018.

BENJAMIN, A. H. de V. Hermenêutica do novo Código Florestal. *In: Doutrina: edição comemorativa – 25 anos*. Brasília: STJ, 2014. p. 163-173. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/75574>. Acesso em: 18 jun. 2018.

CUNHA, C. N. da. MAIA, J. C. V. FARIAS, J. S. R. Licenciamento ambiental e o direito à consulta prévia, livre e informada: o caso da construção do complexo portuário do Maicá, no município de Santarém, Pará. *In: Anais do 21º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental – Jurisprudência, Ética e Justiça Ambiental no século XXI*. São Paulo: IDPV, 2016.

DUPRAT, D. A Convenção n.º 169 e o direito à consulta prévia, livre e informada. *In: DUPRAT, D. (org.). Convenção n.º 169 e os Estados Nacionais*. Brasília: Escola Superior do MPU, 2015.

FALCÃO, Edyr. Após recurso do MPPA, decisão suspende CAR da fazenda São José. *MMPA*, Tomé-Açu, 28 ago. 2018. Disponível em: <http://www.mppa.mp.br/noticias/apos-recurso-do-mppa-decisao-suspende-car-da-fazenda-sao-jose.htm>. Acesso em: 30 set. 2018.

FIGUEROA, I. A Convenção 169 da OIT e o dever do Estado brasileiro de consultar os povos indígenas e tribais. *In: GARZÓN, B.R. (org.). Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

GARZÓN, R. B.; YAMADA, M. E.; OLIVEIRA, R. *Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais*. São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA; Washington, 2016.

GRUPO CARTA DE BELÉM. CAR pra quem? CAR pra quê? Verdades e mentiras sobre o CAR. *Grupo Carta de Belém*, 2018. Disponível em: https://kipdf.com/queue/verdades-e-mentiras-sobre-o-car_5b3571f3097c476a228b466d.html. Acesso em: 30 set. 2018.

LEROY, J. P. *Mercado ou bens comuns? O papel dos povos indígenas, comunidades tradicionais e setores do campesinato diante da crise ambiental*. MAIA, M.; MALERBA, J. (orgs.). Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE), 2016. 44p.

MAUÉS, A. M. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e a interpretação constitucional. *Revista SUR*, São Paulo, Rede Universitária de Direitos Humanos, v. 1, n.1, jan. 2013.

MOREIRA, E. C. P. O cadastro ambiental rural: a nova face da grilagem na Amazônia. *Abrampa*, Minas Gerais, 07 jul. 2016. Disponível em: <http://www.abrampa.org.br/site/?ct=noticia&id=230>. Acesso em: 30 out. 2018.

MOREIRA, E. C. P. *Justiça socioambiental e direitos humanos: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2017.

OLIVEIRA, R. M. de. *A ambição dos pariwat – consulta prévia e conflito socioambiental*. 2016. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Pará. Belém, 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. *Relatório global do seguimento da declaração da OIT sobre princípios e direitos fundamentais no trabalho de 2005*. Brasília: OIT, 2005. Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/documentos/relatorio_global2005.pdf. Acesso em: 19 fev. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. *Conheça a OIT*. Brasília: OIT, [1989]. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

PACKER, L. A. Lei Florestal n.º 12. 651/12: Avanço do direito civil-proprietário sobre o espaço público e os bens comuns dos povos. *Terra de Direitos*, 2017. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/artigo_codigoflorestal_final.pdf. Acesso em: 18 jun. 2018.

PEREIRA, O. D. *Direito florestal brasileiro*. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1950.

PIOVESAN, F. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIRES, Victor. Tentativa de regularizar terras com CAR causa polêmica. *ISA*, 17 jun. 2017. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/tentativa-de-regularizar-terras-com-car-causa-polemica#:~:text=De%20acordo%20com%20alguns%20t%C3%A9cnicos,fundi%C3%A1ria%20n%C3%A3o%20%C3%A9%20t%C3%A3o%20consolidada>. Acesso em: 19 fev. 2021.

PONTES, F.; OLIVEIRA, R. Audiência pública, oitiva constitucional e consulta prévia: limites e aproximações. In: DUPRAT, D. (org). *Convenção n.º 169 e os Estados Nacionais*. Brasília: Escola Superior do MPU, 2015.

PONTES, F.; OLIVEIRA, R. Os Munduruku e a consulta póstuma. *Racismo Ambiental*, 30 set. 2014. Disponível em: <https://acervo.racismoambiental.net.br/2014/09/30/os-munduruku-e-a-consulta-postuma-por-felicio-pontes-e-rodrigo-oliveira/>. Acesso em: 26 jul. 2018.

POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS. *Carta dos povos e comunidades tradicionais sobre CAR em territórios tradicionais*. Brasília: 2017. Disponível em: https://comitepampa.com.br/media/2019/05/Carta-dos-Povos-e-Comun.-Tradicionais-sobre-o-CAR_out_2017.pdf. Acesso em: 19 fev. 2021.

SILVA, A. P. M.; MARQUES, H. R.; SAMBUICHI, R. H. R. *Mudanças no código florestal brasileiro: desafios para a implementação da nova lei*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

SILVA, J. A. *Direito Ambiental Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SHIRAISHI NETO, J. A Particularização do Universal: povos e comunidades tradicionais face às Declarações e Convenções Internacionais. (org.). *In: Direitos dos povos e comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional*. Manaus: UEA, 2007.

SOUZA FILHO, C. F. M.; SONDA, C.; LEMOS, A. Car e Povos Tradicionais. *In: ROSSITO, Flávia Donini (org). Estudos sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Consulta Prévia*. Curitiba: Letra da lei, 2016.

TRF 1. *Agravo de Instrumento*: AI 00278431320164010000 0027843-13.2016.4.01.0000. Relator: Des. Federal Souza Prudente. DJ: 03/05/2017. Disponível em: <https://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/463844573/agravo-de-instrumento-ai-278431320164010000-0027843-1320164010000>. Acesso em: 20 out. 2018.

VEIGA, José Eli da. *Os Estertores do Código Florestal*. São Paulo: Armazém do Ipê, 2013.

VELOZ, C.R. A Convenção 169 da OIT, seu conteúdo e alcance. *In: GARZÓN, B.R. (org.). Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

ZAPATA, S. R. D. *As convenções da OIT no ordenamento jurídico brasileiro à luz do tripartismo*. 2014. 332 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais. Franca: Universidade Estadual Paulista, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/128181/000848836.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 jun. 2018.

A IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL NO ESTADO DO PARÁ

*Amanda Araujo Sousa
Thalyta Brandão Campos*

RESUMO

Este trabalho consiste na apresentação do Cadastro Ambiental Rural (CAR), instituído pelo Código Florestal, como instrumento de controle e monitoramento ambiental. A ferramenta que é regulamentada pela Instrução Normativa de n.º 2/2014 do Ministério do Meio Ambiente, tem caráter obrigatório para todos os imóveis rurais no Brasil, entre estes os ocupados por Povos e Comunidades Tradicionais. Nesse sentido, o presente trabalho teve como objetivo a análise da política de implementação do CAR para Povos e Comunidades Tradicionais, tendo como enfoque o Estado do Pará, que apesar de ser um dos estados pioneiros na utilização do cadastro, possui altos índices de conflitos e problemas derivados desse cadastro.

Palavras-chave: Cadastro Ambiental Rural. Comunidades Tradicionais. Código Florestal.

ABSTRACT

This work consists of the presentation of the Rural Environmental Registry (CAR in Portuguese) instituted by the Forest Code as an instrument for environmental monitoring and control. The tool that is regulated by Normative Instruction No. 2/2014 of the Ministry of the Environment is mandatory for all rural properties in Brazil, and among them, those occupied by Traditional Communities. In this sense, the objective of this study was to analyze the implementation policy of CAR for Traditional Peoples and Communities, focusing on the State of Pará, which, despite being one of the pioneer states in the use of this registry, has high levels of conflict and problems arising from it.

Keywords: CAR. Traditional Communities. Forest Code.

INTRODUÇÃO

O presente estudo aborda a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) no estado do Pará. Inicialmente, aborda-se

sua correlação com o Princípio Ambiental da Informação. Neste ensejo, analisou-se a efetivação de tal princípio no CAR específico de terras indígenas, comunidades quilombolas e povos e comunidades tradicionais, apontando deficiências na concretização dessa política pública. Por fim, dissertou-se sobre as legislações vigentes no estado do Pará acerca da matéria, utilizando-se de casos reais para a comprovação das problemáticas abordadas acerca do CAR.

A metodologia utilizada envolveu a pesquisa doutrinária e o levantamento de dados realizado por instituições que trabalham diretamente com comunidades tradicionais, terras indígenas e comunidades quilombolas.

Dessa forma, o objetivo deste estudo é observar, de maneira crítica, se a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) no estado do Pará está de acordo com o direito dos povos e comunidades tradicionais.

1 O PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO E O CADASTRO AMBIENTAL RURAL

O princípio da informação, por sua vez, encontra-se consolidado como direito fundamental no artigo 5º XXXIII, quando este afirma que é dever dos órgãos públicos fornecer a todos informações de interesse particular, coletivo ou geral, prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Nota-se que o próprio constituinte, não obstante resguardar as liberdades individuais reservadas aos particulares, tratou de incluir na esfera de proteção os interesses coletivos e gerais, ou seja, indeterminados, agregando, assim, os interesses difusos, do qual o direito ao meio ambiente faz parte.

A informação ambiental deve ser repassada em tempo hábil para uma ação diante da Administração Pública e do Poder Judici-

ário, se for o caso (MACHADO, 2013), permitindo a efetiva participação dos titulares do bem difuso. Exemplo claro é que o próprio art. 225, §1º, IV prevê um Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental.

Da mesma forma, a legislação infraconstitucional, especificamente a Lei Federal n.º 10.650/03 (BRASIL, 2003), regula o fornecimento de dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) por parte da Administração Pública direta ou indireta.

No âmbito internacional, dentre os tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil, há diversos deles que versam sobre o direito à informação. Destaca-se, dentre eles, o artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, quando esta inclui dentro do direito de liberdade e de expressão, o direito de procurar, receber e transmitir informações. Merecem destaque também o artigo 19 do Pacto de Direitos Civis e Políticos de 1966 e o artigo 13.1 do Pacto de San José da Costa Rica, que diz que “Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)” (CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 1969).

Contudo, o primeiro tratado a ter como objeto a informação ambiental foi a Convenção de Aarhus (1998). O artigo 1º da Convenção, que traça seus objetivos, define com clareza os direitos à informação, participação na esfera pública de decisão e acesso à justiça ambiental. Esses três componentes forjam um elo entre o Poder Público e os titulares do direito difuso ao ambiente, uma vez que cria ao primeiro o dever de informar – automaticamente gerando ao segundo o direito de ser informado – para que assim haja a: 1) proteção do bem ambiental de forma transfronteiriça;

2) a participação cidadã, um ponto chave na efetivação do modelo de democracia participativa, tão distante de ser concretizado por inteiro. Nos 21 artigos restantes do documento, ele esmiúça as formas de propagação da informação e participação, além do acesso à justiça ambiental.

Neves e Moreira (2015) apontam a internalização da Convenção de Aarhus no ordenamento jurídico brasileiro como norma *jus cogens* sob o seguinte prisma:

Proporciona uma nova análise deste elemento, a fim de repensá-lo não somente como uma das fontes do direito internacional público, mas como instrumento de cooperação internacional, proteção dos direitos humanos e como efetivação da tutela de minorias frente à arbitrariedade estatal. Portanto, diante da necessidade de ampliação do conteúdo normativo e material do *jus cogens* que não funciona somente como diretrizes de um direito internacional do meio ambiente, mas como a possibilidade de efetivação dos direitos humanos e da cooperação internacional através de instrumentos de proteção *pró-homine* compatíveis com os fins de uma sociedade democrática que por si só já carregam o caráter vinculante e a força imperativa, insta analisar como os pilares da Convenção de Aarhus são absorvidos no direito ao acesso à informação que é o corolário dos princípios da dignidade humana garantidos na nossa Constituição Federal de 1988. (NEVES; MOREIRA, 2015, p. 9).

No ano de 2018, foi elaborado o “Acordo Regional de Acesso à Informação, Participação Pública e Justiça Ambiental na América Latina e no Caribe.”¹⁶⁸, amparado tanto na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no ano de 2012, quanto no princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro. Tal como na Convenção de Aarhus, o Acordo enfatiza como objetivo,

168 A ser ratificado pelos Estados a partir de 27 de setembro de 2018 na sede das Nações Unidas em Nova York.

estabelecido em seu artigo 1º, implementar, de maneira plena e efetiva na América Latina e no Caribe, os direitos de acesso à informação ambiental, participação pública no processo de tomada de decisões ambientais e acesso à justiça em matéria de meio ambiente, contribuindo para a proteção do direito de todas as pessoas presentes e futuras gerações a viver em um ambiente saudável e ao desenvolvimento sustentável.

O artigo 2º do supracitado Acordo Regional de Acesso à Informação, Participação Pública e Justiça Ambiental na América Latina e no Caribe estabelece os agentes e conceitos de seu objetivo. (1) “Direitos de acesso” significa o direito de acesso à informação ambiental, o direito à participação pública no processo de tomada de decisões ambientais e o direito de acesso à justiça em questões ambientais, cabendo à (2) “Autoridade Competente”, ou seja, qualquer órgão público que exerça os poderes, a autoridade e as funções para acesso à informação, incluindo órgãos autônomos e independentes, organizações ou entidades controladas pelo governo, seja em virtude de poderes conferidos pela Constituição ou outras leis, e, quando apropriado, organizações privadas que recebam fundos ou benefícios públicos (direta ou indiretamente) ou que desempenhem funções e serviços públicos, mas somente em relação ao público fundos ou benefícios recebidos ou para as funções públicas e serviços executados que repasse a (3) “Informação ambiental”, que pode ser repassada de forma escrita, visual, áudio e eletrônica, ou gravada em qualquer outro formato, com relação ao meio ambiente e seus elementos e recursos naturais, incluindo informações relacionadas a riscos ambientais e quaisquer possíveis impactos adversos. A informação deve ser repassada ao (4) “Público”, uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas e as associações, organizações ou grupos estabelecidos por essas pessoas, que são nacionais ou que estão sujeitas à jurisdição nacional do Estado Parte.

Por fim, cabe uma menção apartada para “Pessoas ou grupos em situações vulneráveis” definidos como “pessoas ou grupos que enfrentam dificuldades particulares em exercer plenamente os direitos de acesso reconhecidos no presente Acordo, devido a circunstâncias ou a condições identificadas no contexto nacional de cada Parte e de acordo com suas obrigações internacionais” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, n.p.). Essa menção acaba por se tornar um novo paradigma, pois reconhece, de forma explícita, que a América Latina e o Caribe, em um misto de diversidade, colonialismo e neocolonialismo, possui um grande quantitativo de grupos invisíveis aos olhos do Poder Público e da sociedade, apelando, dessa forma, para que a informação chegue a estes de maneira clara e eficiente, que permita a compreensão do conteúdo repassado, a fim de que possam participar da tomada de decisões.

Corolário ao princípio da informação ambiental, a Lei n.º 12.651/12 – conhecida como o Código Florestal – instituiu, em seu artigo 29, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), integrante do Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA). O dispositivo legal alhures o define como registro público eletrônico nacional “obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento” (BRASIL, 2012).

O parágrafo primeiro informa que será exigido do proprietário do imóvel, de preferência pelos órgãos competentes estaduais e municipais, a sua identificação (inciso I), comprovação de propriedade e posse (inciso II) e, no inciso III:

identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de

vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal. (BRASIL, 2012).

Nesta esteira, criou-se o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) por meio do Decreto n.º 7.830/12. De acordo com o artigo 3º, I, O SICAR possui como objetivo o recebimento, o gerenciamento e a integração dos CAR do país inteiro. Além dos demais objetivos, relacionados às atividades do SICAR, o artigo 3º, V enfatiza que este deve fazer a disponibilização das informações de natureza pública sobre a regularização ambiental dos imóveis rurais em território nacional, na Internet (BRASIL, 2012).

2 POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DO CAR PARA POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

O CAR, conforme exposto no art. 29 da Lei n.º 12.651 de 2012, é um registro público, obrigatório para todos os imóveis rurais e que tem como objetivo integrar informações ambientais, compor base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental econômico e combate ao desmatamento (BRASIL, 2012).

Para Povos e Comunidades Tradicionais tal obrigatoriedade não é diferente. A ferramenta apresentada pelo Código Florestal pretende identificar se o território está de acordo com as exigências da legislação ambiental, ajudar no planejamento da utilização do território, além de combater o desmatamento, preservar e recuperar áreas de mata.

Entretanto, o CAR para Povos e Comunidades Tradicionais possui algumas especificidades que o diferencia do cadastro de outras áreas, na tentativa, mesmo que frustrada, de adequá-lo à realidade vivida por índios, quilombolas, extrativistas, dentre ou-

tros grupos. Para melhor compreensão dos motivos de tais diferenças, faz-se necessário entender quem são Povos e Comunidades Tradicionais.

Povos e comunidades tradicionais são sujeitos de direito que possuem condições sociais, econômicas, ambientais e culturais próprias, intimamente ligadas ao meio ambiente e ao território em que vivem. Dessa forma, o conceitua o art. 3º, inciso I, do Decreto n.º 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Art. 3º Para os fins deste Decreto e do seu Anexo compreende-se por:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (BRASIL, 2007).

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais é reflexo da Convenção n.º 169 da OIT, que é uma das legislações de maior expressão na defesa de direitos de povos e comunidades tradicionais, pois reconhece condições sociais, culturais e econômicas destes, distinguindo-os de outros segmentos da população nacional. São conceituados em seu art. 1º como povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial.

A conceituação expressa nas legislações expostas deixa evidente que Povos e Comunidades Tradicionais são sujeitos que precisam de políticas que atendam e se adequem às suas características, levando em consideração como desenvolvem o seu modo

de vida tradicional, diretamente aos seus territórios e ao meio ambiente.

Diante disso, o presente trabalho passa a abordar a análise da política de implementação do CAR e se esta corresponde à realidade de Povos e Comunidades Tradicionais respeitando as suas particularidades.

3.1 A (IN)ADEQUAÇÃO DA POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DO CAR PARA POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

A Instrução Normativa de n.º 2 do Ministério do Meio Ambiente, que regulamenta o CAR, é a responsável por ditar as regras da implementação do Cadastro Ambiental Rural dos Povos e Comunidades Tradicionais. O artigo 58 da IN n.º 2/2014 do MMA dispõe sobre o primeiro passo do procedimento para a realização do CAR de povos e comunidades tradicionais. O dispositivo determina que as áreas e territórios de uso coletivo de povos ou comunidades tradicionais deverão ser inscritas pelo órgão ou instituição competente pela sua gestão ou pela entidade representativa proprietária ou concessionária dos imóveis rurais (BRASIL, 2014). Sendo assim, poderão procurar o órgão competente, seja ele federal ou estadual, para solicitar apoio na elaboração do CAR.

Para povos indígenas, a IN n.º 2/2014, em seu art. 59, considera como inscritas no CAR as Terras Indígenas que compõem a base de dados do SICAR indicadas pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Desse modo, uma vez registradas nas bases de dados da FUNAI, as terras indígenas já estarão inscritas no CAR (SOUZA FILHO, 2015):

Art. 59 [...] as terras indígenas que compuserem a base de dados do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural - SICAR por estarem na base da FUNAI serão consideradas inscritas, sem delongas ou trâmites burocráticos. Quer dizer que não é necessária nenhuma outra providência para

a inscrição no CAR, mas é conveniente que cada povo e comunidade verifiquem se sua terra foi realmente inscrita ou alguma razão burocrática ou de qualquer ordem impediu que fosse produzido o cadastro.

Diferente dos Povos Indígenas, as Comunidades Quilombolas não dispõem de um artigo destinado ao seu cadastro específico na legislação por estar representada no art. 58 da IN n.º 2 do MMA (BRASIL, 2014). Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2015) explica que, quando solicitado, compete ao INCRA realizar a inscrição das Comunidades Quilombolas no CAR, uma vez que este é o órgão responsável pelo reconhecimento e regularização territorial quilombola.

As Terras Indígenas não registradas na FUNAI, e as Comunidades Quilombolas que não estiverem registradas no INCRA, poderão solicitar apoio institucional ou de entidade habilitada para proceder à inscrição no CAR.

No caso de comunidades que desenvolvem seu modo de vida tradicional dentro de unidades de conservação como reservas extrativistas ou reservas de desenvolvimento sustentável, entre outras, devem procurar o órgão responsável pela unidade, seja o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICM-Bio) ou o órgão estadual responsável.

O CAR para povos e comunidades tradicionais possui algumas diferenças com relação ao cadastro de outras áreas. Por serem detentores de um conceito territorial distinto da visão apenas mercantil, existiram diversas dificuldades para a efetiva inclusão destes grupos no CAR, considerando que esta realidade territorial coletiva e suas especificidades não foram levadas em conta pelos órgãos oficiais, o que só viria a ocorrer, e, mesmo assim, de forma insuficiente, após diversas contestações apresentadas por estes grupos.

Tais demandas fizeram com que o Ministério do Meio Ambiente tivesse a necessidade de readequar sua política para estes grupos, chegando a publicar uma cartilha denominada “Cadastro Ambiental Rural para Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais”, em que absorveu, ao menos, parcialmente, as demandas por reconhecimento das especificidades territoriais. Nesta cartilha são detalhados os procedimentos do CAR e citadas quatro diferenças no cadastro, como: a possibilidade de incluir várias comunidades; não deve ser feito de maneira individual, pois se trata de terras de uso coletivo; as exigências de proteção ambiental menos rígidas do que imóveis médios ou grandes e é gratuito.

Além do supramencionado, a cartilha explica que dentro do SICAR existe um módulo específico para a realização do cadastro de Povos e Comunidades Tradicionais, que tenta atender a realidade destes. Desse modo, a entidade representativa ou órgão das comunidades deve solicitar um *link* de acesso ao módulo específico do órgão ambiental responsável, para que só depois possa informar o que for necessário.

Neste caminho, a referida cartilha indica as informações necessárias no momento do cadastro, como: identificação da comunidade e associação (se houver), documentos que comprovem a propriedade ou posse (se houver), um mapa indicando os limites do território coletivo, as áreas de preservação permanente, as áreas de mata que formam a reserva legal e as áreas de uso consolidado (roças, pastos, construções).

Comunidades que não possuem processo de regularização fundiária concluído não possuem impedimento para realizar o CAR, o que foi um importante avanço, posto que a titulação de territórios tradicionais tem caráter declaratório e não constitutivo, não sendo cabível, portanto, o impedimento de inclusão destes territórios em razão da ausência de titulação oficial. Restou a exi-

gência de comprovação de presença no território. Caso não haja um documento oficial de propriedade ou posse, pode ser apresentada uma autodeclaração (por exemplo, da associação que representa a comunidade).

Apesar da tentativa de mostrar uma simplificação na política de implementação do CAR pelo Ministério do Meio Ambiente, o sistema é cercado de falhas e soluções que não são tão simples como pretendem ser demonstradas.

Conforme foi elucidado, o início do cadastro do CAR para Povos e Comunidades Tradicionais está interligado a um registro e/ou comunicação com entidade representativa ou órgão responsável. Como sabido, povos indígenas que estiverem com suas terras cadastradas na FUNAI, estarão automaticamente inscritos no CAR. Caso não estejam, deverá ser solicitado ao órgão o devido cadastro. Já quilombolas, poderão solicitar o auxílio para inscrição do CAR ao INCRA, ou este poderá realizá-lo quando possuir dados cartográficos suficientes para concretizar o cadastro, como afirma Carlos Frederico Marés de Souza Filho (2015, p. 80):

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

A legislação, ao propor tais condições acima apresentadas, não observou as reais condições em que indígenas e quilombolas vivem e as suas relações com órgãos ou entidades representativas.

Uma das características de comunidades tradicionais é que na maioria dos casos estas se localizam em lugares distantes e com dificuldades de deslocamento, o que pode tornar ainda mais difícil saber sobre o CAR de suas áreas, pois os órgãos ou entidades

representativas nem sempre estão localizadas nas proximidades ou dando a devida atenção ao assunto. Além de olvidar os muitos conflitos que existem com esses órgãos, posto que, muitas vezes, a titulação não fora concluída por falha na atuação do poder público.

A realidade de outras comunidades tradicionais, a exemplo as populações reconhecidas como de Reserva Extrativista ou de Desenvolvimento Sustentável, deve ter o mesmo tratamento que indígenas e comunidades quilombolas, mas tendo como órgão representativo o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

Acontece que a universalidade de comunidades tradicionais de Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável não é correspondente ao número reconhecido pelo ICMbio, o que torna o cadastro dessas comunidades tão difícil quanto o de indígenas e quilombolas, tendo em vista que estas, mesmo não estando registradas em seus órgãos representativos, ainda, sim, poderão procurá-los para que sejam auxiliados em sua inscrição do CAR. Já as comunidades que deveriam ser apoiadas pelo ICMbio, mas que não são reconhecidas, se quer tem acesso às informações de registros no CAR por não possuírem um agente apto para tal função. Tornando o acesso à informação e à comunicação com o seu possível representante inexistente:

A diferença entre estas populações e os indígenas e quilombolas é que os indígenas, mesmo sem a terra demarcada, podem recorrer à FUNAI para proceder o Cadastro, ainda que se estabeleça um conflito pela negativa da FUNAI, assim também os quilombolas em relação ao INCRA. As demais populações tradicionais, porém, nem mesmo um interlocutor adequado tem, porque tem que se remeter diretamente às instâncias estaduais do CAR, que, em geral, não tem nem familiaridade nem disposição para tratar deste assunto. Daí a questão: quem providenciará o Cadastro destas populações? Ou quem estará encarregado de reconhecer e incluir estas terras no CAR? (SOUZA FILHO, 2015, p. 83).

Destarte, a primeira dificuldade que a legislação propõe é justamente o início do procedimento para o registro do CAR, o empecilho que logo de início mostra que a realidade de contato, registro de dados não corresponde à realidade de comunidades tradicionais e àqueles que os representam.

Outro fato relevante é que mesmo não podendo ser feito o CAR individual em territórios coletivos, isso, muitas vezes, tem se concretizado e até com incentivo de órgãos oficiais.

O registro de áreas de maneira individual é realizado em nome do proprietário ou posseiro. Já no registro coletivo, o cadastro é realizado em nome da associação que representa a comunidade, dessa maneira abrangendo todo o território que a comunidade compartilha. Tal situação é preocupante, conforme explica o ISA, que ao não considerar toda a área do território, o registro individual traz como riscos a fragmentação da comunidade e a fragilização das demandas territoriais dos povos e comunidades frente a pressões.

Outra demanda que preocupa na política de implementação do CAR para comunidades tradicionais é a sua gratuidade. Conforme já explanado no presente trabalho, um dos diferenciais no cadastro ambiental rural de povos e comunidades tradicionais é que deveria ser gratuito. Segundo o ISA, a falta de suporte técnico e atuação dos órgãos que deveriam ser responsáveis pelo cadastro das comunidades, já fez com que comunidades pagassem para não ficar de fora do SICAR.

Outro impasse dentro do CAR é o módulo disponibilizado exclusivamente para os povos e comunidades tradicionais no SICAR. Conforme já disposto, a cartilha do Ministério do Meio Ambiente afirma que existe um módulo específico no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural que facilita o acesso ao cadastro, e que este só poderá ser realizado a partir da solicitação de um

link, pelos representantes da comunidade. Todavia, não há clareza se este módulo realmente absorveu as demandas dos povos e comunidades tradicionais que apresentaram diversas propostas de alteração ao itens de inscrição, entretanto, não há transparência suficiente para se investigar se de fato foram atendidas.

Posta algumas dificuldades presentes na implementação do CAR, não sendo estas esgotadas no presente trabalho, nota-se o quanto a política proposta é inadequada à realidade de Povos e Comunidades Tradicionais, restando evidente que, ao ser idealizada, a menor das preocupações foi atender as comunidades tradicionais, uma vez que se este fosse de fato o verdadeiro objetivo, os Povos e Comunidades haviam sido consultados sobre as suas necessidades, realidades e vontades acerca dos registros de seus territórios.

O estado do Pará é reflexo do descaso na implementação do CAR para Povos e Comunidades Tradicionais, pois é um dos estados com maior número de conflitos nascidos a partir da política do cadastro ambiental, gerando, por consequência, prejuízos aos longos anos de lutas por direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais.

3 A IMPLEMENTAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL NO ESTADO DO PARÁ

O Cadastro Ambiental Rural instituído pelo Código Florestal de 2012 é ulterior ao do estado do Pará, pioneiro em sua instituição. O Pará tem usufruído dele para usos diversos, como promover a regularização fundiária dos municípios participantes do Programa Municípios Verdes (PMV) e que cumpram as metas fixadas pelo Programa, conforme definido no Decreto n.º 739/13 e em outras normas fixadas pelo Instituto de Terras do Pará (ITER-PA) (PARÁ, 2013). Outro uso, dado pelo Decreto n.º 1052 foi torná-

-lo condicionante a emissão da Guia de Transporte Animal (GTA), devendo ser comprovada de forma obrigatória a existência, válida e regular, do Cadastro Ambiental Rural (CAR-PA) do imóvel onde estiver cadastrado o rebanho, sendo a Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará (ADEPARÁ), em um sistema integrado com o da Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), a entidade pública responsável por esta averiguação (PARÁ, 2014).

No ano de 2006, o Decreto Estadual nº 2593 – expedido para alterar a redação do Decreto nº 857/04 – regulou o licenciamento ambiental de imóveis rurais, atividades agrossilvipastoris e projetos de assentamento de reforma agrária, de competência da de competência da Secretaria Executiva de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM-PA) (BRASIL, 2006).

O Decreto alhures estabeleceu a Licença de Atividade Rural (LAR), em seu artigo 2º, como forma de licenciamento ambiental de imóveis rurais e atividades agrossilvipastoris localizadas em zona rural. O primeiro requisito para a obtenção da LAR era o cadastramento do imóvel no CAR-PA; o número de matrícula do imóvel, fornecido pela SECTAM-PA, seria vinculado a este, independentemente de transferência de propriedade, posse e domínio. Os requisitos mínimos para ingressar no CAR foram estabelecidos pelo artigo 4º.

No CAR-PA constarão os dados essenciais do imóvel rural, a Área Total – AT, a Área de Preservação Permanente – APP, a Área de Reserva Legal – ARL e Área para Uso Alternativo do Solo – AUAS, além dos nomes e da qualificação dos detentores do imóvel rural, da posse ou do domínio, as coordenadas geográficas e demais dados exigidos pela legislação complementar. (PARÁ, 2006).

Além disso, O CAR-PA poderia ser emitido uma única vez para cada imóvel rural e renovado apenas em casos de alteração do dito imóvel, de acordo com o parágrafo único dos artigos 4 e 9 do Decreto Estadual 2593/06 (PARÁ, 2006).

À medida que os anos avançaram, o CAR-PA ganhou mais força legislativa. Quase dois anos mais tarde, expediu-se o Decreto Estadual n.º 1148/08 que o tornou um dos instrumentos da Política Estadual de Florestas e do Meio Ambiente, obriga o cadastro de todo imóvel rural localizado no Estado do Pará, mesmo aquele que não exerça qualquer atividade rural economicamente produtiva. Por conseguinte, tornou qualquer imóvel rural que não estiver inscrito no CAR-PA, será considerado irregular ambientalmente, estando sujeito às sanções administrativas, penais e civis (PARÁ, 2008).

Em 2015, o CAR no Pará passou por mais uma mudança, dessa vez com relação ao seu sistema de registros. Por já possuir o CAR antes do Código Florestal de 2012, o Pará possuía sistema próprio, chamado Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (SIMLAM), caracterizado como um sistema público de informações. No entanto, em 2015, Portaria n.º 862 de 02 de julho de 2015, publicada no Diário Oficial do Estado do Pará em 06 de julho de 2015, designou uma comissão técnica para a realização da migração dos dados do SIMLAM para o SICAR (PARÁ, 2015). Tal migração ainda se encontra em andamento.

Apesar de todo o seu pioneirismo na prática do Cadastro Ambiental Rural e das várias evoluções em sua legislação para o aprimoramento dele, o estado do Pará possui um dos maiores índices de problemas decorrentes da política de implementação do CAR.

A abordagem de tais problemas se debruçará nas análises de pesquisas realizadas pela Agência Pública - agência de jornalismo investigativo sem fins lucrativos do Brasil e pelo Instituto Socioambiental (ISA).

Os dados analisados pela Agência Pública tomaram por base uma amostra de 95% da área de registros do CAR no Pará

colhidos até 2016, o que corresponde a uma área de 52 milhões de hectares no estado. A instituição, ao analisar tal situação, detectou que cerca de 600 mil hectares de reserva legal deveriam ser recompostos, tendo em vista que são áreas que deveriam ser preservadas (BARROS; BARCELOS, 2016).

As pesquisas também concluíram que o Pará possui um dos maiores índices de sobreposições existentes no Cadastro Ambiental Rural (BARROS; BARCELOS, 2016). Segundo o ISA, o SICAR aponta a existência de cerca de 15 milhões de hectares que estão cadastrados sobre terras indígenas e unidades de conservação, além de ser um dos estados com maior incidência de áreas sobrepostas a de povos e comunidades tradicionais. A agência pública também confirma tais dados por meio da análise de 150 mil cadastros, sendo 108 mil sobrepostos:

Dos mais de 150 mil registros do CAR paraense analisados pela Pública, ao menos 108 mil apresentam alguma sobreposição com outros imóveis rurais; no total, a reportagem identificou quase 240 mil áreas de sobreposição, que somam mais de 14 milhões de hectares. A pesquisa revela também que em 48 mil cadastros as sobreposições preenchem mais de 100% do imóvel rural, o que significa que diversos registros incidem sobre o mesmo imóvel. (BARROS; BARCELOS, 2016).

O número de sobreposições afeta diretamente os povos e comunidades tradicionais, uma vez que estes sofrem com a pressão de invasores que se utilizam do CAR para clamar os territórios dos mais variados grupos dentro desta classificação. Essa realidade se torna evidente na análise dos dados coletados - pelo menos 1.540 estão sobrepostos a terras indígenas e unidades de conservação e, destes cadastros, 20 foram devidamente analisados e aprovados pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará com a incidência sobre terras indígenas, expondo a latente

ausência de aptidão do órgão estadual na efetivação da política de implementação do Cadastro Ambiental Rural.

Reitera-se, portanto, que a política implementação do CAR para as comunidades tradicionais está pautada na pouca ou inexistente representatividade de povos e comunidades tradicionais no órgão competente. O Instituto Socioambiental, ao abordar que o CAR. não leva em conta a realidade dos povos e comunidades tradicionais, mostrou que devido à ausência do Poder Público, comunidades tradicionais, em Santarém – Pará, somente tiveram seus cadastros realizados devido à atuação do Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais.

Já em Almerim, também no Pará, o ISA relatou que comunidades tradicionais chegaram a pagar aproximadamente 4 mil reais para a realização do seu CAR, uma vez que nunca receberam nenhum suporte técnico para a concretização do CAR, o que vai de encontro à responsabilidade do Estado de realizar o cadastro e violando o direito ao CAR de forma gratuita.

Estes são alguns dos reflexos dos impasses da política de implementação do Cadastro Ambiental Rural no Pará que violam diretamente os direitos de Povos e Comunidades Tradicionais, pois se chocam com a realidade deles.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise de como o princípio da informação ambiental está diretamente relacionado com o Cadastro Ambiental Rural. Além disso, também permitiu uma pesquisa doutrinária mais específica para obter dados mais consistentes sobre as etapas do processo da política, no caso particular, de povos e comunidades tradicionais, sobretudo no estado do Pará.

De um modo geral, averiguou-se que embora haja um es-

forço legislativo por parte do Poder Público para a inclusão apropriada dos povos e comunidades tradicionais no CAR, este esforço é dotado de falhas, visto que i) deixa de observar a realidade multicultural e geográfica dos diversos povos e comunidades tradicionais que visa abarcar; ii) falta representatividade deles nas entidades da Administração Direta e Indireta competentes pela implementação da política pública.

A observância dos dois critérios descritos no parágrafo anterior cumpriria não apenas cumpriram com maior eficiência os objetivos do Cadastro Ambiental Rural, como também possibilitaria que os conflitos em ocorrência fossem resolvidos de forma menos violenta para os povos e comunidades tradicionais implicados, garantindo-lhes os direitos humanos fundamentais que lhes são resguardados.

Referências bibliográficas

BARROS, Ciro; BARCELOS, Iuri. As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural. *Agência Pública*, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>. Acesso em: 8 jul. 2018

BRASIL. *Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. R. Fac. Dir. UFG, v. 39, n.1, p. 77 - 91, jan. / jun. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 8 jul. 2018.

BRASIL. *Decreto Federal n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012*. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Brasília: Presidência

da República, 2012. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm. Acesso em: 9 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Instrução Normativa n.º 2, de 06 de maio de 2014*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente - MMA, 2014. Disponível em: http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf. Acesso em: 9 jul. 2018.

BRASIL. *Lei n.º 10.650, de 16 de abril de 2003*. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Brasília: Presidência da República: 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.650.htm. Acesso em: 9 jul. 2018.

BRASIL. *Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília: Presidência da República: 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 30 jun. 2018.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. Malheiros, 2013.

NEVES, Rafaela Sena; MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. Os princípios da participação e informação ambientais e a aplicação da Convenção de Aarhus no direito brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, v. 77/2015, p. 563 - 588, jan. - mar. 2015. Disponível em: http://www.academia.edu/18294715/OS_PRINC%C3%8DPIOS_DA_PARTICIPAC%C3%87%C3%83O_E_INFORMA%C3%87%C3%83O_AMBIENTAIS_E_A_APLICA%C3%87%C3%83O_DA_CONVEN%C3%87%C3%83O_DE_AARHUS_NO_DIREITO_BRASILEIRO. Acesso em: 30 jun. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Convenção de Aarhus*.

Disponível em: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2018.

CONVENÇÃO Americana sobre Direitos Humanos - *Pacto de San José da Costa Rica*. San José, Costa Rica: em 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 3 jul. 2018.

PARÁ. *Decreto n.º 739 de 29 de maio de 2013*. Dispõe sobre o processo especial de regularização fundiária nos municípios que atendem as metas do Programa Municípios Verdes - PMV e dá outras providências. Palácio do Governo, 2013. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=254969>. Acesso em: 7 jul. 2018.

PARÁ. *Decreto n.º 1052 de 16 de maio de 2014*. Dispõe sobre a obrigatoriedade do Cadastro Ambiental Rural - CAR-PA para a emissão da Guia de Transporte Animal no Estado do Pará - GTA e concessão de outras licenças e serviços estaduais. Palácio do Governo, 2014. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=270371>. Acesso em: 7 jul. 2018.

PARÁ. *Decreto Estadual n.º 2593 de 27 de novembro de 2006*. Governador do Estado do Pará, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo art. 135, inciso V, da Constituição Estadual, e tendo em vista o disposto nos arts. 93, 94, 95 e 96 da Lei n.º 5.887, de 9 de maio de 1995. Pará: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade, 2006. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2006/11/27/9664/>. Acesso em: 7 jul. 2018.

PARÁ. *Decreto Estadual n.º 1148 de 17 de julho de 2008*. Governadora do Estado do Pará, no uso das atribuições que lhe confere o art. 135, inciso V, da Constituição Estadual, e tendo em vista o disposto na Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a redação dada pela Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o Decreto Estadual n.º 2.593, de 27 de novembro de 2006,

a Lei n.º 6.462, de 4 de julho de 2002, e a Lei n.º 5.887, de 9 de maio de 1995. Pará: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade, 2008. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2008/07/17/9687/>. Acesso em: 7 jul. 2018.

PARÁ. *Portaria n.º 862 de 2 de julho de 2015*. Publicada no DOE 32921 de 06/07/2015. Institui a Comissão Técnica de Apoio, Acompanhamento e implementação do Sistema de Cadastro Ambiental Rural do Estado do Pará-SICAR-PA e dá outras providências. Pará: Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade, 2015. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2015/07/06/portaria-862-de-02-de-julho-de-2015-publicada-no-doe-32921-de-06072015-pag-27-e-28/>. Acesso em: 7 jul. 2018.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; SONDA, Claudia; LEMOS, Angelaine. Cadastro Ambiental Rural (Car) e Povos Tradicionais. 1. ed. Goiás: *Revista de Direito*, UFG, v. 35, p. 77-91, 2015.

CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) E TERRAS INDÍGENAS: RETRATO DA INVISIBILIZAÇÃO DOS USOS TRADICIONAIS DO TERRITÓRIO

RURAL ENVIRONMENTAL REGISTRY AND INDIGENOUS LANDS: REFLEX OF THE INVISIBILITY OF THE TRADITIONAL USES OF THE TERRITORY

Paula Máximo de Barros Pinto

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o Cadastro Ambiental Rural (CAR), introduzido no ordenamento jurídico pelo Código Florestal de 2012, em especial, no que diz respeito à inscrição das Terras Indígenas em um sistema de cadastramento único, pensado a partir da lógica da propriedade privada e individual. Percebem-se problemáticos os mecanismos de cadastramento que não consideram os modos de vida tradicionais dos povos indígenas, condição que se agrava com a exclusão dos territórios não demarcados do Sistema. Dados parciais do Cadastro publicados pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) apontam para o acirramento das disputas por terra e da violência no campo, além de demonstrar a ineficiência do CAR como instrumento de implementação de políticas públicas socioambientais. Nesse cenário, entende-se que o procedimento de inscrição das Terras Indígenas no CAR vai de encontro aos direitos originários reconhecidos aos povos indígenas pela Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Terras Indígenas. Direitos Originários. Código Florestal. Cadastro Ambiental Rural.

ABSTRACT

This paper has the purpose of analyzing the Rural Environmental Registry, created by the Forest Code of 2012, regarding the registration of the indigenous land in a unified system, that was thought from the perspective of the individual and private property. The research shows the problems on the registration mechanisms which do not include the traditional uses of the territory, as well as do not include some indigenous lands on the system. The data of the registry published by the Brazilian Forest Service

shows the intensification of land disputes and violence in the field, as well as to demonstrate the inefficiency of the Rural Environmental Registry as an instrument for public environmental policy. In that perspective, the accurate methods of registration of indigenous lands on the rural environmental registry is not compatible with the original rights recognized to the indigenous peoples in the Federal Constitution of 1988.

Keywords: *Indigenous lands. Original Rights. Forest Code. Rural Environmental Registry.*

INTRODUÇÃO

Em 2012, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff, a Lei n.º 12.651, que substituiu o Código Florestal Brasileiro de 1965, mesmo com manifestações da sociedade civil, movimentos sociais e cientistas alertando o grave retrocesso na legislação, os impactos sobre a natureza e os territórios tradicionais. Fundamentando-se no falacioso discurso da rigidez da Lei de 1965 e sua difícil aplicação, a Bancada Ruralista propôs mudanças estruturais na Lei, no sentido de flexibilizar os limites ao uso da propriedade privada da terra em detrimento da proteção à socio biodiversidade (MIRANDA, 2016).

Dentre as diversas novas previsões que merecem atenção na Lei de 2012, este trabalho se aprofundará nas relacionadas ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), que, até hoje, encontra-se em fase de implantação. O CAR é um registro público, eletrônico, de âmbito nacional, que obriga a todos os proprietários e posseiros rurais, a autodeclarar seus imóveis rurais, discriminando os componentes ambientais considerados relevantes pelo Código Florestal, tais como as áreas de preservação permanente, a reserva legal e, quando houver, a área rural consolidada. Essas informações, reunidas em um banco de dados a ser disponibilizado para consulta pública, orientarão o Poder Público na execução das políticas públicas socioambientais.

Com o objetivo de reunir em um único sistema nacional todas as informações dos imóveis rurais, serão inscritas no CAR as propriedades e posses privadas ou públicas, individuais ou coletivas, Unidades de Conservação, Assentamentos Rurais, Terras Indígenas e Quilombolas, terras e territórios dos demais povos e comunidades tradicionais. Considerando essa diversidade de sujeitos que se relacionam com as terras e territórios nas áreas rurais do Brasil, emerge o desafio de incluir todos os imóveis em um registro único considerando a diversidade sociocultural. Com um olhar mais profundo sobre o Cadastro, como será visto adiante, percebe-se o tratamento homogêneo dado aos imóveis rurais, pela ótica da propriedade privada e individual.

A Instrução Normativa n.º 02 do Ministério do Meio Ambiente, que regulamenta o Cadastro Ambiental Rural, prevê que compete à Fundação Nacional do Índio (FUNAI) tanto indicar as Terras Indígenas a serem inseridas no Sistema, quanto auxiliar os povos indígenas que tenham suas terras demarcadas a se inscreverem. E, ainda, aponta o caminho para o cadastramento de povos e comunidades tradicionais, mediante o qual os povos indígenas que não tenham suas terras demarcadas poderão adentrar no sistema (BRASIL, 2014).

A mobilização dos povos indígenas na Assembleia Constituinte de 1987 resultou em importantes dispositivos jurídicos que traduzem o reconhecimento dos direitos por eles reivindicados, que estão organizados no Título VIII, Capítulo VIII - Dos Índios. A Constituição Federal de 1988 rompe com o paradigma assimilacionista das constituições anteriores, quando admite o caráter multicultural da sociedade brasileira, e, nessa esteira, reconhece os direitos à autonomia, auto organização, autorreconhecimento étnico dos povos indígenas, que refletem na garantia do direito a viver segundo seus costumes e tradições nas terras que tradicionalmente ocupam (ARAUJO, 2018, p. 116).

O direito à terra é central da luta dos povos tradicionais, na medida em que é na relação com o território que se garante a reprodução cultural, a partir de seu uso segundo seus costumes e tradições. A Constituição assim as reconhece, ao estabelecer um regime jurídico diferenciado para as Terra Indígenas, definindo-as como bens da União Federal, inalienáveis e indisponíveis, e destinadas à posse permanente e ao usufruto exclusivo da coletividade que tradicionalmente as ocupa (BRASIL, 2016).

O direito dos povos indígenas sobre as terras tradicionalmente ocupadas possui caráter originário, em razão de prerrogativa histórica de relação com o território. O reconhecimento desse caráter nada mais foi do que tornar constitucional o instituto do Indigenato, o qual entende a natureza primária e congênita do direito dos povos à terra. O Estatuto do Índio assegura que o direito dos povos à terra precede o reconhecimento formal do Estado, isto é, independe da demarcação administrativa pelo órgão indigenista (art. 25 , Lei n.º 6.001/1973).

Neste cenário, o presente trabalho pretende relacionar os instrumentos de inscrição das Terras Indígenas no CAR com os demais instrumentos jurídicos constitucionais e infraconstitucionais que também estabelecem parâmetros da relação do Estado com os povos indígenas. E, a partir disso, discutir possíveis incompatibilidades entre a norma que regulamenta o cadastro com institutos jurídicos anteriores.

1 O CÓDIGO FLORESTAL E O CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)

O processo de alteração do Código Florestal de 1965, que culminou na sua revogação e promulgação da Lei n.º 12.651/2012, teve início com demandas de setores do agronegócio para flexibilização da proteção ambiental em benefício da produção agrícola e pecuária de larga escala. Os representantes desse setor no

Congresso Nacional se fundamentavam na situação irregular dos proprietários rurais em relação à legislação de 1965, para encaminhar saída no sentido da redução da proteção à natureza, a fim de que a legislação se adequasse às suas práticas irregulares, que passariam a estar em situação regular diante das políticas públicas para o campo. Isso se torna evidente com a argumentação, à época, de que 90% dos proprietários rurais não cumpriam com o Código Florestal até então em vigor (Lei n.º 4.771/1965) (SALOMON, 2011), os quais foram beneficiados com as mudanças implementadas pela Lei de 2012.

Em decorrência do processo legislativo controverso, logo que aprovada, a Lei foi objeto de quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937) e uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 42), julgadas pelo Supremo Tribunal Federal em fevereiro de 2018. Os dispositivos questionados foram declarados, em sua maioria, constitucionais, a alguns foi atribuída interpretação conforme a Constituição e poucos foram declarados inconstitucionais (BRASIL, 2018)¹⁶⁹.

Para o presente trabalho, importa analisar determinados institutos do Código Florestal, quais sejam a Reserva Legal, Áreas de Preservação Permanente e Áreas Rurais Consolidadas, a fim de entender a lógica que permeou as alterações trazidas em 2012, bem como as possíveis violações aos direitos territoriais dos povos indígenas com a inscrição de suas terras no CAR.

A Reserva Legal é a área localizada no interior da propriedade ou posse rural com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais e auxiliar a conserva-

169 INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **O novo Código Florestal e o placar completo do julgamento.** 2018. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/5mar_isa_port.pdf Acesso em: 8 nov. 2021.

ção ambiental (art. 3º, inc. III, Lei n.º 12.651/12) (BRASIL, 2012), ou seja, todo o imóvel rural deve destinar percentual mínimo de vegetação nativa para os usos restritos que a legislação estabelece. A revisão do Código Florestal reduziu os parâmetros de preservação da Reserva Legal em relação à legislação de 1965, uma vez que, embora tenha mantido os percentuais mínimos anteriormente colocados, estabeleceu diversas circunstâncias nas quais a manutenção ou a recuperação da Reserva Legal é flexibilizada ou até dispensada. Tais como nos municípios localizados na Amazônia Legal que tiverem mais de 50% da área ocupada por Unidade de Conservação e Terras Indígenas, o Poder Público poderá reduzir a Reserva Legal em até 50% para fins de recomposição (art. 12, §4º, Lei n.º 12.651/12), o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo da Reserva Legal (art. 15, Lei n.º 12.651/12), entre outras (BRASIL, 2012).

Já as Áreas de Preservação Permanente são áreas protegidas (cobertas ou não por vegetação nativa) com a função ambiental de preservar recursos ambientais específicos, como a biodiversidade e a água, bem como assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, inc. IV, Lei n.º 12.651/12) (BRASIL, 2012). Assim, o Código, nos incisos do artigo 4º, estipula onze áreas consideradas de preservação permanente em zonas urbanas e rurais, como as matas ciliares, topos de morro, manguezais, entre outros. Alguns parâmetros de proteção dessas áreas, assim como critérios técnicos para sua definição, também foram reduzidos com as mudanças promovidas pelo código (BRASIL, 2012).

Por último, importa maior atenção ao instituto da Área Rural Consolidada, introduzido no ordenamento jurídico com as mudanças de 2012, que consolida o desmatamento em imóveis rurais que apresentassem ocupação antrópica (construções ou atividades agrossilvipastoris) até julho de 2008, em áreas que o Código

Florestal de 1965 vedava a supressão de vegetação (art. 2º, inc. IV, Lei n.º 12.651/12) (BRASIL, 2012). A consequência disso é que os proprietários ou possuidores desses imóveis passam a ter um regime jurídico de recuperação da área degradada mais brando do que o previsto na legislação anterior e também menos rígido se comparado aos proprietários que cumpriam a Lei florestal.

Em estudo realizado pelo Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola - IMAFLORA (GUIDOTTI *et al.*, 2017), estima-se que a flexibilização da recuperação das APPs e das Reservas Legais tem como consequência a anistia de aproximadamente 41 milhões de hectares de vegetação de passivo ambiental, sendo 36,5 milhões a título de Reserva Legal e 4,5 de APP. Verificou-se, ainda, que os grandes imóveis representam 59% das áreas com déficit de RL ou APP, enquanto os pequenos (com área inferior a quatro módulos fiscais) possuem 6% das áreas deficitárias (GUIDOTTI *et al.*, 2017).

Em sentido contrário à redução da proteção ambiental apresentada pela Lei, o Código Florestal introduziu o Cadastro Ambiental Rural (CAR) à nível nacional com o objetivo de controlar e fiscalizar o desmatamento, bem como contribuir para a elaboração de políticas públicas ambientais. O CAR é um registro público eletrônico nacional que reúne as informações dos imóveis rurais, isso significa que nele serão inscritas as propriedades e posses individuais e coletivas, as terras indígenas, quilombolas e demais povos tradicionais, as unidades de conservação e os assentamentos rurais. Com o objetivo de viabilizar a aplicação da legislação florestal, os imóveis são inscritos de forma a discriminar as informações ambientais consideradas relevantes pelo Código Florestal, como a reserva legal, áreas de preservação permanente e áreas rurais consolidadas.

O CAR é autodeclaratório, atribuindo aos proprietários, posseiros e órgãos responsáveis a inscrição dos imóveis no Sistema de

Cadastramento Ambiental Rural (SICAR). As informações declaradas serão posteriormente verificadas pelos órgãos ambientais estaduais; no entanto, a inscrição no cadastro apresenta efeitos imediatos para fins de obtenção de crédito rural (art. 78-A, Lei n.º 12.651/2012) (BRASIL, 2012), ingresso no Programa de Recuperação Ambiental (PRA) (art. 59, § 2º, Lei n.º 12.651/2012) (BRASIL, 2012) e a possibilidade de geração de Cotas de Reserva Ambiental (CRA).

O Código Florestal estabeleceu prazo de um ano para o cadastramento dos imóveis a partir da implantação do SICAR, que só foi regulamentado pelo Decreto 8.235/2014 (BRASIL, 2014). Findo o prazo, um número considerável de imóveis rurais não havia sido inscrito no sistema, razão pela qual a data limite da inscrição foi prorrogada quatro vezes. A última alteração, por meio da Lei n.º 13.887/19 (resultado da conversão da Medida Provisória 867/18), retirou o prazo para a inscrição dos imóveis no cadastro, embora tenha mantido a inscrição como condição necessária para a adesão ao Programa de Recuperação Ambiental (PRA) (BRASIL, 2019).

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) é o órgão responsável pelo processamento e divulgação dos dados de natureza pública dos imóveis então cadastrados¹⁷⁰. Periodicamente, o SFB emite Boletins Informativos com a situação cadastral dos imóveis, esses dados revelam falhas na estrutura de cadastramento e, principalmente, expõem os históricos conflitos fundiários no Brasil. Em Boletim Informativo de novembro de 2019 (BRASIL, 2019), o SFB apontou que a área correspondente à soma dos imóveis rurais passíveis de inclusão no CAR é de 397.836.864 hectares, ou seja, caso

170 Importante destacar que por meio da Medida Provisória 870/19, convertida na Lei n.º 13.844/19, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) passou a integrar a estrutura do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), anteriormente, o órgão era vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). BRASIL. *Lei Federal n.º 13.844, de 18 junho de 2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm. Acesso em: 08 nov. 2021.

todos os imóveis fossem inscritos, resultaria nesse número. Contudo, a realidade do cadastramento é complexa, dados do SFB de 2021, relativos aos imóveis inscritos até 31 de dezembro de 2020, apontam que a área cadastrada até então chega a 539.327.533,1 hectares, ou seja, quase duas vezes a área possível (BRASIL, 2021). Esse cenário decorre da sobreposição entre os imóveis autodeclarados, isto é, quando dois ou mais proprietários e/ou posseiros declaram simultaneamente a área como de sua propriedade ou posse.

Tendo isso em vista, importa considerar que serão inscritas no CAR as propriedades e posses individuais e coletivas, Unidades de Conservação, assentamentos rurais, Terras Indígenas, Quilombolas e das demais populações tradicionais, e, nesse sentido, a sobreposição dos dados cadastrais desvelam a desigualdade da correlação de forças entre esses grupos e sujeitos. Isso fica demonstrado nos dados do próprio SICAR (atualizados em setembro de 2021), quando expõe que 12.284.110 hectares das áreas declaradas (6.784 imóveis) estão sobrepostos às Terras Indígenas (BRASIL, 2021)¹⁷¹. Cabe destacar, ainda, que esse número diz respeito às terras indígenas reconhecidas pelo Estado (já tituladas), desconsiderando as terras reivindicadas, ainda mais vulneráveis à lógica do CAR.

Acompanhamos nos últimos anos uma escalada de aumento da violência no campo decorrente de conflitos fundiários¹⁷², os

171 O art. 51, inc. II, alínea c, da IN n.º 2/MMA, prevê que se constatada sobreposição do imóvel cadastrado com Terras Indígenas, Unidades de Conservação e demais Terras da União a situação cadastral ficará pendente.

172 Levantamento da Comissão Pastoral da Terra (CPT) aponta o aumento do número de ocorrência de conflitos por terra em 2020, somando um total de 1.576 ocorrências, o maior número desde 1985, 25% superior a 2019 e 57,6% em relação a 2018. COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo Brasil 2020*. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino - Goiânia. CPT Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/conflitos-no-campo-brasil>. Acesso em: 8 nov.2021.

quais ficam ocultos na lógica do CAR, uma vez que a autodeclaração das terras no sistema eletrônico cria “territórios virtuais” socioambientalmente certificados, a despeito dos conflitos reais (GRUPO CARTA DE BELÉM, p. 06, *on-line*).

Além disso, os dados de sobreposição de imóveis inscritos no sistema somados à ausência de checagem e fiscalização do poder público demonstram a ineficiência do cadastro como instrumento de efetivação de política ambiental e, no mesmo sentido, apontam para a preocupação com o uso do cadastro como prova para a expropriação privada dos territórios coletivos em ações possessórias. Apesar do Código Florestal prever expressamente que o cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento de direito de propriedade ou posse (art. 29, §2º Lei n.º 12.651/12) (BRASIL, 2012), não é o que se tem demonstrado na realidade¹⁷³.

2 AS REGRAS E O PROCEDIMENTO PARA INSCRIÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS NO CAR

Conforme dito, serão inscritas no CAR as propriedades e posses rurais individuais ou coletivas, públicas ou privadas, Unidades de Conservação, assentamentos rurais, Terras Indígenas, Quilombolas e demais populações tradicionais, assim, considerando as diversas maneiras que esses sujeitos e grupos se relacionam com suas terras e territórios, é indispensável o reconhecimento de distintas finalidades de suas inscrições no cadastro. Nesse sentido, a Instrução Normativa n.º 2/MMA prevê procedimento geral e específico para a averbação das informações no CAR de acordo

173 Sobre a utilização do CAR como instrumento de regularização fundiária ver: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Tentativas de regularizar terras com o CAR causa polêmica*. 2017. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/tentativa-de-regularizar-terras-com-car-causa-polemica> Acesso em: 08 nov.2021.

com as particularidades de cada terra e território (BRASIL, 2014). Contudo, pretende-se demonstrar que, ainda que diferenciado, o cadastramento das Terras Indígenas não está em consonância com os direitos territoriais reconhecidos pela Constituição Federal.

O cadastramento das propriedades e posses rurais individuais tem como fundamento o controle e monitoramento do desmatamento, tendo em vista a relação historicamente predatória com a terra, para tanto, são discriminadas as áreas de proteção ambiental e as áreas de uso alternativo. Nesse sentido, Souza afirma que o “CAR, portanto, tem a lógica da propriedade privada: cada propriedade deve cadastrar o perímetro e, internamente, as áreas de preservação permanente e indicar onde estão os 20% de reserva legal; o resto da área deve ser área de produção, desmatada e plantada” (2016, p. 9).

Por outro lado, a inscrição das terras indígenas tem sua razão de ser fundada na manutenção do território como indígena, uma vez que a Constituição reconhece o uso segundo seus costumes e tradições (art. 231, CF/88). Ou seja, o objetivo aqui é a proteção integral do território para a manutenção da cultura de seu povo, o que se distingue da propriedade privada individual, que visa a preservação de fragmentos da terra e permite o uso alternativo na outra parcela. A incidência dos instrumentos do Código Florestal, próprios para propriedades individuais, sobre territórios coletivos representam limitações nas formas de uso tradicional. Portanto, defendemos que não sejam declaradas demarcações internas (como APP e RL) no CAR das Terras Indígenas (SOUZA FILHO e ROSITO, 2016, p. 23).

A Instrução Normativa n.º 2 do Ministério do Meio Ambiente estabelece que o cadastramento das Terras Indígenas se dará de forma automática a partir do momento em que a FUNAI as indicar (art. 59, IN n.º 2/MMA/2014) acrescentando-se a possibilidade dos povos solicitarem apoio institucional caso julguem necessário (art. 30, IN n.º 2/MMA/2014) (BRASIL, 2014).

A FUNAI entende que “todas as terras indígenas que tiveram seu Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) publicados pela Funai (ou seja, a partir da fase de delimitação) já estão inseridas no CAR” (BRASIL, 2016), e que as terras reivindicadas e áreas em estudo seriam inscritas no cadastro por meio do Módulo de Cadastro de Povos e Comunidades Tradicionais mediante apoio dos órgãos ambientais estaduais. A inscrição unicamente das terras ora delimitadas implica invisibilização da reivindicação de centenas de povos indígenas pelo reconhecimento de suas terras pelo Estado, principalmente, ao considerarmos que o órgão indigenista insiste em caminhar em sentido contrário aos interesses dos povos, com a constante redução da demarcação das Terras Indígenas ao longo dos anos¹⁷⁴.

Um dos pontos questionados pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas contra o Código Florestal foi a equiparação das Terras Indígenas demarcadas e de territórios de Comunidades Tradicionais titulados às propriedades e posses rurais de até quatro módulos fiscais (art. 3º, parágrafo único, Lei n.º 12.651/12) (BRASIL, 2012), estendendo-se os efeitos do Código Florestal para esses povos e comunidades. Em julgamento, o STF decidiu por uma interpretação abrangente do dispositivo, ao entender que as terras indígenas ainda não demarcadas e os territórios de comunidades

174 Em levantamento de dados feito pelo Instituto Socioambiental, constatou-se que o governo Fernando Henrique (1995-2002) homologou 118 Terras Indígenas, já Lula (2003-2010) homologou 81, enquanto Dilma (2011-2016) o fez 26 vezes e Michel Temer (2016-2017) homologou 02. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Com pior desempenho em demarcações desde 1985, Temer tem quatro Terras Indígenas para homologar*. 2018. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/com-pior-desempenho-em-demarcacoes-desde-1985-temer-tem-quatro-terras-indigenas-para-homologar> Acesso em: 8 nov. 2021. O governo Jair Bolsonaro não demarcou nenhuma Terra Indígena. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/epoca/guilherme-amado/bolsonaro-nao-demarcou-nenhuma-terra-indigena-em-dois-anos-24809999>. Acesso em: 10 nov. 2021.

tradicionais ainda não titulados devem ser igualmente considerados pelo Código Florestal (BRASIL, 2018). Isso significa que todas as terras indígenas devem ser inscritas no CAR (incluindo as que estejam em processo de demarcação), contudo, na prática, a grande maioria dos órgãos ambientais estaduais e a FUNAI vêm descumprindo a decisão (GRUPO CARTA DE BELÉM, 2018, *on-line*).

Desconsiderando os diferentes objetivos de cadastramento das Terras Indígenas e propriedades ou posses individuais, a legislação as equipara quando estabelece que ambas deverão indicar igualmente no cadastro a área do imóvel, as áreas de preservação permanente, reserva legal, servidões administrativas, áreas consolidadas e as áreas de uso restrito (art. 14, inciso III, IN n.º 2/MMA/2014) (BRASIL, 2014).

Além disso, o cenário se agrava com a possibilidade de fiscalização das Terras Indígenas pelos órgãos ambientais, uma vez que, declaradas as áreas de preservação permanente e reserva legal, seu uso fica restrito às limitações impostas pelo Código Florestal. A regulamentação do CAR tanto opera nessa lógica que prevê os procedimentos de regularização de passivos ambientais em Terras Indígenas, e, inclusive, mais uma vez, as equipara aos imóveis individuais destinados à agricultura familiar¹⁷⁵.

No que tange à compatibilidade do uso tradicional do território pelos povos indígenas com a preservação do meio ambiente,

175 Art. 60. Para efeito da inscrição no CAR e de eventuais passivos ambientais sobre APP's localizadas em terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território serão considerados como critérios de regularização ambiental os dispositivos adotados para a pequena posse ou propriedade rural da agricultura familiar, previstos nos arts. 61-A, 61-B e 61-C da Lei n.º 12.651, de 2012 com os benefícios e obrigações estabelecidos para imóveis rurais de 4 (quatro) módulos fiscais. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Instrução Normativa n.º 02, 05 de maio de 2014*. Disponível em: http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf Acesso em: 8 nov.2021.

cabe destacar o acórdão do STF no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (Pet. 3.388-4/RR) (BRASIL, 2013), que, quando questionado quanto à possibilidade de sobreposição de Terras Indígenas a Unidades de Conservação, decidiu pelo caráter de dupla afetação da Terra Indígena. Eloy Amado (2011) entende que dupla afetação decorre da destinação da Terra à manutenção dos modos de vida dos povos indígenas, os quais estão intimamente associados à preservação socioambiental, “visto que os povos indígenas sempre estiveram comprometidos na luta para proteger o meio ambiente e seus recursos naturais” (ELOY AMADO, 2011, p. 13) e seu conteúdo constitucional se dá a partir de uma leitura integrada dos dispositivos que tratam dos direitos culturais e ambientais (art. 215, 216 e 231, CRFB/1988).

Esse cenário coloca em questão a competência para a administração da área, uma vez que, em se tratando de Unidade de Conservação, a gestão cabe ao Instituto Chico Mendes de Preservação Ambiental¹⁷⁶, e as Terras Indígenas são geridas pelo povo com apoio institucional da FUNAI. Sobre isso, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) entende que “o que não pode acontecer é a sobreposição de competências e responsabilidades sobre o mesmo objeto, visto que, em primeiro lugar, deve-se respeitar a forma de organização da comunidade, bem como seus usos e costumes” (APIB, 2018, *on-line*). Tendo isso em vista, deve-se pensar a aplicação do Código Florestal nas Terras Indígenas sob a lente da dupla afetação, entendendo a compatibilidade dos usos tradicionais com a preservação do meio ambiente.

176 Em abril de 2019, o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, nomeou quatro militares para os cargos de direção do órgão ambiental (ICMBIO). Após demissões, Salles anuncia militares para diretorias do ICMBio. *Valor Econômico*, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/6224293/apos-demissoes-salles-anuncia-militares-para-diretorias-do-icmbio> Acesso em: 8 nov. 2021.

3 OS DIREITOS ORIGINÁRIOS DOS POVOS INDÍGENAS SOBRE AS TERRAS QUE TRADICIONALMENTE OCUPAM

O reconhecimento das terras indígenas pelo Estado é objeto central de reivindicação dos povos indígenas, isso porque a ausência do território com o qual o povo se identifica implica perda de suas referências culturais. Viveiros de Castro afirma que “ser indígena é como ter referência primordial a relação com a terra em que nasceu ou onde se estabeleceu para fazer vida. (...) A terra é o corpo dos índios, os índios são parte do corpo da Terra” (2016, *on-line*).

A Constituição Federal reconhece aos povos indígenas o direito de posse permanente e usufruto exclusivo das terras que tradicionalmente ocupam. A Terra Indígena é propriedade da União Federal (artigo 20, XI, CF/88) (BRASIL, 2016) e destinada à posse permanente e ao usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos pelo povo que nela habita. A vinculação das terras indígenas à União tem como objetivo atribuir a esta a responsabilidade de preservá-las e mantê-las como indígena, assim, garantindo os direitos dos povos sobre elas (SILVA, 2017, p. 873). Em decorrência disso, as terras são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis, isto é, cabe unicamente ao povo que nela habita seu uso segundo seus costumes e tradições.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os direitos dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam são de caráter originário, isto é, não dizem respeito a um direito adquirido por meio da lei, mas a um direito anterior à própria lei, e é por ela apenas reconhecido (BRASIL, 2016). A Constituição nada mais fez do que reconhecer uma condição histórica da relação dos índios com as terras nas Américas, que é anterior à colonização europeia e à imposição de outras relações sociojurídicas aos que aqui habitavam.

Contudo, a Constituição não foi o primeiro instrumento jurídico a reconhecer tal condição. Ela apenas consolida o Instituto do Indigenato, que aparece pela primeira vez no Alvará Régio de 1 de abril de 1680 ao declarar os índios “primários e naturais senhores das terras”. Em um contexto de concessão das terras por meio das sesmarias, assegurava-se o direito originário dos índios em relação às terras concedidas (CUNHA, 1987, p. 59).

O Indigenato não foi objeto de revogação por nenhum instrumento jurídico posterior; pelo contrário, foi diversas vezes reafirmado ao longo da história brasileira. Os institutos do direito que trataram da relação do Estado com as Terras Indígenas passaram por diversas transformações no que tange a sua forma, mas não quanto ao seu conteúdo. Este conteúdo diz respeito à circunstância histórica de ocupação da terra, que se traduz em um direito próprio sobre elas, distinto do estabelecido para as relações de propriedade da Colônia, do Império e da República (SOUZA FILHO, 2012).

De acordo com Silva, os institutos jurídicos estabelecidos para as terras indígenas são orientados pelo indigenato, que é “fonte primária e congênita da posse territorial” (2017, p. 876). E, por isso, a posse atribuída aos indígenas é distinta da posse civil. Isto significa que a posse de natureza indígena não se dá pela simples ocupação, tendo em vista que para se adquirir o título de posse no direito civil, é necessário o cumprimento de requisitos que atribuam legitimidade à ocupação. O que não faz sentido em se tratando de terra indígena, na medida em que esta posse não carece de legitimação, se considerarmos seu caráter congênito fundado no indigenato. Para o direito civil, a ocupação somada ao cumprimento dos requisitos resultaria em um título de posse adquirido, diferentemente do que ocorre sobre a posse indígena, que se estabelece a partir de uma relação primária e única com a terra (SILVA, 2017, p. 876).

No que tange à ocupação tradicional, importa perceber que este caráter não diz respeito a uma condição temporal de permanência no território, mas à forma de se relacionar com ele segundo seus usos e costumes (SILVA, 2017, p. 874).

Considerando-se, sobretudo, o caráter heterogêneo das culturas dos povos indígenas, que impede o estabelecimento de critérios prévios sobre a compreensão do que seja um modo de vida tradicional. Importa reconhecer que a ocupação tradicional não é estática, pelo contrário, decorre da reprodução cultural dos povos, tendo em vista que esta se reproduz conjuntamente à identidade cultural. Por tradicionalmente ocupada, § 2º do artigo 231 da CRFB/88 (BRASIL, 2016) estabelece condições simultaneamente importantes, quais sejam: as terras habitadas pelos povos em caráter permanente, as destinadas às suas atividades produtivas, as destinadas à preservação dos recursos naturais necessários a seu bem-estar e sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

O artigo 231, § 2º, da CRFB/88 (BRASIL, 2016) dispõe que as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente. Sobre isso, é importante perceber que o caráter permanente não se assenta em algum pressuposto do passado de ocupação do território (SILVA, 2017, p. 877). Isso representaria um enorme descolamento da realidade dos conflitos territoriais em que os povos indígenas no Brasil são constantemente submetidos, seja por deslocamentos promovidos pelo Poder Público, desde a política dos aldeamentos, até a instalação dos grandes projetos de desenvolvimento, somando-se aos conflitos provocados pela grilagem de terras.

A ideia por trás da posse permanente se situa em uma garantia futura (SILVA, 2017 p. 877), que ganha sentido com uma leitura conjunta do direito originário e da previsão de inalienabilidade e indisponibilidade das terras indígenas, tendo em vista que

a posse indígena é anterior ao seu reconhecimento pelo direito, e não é passível de apropriação ou transferência para particulares, sendo destinadas aos indígenas de forma permanente.

A fixação do direito originário a partir das dinâmicas socioculturais tradicionais estabelecidas pelos povos com seus territórios era o paradigma vigente no ordenamento jurídico até o julgamento do caso referente à Terra Indígena Raposa Serra do Sol pelo Supremo Tribunal Federal. O Acórdão da segunda turma do STF fixa a data da promulgação da Constituição Federal (05 de outubro de 1988) como marco temporal para o reconhecimento do direito originário, isto é, para fins de vinculação dos direitos reconhecidos aos povos indígenas, que necessariamente teriam que ocupar suas terras em 5 de outubro de 1988 (BRASIL, 2013).

Dentre as diversas questões controversas na decisão do STF, importa trazer luz à interpretação paradoxal proposta pelos Ministros no que tange à fixação do marco temporal na data de promulgação da Constituição, quando ela própria expressamente *reconhece* os direitos originários dos povos indígenas. E, assim o faz, pois assume que estes já existiam antes dela mesma. E, por isso, a Constituição não estabelece requisitos temporais, e sim tradicionais, a partir da vivência de cada povo em seu território (ELOY AMADO, 2017, *on-line*). A decisão, que inicialmente foi proferida de forma não vinculante a outros casos análogos, assim se tornou quando Michel Temer aprovou o Parecer da Advocacia-Geral da União (Parecer n.º 001/2017/GAB/CGU/AGU) (BRASIL, 2013).

A aplicação da tese do marco temporal para a demarcação das Terras Indígenas está em discussão no Supremo Tribunal Federal, com o reconhecimento da repercussão geral do Recurso Extraordinário nº 1.017.365 (BRASIL, 2019). Em decisão liminar nos autos do RE, o Ministro Relator Edson Fachin suspendeu o Parecer 001/2017 da AGU, até o final do julgamento do mérito da Ação. O

juízo do RE teve início em 1º de setembro de 2021, o voto do Relator rejeitou a tese do marco temporal, afirmando que “Entender-se que a Constituição solidificou a questão ao eleger um marco temporal objetivo para a atribuição do direito fundamental a grupo étnico significa fechar-lhes uma vez mais a porta para o exercício completo e digno de todos os direitos inerentes à cidadania” (BRASIL, 2021). Na sequência, o Ministro Nunes Marques proferiu voto contra os direitos dos povos indígenas. Em 15 de setembro de 2021, o Ministro Alexandre de Moraes pediu vistas do processo, suspendendo o julgamento. Após pressão dos povos e movimentos indígenas, o Ministro devolveu o processo para julgamento, que está pendente de inclusão na pauta para colhimentos dos demais votos.

O direito à posse permanente dos povos indígenas também está assegurado no Estatuto do Índio (Lei n.º 6.001 de 1973) (BRASIL, 1973), que dispõe sobre a situação jurídica dos índios no Brasil e sobre as diretrizes estatais estabelecidas para relação desses povos com o Estado Nacional. De acordo com o artigo 25¹⁷⁷, entende-se que o direito à posse permanente garantido pela Constituição independe de sua demarcação pelo órgão de assistência ao índio. Condição essa que tem como base a natureza jurídica da posse indígena que, como visto acima, se assenta no indigenato.

Diante desse cenário, importa trazer de volta à discussão os instrumentos de inscrição das Terras Indígenas no Cadastro Ambiental Rural estabelecido pela Instrução Normativa n.º 2 do

177 **Art. 25.** O reconhecimento do direito dos índios e grupos tribais à posse permanente das terras por eles habitadas, nos termos do artigo 198, da Constituição Federal, independe de sua demarcação, e será assegurado pelo órgão federal de assistência aos silvícolas, atendendo à situação atual e ao consenso histórico sobre a antiguidade da ocupação, sem prejuízo das medidas cabíveis que, na omissão ou erro do referido órgão, tomar qualquer dos Poderes da República, conforme a Lei n.º 6.001 de 1973.

MAMA. A IN estabelece que compete à FUNAI o cadastramento apenas das Terras Indígenas ora demarcadas, contudo, essa previsão vai de encontro aos direitos originários dos povos às terras que tradicionalmente ocupam, uma vez que independem da conclusão do processo administrativo de demarcação (BRASIL, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As terras no Brasil são objeto de disputa e de deflagração de conflitos desde a colonização. Apesar da disparidade de forças política e jurídica entre os sujeitos e coletividades que se relacionam com a terra, os povos tradicionais resistiram à lógica hegemônica da propriedade privada individual, e assim o fazem até hoje. O presente trabalho buscou analisar o CAR em perspectiva crítica no que tange às inscrições das Terras Indígenas, a fim de perceber que o cadastramento em sistema único pode ir de encontro aos direitos reconhecidos a esses povos.

Importante situar o CAR como um dos instrumentos de âmbito nacional criados pelo Código Florestal de 2012, fruto de proposta da Bancada Ruralista com objetivos evidentemente contrários à manutenção da sociobiodiversidade no campo. Além disso, em análise conjunta à concentração fundiária que se apresenta historicamente no Brasil, percebe-se que quem mais se beneficia com as flexibilizações na legislação florestal são os proprietários de grandes imóveis privados destinados às atividades dos setores do agronegócio. Nesse sentido, o cadastro surge a partir da demanda desses sujeitos, que não cumpriam os parâmetros de preservação ambiental estabelecidos pelo Código Florestal de 1965, para que a Lei se adequasse às práticas extensivas e predatórias utilizadas no interior desses imóveis, ao invés de fortalecer a governança ambiental que permitiria a fiscalização e o estabelecimento de mecanismos de cumprimento da legislação.

Na prática, o Cadastro Ambiental Rural é o instrumento que possibilita tornar concreto os institutos jurídicos do Código Florestal, a partir do cadastramento para posterior fiscalização e elaboração de políticas públicas. E assim o faz a partir da racionalidade da propriedade privada e individual que o acompanha desde sua propositura no Congresso Nacional, tendo em vista que as informações ambientais a serem averbadas no cadastro, tais como: a reserva legal e a área rural consolidada somente fazem sentido quando se trata de terras destinadas ao uso exaustivo dos recursos naturais, em dissonância aos usos coletivos e tradicionais do território.

No entanto, como visto, os mecanismos de autodeclaração das propriedades individuais no CAR, em conjunto à ausência verificação dos órgãos ambientais, têm gerado base de dados virtuais muito distante da realidade fundiária brasileira. Isso demonstra a ineficiência do cadastro como instrumento de efetivação de políticas públicas socioambientais e, principalmente, invisibiliza os conflitos fundiários reais.

A lei que regulamenta o CAR prevê mecanismo de averbação das Terras Indígenas de modo muito semelhante ao destinado às propriedades privadas individuais, sem levar em consideração sua relação coletiva com o território a partir dos modos de vida tradicionais dos povos que nelas habitam. Isso porque a Lei n.º 12.651/2012 e as normas que a regulamentam não reconhecem explicitamente o uso da Terra Indígena segundo seus usos, costumes e tradições, como o faz a Constituição. Pelo contrário, a Instrução Normativa n.º 2 do MAMA equipara as Terras Indígenas às propriedades e posses destinadas à produção agrícola familiar em pelo menos dois momentos, quando estabelece que figurarão no CAR com as mesmas informações ambientais averbadas, concomitantemente à subordinação das terras de uso tradicional ao regime de regularização ambiental nos mesmos termos.

Assim, a lógica da propriedade privada e individual é imposta aos povos indígenas no momento do cadastramento das terras, o que vai de encontro aos distintos objetivos das inscrições, tendo em vista que as propriedades privadas são cadastradas, a fim de possibilitar o monitoramento do desmatamento no Brasil, enquanto o cadastramento das Terras Indígenas deveria ser feito para garantir a manutenção do território como Indígena.

Ainda, a Instrução Normativa n.º 02 do Ministério do Meio Ambiente determina que a FUNAI inscreva somente as Terras Indígenas já demarcadas. O que não leva em consideração a dificuldade dos povos em ter suas terras reconhecidas pelo Estado, e resulta na invisibilização dos povos indígenas cujas terras ainda se encontram em fase de estudo e em reivindicação. A necessidade da demarcação prévia da terra para a inscrição no sistema caminha em sentido contrário ao disposto na Constituição Federal e no Estatuto do Índio, tendo em vista que o direito originário às terras tradicionalmente ocupadas independe de sua demarcação administrativa pelo órgão indigenista. Isso porque a demarcação administrativa das terras indígenas significa o reconhecimento de uma relação pré-existente.

Nesse sentido entendeu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 4901, 4902, 4902 e 4937 e Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 42 ao equiparar o tratamento conferido às terras indígenas demarcadas aos territórios ainda não reconhecidos formalmente pelo Estado. Não deixando dúvidas sobre a inclusão desses territórios no CAR.

Por fim, a inscrição das Terras Indígenas no CAR deve ser feita como forma de assegurar a terra como indígena, a partir de mecanismos de cadastramento que contemplem o uso da terra considerando os costumes e tradições do povo que nela habita.

Isso se tornará possível a partir da elaboração de outra forma de cadastramento juntamente com os povos aos quais o CAR se destina, para a construção de um sistema que verdadeiramente contemple seus modos de vida. As Terras Indígenas devem ser inscritas no CAR como posse coletiva, com a delimitação apenas de seu perímetro, sem que haja a demarcação interna das áreas protegidas, como a Reserva Legal e as Áreas de Preservação Permanente, para garantir aos povos o uso da terra segundo seus costumes e tradições.

Referências bibliográficas

ARAUJO JUNIOR, Júlio José. O marco temporal e uma prática constitucional assimilacionista. *In: Associação Nacional dos Procuradores da República Índios, Direitos Originários e Territorialidade*. Associação Nacional dos Procuradores da República. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Ministério Público Federal. Organizadores: Gustavo Kenner Alcântara, Lívia Nascimento Tinôco, Luciano Mariz Maia. Brasília: ANPR, 2018. p. 106-142. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/indiospdf.pdf. Acesso em: 9 nov. 2021.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB. Petição APIB Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). 2018. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2018/11/Pet-APIB-CIDH.pdf> Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 8 nov. 2021.

BRASIL. *Decreto n.º 8.235, de 5 de maio de 2014*. Normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o Decreto no 7.830, de

17 de outubro de 2012, institui o Programa Mais Ambiente Brasil, e dá outras providências. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8235.htm. Acesso em: 8 nov. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília: Presidência da República: 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF: Presidência da República, [1973]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6001.htm Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. *Lei Federal n.º 13.844, de 18 junho de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13844.htm Acesso em: 9 nov.2021.

BRASIL. *Lei Federal n.º 13.887, de 17 de outubro de 2019*. Altera a Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13887.htm#art1. Acesso em: 9 nov.2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Instrução Normativa n.º 2, de 06 de maio de 2014*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente - MMA, 2014. Disponível em: http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Serviço Florestal Brasileiro. *Boletim Informativo CAR*: dados até 30 de novembro de 2019. Disponível em: <http://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4356-boletim-informativo-novembro-de-2019/file> Acesso em: 8 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Serviço Florestal Brasileiro. *Boletim Informativo CAR*: abril 2021. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4774-boletim-informativo-abril-2020/file> Acesso em: 8 nov.2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Serviço Florestal Brasileiro. *Sistema de Cadastro Ambiental Rural*. Sobreposição com Terra Indígena. 2020. Disponível em: <http://www.car.gov.br/publico/tematicos/restricoes>. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Concluído o julgamento das ações sobre o Código Florestal. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Direito Constitucional. Direito Ambiental. *Art. 225 da Constituição*. Dever de proteção ambiental. Necessidade de compatibilização com outros vetores constitucional de igual hierarquia. Artigos 1º, IV; 3º, II e III; 5º, caput e XXII; Justiça intergeracional. Alocação de recursos para atender as necessidades da geração atual. Escolha política. Controle judicial de políticas públicas. Impossibilidade de violação dos princípios democráticos. Exame de racionalidade estreita. Respeito aos critérios de análise decisória empregados pelo formador de políticas públicas. Inviabilidade de alegação de alegação de “vedação ao retrocesso”. Novo Código Florestal. Ações Diretas de Inconstitu-

cionalidade e Ação Declaratória de Constitucionalidade julgadas parcialmente procedentes. Acórdão em Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4901, 4902, 4902 e 4937 e Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 42. Relator: Ministro Luiz Fux. 28 de fevereiro de 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão Pet 3388 ED, Relator(a):* Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 23 de outubro de 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5214423> Acesso em: 8 nov. 2021

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.017.365.* Reclamante: Fundação Nacional do Índio - FUNAI. Reclamado: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina - IMA. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 25 de fevereiro de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5109720> Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.017.365.* Reclamante: Fundação Nacional do Índio - FUNAI. Reclamado: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina - IMA. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 8 de setembro de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5109720>. Acesso em: 10 nov. 2021.

COELHO DE SOUZA, M. (coordenação). Laboratório de Antropologias da T/Terra, EntreTerras. *Net*. Brasília, v.1, n.1, Junho 2017. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B07ktXK0l-zo0eVjkV0tPcm5pbXc/view>. Acesso em: 8 nov. 2021.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no Campo Brasil 2020*. Centro de Documentação Dom Tomás Balduino - Goiânia. CPT Nacional, 2021. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/conflitos-no-campo-brasil>. Acesso em: 8 nov. 2021.

CUNHA, M. C. *Os direitos do índio: ensaios e documentos*. São Paulo: Brasiliense, 1987.

ELOY AMADO, L. H. Entrevista. In: QUIRINO, Flávia. *A mesma mão que questiona o Estado brasileiro é que tem interesse na não demarcação dos territórios indígenas*. Organização pelo Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas, FIAN, Brasil, 2017. Disponível em: <http://fianbrasil.org.br/mesma-mao-que-gestiona-o-estado-brasileiro-e-que-tem-o-> Acesso em: 9 nov. 2021.

ELOY AMADO, L.H. A dupla afetação em terras indígenas: perfeita compatibilidade entre terra indígena e meio ambiente. In: *IV SEMINÁRIO POVOS INDÍGENAS E SUSTENTABILIDADE: saberes tradicionais e formação acadêmica*, 2011, Campo Grande - MS. Campo Grande - MS: Ed. UCDB, 2011. v. 1. p. 35-213.

GRUPO CARTA DE BELÉM. *Denúncia: invisibilização dos povos e comunidades tradicionais no CAR*. 2018. Disponível em: <http://www.cartadebelem.org.br/site/denuncia-invisibilizacao-dos-povos-e-comunidades-tradicionais-no-car/> Acesso em: 9 nov. 2021.

GRUPO CARTA DE BELÉM. CAR pra quem? CAR pra quê? Verdades e mentiras sobre o CAR. *Grupo Carta de Belém*, 2018. Disponível em: https://kipdf.com/queue/verdades-e-mentiras-sobre-o-car_5b3571f3097c476a228b466d.html. Acesso em: 9 nov. 2021.

GUIDOTTI, Vinicius et al. Números detalhados do Novo Código Florestal e suas implicações para os PRAs. *Sustentabilidade em debate*, n. 5, Piracicaba, 2017. Disponível em: https://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/bkps-old/2018/02/numeros_detalhados_codigo_florestal_e_suas_implicacoes_para_os_pras.pdf Acesso em: 9 nov. 2021.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Com pior desempenho em demarcações desde 1985, Temer tem quatro Terras Indígenas para homologar*. 2018. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/com-pior-desempenho-em-demarcacoes-desde-1985-temer-tem-quatro-terras-indigenas-para-homologar> Acesso em: 9 nov. 2021.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Tentativas de regularizar terras com o CAR causa polêmica*. 2017. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/tentativa-de-regularizar-terras-com-car-causa-polemica> Acesso em: 9 nov. 2021.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *O novo Código Florestal e o placar completo do julgamento*. 2018. Disponível em: https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/5mar_isa_port.pdf Acesso em: 8 nov. 2021.

MIRANDA, Ana Caroline Pires. *Construção de dispositivos legais e agentes em disputa: o debate em torno do novo Código Florestal Brasileiro*. 2016. 334 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Maranhão, 2016.

SALOMON, Marta. Reforma do Código beneficiária 90%. *ESTADÃO*, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,reforma-do-codigo-beneficiaria-90-imp-,718130>. Acesso em: 9 nov. 2021.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SOUZA FILHO, C. F. M.; ROSITO, F. D. (orgs.) *Estudos sobre o cadastro ambiental rural (CAR) e consulta prévia*. 1. ed. Curitiba: Letra da Lei, 2016. 112 p.

SOUZA FILHO, C. F. M. *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá, 2012. 212 p.

VALOR. Após demissões, Salles anuncia militares para diretorias do ICMBio. *Valor Econômico*, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/6224293/apos-demissoes-salles-anuncia-militares-para-diretorias-do-icmbio>. Acesso em: 9 nov. 2021.

VIVEIROS DE CASTRO, E. Aula pública durante o ato Abril Indígena [2016]. *In*: SANSON, Cesar. *Povos indígenas. Os involuntários da Pátria*. Instituto Humanitas Unisinos - IHU, Unisinos, 2016. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/554056-povos-indigenas-os-involuntarios-da-patria>. Acesso em: 8 nov. 2021.

A APLICABILIDADE DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL (PRA) E CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR) NO ÂMBITO TERRITORIAL DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: desafios e violação de direitos

Adhara Abdala Nogueira Pereira

Everaldo Nascimento Cunha

Ingryd Fernandes Lustosa

Roselene S. Conceição da Silva

RESUMO

O Código Florestal brasileiro, Lei n.º 12.651/12, ao ser promulgado revogou o Código de 1965 e trouxe à baila a discussão sobre o instrumento de controle e monitoramento ambiental chamado Cadastro Ambiental Rural (CAR), destinado a ser um banco de dados dos imóveis rurais do Brasil, com informações sobre as terras destinadas à produção, uso público, povos e comunidades tradicionais e unidades de conservação. Controvérsias acerca do Programa de Regularização Ambiental (PRA) ligado ao CAR serão discutidas. Este artigo tem como objetivo reunir e analisar informações técnicas disponíveis na literatura a respeito do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Programa de Regularização Ambiental (PRA), tendo em vista que o cadastro eletrônico e as incongruências do PRA geraram um cenário de instabilidade jurídica para as comunidades quilombolas e tradicionais que já possuem títulos e as que estão em processo de regularização, sobretudo, porque a Lei n.º 12.651/12 não dispõe claramente sobre a sua aplicação sobre as diferentes situações territoriais de uso coletivo.

Palavras-chave: Cadastro Ambiental Rural. Programa de Regularização Ambiental. Povos e Comunidades Tradicionais.

ABSTRACT

The Brazilian Forest Code, Law no. 12.651 / 12, when promulgated, revoked the 1965 Code and brought to light the discussion on the environmental control and monitoring instrument called the Rural Environmen-

tal Registry (CAR), intended to be a real estate database of rural areas of Brazil, with information on lands destined for production, public use, traditional peoples and conservation units. Controversies about the Environmental Regulation Program (PRA) related to the CAR will be discussed. This article aims gathering and analyzing technical information available in the literature regarding the Rural Environmental Registry (CAR) and Environmental Regulation Program (PRA), considering that the electronic cadastre and the inconsistencies of the PRA generated a scenario of legal instability for the quilombo and traditional communities that already have titles and those that are in process of regularization, especially since Law 12.651 / 12 does not clearly state its application on the different territorial situations of collective use.

Keywords: Rural Environmental Registry. Environmental Regulation Program. Traditional peoples.

INTRODUÇÃO

A Lei n.º 12.651/12 tornou obrigatório a todos os imóveis rurais do país o Cadastro Ambiental Rural (CAR), registro eletrônico, cuja finalidade é compor uma base de dados integrada a partir das informações ambientais referentes à situação das Áreas de Preservação Permanente, das áreas de Reserva Legal, das florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Uso Restrito e das áreas consolidadas das propriedades e posses rurais do país.

Na perspectiva da seguridade ambiental destas áreas, foi criado o Programa de Regularização Ambiental (PRA) estabelecido pelo art. 59 da Lei n.º 12.652/12 e pelo Dec. 7.830/12, em que está inserido o CAR e credita-se a este instrumento grande importância, uma vez que os dados obtidos no cadastramento irão subsidiar o monitoramento e a regulamentação ambiental.

Entretanto, os Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs) criticam o modelo de regularização ambiental com base no CAR, por entenderem que há situações que colocam em risco os seus direitos já reconhecidos e assegurados. Os PCTs questionam o fato

de se autorizar atividades rurais independente da verificação de documentos ou da situação, para eles esta situação estimula a grilagem dentre outros malefícios.

As falhas do sistema podem favorecer o desvio ou o multuoso do CAR e com isso gerar situações danosas, uma vez que, os dados se tornarão público, podendo ser utilizados sem prévio consentimento dos declarantes. Esta é uma das questões levantadas pelos PCTs que acreditam que os dados obtidos por meio do CAR podem colaborar com a pratica da grilagem, principalmente, na Amazônia.

Na visão de CAMARGO (2013), o CAR poderá ser uma importante ferramenta para gestão ambiental das propriedades rurais; no entanto, precisará de mudanças efetivas no processo de estabelecimento para não se tornar uma ferramenta inócua. Para a assessora de política e direito ambiental, o sistema nacional que o Ministério do Meio Ambiente (MMA) está desenvolvendo apresenta fragilidades, podendo comprometer a qualidade e a efetividade dele.

Este estudo tem como objetivo apresentar uma abordagem sobre o CAR, enquanto ferramenta da Lei n.º 12.652/2012, tendo se baseado em pesquisa documental (legislação), bibliográfica (artigos científicos) e dados oficiais. Buscou-se identificar os desafios na aplicabilidade da lei e as violações de direitos que os PCTs sentem diante do modelo de Cadastro Ambiental Rural - CAR. Esta pesquisa foi qualitativa, de caráter informativo.

1 O CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)

O CAR surgiu com a experiência de implementação do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais (SLAPR) no ano 2000, suas informações foram de suma importância para o controle do desmatamento ilegal e da gestão ambiental, sendo que o cadastro era meramente declaratório. Por intermédio do Decreto

N.º 7.029/2009 que foi instituído o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais que, posteriormente, foi revogado pelo Decreto n.º 7.830/2012 que estabeleceu o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, bem como normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental. (BRASIL, 2012)

O Código Florestal - Lei n.º 12.651/2012 – conceitua o CAR como sendo:

art. 29 [...] um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Com a Lei n.º 12.651/12, tornou-se obrigatório a todos os Estados a integração de dados no Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR); entretanto,, aos Estados que não possuem sistema para cadastramento de imóveis rurais, estes poderão formalizar instrumento de cooperação com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) ou criar seu CAR, desde que sigam os padrões estabelecidos pelo Governo e as condições de integração de dados normatizados no Decreto n.º 7.830/12. (BRASIL, 2012)

O governo propagandeou que o Cadastro Ambiental Rural se propõe a criar uma base unificada de dados e, com o auxílio de imagens de satélites, pretende traçar um mapa digital para monitorar os imóveis rurais, a partir das informações serão calculados os valores das áreas para diagnóstico ambiental. Como meio de simplificar o processo, foi dado acesso para que o próprio interessado, produtor rural, cadastre as informações, dispensando a obrigatoriedade de ser o cadastramento feito por um técnico, o que pode facilitar o registro dos imóveis rurais, mas, por outro lado, dificulta a validação das informações prestadas ao sistema.

Embora o CAR não possa ser considerado título para reconhecimento do direito de propriedade ou posse (art. 29, §2º do Código Florestal) (BRASIL, 2012) as autodeclarações apresentadas vêm gerando inconsistências, pois muitos dos declarantes passaram a vislumbrar no CAR um instrumento que pode gerar efeitos fundiários. Portanto, tem sido frequente os registros de sobreposições.

O CAR em hipótese alguma deve ser considerado como título que indique reconhecimento do direito de propriedade ou posse rural. O CAR nada mais é do que um registro eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais em terras brasileiras, que deve conter um leque de informações referentes ao imóvel. (SIMÕES; AMARAL; SILVA, 2017).

Para os Povos e Comunidades Tradicionais, o CAR não respeitou os modos de vida e os valores envolvidos no uso dos seus territórios, seus direitos não foram respeitados, reivindicam que o manejo dos territórios e seus recursos não sejam tratados como ativos e passivos, que a lógica de mercado não seja aplicada aos territórios tradicionais e aos seus usos e costumes pois não estão à venda, e que os Povos e Comunidades Tradicionais souberam usar os recursos sem agredir o meio ambiente, afirmam que é por isso, que as maiores reservas de bens naturais estão dentro dos territórios.

1.1 O CADASTRO AMBIENTAL RURAL E A RESERVA LEGAL

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) gerou uma expectativa para o combate da ilegalidade das áreas da Reserva Legal, tendo em vista que a averbação em cartório, por si só, não consegue ser instrumento de controle ambiental. De acordo com Delalibera et al. (2008), é possível verificar, com base em diagnósticos ambientais realizados no Brasil, que são raras as propriedades rurais que possuem reserva legal averbada em cartório. Sem contar as Reservas Legais que são averbadas em cartório e depois transformadas em pastos, plantações agrícolas, entre outros.

Bacha (2005) afirma que não há dados sistemáticos sobre o número de imóveis rurais e a proporção deles que mantêm Reserva Legal. Os únicos dados disponíveis são os cadastros de imóveis rurais do INCRA, que são informações prestadas diretamente pelos proprietários rurais. Esses cadastros apresentam o problema de os proprietários não terem informado, em um ano-base, todos os dados sobre sua propriedade, bem como poderem excluir informações que os comprometam.

O fato do proprietário rural ficar isento do registro da RL, segundo as novas regras da regularização ambiental estabelecidas pelo Decreto n.º 7.830/12 (BRASIL, 2012), tem sido criticado. As pesquisadoras Araújo e Juras (2012) discordam da substituição do registro da RL, em cartório, pelo cadastro ambiental. Para as autoras, os órgãos ambientais ainda não estão estruturados para manter adequadamente o modelo proposto. Além disso, consideram que a averbação estabelece mais segurança jurídica do que o cadastro eletrônico. Araújo e Juras (2012) afirmam também que há dúvidas sobre a capacidade de o Poder Público fiscalizar as ocupações ilegais. Consideram que o controle de ilicitudes não pode ser assegurado com base em uma nova lei em que o único instrumento de monitoramento – o CAR se encontre em processo de adaptação.

Por outro lado, Borges (2013) defende o CAR, ele acredita que pode vir a ser um instrumento facilitador da fiscalização ambiental e até da gestão das propriedades nele inseridas. Para o pesquisador, muitos cadastros em cartório não estabelecem tanta segurança jurídica quanto um sistema que vai disponibilizar para o público todas as informações referentes àquela área. O ex-presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Francisco Graziano (GRAZIANO, ALMEIDA, 2012), da mesma forma, se posiciona a favor do CAR, alegando ser uma das vantagens da nova lei florestal para facilitar a fiscalização ambiental.

Farinaci et al. (2013) também creditam importância ao Cadastro Ambiental Rural. Admitem que o monitoramento de áreas rurais por sensoriamento remoto é, sem dúvida, uma ferramenta importante para a gestão ambiental. Contudo, a inexistência de mapas de estrutura fundiária de muitos municípios dificulta essa fiscalização. Acreditam que o levantamento georreferenciado das propriedades para o registro de imóveis e o Cadastro Ambiental Rural ajudarão os municípios a contornarem este problema.

O CAR também possibilita novas estratégias ao mercado de cotas de Reserva Legal, ao permitir troca de informações e imagens aos que precisarem empregar o recurso de Cotas de Reserva Ambiental (CRAs), títulos representativos de cobertura vegetal, que podem ser utilizados em propriedades que possuem *déficit* de RL. Mediante Cotas de Reserva Ambiental, o proprietário pode arrendar ou comprar áreas nativas dos que estão com *superávit* de reserva. Funcionando como mercado em que os que precisam regularizar suas propriedades podem se valer, enquanto para outra parte, isto pode ser uma fonte de renda alternativa e bastante lucrativa.

2 O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL (PRA) e SUAS CONTROVÉRSIAS

O conceito de Programa de Regularização Ambiental (PRA) pode ser extraído do art. 9º da Lei n.º 12.651/2012, sendo (BRASIL, 2012) em que é apresentado como um conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas pelos proprietários ou posseiros de imóveis rurais, objetivando a restauração de áreas degradadas em seu imóvel rural, segundo Peters e Panasolo (2017). O poder público exigirá a regularização disposta em lei por meio de um conjunto de ações e normas técnicas que resulte na adequação das áreas degradadas dos referidos imóveis rurais.

O art. 59, §4 da referida lei é bastante controverso, uma vez

que “estabelece condições bastante benéficas para infrações ambientais ou réus em processo por crime ambiental cometidos até 22 de julho de 2008, data do Decreto n.º 6514/2008 que regulamenta a Lei dos Crimes Ambientais e Infrações Ambientais” (SILVA, 2016, p. 239). Dessa forma, aqueles proprietários ou posseiros de imóveis rurais, sendo eles pessoa física ou jurídica de natureza privada ou pública, que incorreram em impactos degradantes ao meio ambiente até a referida data, terão condições muito benéficas como: suspensão de sanções administrativas e de punibilidade dos crimes ambientais; continuação de atividades agrossilvipastoris; e recomposição de plantio intercalado de espécies nativas e exóticas. Para que isto ocorra devem aderir ao PRA, assim, viabilizando, neste caso, a exploração econômica de sua APP ou Reserva Legal.

Devido a estas incoerências apresentadas, o código florestal foi alvo de ações de inconstitucionalidades, (ADI’S 4901, 4902, 4903,4907) e ação de constitucionalidade (ADC 42) de relatoria do Ministro Luiz Fux, que apresentou seu voto pela inconstitucionalidade dos artigos 59 e 60 que disciplinam os PRAS, ao entender que a expressão realizada após 22 de julho de 2008 não configura um marco temporal, segundo o ministro “a lei confere verdadeira anistia condicional a esses infratores, em total desconformidade com o mandamento constitucional ao perdoar infrações administrativas e crimes ambientais pretéritos, o Código Florestal sinalizou uma despreocupação do Estado para com o Direito ambiental”. (PACKER, MARÉS, et al. 2018) à (STF, 2018) (BRASIL, 2012).

No entanto, a Suprema Corte decidiu que o fato não configura anistia, uma vez que os signatários continuam sujeitos as punições previstas na Lei nos termos do Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012.

O PRA é disciplinado pelo artigo 59 da Lei n.º 12.651/2012 e Regulamentado pelos Decretos Federais n.º 7.830/ 2012, e n.º 8.235/2014, e pela Instrução Normativa 12 do Ibama, de 06 de

agosto de 2014. No Estado do Pará, é regulamentado pelo Decreto Estadual n.º 1.379/2015 que cria o Programa de Regularização Ambiental dos Imóveis Rurais do Estado do Pará - (PRA/PA,) junto com a Instrução Normativa 01 de 15/02/2016, tendo como órgão ambiental gestor a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará - (SEMA/PA).

Para adesão ao PRA, o proprietário ou possuidor deve fazer a inscrição do imóvel rural no CAR, com manifestação de aderir ao PRA. Outros requisitos necessários são o termo de compromisso, caso haja passivos ambientais, assim como o projeto de recomposição de áreas degradadas e alteradas (PRADAs) e quando couber as Cotas de Reservas Ambientais (CRAs).

2.1 O PRA E OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

O código florestal traz um enfoque protetivo e mercantil em relação ao imóvel rural em que suas políticas são voltadas para obtenção do lucro, quer seja pela exploração habitual ou por inovações trazidas pelo código florestal como os pagamentos de serviços ambientais e incentivos para aqueles que aderirem ao CAR como requisito de financiamento em instituições bancárias. O instituto do PRA atende esta mesma dinâmica, a qual não leva em conta as particularidades que envolvem os povos e comunidades tradicionais e o uso de seu território na modalidade coletiva com aspectos materiais e imateriais.

Segundo o professor Carlos Marés (2015), a essência que caracteriza o território coletivo e a maneira com que se usa o espaço para manter suas tradições e costumes, logo este espaço deve ser suficiente para tal, outra característica segundo este autor é a utilização sustentável de baixo impacto (SOUZA FILHO; ROSSITO, 2016).

Juliana Santilli (2005) destaca que o território deve possuir uma área geográfica com proporções suficientes para a reprodução física e cultural levando em conta os diferentes usos, costumes,

tradições e forma de ocupações, predominando sempre a gestão compartilhada do território e recursos naturais.

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, Decreto n.º 6.040/2007, traz um conceito em aberto como forma de preservar a pluralidade de atores que envolvem os povos e comunidades tradicionais, dessa forma, os define como:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (BRASIL, 2007).

Segundo a Professora Eliane Moreira, o que distingue os povos e comunidades tradicionais das demais sociedades é o uso coletivo de seu território, sua intimidade e o pertencimento com o meio ambiente ao ponto de ter uma relação simbiótica com o ecossistema que os rodeiam (MOREIRA, 2017).

O PRA, ao tratar o território coletivo das comunidades tradicionais como propriedade rural individual, viola direitos encontrados na convenção 169 da OIT e na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, pois o território deve ser visto como um todo, e o PRA utiliza conceitos de reserva legal que não devem ser utilizados em um território coletivo.

3 A APLICABILIDADE DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL E O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL AOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

3.1 COMUNIDADES INDÍGENAS E QUILOMBOLAS

A Instrução Normativa n.º 2/MMA determina em seu artigo 59, que as terras indígenas serão julgadas como inscritas no CAR

quando forem indicadas pela FUNAI (BRASIL, 2014). Dessa forma, isso significa que as terras indígenas que integram a base de dados do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e por estarem na base da FUNAI serão tidas como inscritas, não sendo necessárias outras providências para realizar a inscrição no CAR; no entanto, é pertinente que cada povo e comunidade realize a verificação da inscrição efetiva das terras, ou se de alguma forma se encontra impedida para isto; podendo pedir amparo institucional à FUNAI, ao MMA ou aos órgãos estaduais para verificar a existência do registro de suas terras ou para realizar a inscrição no CAR, como defende o art. 30 da Instrução Normativa n.º 2 (BRASIL, 2014).

Aos quilombolas, mesmo não estando expressamente na Lei, resta clara a competência do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em realizar a inscrição sempre que solicitado, quando já possuir base cartográfica suficiente para fazê-lo, o reconhecimento e a regularização fundiária desses territórios.

A regulamentação do Código Florestal é relativamente clara no que diz respeito à proteção das terras de origem indígena contra o uso inadequado por parte de proprietários que venham determiná-las como áreas de Reserva Legal ou de uso alternativo, como prevê o artigo 12, §§ 4º e 5º da Lei n.º 12.651 (BRASIL, 2012). No entanto, se demonstra silencioso às condições de terras quilombolas, cabendo a aplicação do dispositivo referente aos indígenas também aos quilombolas.

Sendo assim, da mesma forma que é obrigação do administrador do CAR requerer explicações do proprietário ou possuidor privado que se sobrepuser à área indígena, assim também será feito se ocorrer a sobreposição em área quilombola, por isso, a relevância na verificação de efetivação do cadastro.

O fundamento do CAR está pautado em saber, nas áreas pri-

vadas, o que deve ser preservado e o que pode ser utilizado. Com isso, as terras indígenas recebem uma abordagem diferenciada, pois, a princípio, as terras devem ser utilizadas segundo a vontade do povo que nela habita baseado em seus costumes e tradições, devendo ser suficiente para a manutenção da sua cultura. Significa, então, que a inscrição da terra indígena no CAR é para promover a sua preservação, uma vez que, o uso indígena é de baixo impacto na natureza, a inscrição se presta unicamente pela proteção (MOREIRA, 2016). Assim, não se deve negar aos povos indígenas a inscrição de suas áreas no CAR, ainda que o processo de demarcação não esteja completo.

As terras quilombolas, assim como as indígenas, quando usadas, segundo seus costumes e tradições, também são tidas como de baixo impacto na natureza, por isso, a inscrição no CAR faz-se também pelo caráter protetivo e autoatribuído, segundo a Convenção 169 da OIT (BRASIL, 2004) e o Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003 (BRASIL, 2003). Entretanto, a problemática que envolve disputas fundiárias abarcando terras quilombolas e, ainda assim, com a clareza da Convenção 169 da OIT, percebe-se que o reconhecimento oficial desta prerrogativa é feito de forma precária; sendo reafirmado a partir da atuação do Estado, também realizada precariamente, uma vez que o INCRA, apesar da atribuição deste reconhecimento, não tem competência exclusiva sobre as questões quilombolas, como a FUNAI em relação aos índios, dificultando ainda mais o reconhecimento.

De qualquer forma, a terra quilombola tem direito de inscrição no CAR no sentido de proteção contra a negligência e imprudência de proprietários privados com suas áreas de preservação ou de uso alternativo. Perfaz, então, a importância pelo cadastro tanto para os indígenas como para os quilombolas, pelo seu sentido protetivo integral da área.

3.2 O CAR E AS DEMAIS COMUNIDADES TRADICIONAIS

Se a situação de indígenas e quilombolas já é difícil, ainda que seus direitos estejam expressamente previstos; ainda mais difícil é a situação de outras populações tradicionais, como faxinalenses, quebradeiras de coco, mangabeiras, seringueiros, pescadores, ribeirinhos, etc. A territorialidade dessas populações possui um *déficit* exacerbado no que diz respeito à sua regulamentação, ainda que inerente à sua existência, uma vez que estas possuem uma relação além da propriedade com a terra que lhe corresponde, possuem uma relação de pertencimento.

Sobre as populações tradicionais é importante entender o seu conceito, ainda que este resulte de alguns embates no meio doutrinário. Parte-se de um pressuposto de que o conceito de populações tradicionais, que foi desenvolvido pelas ciências sociais e integrado no ordenamento jurídico, somente poderá ser compreendido com base em uma interface entre biodiversidade e socio-diversidade.

Léna (2002, p.18) traz algumas das dificuldades em meio à categoria “populações tradicionais”:

A categoria “populações tradicionais”, formada por vários grupos humanos (quilombolas, ribeirinhos, jangadeiros, sertanejos, indígenas, etc.), constitui ambiguidade, pois mistura categorias nativas, sociológicas e políticas. Essas ambiguidades dificultam a definição de políticas adaptadas. Sendo assim, certas populações parecem ter um estatuto bem definido hoje, como é o caso das populações indígenas, dos seringueiros e dos quilombolas, outras nem tanto, como é o caso dos ribeirinhos. São construções elaboradas para fins jurídicos.

No que tange aos critérios socioambientais, incide um direito coletivo que ultrapassa o direito de domínio. O interesse coletivo, independentemente do domínio público ou privado, fica

condicionado e restrito à utilização que o proprietário público ou particular faça dos bens socioambientais. Considerando tal característica dos bens socioambientais, a doutrina os tem classificado como bens de interesse público. Dessa forma, podem ser elencadas algumas características no que tange ao conceito de populações tradicionais e o contexto que engloba a relação destas com o meio em que vivem. conforme se observa:

- a) dependência da relação de simbiose entre a natureza, os ciclos e os recursos naturais renováveis com os quais constroem um modo de vida;
- b) conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos, que se reflete na elaboração de estratégias de uso e de manejo dos recursos naturais. Esse conhecimento é transferido por oralidade de geração em geração;
- c) noção de território ou espaço onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente;
- d) moradia e ocupação do território por várias gerações, ainda que alguns membros individuais possam ter-se deslocado para os centros urbanos e voltado a terra de seus antepassados;
- e) importância das atividades de subsistência, ainda que a produção de mercadorias possa estar mais ou menos desenvolvida, o que implicaria uma relação com o mercado;
- f) reduzida acumulação de capital;
- g) importância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal e às relações de parentesco ou compadrio para o exercício das atividades econômicas, sociais e culturais;
- h) importância das simbologias, mitos e rituais associados à caça, pesca e atividades extrativistas;
- i) tecnologia utilizada, que é relativamente simples, de impacto limitado sobre o meio ambiente. Há uma reduzida divisão técnica e social do trabalho, sobressaindo o artesanal, cujo processo o produtor e sua família dominam desde o início até o produto final;
- j) fraco poder político, que em geral reside nos grupos de poder dos centros urbanos;
- k) autoidentificação ou identificação por outros de pertencer a uma cultura distinta. (SANTILLI, 2005, p. 87)

Quando se trata das relações das populações tradicionais e das características pertinentes a estas, faz-se mister a questão da territorialidade. Portanto, o conceito de território deve ser visto a partir de uma perspectiva antropológica, como sendo o espaço necessário para a reprodução física e cultural de cada povo tradicional, sem deixar de considerar as diferentes formas de utilização e apropriação do espaço territorial; representando os costumes e tradições dos povos, indicando uma ocupação coletiva do espaço, em que prevalece uma gestão compartilhada dos recursos naturais.

Do reconhecimento no ordenamento jurídico da essencialidade da territorialidade para as populações tradicionais, resultou a criação das reservas extrativistas e de desenvolvimento sustentável, ou unidades de conservação de uso sustentável, para assim zelar pela manutenção da construção da identidade coletiva deles. No entanto, há um embate relacionado às unidades de conservação, pois, em alguns casos, a criação dessas unidades desencadeia na expulsão dos povos tradicionais do seu território desconsiderando o papel destes na preservação de seus habitats naturais. O art. 42 da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza prevê indenização para as populações tradicionais que residam em unidades de conservação que não é permitida sua permanência, ou ainda a compensação pelas benfeitorias existentes, bem como serem realocadas pelo Poder Público em local e em condições pactuadas entre as partes (BRASIL, 2000).

Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, as normas regulando o prazo de permanência e suas condições serão estabelecidas em regulamento. (BRASIL, 2000)

A Lei n.º 9.985/2000 que dispõe sobre as Unidades de Conservação prevê as Reservas Extrativistas e as Reservas do Desenvolvimento Sustentável para o uso, manutenção e preservação da cultura das comunidades extrativistas e camponesas tradicionais (BRASIL, 2000). Sendo assim, é mandatório às comunidades e populações tradicionais que tenham sido reconhecidas como Reserva Extrativista ou de Desenvolvimento Sustentável receber o mesmo tratamento e encaminhamento que as comunidades indígenas, observando as respectivas adaptações, em que a FUNAI será substituída pelo instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Entretanto, ainda é muito reduzido o quantitativo de territórios de populações tradicionais reconhecidas em Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável dentro do universo que lhe consiste, resultando em uma situação jurídica precária; pois é notória a dificuldade que o Instituto Chico Mendes apresenta ao lidar com a preservação ambiental no âmbito de populações humanas dentro do contexto socioambiental.

É salutar dentro do complexo sistema de populações tradicionais a problemática basilar em difundir conflitos, a precariedade de representação e de participação desses grupos frente à sociedade e aos entes estatais. A exemplo, os povos indígenas e

quilombolas, ainda que sem terras demarcadas, podem recorrer à FUNAI e ao INCRA, respectivamente, para realizar o Cadastro; já as demais populações não possuem um interlocutor adequado, devendo tratar diretamente com a instância estadual do CAR, que, em regra, não possui estrutura adequada para tratar deste assunto.

A fim de dirimir tal problemática, uma das opções seria a elaboração de normas específicas para o CAR de povos tradicionais. No entanto, ressalta o problema de quem é responsável por elaborar tais normas, já que os próprios órgãos ambientais não apresentam sensibilidade suficiente para tratar do caso e reconhecer essas populações, principalmente quando se trata de sobreposição de territórios e Unidades de Conservação, pois é comum o poder público optar por áreas ocupadas por populações tradicionais, tendo em vista que estas apresentam maior grau de preservação.

É necessário que os povos e comunidades tradicionais comecem a compor a linha de frente nas questões normativas, o que depende de uma maior participação destes, devendo ser feita principalmente através da consulta prévia, defendida pela convenção 169 da OIT.

O ponto de partida na luta destes povos para cadastrar seus territórios inicia na desconstrução de um conceito ocidental de propriedade e posse, em que prevalece a propriedade e posse individual em detrimento da coletiva, dificultando o reconhecimento desta última. É imprescindível que o órgão de cadastro reconheça o caráter coletivo da propriedade ou posse, caso contrário, ocorrerá a demarcação interna de reserva legal e áreas de preservação permanente, na prática, resulta na liberação do resto da área de produção alternativa, ou seja, produção massificada e extremamente capitalista, podendo recair em pena de descumprimento da função social da propriedade.

Com isso, nota-se que as questões de regularização de territórios tradicionais ainda são problemática no Brasil por ainda

apresentar grandes falhas ao longo do processo. Nesse sentido, além do Cadastro Ambiental Rural, destacam-se também as questões que envolvem o Programa de regularização Ambiental, o que as populações tradicionais vêm entendendo como um “contrato casado”, pois só é possível proceder o PRA se estiver efetivamente cadastrado, ou seja, as mesmas dificuldades apresentadas no processo de cadastramento recaem sobre o programa de regularização, uma vez que, impossibilitado de realizar o PRA, não cumpre com a função social da terra.

Espera-se então uma mudança dos padrões arcaicos adotados pelo sistema de controle e regularização fundiária nacional, visando todos os âmbitos e todos os indivíduos integrantes destas relações, partindo principalmente de uma relação de respeito e troca de conhecimentos, pautando-se pelos princípios da livre informação e da transparência.

4 O CAR COMO INSTRUMENTO DE VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS (PCTs)

Nos dias 16 a 18 de outubro de 2017 em Brasília, representantes dos povos e comunidades tradicionais do Brasil se reuniram para participar da oficina sobre o CAR e no final do evento publicaram a *Carta dos Povos e Comunidades Tradicionais sobre CAR em territórios tradicionais*, o documento apresenta as suas análises e reivindicações em relação ao Cadastro Ambiental Rural e a sua aplicabilidade reiterando o que já havia manifestado na Carta de Curitiba em maio/2017.

Os representantes dos PCTs declararam na carta suas necessidades e expectativas não foram atendidas na criação do sistema CAR e o seu formato fere os princípios contidos nos dispositivos da OIT 169 e direitos constitucionais, por isso se sentem desrespeitados e não aceitam que seus territórios tradicionais se-

jam tratado com a lógica de mercado não diferenciando seus usos e costumes, pois historicamente sempre souberam usar os recursos preservando o meio ambiente.

Na ***Carta dos Povos e Comunidades Tradicionais*** estão elencadas as principais reivindicações sobre o CAR.

- O prazo para cadastro dos PCTs no SICAR deve ser prorrogado por cinco anos a partir de dezembro de 2017

- Exigimos que o Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais seja empossado imediatamente e que tenha seu calendário de reuniões instituído. O conselho deve participar da construção de todas as tomadas de decisão relacionadas ao CAR, como a definição sobre o módulo cadastro e análise, instruções normativas, eventos (programação, local, de realização, convidados) e planejamento da atividade em geral;

- Os Povos e Comunidades Tradicionais não foram consultados, em nenhum momento, a respeito do Cadastro Ambiental Rural, ferindo a Convenção 169 da OIT. O governo Federal deve fomentar a discussão e construção pelos próprios segmentos dos PCTs, de protocolo sobre consulta livre prévia e informada;

- As legislações específicas para Povos e Comunidades Tradicionais, como a convenção 169 da OIT, o Decreto 6040/2007, entre outras, devem ser incorporadas e consideradas no módulo PCT e módulo de análise, respeitando o direito das comunidades.

- As classificações de uso e ocupação do solo, as feições e outras identificações nos territórios dos Povos e Comunidades Tradicionais devem ser diferenciadas das propriedades e posses de uso convencional. O módulo, como apresentado atualmente, não representa e não contempla os territórios de Povos e Comunidades Tradicionais.

- Todos os povos e comunidades tradicionais, auto reconhecidos, independente do estágio de identificação e regularização fundiária em que se encontram, devem ter o apoio governamental para seu cadastro. Os cadastros de Povos e Comunidades Tradicionais não podem ser realizados sem o comprovado conhecimento e consentimento de comunidade, independente de sua localização;

- Os direitos garantidos dos Povos e Comunidades Tradicionais, como acesso à crédito e às políticas públicas, não podem ser atrelados ao cadastro ambiental rural. (POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS, 2017, p.2)

4.1 DESAFIOS DA APLICABILIDADE DO CAR NOS TERRITÓRIOS DOS PCTS

Os povos e comunidades tradicionais têm procurado discutir e se apropriar de informações sobre o Sistema do Cadastro Ambiental Rural (SICAR), entretanto o desafio é muito grande e causa muitas preocupações, sendo uma das maiores o cadastramento individual invés do coletivo, fracionando o território que é coletivo o que pode contribuir com a grilagem.

Durante o Seminário Cadastro Ambiental Rural em Territórios Quilombolas, em novembro/2016 Ronaldo dos Santos da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) criticou o cadastramento individual : “ isso (o CAR) lá na frente vai cruzar com a questão fundiária e vai ser uma pedra no nosso sapato porque vai ter um monte de cadastro quilombola individual espalhado no Brasil”. (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2016, p.1)

A coordenação da Conaq, avalia que *“a realização de cadastros individuais pode gerar um conflito interno no futuro, isso também prejudica o processo de demarcação do território como um todo”*, por ser o CAR autodeclaratório, a preocupação é que possíveis cadastros de terceiros incidentes nas áreas quilombolas possam ser validados caso os territórios não tenham seus cadastros.

Outro ponto que também gera muita preocupação é a sobreposição, algumas comunidades já sofrem com essa situação, sendo que há casos de duas, três sobreposições na mesma comunidade.

O acesso a uma série de políticas públicas e mesmo a con-

cessão de crédito já exige o recibo do CAR, como documento, antes mesmo da obrigatoriedade do CAR para obtenção de créditos rurais.

As comunidades ainda buscam informações e esclarecimentos, pois muitas não sabem o que é o CAR, pra que serve e quem é responsável para fazer o cadastro, o que muitos já sabem é que no caso das comunidades quilombolas já tituladas, é obrigação do INCRA inseri-las no SICAR, de acordo com a Instrução Normativa nº 02/2014 do MMA (BRASIL, 2014).

Entretanto, o cadastro é feito sem que a comunidade saiba sobre a inserção dos dados e muito menos sem visita *in loco*. Após a inscrição das comunidades no SICAR, compete aos órgãos estaduais de meio ambiente, no caso do Pará é a SEMAS, validar a inscrição e fazer a avaliação do imóvel inserido.

As lideranças das comunidades tradicionais e quilombolas não depositam confiança no trabalho da SEMAS em razão de que este órgão ambiental já notificou pessoas sem que estas tenham tomado conhecimento e por conta disso, as comunidades ficaram com CAR “pendente”.

Estes cadastros podem ser feitos por terceiros em sobreposição aos territórios coletivos, mas também podem ser de membros da própria comunidade, mas existe o risco de que se tratando de terceiros, eles podem usar o CAR contestando os quilombos.

Em entrevista à Comissão Pró-Índio de São Paulo, o então Coordenador Geral de Regularização de Território Quilombola do INCRA, Antônio Oliveira Santos disse que a política quilombola, independentemente do CAR ou qualquer outra política, tem autonomia e independência. (CPISP, 2017).

Os quilombolas têm exigido das autoridades que suas reivindicações sejam atendidas, querem que seja cadastrado o território declarado por eles, querem a consulta livre, prévia e infor-

mada para os processos que envolvam os territórios quilombolas, o que não está sendo respeitado. Outra exigência é a garantia de apoio técnico para o cadastramento, não só dos territórios quilombolas titulados, mas também para aqueles que ainda aguardam.

Além dessas, outras reivindicações foram feitas e aprovada pelos representantes dos Povos e Comunidades Tradicionais reunidos no Seminário Cadastro Ambiental Rural em Territórios Quilombolas:

1. Validação e pós-car

O PRA da forma que está é um contrato casado, não foi pensado a partir da lógica dos PCTS, cada estado vai regulamentar o seu e não sabemos as consequências para PCTS de aderir ou não ao PRA.

2. Integração do Car com outros sistemas e políticas

O CAR não pode ser usado para limitar ou impedir o acesso a políticas públicas e outros direitos adquiridos, como já vem ocorrendo e o Estado tem que tomar providências quanto a isso. Quanto a esse cerceamento é importante também considerar todo o contexto de retrocessos de direitos. É preciso integrar o a outras políticas a ações favoráveis aos pcts.

3. Apoio e assistência para fazer o CAR

Falta apoio e assistência para os PCTS em relação ao CAR e o perfil dos técnicos nem sempre é adequado por não terem conhecimento adequado sobre os direitos dos PCTS e seus modos de vida. Há necessidade de capacitar as organizações/lideranças das comunidades para fazer ou acompanhar o processo.

4. SICAR/Módulo PCT

Existem Estados com sistema próprio (ES, BA, SP, TO, MT) e alguns não permitem identificação como PCT e existem problemas com a migração de dados. O acesso ao módulo pelos PCTS não é público e gera dependência, sendo desigual ao tratamento dos proprietários individuais.

O módulo PCT tem abas de feições internas (RL, APP) que gera passivo para o declarante, os PCTS possuem usos da

natureza que não são iguais aos da Lei Florestal, que foi pensada para os proprietários individuais. É inconstitucional impor os termos/conceitos que estão fora da lógica dos PCTS. Os territórios tradicionais são ancestrais e as sobreposições representam forte ameaça aos nossos direitos de ser e existir. Não existem definições de como e quais critérios serão utilizados para resolver as sobreposições.

5. Cadastro Individual e coletivo

Denunciamos que o CAR individual vem ocorrendo na maioria dos casos, sem a consulta livre, prévia e informada que deve ser feita e desconsiderando a autodeclaração. O CAR é importante para a visibilidade de usos e formas de ocupação do território, inclusive que preservam os modos de vida e a natureza.

Temos dificuldades de ter acesso aos dados formais (Incra, IBGE, etc.) dos territórios incluídos no CAR e sobre a forma em que eles foram incluídos. São os PCTS que devem definir suas áreas (territórios) que desejam inserir no CAR e é preciso apoio técnico e recursos para os PCTS.

Não existem regulamentações adequadas ao CAR de PCTS e ficamos vulneráveis às interpretações individuais. Resaltamos que o Governo deve respeitar a hierarquia das leis nacionais e internacionais que tratam dos direitos dos PCTS. Qualquer regulamentação deve respeitar a legislação existente e a construção de normativas do CAR para PCTS exige a participação e o envolvimento dos PCTS;

10. Acesso à informação e consentimento prévio

Nunca teve consulta e acesso à informação e somos pressionados a fazer o CAR, enquanto que os encaminhamentos e acordos com o governo não são cumpridos e a devida informação prévia e o debate não chega a base. O Governo precisa conhecer, respeitar e saber fazer a CLPI (consulta livre prévia e informada);

11. Responsabilidades institucionais

Os povos não podem se responsabilizar por fazer o CAR ou assumir passivos que não consideram os modos de vida dos PCTS. A Confusão e a falta de integração entre os ór-

gãos do governo federal fazem com que os PCTS fiquem sem apoio e assistência para o CAR. Estados desinformados e sem conhecimento e/ou sensibilidade para as demandas dos PCTS. O Estado tem que dar condições para se realizar o processo de diálogo e reconstrução do CAR para os PCTS. (INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2016, p1).

CONCLUSÃO

O Código Florestal teve como maior objetivo solucionar os passivos ambientais, regularizando os imóveis rurais que se encontravam ao revés da lei. Para isso, foram criados programas e ferramentas para corroborar com o processo de regularização ambiental, ao CAR foi dada a expectativa de ser o instrumento eficaz para obter dados que possam subsidiar na gestão e no monitoramento da recuperação dessas áreas.

O cadastro tem recebido críticas de vários campos, não existindo ainda um dispositivo prático para todo o país, espera-se que atendam as demandas dos Povos e Comunidades Tradicionais quanto ao direito de serem ouvidos e informados previamente em respeito ao modo de viver e de existir dos PCTS.

A eficácia esperada do CAR não está assegurada, é preciso a implementação conjunta com outras políticas para monitoramento ou de responsabilização caso seja cometida alguma irregularidade.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, S. M. V. G. de; JURAS, I. A. G. M. Debate sobre a nova lei florestal: análise dos textos aprovados na câmara e no senado. *In: Comitê Brasil em Defesa das Florestas e do Desenvolvimento Sustentável (org.). Código Florestal e a ciência: o que nossos legisladores ainda precisam saber.* Comitê Brasil. Brasília, 2012. p. 105-116.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.* Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Brasília: Presi-

dência da República: 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 7 jun. 2019.

BRASIL. *Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007*. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 3 ago. 2019.

BRASIL. *Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília: Presidência da República: 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL. *Decreto n.º 7.029, de 10 de dezembro de 2009*. Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7029.htm. Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL. *Decreto n.º 7.830, de 17 de outubro de 2012*. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7830.htm. Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL. *Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004*. Promulga a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Instrução Normativa n.º 2, de 06 de maio de 2014*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente - MMA, 2014. Disponível em: http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf. Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL. *Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003*. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 17 jun. 2018.

BACHA, C. J. C. Eficácia da política de reserva legal no Brasil. *In: 2º Workshop sobre Reserva Legal, Legislação, Uso Econômico e Importância Ambiental. Anais [...]*, Piracicaba, 21 mar. 2005.

CAMARGO, Flávia. Os rumos do Cadastro Ambiental Rural (CAR) precisam mudar. *Instituto Sócio Ambiental - ISA*, 2013. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/os-rumos-do-cadastro-ambiental-rural-car-precisam-mudar>. Acesso em: 17 jun. 2018.

CARTA dos povos e comunidades tradicionais sobre car em territórios tradicionais], 19 out. 2017. Disponível em: https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/quilombolas-discutem-cadastro-ambiental-rural-car-em-seus-territorios-file:///media/removable/Seagate%20Expansion%20Drive/LIVRO%20-%20CAR/Carta-dos-Povos-e-Comun.-Tradicionais-sobre-o-CAR_out_2017.pdf. Acesso em: 20 jun. 2018.

DELALIBERA, H. C.; WEIRICH NETO, P. H.; LOPES, A. R. C.; ROCHA, C. H. Alocação de reserva legal em propriedades rurais: do cartesiano ao holístico. *Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental*, Campina Grande, 12(3), 286-292, 2008.

FARINACI, J. S.; FERREIRA, L. C.; BATISTELLA, M. Transição florestal e modernização ecológica: a eucaliptocultura para além do bem e do mal. *Ambiente & Sociedade*, 16(2), 25-46, 2013.

GRAZIANO, F. Aprova, Dilma. In: ALMEIDA, Caroll. *Presidente do Greenpeace, Marina Silva e ex-presidente do INCRA listam 5 prós e contras do novo Código Florestal*. SWU, 2012. Disponível em: <http://www.swu.com.br/blog/2012/05/sustentabilizese/vivao-planeta/especialistas-listam-os-cinco-pontos-positivos-e-negativos-do-novo-codigo-florestal/>. Acesso em: mar. 2018.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Quilombolas discutem cadastro ambiental rural (CAR) em seus territórios. *Código ambiental*, p. 1-5, 16 jun. 2016. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/quilombolas-discutem-cadastro-ambiental-rural-car-em-seus-territorios>. Acesso em: 20 jun. 2018.

LÉNA, Philippe. As políticas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia: Problemas e contradições. In: ESTERCI, Neide; Lima, Débora; LÉNA, Philippe. *Rede Amazônia: diversidade sociocultural e políticas ambientais*, v.1, n.1. Rio de Janeiro, 2002.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. *Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: Uma análise a partir dos direitos territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MOREIRA, Eliane Cristina Pinto. *O Cadastro Ambiental Rural: A 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: 25 jul. 2021.

NOVA coordenação de territórios quilombolas do INCRA terá que lidar com o baixo orçamento e a alta demanda, 2017. Disponível em: <file:///media/removable/Seagate%20Expansion%20Drive/LIVRO%20-%20CAR/Nova%20Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20Territ%C3%B3rios%20Quilombolas%20do%20Incra%20ter%C3%A1%20que%20lidar%20com%20o%20baixo%20or%C3%A7amento%20e%20a%20alta%20demanda%20-%20Comiss%C3%A3o%20Pr%C3%B3-%C3%8Dn-dio%20de%20S%C3%A3o%20Paulo.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. *Manual de direito ambiental*. 6. ed. rev. Ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 239.

SIMÕES, P. S.; AMARAL, C. N. N.; SILVA, W. L. S. CAR e SICAR no licenciamento de atividades rurais no estado do Pará. *Anais do XXVII Congresso de Cartografia e XX Expositicarta 6 a 9 de novembro de 2017*, SBC, Rio de Janeiro, p. 1097 – 1101.

SANTILLI, Juliana. *Livro Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. Petrópolis: Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

SOUZA FILHO, C. F. M. de; ROSSITO, F. D. *Estudos sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Consulta Prévia*. Curitiba: Letra da Lei, 2016.

SOUZA FILHO, Frederico Marés. *Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Povos Tradicionais* - DOI: <http://dx.doi.org/10.5216/rfd.v39i1.36494>. Revista da Faculdade de Direito da UFG, [S. l.], v. 39, n. 1, p. 77–91, 2015. DOI: 10.5216/rfd.v39i1.36494. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/36494>. Acesso em: 29 jun. 2019.

O CADASTRO AMBIENTAL RURAL E OS CONFLITOS AGRÁRIOS: RELATO DO CASO DA FAZENDA BARRO BRANCO

Amanda Borges de Oliveira

Eliane Cristina Pinto Moreira

RESUMO

Este estudo de caso ilustra a imersão do Cadastro Ambiental Rural em contexto de conflito agrário, de modo que, embora tendo funcionalidade ambiental, segundo o Código Florestal, o CAR tem reflexo sobre questões fundiárias. No caso da Fazenda Barro Branco, após o julgamento dos recursos de Apelação pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, com o trânsito em julgado da decisão, firmou-se o entendimento de que não fora comprovada a posse agrária do referido imóvel. Inobstante isso, verificou-se que o CAR havia sido registrado já no curso do processo judicial, indicando a fragilidade do sistema em razão dos documentos que aceita para fins de registro no que tange à comprovação da posse e da propriedade, bem como em razão da fiscalização deficiente por parte dos órgãos ambientais.

Palavras-chave: Cadastro Ambiental Rural - Conflitos Agrários

ABSTRACT

This case study illustrates the immersion of the Rural Environmental Registry - RER - in the context of agrarian conflict, so that, despite having environmental functionality, according to the Forest Code, the RER has an impact on land issues. In the case of Fazenda Barro Branco, after the judgment of the appeals by the Court of Justice of the State of Pará, with the final and unappealable decision, the understanding was established that the agrarian possession of the aforementioned property had not been proven. Despite this, it was found that the RER had already been registered in the course of the judicial process, indicating the fragility of the system due to the documents it accepts for registration purposes with regard to proof of possession and ownership, as well as due to the poor supervision by environmental agencies.

Keywords: Rural Environmental Registry - Agrarian Conflicts

CONTEXTO

O presente estudo visa analisar, de forma exemplificativa, a inserção do Cadastro Ambiental Rural (CAR) em cenário de conflito agrário objeto de processo judicial, no qual as provas constantes nos autos da ação possessória indicavam inconsistências na propriedade do imóvel e no próprio exercício da posse agrária por parte dos Requerentes, tendo sido o CAR efetuado já no curso do litígio.

O caso se refere à Fazenda Barro Branco localizada no Município de Castanhal – PA, cuja ação judicial possessória, mencionada anteriormente, já tramitava desde o ano de 2011, tendo ocorrido o trânsito em julgado apenas em 10 de fevereiro de 2020 após o julgamento de recursos de Apelação pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Um destes recursos, inclusive, foi interposto pelo Ministério Público do Estado do Pará e julgado provido pelo órgão jurisdicional de 2ª instância, reformando a sentença do Juízo da Vara Agrária de Castanhal. No tópico seguinte, serão apresentados mais detalhes sobre a tramitação do processo em questão e o modo como o CAR perpassa o conflito.

Vale referir que, na área em questão, no dia 4 de maio de 2017, foi praticado crime de homicídio em face da trabalhadora rural Kátia Martins, liderança do Acampamento 1º de Janeiro situado na Fazenda Barro Branco. Não havia, naquela época, informações sobre a relação do crime com o conflito agrário. Apesar disso, é uma questão merecedora de especial atenção que, em áreas de disputa fundiária, a morosidade do Poder Público e do Poder Judiciário em solucionar o conflito pela terra gera situações de ânimos acirrados e mesmo de hostilidades internas.

O CASO

No Município de Castanhal-PA, Rodovia BR-316, Km-85, Colônia Ianetama, estava situada a Fazenda Barro Branco, imóvel que

teria sido adquirido em 1997, com área de mais de 566 hectares. Tais informações constam na Petição Inicial da Ação de Reintegração de Posse ajuizada perante a Vara Agrária de Castanhal no ano de 2011 (processo nº 0000886-03.2011.8.14.0015) pelos supostos proprietários da fazenda sob o fundamento de que o imóvel teria sido objeto de esbulho no dia 19 de fevereiro de 2011.

A doutrina agrarista e os precedentes judiciais construídos no Estado do Pará, em especial, assentaram o entendimento de que, nas ações possessórias que têm por objeto conflitos coletivos em áreas rurais, observando a disposição do Código de Processo Civil, o Requerente deve demonstrar o efetivo exercício da posse, porém, nestes casos, trata-se da *posse agrária*, verificada a partir do cumprimento da função social da posse e da propriedade. A função social de um imóvel rural, portanto, é constatada por meio do atendimento conjunto dos requisitos previstos no art. 186 da Constituição Federal, os quais se constituem no aproveitamento racional e adequado, na utilização adequada dos recursos naturais, na preservação ambiental e no respeito às relações de trabalho.¹⁷⁸

Ilustra-se a compreensão acima através da decisão a seguir:

DIREITO CIVIL. DIREITOS REAIS. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE COM PEDIDO LIMINAR. AUSÊNCIA DE PROVA NOS AUTOS DA POSSE AGRÁRIA SOBRE O IMÓVEL. INFRAÇÕES TRABALHISTAS E AUSÊNCIA DE PROVA DO EFETIVO CULTIVO DA TERRA QUE MILITA EM DESFAVOR DO PLEITO DA AUTORA. RE-

178 Redação do artigo 186 da Constituição Federal de 1988: Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

QUISITOS DO ART. 561 DO CPC/15 NÃO PREENCHIDOS. LIMINAR INDEFERIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. 1. Diferentemente da posse civil, a posse agrária pressupõe o respeito à função social da terra para sua configuração, demandando o aproveitamento racional e adequado da terra, utilização adequada dos recursos naturais e preservação do ambiente, observância das normas trabalhistas e exploração favorecedora do bem estar dos proprietários e trabalhadores da agricultura, nos termos do art. 186 da CF/88. 2. Autora que não se desincumbiu do ônus probatório que lhe cabia, de provar sumariamente o preenchimento dos requisitos do art. 561 do CPC/15, para obtenção da liminar de reintegração de posse, diante da existência de demandas trabalhistas em seu desfavor e ainda da não comprovação imediata do efetivo cultivo da terra. 3. Recurso conhecido e desprovido. (TJPA - Agravo de Instrumento - 0009936-92.2017.8.14.0000, Rel. JOSE ROBERTO PINHEIRO MAIA BEZERRA JUNIOR, Órgão Julgador 1ª Turma de Direito Privado, Julgado em 2021-11-08, Publicado em 2021-11-17).

A posse agrária é assim definida pela doutrina:

[...] posse agrária é o exercício direto, contínuo e racional, durante certo tempo ininterrupto, de atividades agrárias desempenhadas em gleba de terra rural capaz de dar condições suficientes e necessárias ao seu uso econômico, gerando ao possuidor um poder jurídico de natureza real definitiva com amplas repercussões no Direito, tendo em vista o seu progresso e bem-estar econômico e social. (MATTOS NETO, 2010)

Reforçando o entendimento de que a posse e a propriedade rurais devem cumprir a sua função social, conforme proclamado pela Constituição Federal, pontua-se a seguinte passagem:

Quem não cumpre a função social da propriedade perde as garantias, judiciais e extrajudiciais, de proteção da posse, inerentes à propriedade, como o desforço privado imediato (CC, art. 502) e as ações possessórias. A aplicação das normas do Código Civil e do Código de Processo Civil, nunca é demais repetir, há de ser feita à luz dos mandamentos

constitucionais e não de modo cego e mecânico, sem atenção às circunstâncias de cada caso, que podem envolver o descumprimento de deveres fundamentais. (COMPARATO, 2000)

De um modo geral, ao pleitear a reintegração da posse de uma determinada área rural, caracterizada, conforme o art. 4º, I, do Estatuto da Terra,¹⁷⁹ a partir da sua destinação para fins agrícolas, pecuários ou agroindustriais e não da sua localização, o interessado precisa apresentar provas de que o imóvel era, ao tempo da ocupação, objeto de trabalho por si, por sua família ou por outras pessoas a ele vinculadas, visando, assim, comprovar a posse agrária.

Além disso, embora as ações possessórias, em tese, estejam centradas na posse e não na propriedade, quando se trata de conflitos coletivos agrários na região amazônica, diante do complexo histórico de grilagem de terras e de desterritorialização de comunidades do campo e de povos da floresta nesta porção do território brasileiro, o Poder Judiciário deve ter cautela para não convalidar situações ilegais que venham a acirrar a insegurança no campo, especialmente as fraudes realizadas nos registros e sistemas públicos com o fim de aparentar legitimidade à posse ou à propriedade em conflito.

Retomando o caso da Fazenda Barro Branco, no curso da instrução processual, além das divergências relativas ao nome do imóvel, o qual, ora era apresentado como “Barro Branco” e ora como “Estefania Rubim”, foram verificadas discrepâncias referentes à sua extensão. Isto porque, enquanto na Inicial, foi indicado

179 Redação do artigo 4º, I, do Estatuto da Terra: Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se: I - “Imóvel Rural”, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; (...)

que a área do imóvel seria de 566 ha 75 a 00 ca, os documentos cartográficos juntados pelo Autor, referentes ao Memorial Descritivo e ao Mapa Topográfico, apontavam área de 630,7253 ha. Por outro lado, o levantamento apresentado pelo Instituto de Terras do Pará (ITERPA) nas fls. 965-967 dos autos; o georreferenciamento elaborado pelo Sistema de Informações Geográficas (SIGEO), órgão do Tribunal de Justiça do Estado do Pará com atribuição para atividades técnicas relativas a questões geoespaciais, juntado nas fls. 510-542 do caderno processual; e o próprio Cadastro Ambiental Rural indicavam outras extensões de área para a Fazenda Barro Branco.

No que tange ao aspecto dominial, o ITERPA apresentou manifestações nos autos do processo judicial que permitiriam apontar a inconsistência dos documentos de propriedade juntados pelos supostos proprietários do imóvel e autores da ação possessória.

Nas fls. 543-553 dos autos do processo judicial, a referida Autarquia indicou que haveria uma grande parcela da Fazenda Barro Branco com incidência na Gleba Estadual Castanhal – 6. Tal gleba, segundo o ITERPA, havia sido arrecadada pela Portaria n.º 315 de 15 de março de 2012, que teria sido publicada no Diário Oficial do Estado n.º 32.120 de 20/03/2012 e, em seguida, levada ao registro de imóveis por meio da matrícula n.º 19458, fl. 259, de 03 de abril de 2012, do Cartório de Registro de Imóveis de Castanhal. **Tal arrecadação, então, seria posterior ao ajuizamento da ação possessória relativa à Fazenda Barro Branco, ora em estudo, logo se tratariam de terras públicas de domínio estadual, incluindo, pois, as porções da Fazenda Barro Branco nelas incidentes.**

Por sua vez, em levantamento posterior apresentado também pelo ITERPA, constante a partir das fls. 959 dos autos do pro-

cesso judicial, foram suscitadas discrepâncias entre os lotes identificados pelo ITERPA como integrantes da Fazenda Barro Branco e seus respectivos títulos em relação à documentação apresentada pelo Autor da ação.

Assim, as análises realizadas pelo ITERPA referentes à documentação constante nos autos do processo judicial traziam indicativos de que, pelo menos, uma parcela do imóvel não teria domínio privado comprovado.

Mais especificamente em relação à comprovação da posse agrária e do cumprimento da função social da propriedade na Fazenda Barro Branco, o Requerente juntou comprovantes de depósito de FGTS e de pagamentos de salários, bem como listagem do Livro de Empregados. Também foi juntado contrato referente à venda de dendê.

No Auto da Inspeção Judicial realizada na área e no Laudo produzido pelo Sistema de Informações Geográficas (SIGEO) do TJPA, havia indicativos de desenvolvimento de atividades produtivas no imóvel relativas ao cultivo de dendê, à piscicultura e à suinocultura, porém o Requerente apresentou como prova, nos autos, um documento, no qual constavam supostos fornecedores da referida sociedade empresarial e estaria, dentre eles, o nome do genitor do autor da ação de reintegração de posse. No entanto, tal documento sequer continha qualquer assinatura de seu redator ou outra indicação de veracidade. O Requerente não trouxe nos autos, por exemplo, comprovações de aquisição de insumos para as atividades que alegou desenvolver no imóvel ou sobre a venda de itens nele produzidos.

No que tange ao requisito ambiental, não foi demonstrada a existência de Licença Ambiental Rural e ficou constatada a inexistência de área de Reserva Legal averbada na matrícula do imóvel, o que era uma obrigação legal na época em que foi alegada a

ocorrência do esbulho e, assim, ajuizada a ação de reintegração de posse em análise.

No caso da ação possessória referente à Fazenda Barro Branco, além da inexistência de averbação da área de reserva legal na matrícula imobiliária, verificou-se, outrossim, que **o CAR só foi realizado em 15 de outubro de 2013, logo posteriormente ao próprio ajuizamento da ação, representando um indicativo da pretensão de convalidar a posse cuja proteção se pretendia.**

Ainda que se pudesse alegar que a apresentação do CAR no curso dos autos teria o poder de suprir a ausência de averbação de reserva legal no registro de imóveis, o referido documento demonstrou que existiria um passivo de 175,6344 hectares de reserva legal a ser regularizado pelo Requerente, configurando-se em mais da metade do total da área de reserva legal identificada para o imóvel, considerando a sua localização.

Ademais, em relação à questão trabalhista, o laudo do SI-GEO indicou que, de 33 trabalhadores identificados, apenas 8 teriam a Carteira de Trabalho assinada pelos supostos proprietários da fazenda.

Os problemas relativos à observância das legislações ambiental e trabalhista relatados anteriormente somados às divergências de extensão do imóvel verificadas nos documentos de diversos tipos juntados aos autos, tornando imprescindível a discussão dominial no presente caso em razão das discrepâncias sobre qual a área cuja proteção possessória era efetivamente pleiteada pelo Requerente, constituíram-se no fundamento da manifestação final do Ministério Público, nos autos do processo em questão, posicionando-se pela improcedência do pedido de reintegração de posse.

Apesar disso, a sentença proferida em 26 de junho de 2017 julgou procedente o pedido de reintegração de posse da Fazenda

Barro Branco, entendendo que teriam sido demonstrados o exercício da posse agrária e o cumprimento de todos os requisitos da função social dispostos no art. 186 da CF/88.

Ao julgar os recursos interpostos em face da sentença proferida pelo Juízo da Vara Agrária de Castanhal, o Tribunal de Justiça deu provimento às Apelações apresentadas pelos Requeridos e pelo Ministério Público, conforme a ementa abaixo:

APELAÇÕES CÍVEIS – AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE - CONFLITO COLETIVO EM ÁREA RURAL – PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA RECORRER – REJEITADA – FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE - AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO SEU CUMPRIMENTO – INTELIGÊNCIA DO ART. 373, I, DO CPC/2015. RECURSOS PROVIDOS. I- Em se tratando de conflito coletivo pela posse de área rural, a teor do art. 178, III, do CPC/2015, mister a intervenção do Ministério Público do Estado, a quem se atribui, assim, a legitimidade para interposição de recurso, nos termos do que dispõe o art. 996 do mesmo diploma legal. Preliminar rejeitada. II- No mérito, o autor não se desincumbiu de demonstrar o cumprimento da função social da propriedade, em contrapartida às evidências de infringências ambiental e trabalhista na área objeto do litígio, em franco desatendimento ao art. 186 da CF/88. III - Recursos conhecidos e providos. (TJPA - Apelação Cível 0000886-03.2011.8.14.0015 - Relator Desembargador Leonardo de Noronha Tavares - Data de Julgamento: 10 de junho de 2019).

Conforme Certidão constante nos autos do processo, ocorreu o trânsito em julgado no dia 10 de fevereiro de 2020, tornando definitiva a reforma da decisão proferida em 1º grau.

O CAR E O CASO DA FAZENDA BARRO BRANCO

O art. 29 do Código Florestal (Lei nº 12651/2012) assim define o Cadastro Ambiental Rural (CAR):

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbi-

to do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Segundo Albuquerque e Gómez (2020), “com o Código Florestal, o CAR tornou-se o elemento central desta Lei, pois depende dele a implementação de outros instrumentos criados pelo Código”. Conforme o dispositivo legal citado expõe expressamente, o CAR busca a integração de informações ambientais, não tendo, pois, em sua essência, finalidade fundiária.

Apesar disso, segundo o raciocínio de Souza Filho, Sonda e Lemos (2015), a proteção ambiental regulamentada por normas legais e consagrada na Constituição Federal de 1988 inevitavelmente altera o uso da terra e deve estar articulada aos regramentos acerca dos direitos de posse e propriedade.

Consoante reportagem elaborada por Pires (2017), publicada no sítio eletrônico do Instituto Socioambiental, embora não tenha funcionalidade fundiária, foram constatadas situações em que o CAR havia sido utilizado com este objetivo visando legitimar a ocupação irregular de determinadas áreas, inclusive no Pará.

Para a inscrição no CAR, o Código Florestal exige a comprovação da propriedade ou da posse, porém a ausência de rigor e de efetiva fiscalização tem contribuído para o ingresso no sistema de registros de CAR em áreas onde não há propriedade ou posse regulares.

Especialistas avaliam que a exigência de documentação que prova que o cadastrante é realmente proprietário ou posseiro legítimo é insuficiente. É o caso de declarações de sindicato rural e contrato de promessa de compra e venda. Para a inscrição no CAR, são aceitos cinco tipos de docu-

mentos de propriedade e mais 22 para declaração de posse. (PIRES, 2017)

No caso da Fazenda Barro Branco, de acordo com o relato apresentado anteriormente, os elementos identificados nos autos não apontavam para o exercício da posse agrária por meio do cumprimento da função social da propriedade, tanto pelas poucas provas de produtividade e pelos indícios de descumprimento da legislação trabalhista, quanto pelas infrações ambientais verificadas, haja vista a ausência de licença ambiental e de averbação de reserva legal no registro de imóveis.

O CAR, elaborado no curso do processo, visaria se constituir em mais um elemento de prova em favor do Requerente acerca da posse supostamente exercida no imóvel, porém, além de ter deixado exposta a não preservação do percentual de reserva legal em imóvel que teria sido adquirido desde a década de 1990, ainda expôs a fragilidade do sistema pela sua elaboração em área sobre a qual não haveria posse ou propriedade comprovada pelo interessado a partir do arcabouço probatório levantado no processo judicial.

Trata-se, pois, de apenas um dentre tantos outros casos na região amazônica em que o CAR tem como pano de fundo conflito coletivo agrário e é **possivelmente** utilizado, embora tal fim não seja afirmado de forma expressa pelo interessado, como mecanismo para a consolidação de posse e propriedade que não encontram sustentação na gama de documentos constantes nos autos.

Assim, “a existência do CAR e sua aceitação pelo órgão ambiental pode ser o primeiro passo para a comprovação de ocupação e posse, no aproveitamento de brechas legais(...)” (SOUZA FILHO; SONDA; LEMOS, 2015). Desse modo, o CAR não deve ser usado para a comprovação de posse ou de propriedade, mas como um dos instrumentos indicadores da regularidade ambiental da área, o que, em alguns casos, precede a regularização fundiária e em outros, no

caso das ações possessórias, serve para demonstrar o cumprimento da função social.

A Constituição brasileira, em seu artigo 186 estabelece que a propriedade imóvel rural somente cumprirá sua função social quando utilize adequadamente os recursos naturais e promova a preservação do meio ambiente (inciso III). Aquela terra de produção, privada, portanto, que não seja inscrita no CAR nos prazos estabelecidos em Lei, claramente está em desacordo com a preservação ambiental e, portanto, descumprindo a função social. Portanto a principal consequência jurídica da ausência de CAR para as terras privadas é o descumprimento da função social. (SOUZA FILHO; SONDA; LEMOS, 2015)

O desvio de finalidade do CAR pode ser fortalecido em situações nas quais é utilizado em face de grupos desconhecedores de seu verdadeiro propósito e da sua ineficácia para fins fundiários, o que demanda um papel cada vez mais atento do sistema de justiça frente a novas formas de apropriação de terras e de desterritorialização de comunidades rurais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo apresentado exemplifica o impacto do CAR como instrumento de proteção, monitoramento e fiscalização ambiental sobre as questões fundiárias, especialmente sobre o conflitos agrários, de maneira que, previamente ao combate aos danos ambientais e às responsabilizações nesta seara, é de suma importância a resolução do passivo histórico de ocupações irregulares e de disputas territoriais sobretudo na Amazônia. “Somente com uma clara definição dos direitos de propriedade se pode responsabilizar e punir aqueles que cometeram infrações contra o meio ambiente” (CHIAVARI; LOPES, 2017).

Dito isto, os grupos que pretendem a apropriação da terra para fins meramente especulativos ou para a extração de produ-

tos naturais visando atender às demandas do capitalismo muitas vezes encontram estratégias para burlar as leis e dar aparência de legitimidade para ocupações irregulares, não raro às custas de expulsão das comunidades que ali já reproduziam os seus modos de vida.

O sistema de justiça deve estar preparado para não convalidar as ilegalidades decorrentes do desvio de finalidade dos instrumentos criados pelas normas ambientais e fundiárias, como tem ocorrido com o CAR, o qual, no caso analisado, foi elaborado já no curso do litígio visando se constituir em mais um elemento de prova no seio do conflito pela posse da terra, suprimindo a ausência de averbação de reserva legal no registro do imóvel, obrigação legal de natureza ambiental descumprida pelos supostos proprietários.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, R. M.; GÓMEZ, J. R. M. *O Cadastro Ambiental Rural: agroestratégias e mercantilização da natureza pela via do Novo Código Florestal*. Revista Pegada, v. 21, n. 2, p. 45-65, 2020. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/pegada/article/view/7206/pdf>. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra)*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: nov. 2021.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.º 6.938, de 31 de agosto

de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: nov. 2021.

CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. O caos fundiário e a proteção ambiental. *O Eco*, 2017. Disponível em: <https://oeco.org.br/analises/o-caos-fundiario-e-a-protecao-ambiental/>. Acesso em: nov. 2021.

COMPARATO, Fabio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. In: *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: RT, 2000. p. 145-146.

MATTOS NETO, Antonio José de. *Estado de direito agroambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIRES, Victor. Tentativa de regularizar terras com CAR causa polêmica. *Instituto Socioambiental*, 2017. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/tentativa-de-regularizar-terras-com-car-causa-polemica>. Acesso em: nov. 2021.

SOUZA FILHO, C. F. M.; SONDA, C.; LEMOS, A. Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Povos Tradicionais. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 39, n.1, p. 77-91, 2015.

OS PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA) NO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012 E A DESCARACTERIZAÇÃO DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

PAYMENT FOR ENVIRONMENTAL SERVICES (PES) IN THE BRAZILIAN FOREST CODE OF 2012 AND THE MISCHARACTERIZATION OF SPECIALLY PROTECTED AREAS

Juliana Chermont Pessoa Lopes

RESUMO

O presente trabalho visa analisar as normas do Código Florestal de 2012 que versam sobre os pagamentos por serviços ambientais (PSA), conjugando-as aos retrocessos nos parâmetros de proteção trazidos pela Lei n.º 12.509/2012. A metodologia baseia-se em pesquisa e análise crítica da bibliografia, bem como levantamento acerca de serviços ambientais prestados pelos espaços territoriais especialmente protegidos. Tal análise se dá no que tange à proteção da biodiversidade brasileira contrapondo-a à justificativa geral para o incentivo aos pagamentos por serviços ambientais. O artigo fará um breve histórico dos pagamentos por serviços ambientais, sua origem e aplicação no Brasil, e como sua inserção no Código de 2012 enfraqueceu ainda mais os instrumentos de reserva legal e APP. Por fim, analisa-se, de forma geral, a cota de reserva ambiental e a compensação de reserva legal por meio dela.

Palavras-chave: Código Florestal. Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). Cota de Reserva Ambiental (CRA).

ABSTRACT

This work aims to analyze the rules of the Forestry Code of 2012 that deal with payments for environmental services (PSA), combining them with the flexibilization of the parameters of protection brought by the Federal Law 12.509/2012. The methodology is based on research and critical analysis of the bibliography, as well as survey of environmental services provided by specially protected territorial spaces. This analysis takes place with regard to the protection of Brazilian biodiversity, as opposed to the general justification for encouraging payments for environmental services. The article will give a brief history of payments for environmental services, their

origin and application in Brazil, and how their insertion in the Forestry Code has further weakened legal reserve and the PPP instruments. Finally, will the environmental reserve quota and the legal reserve compensation through it are analyzed in a general way.

Keywords: *Forest Code. Payments for Environmental Services (PSA). Environmental Reserve Quota (CRA).*

INTRODUÇÃO¹⁸⁰

O presente trabalho visa analisar como a introdução dos pagamentos por serviços ambientais (PSA) e a cota de reserva ambiental (CRA) previstos na Lei n.º 12.651/2012, conhecida como ‘Código Florestal’ culminaram para descaracterização dos instrumentos de reserva legal (RL) e de áreas de preservação permanente (APP), quando associadas às mudanças legislativas provenientes dessa mesma lei. Pretende-se fazer uma análise das alterações trazidas pelo Código de 2012, em especial ao Capítulo X que trata “Do programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do Meio Ambiente”. Tal análise se dará no que tange à proteção da biodiversidade brasileira contrapondo-a à justificativa geral para o incentivo aos pagamentos por serviços ambientais.

A economia verde e os pagamentos por serviços ambientais vêm ganhando força ao longo das últimas décadas em âmbito internacional, especialmente desde 2009, com a Conferência das Partes (COP 15) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), em Copenhague. Em âmbito nacional, muitos projetos e contratos de pagamentos por serviços ambientais desenvolveram-se no Brasil, resultando na mudança do Código Florestal em 2012 (FASE, 2014, p.14).

180 Artigo previamente apresentado durante o 23º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, em 2018, tendo concorrido e ganhado o VII Prêmio José Bonifácio de Andrada e Silva, em primeiro lugar, na categoria estudante de especialização. Disponível em: http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20180807153715_941.pdf. Acesso em: 9 abr. 2020.

Importante afirmar que o Código Florestal nasceu de uma demanda do setor agropecuário por uma legislação que diminuísse os padrões estabelecidos no Código anterior (Lei n.º 4.771/1965) (BRASIL, 1965), já que desde a edição do Decreto 6.514/2008 (BRASIL, 2008) inúmeros proprietários vinham sendo multados pela não averbação da reserva legal ou pelo não cumprimento dos parâmetros da Lei.

A nova lei dividiu opiniões, podendo-se identificar, em um extremo, os que viram um retrocesso e afrouxamento da proteção das florestas, com graves consequências para a manutenção da qualidade de vida, além de considerarem seus dispositivos inconstitucionais, e, de outro extremo, os que comemoraram o novo marco legislativo que ao representar menores restrições ao uso da propriedade rural, possibilitou maiores lucros aos grandes produtores. Entre esses dois extremos, inúmeras posições podem ser identificadas.

Apesar das alterações já destacadas por muitos autores do Direito Ambiental, o presente estudo, como dito anteriormente, visa analisar as previsões do Código Florestal sobre os pagamentos por serviços ambientais e as cotas de reserva ambiental, novidades legislativas ainda pouco trabalhadas e que, tal como se argumenta nesse trabalho, contribuem para a descaracterização e o enfraquecimento de espaços territoriais especialmente protegidos, notadamente a reserva legal e as áreas de preservação permanente.

A financeirização da natureza pode ser entendida como o processo que abarca a criação de soluções para a crise ambiental mundial por meio da valoração econômica do meio ambiente, da qual se origina a ideia dos pagamentos por serviços ambientais, e que, tal qual o Código Florestal, também divide opiniões. Alguns veem os PSA como a solução das questões ambientais, especialmente no que tange ao avanço da crise climática, enquanto outras correntes enxergam esse fenômeno de forma crítica. Entretanto, dentro das soluções apresentadas para a crise ambiental, pode-se

citar a criação do mercado de carbono e de *commodities* ambientais em âmbito internacional, que desaguaram no Brasil, entre outras formas, no Capítulo X da Lei 12.651/2012.

Sendo assim, as análises empreendidas levarão, primeiramente, a um breve histórico dos pagamentos por serviços ambientais, sua origem e aplicação no Brasil, levantando-se uma série de questões no que concerne à aplicação da política de PSA no Código Florestal de 2012 e a como sua inserção enfraqueceu ainda mais os instrumentos de reserva legal e APP.

Por fim, analisa-se, de forma geral, a cota de reserva ambiental e a compensação de reserva legal por meio dela. Pretende-se demonstrar a incoerência da lei que, ao mesmo tempo em que afrouxou a proteção de áreas de reserva legal e APP, bem como consolidou o desmatamento e anistiou proprietários rurais, também fragilizou, ainda mais, a manutenção do meio ambiente equilibrado ao estabelecer, por meio dos PSA, incentivos econômicos exatamente aos que não cumpriram com as normas florestais.

1 ÁREAS RURAIS CONSOLIDADAS, RESERVA LEGAL E APP: O DESMONTE DOS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS NO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012

Desde sua promulgação, a Lei n.º 12.651/2012 gerou inúmeras discussões que levaram à proposição de Ações Diretas de Inconstitucionalidade e Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF).¹⁸¹ No entanto, foi com grande frustração que a comunidade científica recebeu o resultado do julgamento, no âmbito do STF, dessas ações, onde residia a esperança de que certos dispositivos fossem declarados inconstitucionais. Não foi o que ocorreu. Em matéria publicada pelo Instituto Socioambiental, percebe-

181 As ações são: ADIs 4.901,4.902, 4.903 e 4.937 e ADC 42.

-se que os pontos mais preocupantes do Código Florestal de 2012 foram considerados constitucionais:

Na sessão de hoje, acabaram sendo considerados constitucionais, entre outros pontos: a anistia da obrigação de recuperar a Reserva Legal (RL) desmatada ilegalmente antes de 22 de julho de 2008 em pequenos imóveis rurais; a possibilidade de que produtores rurais que desmataram ilegalmente suas APPs antes daquela data possam ter novas autorizações para desmatamento; a possibilidade de redução da RL na Amazônia Legal nos municípios ou Estados ocupados por Terras Indígenas (TIs) e Unidades de Conservação (UCs) em certa extensão do território; a permissão para atividades agrícolas em encostas com mais de 45º e topos de morros. (SOUZA, 2018).

No que tange à análise aqui proposta, é possível afirmar que a Lei 12.615/2012, além dos retrocessos já amplamente conhecidos e divulgados pelos doutrinadores do Direito Ambiental, trouxe inúmeras alterações nas normas florestais que continuam sendo estudadas, sobretudo no que tange aos seus impactos no tempo.^{182 183}

Em geral, pode-se dizer que as normas do Código Flores-

182 O presente trabalho não visa fazer uma retrospectiva ou amplo estudo das alterações do Código Florestal de 2012 em comparação ao anterior. Para o presente assunto, sugere-se conferir o trabalho “Novo Código Florestal: comentários à Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012 e à Medida Provisória 57, de 25 de maio de 2012” (MILARÉ; MACHADO, 2012). Além disso, também não se pretende fazer um estudo aprofundado do julgamento do Supremo Tribunal Federal em sede das Ações Diretas de Inconstitucionalidade por entender que transporia o limite de páginas do presente artigo. As alterações brevemente mencionadas servem para a contextualização da inserção do tema dos pagamentos por serviços ambientais no Código e como a análise crítica deles precisa se dar a partir da conjuntura de retrocessos trazidos pelo Novo Código Florestal. Destaca-se ainda que o presente artigo foi escrito anteriormente à promulgação da Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais.

183 No que tange aos impactos das alterações do Código Florestal de 2012 ver: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2016/12/1840178-novo-codigo-florestal-contribuiu-para-aumento-no-desmatamento.shtml>. Acesso em: 2 nov. 2021.

tal de 1965, mais especificamente os institutos das Áreas de Preservação Permanente (APP) e de Reserva Legal (RL), eram bem avaliadas por setores das ciências biológicas e juristas, em detrimento dos parâmetros trazidos pelo Código de 2012 para essas áreas. Com relação às áreas de preservação permanente, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Academia Brasileira de Ciências (ABC) foram categóricas ao se manifestarem de forma negativa, no decorrer das discussões, no que tange às alterações previamente mencionadas:

Um ganho marginal para os proprietários das terras na redução da vegetação nessas áreas pode resultar num gigantesco ônus para a sociedade como um todo, especialmente, para a população urbana que mora naquela bacia ou região. Mesmo com toda a evolução do conhecimento científico e tecnológico, os custos para restaurar as áreas mais degradadas são ainda muito elevados, especialmente no caso das várzeas. Além do mais, nem todos os serviços ecossistêmicos são plenamente recuperados. (SILVA, et al., 2011, p. 12).

Nesse estudo, verifica-se que as alterações legislativas trazidas pelo Código impactam os serviços ambientais oferecidos pelas APP, por diminuírem a proteção e permitirem a supressão dessas. Além disso, a partir desse comentário, percebe-se a negligência do legislador com relação à proteção e tutela dos serviços ecossistêmicos gerados por essas áreas e sua importância para a vida e o bem-estar da sociedade em geral.

O regime da reserva legal também sofreu alterações profundas no tocante à diminuição dos parâmetros de proteção estipulados pelo Código de 2012, em comparação com o de 1965, além de sofrer com as novas regras de recomposição e compensação trazidas pelo Código, como também pela consolidação das áreas desmatadas de RL até 22 de julho de 2018, com a introdução do instituto das áreas rurais consolidadas.

O argumento da inadequação do proprietário rural às normas do Código de 1965 permeou a alteração e flexibilização da legislação florestal. Tal fato se torna evidente por meio da análise do dispositivo e regime jurídico, trazido pelo Código Florestal de 2012, intitulado de ‘área rural consolidada’ que se encontra definida no art. 3º, inciso IV.¹⁸⁴

Nas palavras de Marcelo Abelha elas são “uma das formas mais repugnantes já criadas pelo legislador para beneficiar poluidores em detrimento da proteção do meio ambiente”. Para o autor, o regime criado pelo Congresso Nacional teve como único objetivo “legalizar inúmeras situações de ilícitos ambientais de infratores que desrespeitaram a legislação ambiental por terem destruído áreas de preservação permanente e de reserva ambiental” (RODRIGUES, 2013, p. 237).

Contudo, pode-se dizer que uma das questões também muito preocupantes trazidas pelo Código de 2012 apresenta-se no art. 66 § 3º que trata da recomposição de áreas de reserva legal. Dispõe o referido dispositivo:

Art. 66 § 3º: A recomposição de que trata o inciso I do caput poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas *com exóticas ou frutíferas*, em sistema agroflorestal, observados os seguintes parâmetros:

I- o plantio de espécies exóticas deverá ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional;

II- a área recomposta com espécies exóticas não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recuperada (BRASIL, 2012, grifo do autor).

A possibilidade de recomposição de reserva legal com 50% de espécies exóticas não possuía previsão no Código de 1965 e foi

184 Art. 3, inciso IV, da Lei n.º 12.625 de 25 de maio de 2012: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio.

analisada pela SBPC e ABC que se manifestaram contrariamente a essa possibilidade:

A restauração das áreas de RL, viável graças ao avanço do conhecimento científico e tecnológico, deve ser feita preferencialmente com espécies nativas, pois o uso de espécies exóticas compromete sua função de conservação da biodiversidade e não assegura a restauração de suas funções ecológicas e dos serviços ecossistêmicos. (SILVA, et al., 2011, p. 13).

Pode-se afirmar brevemente que o Código Florestal de 2012 diminuiu os limites das áreas de proteção da biodiversidade, intituladas de reserva legal, como também das áreas de proteção permanente que possuem função distinta da RL. Além disso, o Código também permite o cômputo de APP no percentual de RL, descaracterizando suas funções iniciais. A diminuição dos parâmetros de APP, assim como a instituição das áreas rurais consolidadas também constituem um grande retrocesso no que tange aos espaços especialmente protegidos. Assim, identifica-se que a anistia trazida pelo regime jurídico das áreas rurais consolidadas desobrigou a restauração da reserva legal que serviria, caso reflorestada, para a produção de serviços ambientais importantes para a fruição do ser humano e de toda o ecossistema local. A utilização de vegetação exótica, tal como pinus e eucalipto, não substitui as funções ecológicas e os serviços ecossistêmicos promovidos por um determinado bioma e a permissão desse tipo de prática pode ser considerado mais um golpe dado nos institutos de proteção da biodiversidade. Essa prática também configura total descaracterização da reserva legal que tinha como função primordial justamente a proteção da biodiversidade.

2 PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Os pagamentos por serviço ambientais (PSA) nasceram em

um cenário em que se verificou que as políticas de gestão ambiental de comando e controle, aplicadas até os anos 2000, eram insuficientes para abarcar a complexidade das demandas ambientais. Nesse sentido, observou-se a criação de instrumentos econômicos que visavam auxiliar a execução de políticas públicas ambientais. Entende-se como instrumentos de comando e controle, nas palavras de Ana Maria de Oliveira Nusdeo:

instrumentos para fixar normas, regras, procedimentos e padrões determinados para as atividades econômicas a fim de assegurar o cumprimento dos objetivos da política em questão, por exemplo, reduzir a poluição do ar ou da água (2012, p. 17).

Tais políticas de comando e controle propunham, por meio dos limites ao direito de propriedade e da responsabilidade ambiental, a conservação da mata nativa e a preservação dos serviços ecossistêmicos fornecidos por um determinado bioma, como é o exemplo dos instrumentos da reserva legal e das áreas de preservação permanente no Código Florestal de 2012. Entretanto, supondo-se que o proprietário rural, em geral, não vislumbrava benefícios em apenas preservar a mata nativa em sua propriedade mediante mera obrigação legal, foram desenvolvidos mecanismos econômicos que viessem a dar uma resposta a esse problema. Assim, estabeleceu-se a possibilidade de uma retribuição econômica ao proprietário ou posseiro rural com o objetivo de incentivá-lo a conservar a vegetação nativa presente em sua propriedade. Nesse primeiro momento, entende-se que os PSA são um movimento de incentivo à preservação ambiental e que, segundo Celso Monteiro, citado por Édis Milaré, “para que o PSA faça sentido, evidentemente a preservação do meio ambiente tem de ser mais lucrativa do que sua destruição” (MILARÉ, 2014, p. 896). Os PSA possuem fundamento nos princípios do usuário-pagador e protetor-recebedor

e têm como objetivo diminuir a discrepância entre os geradores de externalidades negativas e positivas.¹⁸⁵

É importante destacar que a lógica que permeia a implementação desses pagamentos é a do estímulo por meio do financiamento monetário. Ou seja, o pensamento que se encontra por trás desse sistema é aquele que compreende que enquanto os agentes de conservação não auferirem benefícios pelas atividades de preservação dos serviços ambientais, a manutenção deles ficará em segundo plano. Para os teóricos do PSA, é improvável que a preservação ambiental seja considerada durante o processo de tomada de decisão financeira sobre o uso da terra caso não haja um benefício ao proprietário ou possuidor rural (ELOY; COUDEL; TONI, 2013, p. 19).

Assim, em geral, os argumentos em favor dos PSA são no sentido de que: a) promovem a consciência das partes em relação ao valor dos recursos naturais; b) geram novas possibilidades de financiamento, principalmente, para comunidades tradicionais e pequenos produtores, tradicionais ofertantes de serviços ambientais; c) tornam-se uma alternativa palpável para o proprietário da terra, sem ter esse que arcar com o ônus da preservação (GODE-CKE; HUPFFER; CHAVES, 2014, p. 34).

Por outro lado, há quem veja os PSA de forma crítica. Jutta

185 O princípio do usuário-pagador, por exemplo, atribui ao usuário dos recursos naturais uma obrigação de retribuição à sociedade pela parcela do seu bem comum utilizado, tornando-se um tipo de contraprestação pelo estoque do recurso utilizado. Como exemplo desse princípio temos as outorgas de uso de água e os *royalties* de petróleo. Já o princípio do protetor-recebedor propõe a remuneração e o incentivo aos indivíduos que realizam a manutenção e a melhora dos serviços ambientais prestados pela natureza. O princípio do protetor-recebedor possui tratamento singelo na legislação brasileira aparecendo de forma expressa tão somente na Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei n.º 12.305/2010) em seu artigo 6º, inciso II, que diz: São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: II - o poluidor- pagador e o protetor-recebedor.

Kill, da associação *World Rainforest Movement*, em relatório denominado “Comércio de Serviços Ecossistêmicos”, diferencia e classifica os PSA em quatro tipos diferentes. Em primeiro lugar, a autora cita o tipo de pagamento por serviço ambiental que visa incentivar a implementação de políticas públicas que exerçam a função de conservar e preservar a natureza, denominados por ela como “PSA para implementar políticas públicas que protejam a natureza”. Em suas palavras: “Trata-se de esquemas de PSA nos quais governos por meio de uma política pública usam dinheiro público para pagar ou subsidiar a restauração ou a proteção de serviços ambientais” (KILL, 2014, p. 7). O exemplo que a autora utiliza para ilustrar esse tipo de pagamento é o caso do governo da Costa Rica que, a partir dos impostos recolhidos sobre o consumo de gasolina no país, pagava aos proprietários de terra para que preservassem as florestas inseridas em suas propriedades.

O segundo tipo de PSA é chamado pela autora de “Doações do setor privado e programas governamentais não ligados a políticas públicas” e referem-se a incentivos vindos do setor privado e programas do governo não ligados a políticas públicas. Nesse tipo de PSA, as empresas criam projetos, em parceria com o governo. Um exemplo trazido pela autora é da empresa Coca-Cola que promove incentivos financeiros para comunidades objetivando fomentar a preservação dos cursos hídricos como forma de compensar os danos causados pelas suas atividades (KILL, 2014).

O terceiro tipo de PSA apresentado é o denominado por Jutta Kill de “Pagamentos voluntários por poluição ou destruição consideradas excessivas” (KILL, 2014, p. 9). Esse tipo de pagamento se faz por meio de empresas, ONGs, entidades governamentais ou até indivíduos que decidem de forma autônoma neutralizar os danos causados por suas atividades poluentes. É o caso do festival de música *Rock in Rio* que desde 2011 conta com um plano de sus-

tentabilidade e visa garantir a emissão zero de carbono em cada edição (ROSA, 2013).

Por fim, o último tipo de PSA listado pela autora é “o PSA como permissão para destruir ou poluir acima do limite legal” e que, nas palavras de Jutta Kill, ocorre quando “as leis ambientais são alteradas para permitir que uma empresa polua ou destrua a natureza acima de um limite estabelecido pela lei” (KILL, 2014, p.10).

Vale ressaltar que a mudança essencial entre o Código de 1965 e o de 2012, no sentido da introdução dos pagamentos por serviços ambientais, pode ser considerada de cunho político já que a lei que se apresentava anteriormente como um instrumento de conservação e proteção das florestas, hoje se apresenta a serviço da economia verde e da expansão da atividade agropecuária. Muitos dos pagamentos descritos acima utilizam-se de mercados financeiros para serem comercializados, o que exige um arcabouço legislativo a possibilitar a instituição deles. Assim, acredita-se que a introdução do Capítulo X do Código Florestal de 2012 pode ser considerado mais um passo para a construção desses mercados.

Para Jutta Kill, as transações feitas no mercado de PSA podem se dar de duas formas: na forma de uma transação única, geralmente *inter partes*, por exemplo, entre empresa e comunidade, ou podem se dar por meio de um banco de biodiversidade ou bolsas ambientais, como temos atualmente, no caso do Brasil, a BVRio (KILL, 2014, p.13).

Os pagamentos por serviços ambientais também podem ser considerados uma consequência das políticas internacionais promovidas desde a assinatura do Protocolo de Quioto e do Acordo de Paris, e a tendência mundial pela criação de um mercado de carbono em resposta aos acordos de mudanças climáticas. Muitos dos programas de PSA encontrados hoje em desenvolvimento no

Brasil têm como referência o sistema de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação florestal (REDD) criado por tais acordos.¹⁸⁶

No Brasil, a partir dos anos 2000, observou-se um crescimento do número de políticas de PSA que, apesar de difundidas anteriormente em países vizinhos como o México e a Costa Rica, tiveram início apenas no ano de 2001, por meio do programa “produtor de água” da Agência Nacional de Águas (ELOY; COUDEL; TONI, 2013, p. 26). Anteriormente a isso, já existiam, no país, alguns projetos de sequestro de carbono promovidos pelo “Projeto Plantar” do Fundo Protótipo de Carbono no estado de Minas Gerais (PAGIOLA; GLHN; TAFFARELLO, 2013, p. 22). Já ao norte do País, os primeiros programas de PSA iniciaram-se pelo programa Proambiente que incentivava a transição à agricultura agroecológica desde o ano de 2003, mas que infelizmente teve fim em 2010 pela ausência de recursos (ELOY; COUDEL; TONI, 2013, p. 27).

Um exemplo bem-sucedido de PSA foi o caso do Projeto Carbono Florestal Suruí (PCFS) realizado nos Estados de Mato Grosso e Rondônia. O PCFS foi o primeiro projeto de REDD realizado em território indígena no Brasil, sendo ele financiado por diversas instituições, que trabalham em conjunto como apoio técnico e jurídico necessário para a formulação e implementação do projeto de PSA na comunidade. Infelizmente o projeto foi descontinuado devido à mineração ilegal. (IDESAM, 2018).

Apesar de serem instrumentos praticados há algum tempo

186 O objetivo desse trabalho não é fazer uma análise consistente do processo de institucionalização das políticas de PSA em âmbito internacional. Apesar da análise do protocolo de Quioto e das políticas que culminaram no Acordo de Paris, ratificado pelo Brasil em setembro de 2016, serem importantes para a história dos mecanismos de PSA, e para a consolidação da métrica de carbono, entende-se que a análise dos REDDs e dos acordos climáticos foge do escopo deste artigo que são os PSA no Código Florestal.

no país, e previstos no Código Florestal de 2012, foi só em 2021, com a promulgação da Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, que foi instituída a Política Nacional e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais.¹⁸⁷

Diante desse breve histórico sobre os PSA no Brasil, pretende-se demonstrar as diversas questões que gravitam em torno desse tema. A partir de tais análises, não é possível bater o martelo sobre os benefícios ou malefícios das políticas de PSA, contudo, elas chamam atenção para possíveis problemas com relação à implementação desses contratos, mas também se apresentam como soluções razoáveis para parte dos problemas ambientais.

3 PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012

Os pagamentos por serviços ambientais no Código de 2012 encontram-se no Capítulo X, intitulado “Do programa de apoio e incentivo a preservação e recuperação do Meio Ambiente”, que, em seu art. 41, prevê um programa de apoio e incentivo à conservação com o intuito de adoção de práticas e tecnologias voltadas para a conservação, mas também para o avanço sustentável da produção agropecuária.¹⁸⁸

187 Apesar deste ser um marco na trajetória dos PSA no Brasil, o presente trabalho não realizou uma análise da Política Nacional de PSA e o Código Florestal. As análises ora realizadas se ateram às previsões sobre PSA contidas no Capítulo X da Lei n.º 12.625 de 25 de maio de 2012.

188 Art. 41 da Lei n.º 12.625 de 25 de maio de 2012: É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação. (BRASIL, 2012).

Por meio deste dispositivo, autoriza-se o Poder Executivo a criar programa de desenvolvimento e incentivo aos pagamentos por serviços ambientais, listando oito tipos de serviços que podem ser incluídos nesse programa.¹⁸⁹ Além disso, reconhece-se a existência de serviços ambientais prestados pela natureza e incentivam-se políticas que visem sua preservação e melhoria.

Afirma-se, ainda, a intenção em criar um mercado de serviços ambientais, financiado pelo poder público, em âmbito nacional e estadual.¹⁹⁰

É importante ressaltar a presença da métrica de carbono, por meio do sistema de REDD, que foi inserido no Código Florestal de 2012, no art. 41, inciso I, 'a', com o objetivo de pavimentar, no Brasil, legislação que preveja a compensação de carbono. Como visto, os programas de REDD já vinham sendo implementados de forma unilateral no território brasileiro, seja por meio de iniciativas privadas, como vimos no caso do Projeto Carbono Florestal Suruí ou por meio de legislações estaduais como a do estado do Acre. Assim, o art. 41, inciso I, 'a', do Código Florestal de 2012 ampliou a incidência da política de REDD, criando uma

189 Art. 41, I, da Lei n.º 12.625 de 25 de maio de 2012: Pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como: isolada ou cumulativamente: a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono; b) a conservação da beleza cênica natural; c) a conservação da biodiversidade; d) a conservação das águas e dos serviços hídricos; e) a regulação do clima; f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; g) a conservação e o melhoramento do solo; h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito. (BRASIL, 2012).

190 Art. 41, § 5º, da Lei n.º 12.625 de 25 de maio de 2012: O programa relativo a serviços ambientais previsto no inciso I do caput deste artigo deverá integrar os sistemas em âmbito nacional e estadual, objetivando a criação de um mercado de serviços ambientais. (BRASIL, 2012).

previsão legislativa federal para a temática, apesar de não haver, ainda hoje um mercado de carbono formalizado no país.¹⁹¹ Essa ampliação pode ser verificada, quando realizamos a análise do art. 41, § 4º.¹⁹²

3.1 OS PAGAMENTOS POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO FORMA DE FINANCIAMENTO DO PRODUTOR RURAL

O artigo 41 do Código Florestal de 2012 deu o pontapé inicial para a criação de um programa nacional de pagamentos por serviços ambientais. Em seu inciso II, o artigo traz os instrumentos a serem utilizados a título de “recompensa” a agentes provedores de serviços ambientais. Percebe-se que a política está baseada em incentivos econômicos, por meio de financiamento público.¹⁹³

191 A regulamentação do mercado de carbono nacional tem sido pauta de discussões na Câmara dos Deputados, tendo em vista a apresentação do Projeto de Lei 528 de 2021. Para saber mais acessar: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-528-2021>. Acesso em 9 nov. 2021.

192 Art. 41, § 4º, da Lei n.º 12.625 de 25 de maio de 2012: As atividades de manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito são elegíveis para quaisquer pagamentos ou incentivos por serviços ambientais, configurando adicionalidade para fins de mercados nacionais e internacionais de reduções de emissões certificadas de gases de efeito estufa. (BRASIL, 2012).

193 Art. 41, inciso II, da Lei n.º 12.625 de 25 de maio de 2012: compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento dos objetivos desta Lei, utilizando-se dos seguintes instrumentos, dentre outros: a) obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que os praticados no mercado; b) contratação do seguro agrícola em condições melhores que as praticadas no mercado; c) dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, gerando créditos tributários; d) destinação de parte dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água, na forma da Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, para a manutenção, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito na bacia de geração da receita; e) linhas de financiamento para atender iniciativas de preserva-

A breve leitura desses dispositivos nos mostra a generosidade do legislador em trazer uma série de mecanismos financeiros, tais como: a obtenção de crédito agrícola, a contratação de seguro, linhas de financiamento ou até a isenção de impostos, com o objetivo de incentivar e “recompensar” proprietários e posseiros rurais que preservam o meio ambiente. Tal inciso parece estar de acordo com a lógica do protetor-recebedor, visto nos capítulos anteriores, e visa compensar o indivíduo que preserva o meio ambiente, que, em leitura inicial, encontra-se em total consonância com o espírito da criação dos PSA.

Entretanto, há que se analisar o inciso II de forma crítica. Os incentivos previstos nas alíneas “a, b, c, d, e, f” são pagos utilizando-se dinheiro público, de arrecadação de toda a sociedade brasileira. Ou seja, dentro do contexto das análises das alterações do Código Florestal de 2012 e da agenda rural na qual este encontra-se inserido, pode-se compreender que esses incentivos são endereçados aos indivíduos que deverão se adequar às poucas restrições ainda previstas pela legislação ambiental.

Além disso, deve-se lembrar que as alterações nos limites de APP e RL, como também a anistia representada pelas áreas rurais consolidadas, concedidas pelo Código Florestal, podem ser consideradas um ônus para toda sociedade que perderá qualidade de vida como consequência do desmatamento. Pode-se listar, assim, alguns dos ônus suportados pela sociedade com o desmatamento, tais como: a escassez hídrica, a erosão do solo, a perda de

ção voluntária de vegetação nativa, proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção, manejo florestal e agroflorestal sustentável realizados na propriedade ou posse rural, ou recuperação de áreas degradadas; f) isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d’água, trado de perfuração de solo, dentre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito. (BRASIL, 2012).

biodiversidade, as alterações climáticas e tantas outras possíveis questões ambientais oriundas da supressão da vegetação nativa. Ocorrendo o inverso do que se vislumbra evitar com o princípio do poluidor-pagador que é a “privatização dos bônus e a socialização dos ônus” (MOREIRA et al., 2016, p. 42), já que com a consolidação do desmatamento trazida pelo Código, por meio das áreas rurais consolidadas, toda sociedade arcará com as externalidades negativas decorrentes dessa atividade, enquanto o proprietário rural usufrui da flexibilização da legislação e dos incentivos por ela trazidos.

Ao verificar o art. 41, II, alínea d, em conjugação com o art. 66 § 3º do Código de 2012, que permite a recomposição de reserva legal com 50% de vegetação exótica,¹⁹⁴ percebe-se que o proprietário rural terá acesso a parte dos recursos arrecadados pela outorga de uso de água para recuperar sua área de reserva legal com o plantio de vegetação exótica. Assim, a sociedade, ao invés de usufruir de políticas públicas derivadas do imposto de utilização da água, irá financiar o replantio da reserva legal com espécies exóticas de um imóvel que, inicialmente, descumpriu a legislação ambiental e que agora poderá recuperá-la com metade de vegetação exótica.

O plantio de vegetação exótica no Brasil tem como tradição a utilização de eucalipto e algumas espécies de pinus, árvores muito utilizadas pela indústria madeireira e de celulose. Para a Acade-

194 Art. 66, § 3º, da Lei n.º 12.625 de 25 de maio de 2012: A recomposição de que trata o inciso I do caput poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas com exóticas ou frutíferas, em sistema agroflorestal, observados os seguintes parâmetros: (Incluído pela Lei n.º 12.727, de 2012). I - o plantio de espécies exóticas deverá ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional; II - a área recomposta com espécies exóticas não poderá exceder a 50% (cinquenta por cento) da área total a ser recuperada. (BRASIL, 2012).

mia Brasileira de Ciências, por exemplo, a utilização de espécies exóticas não é recomendada em áreas de RL, pois “o uso de espécies exóticas compromete sua função de conservação da biodiversidade e não assegura a restauração de suas funções ecológicas e dos serviços ecossistêmicos” (SILVA, et al., 2011, p. 13).

Assim, além de não haver retorno para a população por meio dos impostos de uso de água, esta ainda haverá de arcar com o ônus da utilização dos recursos hídricos para assegurar a plantação de eucalipto, por exemplo, enquanto o proprietário rural ainda poderá utilizar essas espécies exóticas para fins econômicos por meio do manejo sustentável.¹⁹⁵ Além do dano gerado pelo plantio dessas espécies e da perda das funções ecológicas da área de reserva legal,¹⁹⁶ pode-se exemplificar, como um dos passivos ambientais gerados por esse plantio, o caso do estado do Espírito Santo que, após a introdução da plantação de eucalipto na região, teve mais de 130 córregos secos, como disposto por Daniela Meirelles Dias de Carvalho, geógrafa e técnica da ONG Fase (CARDOSO, 2016).

Ou seja, além de descaracterizar a função da reserva legal que é de proteção e preservação da biodiversidade, a recomposi-

195 Art. 31 da Lei n.º 12.625 de 25 de maio de 2012: A exploração de florestas nativas e formações sucessoras, de domínio público ou privado, ressalvados os casos previstos nos arts. 21, 23 e 24, dependerá de licenciamento pelo órgão competente do Sisnama, mediante aprovação prévia de Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS que contemple técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme. (BRASIL, 2012).

196 A plantação de eucalipto foi apelidada de deserto verde tamanho o passivo ambiental produzido pela monocultura dessa espécie. Para Geraldo Wilson Fernandes, professor de ecologia da UFMG: essas florestas de plantas exóticas não são utilizadas pela nossa fauna da mesma maneira que as florestas nativas. Nelas, a diversidade é muito baixa, em nada se comparando com a biodiversidade presente no Cerrado e na Mata Atlântica (ALCÂNTARA, 2016).

ção dessas áreas com 50% de vegetação exótica poderá resultar em um impacto negativo no bioma em questão. Vale ressaltar ainda que o art. 41, em seu parágrafo 1º, traz a previsão de como serão financiadas todas as atividades necessárias à recuperação da vegetação em propriedades rurais pendentes de regularização.¹⁹⁷

O que chama atenção nesse dispositivo é o inciso III que prevê a utilização de dinheiro público, inclusive sem reembolso, para a compensação, recuperação ou recomposição das APP e RL em áreas rurais consolidadas. Já se afirmou que as áreas rurais consolidadas foram criadas como forma de regularizar passivos ambientais anteriores a 22 de julho de 2008, ou seja, áreas que não cumpriam a exigência do Código de 1965 com relação aos parâmetros de RL ou APP e que, em decorrência do Decreto n.º 6.514/2008, ficaram isentas da aplicação das sanções estabelecidas pelo art. 55 do decreto (RODRIGUES, 2013, p. 347). Assim, se conjugarmos os incisos II e III, pode-se extrair algumas conclusões importantes:

- a) o art. 41, inciso II, alínea 'a' e 'b', determina o financiamento por parte de toda coletividade dos créditos agrícolas destinados em maioria ao agronegócio, como também o seguro de suas atividades;

197 Art. 41, § 1º, da Lei n.º 12.625 de 25 de maio de 2012: Para financiar as atividades necessárias à regularização ambiental das propriedades rurais, o programa poderá prever: I- destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica e a extensão rural relacionadas à melhoria da qualidade ambiental; II- dedução da base de cálculo do imposto de renda do proprietário ou possuidor de imóvel rural, pessoa física ou jurídica, de parte dos gastos efetuados com a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008; III- utilização de fundos públicos para concessão de créditos reembolsáveis e não reembolsáveis destinados à compensação, recuperação ou recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008. (BRASIL, 2012).

b) o Estado, de acordo com previsão do art. 41, inciso II, alínea c, deixará de recolher impostos por conta da dedução das APP, e da Reserva Legal no cálculo do ITR, o que poderá até causar *déficit* nos cofres públicos, dinheiro que poderia ser utilizado na aplicação de políticas públicas a serviço da população;

c) a coletividade também financiará a recomposição de áreas degradadas, de acordo com art. 41, inciso II, alínea e, que, em conjunção com a possibilidade de reflorestamento utilizando-se vegetação exótica como previsto no art. 66 § 3º, utilizará dinheiro público para a plantação de vegetação a ser comercializada posteriormente no setor madeireiro, trazendo benefícios tão somente o proprietário, mas gerando prejuízos para toda a coletividade, como vimos anteriormente.

d) há previsão de outras isenções fiscais no art. 41, II, inciso f, para a realização da “recuperação” em questão.

Apesar das políticas de PSA terem como bandeira a retribuição e recompensa ao agente de preservação ambiental, o art. 66 § 3º do Código Florestal desvirtua totalmente esse objetivo, em contramão inclusive do princípio do protetor-recebedor e do poluidor-pagador, ao desviar o objetivo da recuperação das áreas de reserva legal, santuário da mata nativa dentro das propriedades privadas, para a possibilidade de plantio de espécies exóticas e a utilização de dinheiro público para o financiamento dessas práticas. Da forma com que essa política se apresenta, o proprietário que desmatou só tem a ganhar, enquanto toda a coletividade perde. Além disso, a sociedade brasileira acabará por financiar um possível fator de agravamento da crise ambiental.

Além das florestas exóticas, o art. 66 § 3º do Código também traz a previsão da utilização de árvores frutíferas para fins

de recomposição (BRASIL, 2012). Nesse sentido, o próprio proprietário rural que reflorestar sua reserva legal com tais espécies irá arcar com a diminuição da biodiversidade e com a escassez de polinizadores tão importantes para a manutenção da agricultura. Devemos destacar, inclusive, outro aspecto negativo dessa escolha que se refere ao grande potencial econômico que reside em se preservar a mata nativa do imóvel, destacado pela Academia Brasileira de Ciências:

O uso da Reserva Legal, apesar de ter sido muito pouco explorado em termos de pesquisa tem um enorme potencial econômico. Os exemplos com maior volume de dados disponíveis de uso econômico de Reserva Legal referem-se ao uso sustentável da floresta amazônica remanescente, no chamado Manejo Florestal Sustentável de uso múltiplo. O uso econômico de florestas remanescentes em paisagens intensamente antropizadas ainda é muito controverso, dado o impacto desse manejo na biodiversidade e da importância desses fragmentos na conservação da biodiversidade remanescente (METZGER et al., 2010). No entanto, áreas de baixa aptidão agrícola, mas historicamente ocupadas de modo inadequado por atividade agrícola, podem ser restauradas com florestas nativas de produção com fins madeireiros, medicinais, melíferos, na produção de fruteiras nativas, ornamentais etc. Certamente essas plantações possibilitam retorno econômico superior ao atual, em função de sua ocupação com atividade agrícola pouco tecnificada, com destaque para a pecuária de baixa capacidade de ocupação. (SILVA et al., 2011, p. 71).

Assim, tanto a SBDC quanto a ABC demonstram a possibilidade da utilização econômica da reserva legal,¹⁹⁸ não havendo necessidade de utilização de vegetação exótica na nesta, e continua:

198 Vale ressaltar que desde 1965 o próprio instituto da reserva legal já previa a possibilidade de uso sustentável da vegetação nativa do imóvel. Ou seja, a proteção da vegetação nunca foi impeditiva de uso, mas sim, tão somente, de obtenção do maior lucro possível com a supressão dela.

É ainda necessário repensar o uso de espécies exóticas dentro da RL. Elas podem ser úteis para acelerar ou facilitar a restauração dessas áreas nos primeiros estágios de restauração da RL, mas não deveriam ser consideradas como elementos permanentes das RLs. O uso sustentável de recursos naturais deveria ser a prioridade, podendo inclusive tornar-se uma alternativa econômica mais rentável do que o uso agrícola do solo, no caso da Amazônia. (SILVA et al., 2011, p. 50).

Nesse sentido, podemos dizer que o legislador do Código de 2012 ignorou a opinião científica no curso de seu processo legislativo e foi na contramão dos princípios sustentáveis, ao mesmo tempo que permitiu, no art. 41, inciso II, o financiamento público de recuperação de áreas de reserva legal utilizando-se espécies exóticas (BRASIL, 2012).

Por fim, vale destacar ainda a previsão de incentivos aos agricultores familiares, conforme se verifica no parágrafo 7º do art. 41.¹⁹⁹ Contudo, é do conhecimento de todos a grande concentração de terra no Brasil. Em estudo realizado pela Oxfam Brasil, divulgado no final de 2016, com base no Censo Agropecuário de 2006, toma-se ciência de que:

Grandes propriedades somam apenas 0,91% do total dos estabelecimentos rurais brasileiros, mas concentram 45% de toda a área rural do país. Por outro lado, os estabelecimentos com área inferior a dez hectares representam mais de 47% do total de estabelecimentos do país, mas ocupam menos de 2,3% da área total. (OXFAM, 2016).

Assim, tendo em vista que o presente estudo se desenvolveu em 2017, 11 anos após o último censo agropecuário,²⁰⁰ enten-

199 Art. 41, § 7º, da Lei n.º 12.625 de 25 de maio de 2012: O pagamento ou incentivo a serviços ambientais a que se refere o inciso I deste artigo serão prioritariamente destinados aos agricultores familiares como definidos no inciso V do art. 3º desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012). (BRASIL, 2012).

200 O censo agropecuário de 2017 foi divulgado após a finalização deste trabalho.

de-se que a realidade do Brasil continua a ser aquela de grandes concentrações de terra existentes desde os tempos das capitâneas hereditárias. Apesar dos anos de luta pela distribuição de terra e o advento da Constituição de 1988, que trouxe os princípios da função social da propriedade e um capítulo inteiro destinado à reforma agrária, no Brasil, ainda há muita terra e poucos donos.

Dentro dessa perspectiva, pode-se concluir que o destinatário dos incentivos previstos no art. 41 do Código Florestal de 2012, apesar de terem preferência os pequenos agricultores rurais, será, em sua maioria, os grandes proprietários principalmente produtores de carne e grãos para a exportação, em detrimento dos pequenos agricultores, produtores de alimentos, que trabalham para o abastecimento alimentar da população e que possuem inúmeras dificuldades estruturais ao acesso a crédito, devido às desigualdades sociais presentes no campo.²⁰¹ Assim, toda a coletividade estará financiando subsídios a empresas privadas, que só no ano de 2015 tiveram aumento em seu lucro líquido de 25%, somando-se a R\$ 670 bilhões (BLECHER, 2016). Além disso, pode-se dizer que a monocultura extensiva é atividade realizada essencialmente por máquinas e geradora de poucos empregos, muitas vezes sub-remunerados, além das recentes denúncias de trabalho escravo,²⁰² que ocorreram inclusive a nível internacional (CHADE, 2016).

Vale ressaltar que a agropecuária e a monocultura extensiva ainda exigem uma grande utilização dos recursos naturais para a sua produtividade, além de desgastar o solo e, muitas vezes, contaminá-lo com o uso de agrotóxicos. A este respeito, percebe-se

201 Segundo estudo do IPEA a produção de alimentos ainda reside nas mãos dos pequenos produtores que possuem dificuldade de acesso ao crédito e outros benefícios (IPEA, 2011).

202 No tocante ao trabalho escravo, família foi resgatada no interior do ES em situação de insalubridade sendo remunerada apenas através de comida e com dívidas de moradia (G1, 2016).

que o art. 41 mencionado, apesar de bonito aos olhos, a partir de uma análise aprofundada, insere-se em uma grande problemática, aparentemente discursando em nome de muitos e pequenos trabalhadores provedores de serviços ambientais, mas financiando, em geral, os poucos e grandes proprietários da agropecuária brasileira.

4 OS PROBLEMAS DA COMPENSAÇÃO DA RESERVA LEGAL PELA COTA DE RESERVA AMBIENTAL (CRA)

O Código Florestal de 2012 inovou, ainda, ao criar a Cota de Reserva Ambiental (CRA), como um dos instrumentos de efetivação do pagamento por serviços ambientais. Derivada da antiga Cota de Reserva Florestal (CRF) do Código de 1965,²⁰³ e atualmente regulamentada pelo Decreto n.º 9.640, de 27 de dezembro de 2018, a CRA representa a venda de ativos florestais por meio de um título, consolidando a criação de um mercado de PSA no Brasil (BRASIL, 2018). Nos termos da Lei, a cota é um título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação.²⁰⁴

A emissão da Cota se dá por órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) em favor do proprietário rural que possua imóvel cadastrado no CAR (FEBRABAM, 2015).

203 A cota de reserva florestal foi incluída no Código de 1965 por meio de medida provisória 2.166-67, de 2001. O artigo 44, alínea b, Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965 previa: “Fica instituída a Cota de Reserva Florestal - CRF, título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais estabelecidos no art. 16 deste Código. O parágrafo único do mesmo artigo determinava que a regulamentação desse título seria realizada pelo próprio Código Florestal de 65, fato que nunca ocorreu.

204 Art. 44, da Lei n.º 12.625 de 25 de maio de 2012: É instituída a Cota de Reserva Ambiental - CRA, título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação. (BRASIL, 2012).

O título constitutivo da CRA, após emitido, deverá ser averbado na matrícula do imóvel no RGI competente.²⁰⁵

O art. 46 da Lei determina que cada Cota de Reserva Ambiental representa um hectare de: I - de área com vegetação nativa primária ou com vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração ou recomposição; II - de áreas de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas e que as áreas em estágio de recomposição sofrerão avaliação do órgão ambiental no momento da emissão do laudo citado anteriormente em que verificar-se-á se a recuperação é provável e viável, conforme os parágrafos 1 e 2 desse mesmo dispositivo (BRASIL, 2012).

Anteriormente, quando tratou-se dos pagamentos por serviços ambientais, mencionamos que esses encontram-se baseados no argumento do incentivo financeiro ao prestador de serviços ambientais. Esse fomento à preservação deve ser dado aos pequenos produtores, contudo, há de se ter cautela sobretudo com relação ao poluidor que visa se regularizar e compensar suas atividades. Na forma colocada por Jutta Kill (2014), isso pode ser feito, por exemplo, por meio da compensação de emissões de carbono, provenientes do desmatamento, caracterizando a cota de reserva ambiental como a instrumentalização dessa política de PSA a nível nacional. O Código Florestal traz, em seu art. 47 (BRASIL, 2012), a obrigação da cota ser registrada em bolsas de mercadorias de âmbito nacional ou internacional, autorizadas pelo banco central, com o intuito de criar-se um banco de ativos ambientais, inserindo o Brasil em um futuro mercado de externalidades positivas, que vemos se desenvolvendo internacionalmente a partir dos acordos climáticos.

A cota permite, então, que um proprietário rural com um ex-

205 Art. 44, § 3º, da Lei n.º 12.625 de 25 de maio de 2012: O vínculo de área à CRA será averbado na matrícula do respectivo imóvel no registro de imóveis competente. (BRASIL, 2012).

cedente de mata nativa possa incluir tal “bem” em bolsa nacional ou internacional com o objetivo de vender esse título a um proprietário que precise compensar o desmatamento de reserva legal. Além disso, fica evidente, na Lei 12.615/2012, a limitação da cota para compensação dos *déficits* de reserva legal, mas também a sua intenção em as dispor no mercado internacional de carbono e demais futuros mercados de pagamentos por serviços ambientais:

Art. 47 É obrigatório o registro da CRA pelo órgão emitente, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data da sua emissão, em bolsas de mercadorias de âmbito nacional ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil.

§ 3o A CRA só pode ser utilizada para fins de compensação de Reserva Legal se respeitadas os requisitos estabelecidos no § 6o do art. 66.

§ 4o A utilização de CRA para compensação da Reserva Legal será averbada na matrícula do imóvel no qual se situa a área vinculada ao título e na do imóvel beneficiário da compensação. (BRASIL, 2012)

Alguns estudos já foram feitos sobre o mercado potencial de emissão de CRA's existente no Brasil. Em relatório realizado pelo Centro de Sensoriamento Remoto da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) sobre a modelagem das oportunidades econômicas e ambientais do restauro florestal sob o Código Florestal, encontram-se estimativas sobre áreas nativas passíveis de se tornarem CRA's em 2014. Embora esse número possa ter sofrido alteração nos últimos anos, verifica-se que 74% do *déficit* de reserva legal que existia em 2014 poderia ser compensado por meio da CRA, restando à restauração apenas 26%. Ou seja, seriam 74% das áreas de reserva legal que deveriam ser reflorestadas pelo Código anterior, desobrigadas dessa imposição, podendo compensá-las em outras localidades (SOARES FILHO, 2014).

Além disso, vale ressaltar que, a cota permite que o proprie-

tário com passivo ambiental possa regularizar sua situação, sem ter que cumprir com obrigações dentro da sua área. Para Roberta Jardim de Moraes e Maurício Guetta:

Com a instituição da cota de reserva ambiental, abre-se a possibilidade de o proprietário ou possuidor auferir benefícios não apenas por meio do desenvolvimento de atividades econômicas, mas também por meio da manutenção da vegetação nativa existente em sua propriedade ou posse, que se torna viável a partir da obtenção da quantia advinda do processo de venda e compra da Cota de Reserva Ambiental. Contribuindo no investimento necessário à conservação florestal. (2012, p. 361).

Nesse sentido, no que se refere aos PSA, o Código de 2012 traz uma política totalmente em desacordo com a sua proposta inicial de incentivo à preservação e ao uso sustentável da terra quando este permite a compensação das áreas desmatadas por um valor inferior que a própria recomposição delas, seja com o uso de exóticas ou de vegetação nativa, permitindo que o proprietário que desmatou sua propriedade, além de anistiado em relação às infrações ambientais, seja protegido e favorecido pelo regime da compensação.

Além disso, entende-se que já que o proprietário deixa de acreditar nas consequências legais do desmatamento da RL, por conta da possibilidade de sua compensação, fica a proteção do meio ambiente totalmente desconsiderada quando colocada na balança financeira. Ou seja, apesar de não permitida, para desmatamentos a partir de 22 de julho de 2008, o proprietário que desmatou anteriormente poderá decidir pela consolidação dessa área, sem medo, a partir do cálculo entre o valor da CRA e o valor da produção em questão, e no caso sendo a produção mais lucrativa, poderá legalmente optar por essa em detrimento do reflorestamento.

Vale destacar, por fim, que os arts. 44 e 48, § 2º, do Código

Florestal de 2012 foram alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4937, que, no âmbito do julgamento no STF, ficou decidido, por maioria, a constitucionalidade do art. 44, dando-se ainda interpretação conforme a Constituição ao art. 48, § 2º para permitir compensação apenas entre áreas com identidade ecológica. (BRASIL, 2019, p. 18-19).

CONCLUSÃO

Buscou-se demonstrar, neste trabalho, a incoerência que residiu na inclusão dos pagamentos por serviços ambientais, sob o argumento de fomento às práticas de manutenção e proteção da biodiversidade, tendo em vista que, em diversos outros sentidos, o Código Florestal enfraqueceu a proteção das áreas de reserva legal e APP, como também anistiou agentes do desmatamento. Além disso, os mecanismos para a efetivação dos PSA que a Lei 12.615/2012 apresenta vão na contramão desse argumento.

Apesar de utilizar-se do discurso do fomento à agricultura familiar, é possível que o principal destinatário dos incentivos pelo reflorestamento das áreas de reserva legal seja o grande produtor rural, maior detentor de terras no Brasil, que, caso opte pela recuperação de sua RL, poderá fazê-lo com 50% de espécies exóticas ao invés de recuperá-las com vegetação nativa. Apesar da produção familiar também ser abarcada pelos benefícios trazidos pelo Código Florestal, verificou-se que, diante da concentração de terras ainda existente no país, o destinatário desses benefícios deve ser o grande produtor rural. Ou seja, a recomposição de uma área que antes necessitaria de 20% de vegetação nativa, hoje precisa apenas de 10%, já que o restante pode ser recomposto por vegetação exótica, incluindo-se a possibilidade de exploração econômica destas. Apresentou-se também o problema em torno dos financiamentos e das isenções trazidas aos proprietários que reflorestem

as áreas de reserva legal, já que esse é um investimento realizado com dinheiro público e que tenderá a não trazer retorno para a sociedade brasileira, se realizado por meio da plantação de exóticas. Assim, observou-se o retrocesso trazido no que tange à sua utilização para compensação de reserva legal ao desestimular o proprietário rural a recompor a vegetação em detrimento da proteção da biodiversidade nativa presente naquela área.

A financeirização da natureza não é um fenômeno exclusivo do Brasil e encontra-se ainda em desenvolvimento, permeando toda a política econômica internacional. Pode-se encontrar, ao longo das últimas décadas, exemplos de PSA bem-sucedidos configurando políticas públicas de excelência na promoção da preservação ambiental, como observado nesse estudo. Contudo, deve-se estar atento à possibilidade de utilização do PSA para regularização de grandes empresas poluidoras, já que é possível a criação de relações desiguais no tratamento entre degradadores e agentes de preservação da biodiversidade.

Os pagamentos por serviços ambientais no Código de 2012, especificamente, apresentaram-se assim descaracterizados de seu principal objetivo que é a conservação das florestas. Quando conjugados com demais dispositivos trazidos pelo Código Florestal, representaram um retrocesso em parâmetros de proteção, além de auferirem inúmeros benefícios aos agentes da degradação ambiental.

A lei florestal, apesar de se propor a incentivar a preservação por meio dos pagamentos por serviços ambientais, também possibilita que o proprietário irregular possa financiar a conservação de uma vegetação, enquanto adquire-se a permissão para consolidar a degradação de outra, desconsiderando-se, assim, todos os serviços ambientais prestados pelo bioma por ele desmatado.

Demonstrou-se também que os proprietários que vinham tendo suas ações limitadas por meio de dispositivos já presentes no Código de 1965, tais como a reserva legal e as APP, hoje encontram-se desobrigados a reduzir suas atividades, mediante a criação, no Código de 2012, do conceito das áreas rurais consolidadas. Observa-se, assim, um processo de institucionalização da privatização dos bônus e de socialização dos ônus ambientais, prática flagrante e que a jurisdição ambiental, alinhada ao princípio do poluidor-pagador, visava evitar. (Editora PUC-Rio, 2015)

Referências bibliográficas

ALCÂNTARA, Tiago Lopes. Por que eucalipto é chamado de deserto verde? *Super Interessante*, Oráculo, São Paulo, 2016. Disponível em <http://super.abril.com.br/blog/oraculo/por-que-eucalipto-e-chamado-de-deserto-verde/>. Acesso em: 9 abr. 2020.

BLECHER, Bruno. Lucro líquido das 500 maiores empresas de agronegócio cresceu 25% em 2015. *Globo Rural*, 2016. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Colunas/bruno-blecher/noticia/2016/10/lucro-liquido-das-500-maiores-empresas-de-agronegocio-cresceu-25-em-2015.html>. Acesso em: 9 abr. 2020.

BRASIL. *Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o Novo Código Florestal. Revogada pela Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília: Presidência da República, [1965]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4771.htm. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. *Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília: Presidência da República: 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021*. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, 2021. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. *Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008*. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em 9 nov. 2021.

BRASIL. *Decreto n.º 9.640, de 27 de dezembro de 2018*. Regulamenta a Cota de Reserva Ambiental, instituída pelo art. 44 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9640.htm. Acesso em: 9 nov. 2021.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4937, Decisão monocrática, Rel. Min. Luiz Fux, publicada em 01/10/2019*. Disponível

em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341324814&ext=.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2021.

CARDOSO, Rafael Said Bhering. A Monocultura de eucalipto e suas implicações. *Brasil Escola*, 2016. Disponível em: <http://monografias.brasilecola.uol.com.br/geografia/a-monocultura-eucalipto-suas-implicacoes.htm>. Acesso em: 9 nov. 2021.

CHADE, Jamil. Brasil é denunciado à ONU após TST vetar 'lista suja' do trabalho escravo. *Estadão*, São Paulo, 2017. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-denunciado-a-onu-apos-tst-vetar-lista-suja-do-trabalho-escravo,70001707090>. Acesso em: 9 nov. 2021.

ELOY, Ludivine; COUDEL, Emilie; TONI, Fabiano. Implementando

Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil: caminhos para uma reflexão crítica. *Sustentabilidade em Debate*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 21-42, jul/dez 2013.

EDITORA PUC-RIO. *Entrevista com autora Danielle de Andrade Moreira*, 2015. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=335&sid=25>. Acesso em: 9 nov. 2021.

FASE. Visões alternativas ao Pagamento por Serviços Ambientais. *Caderno de Debates* 3. 2016. Disponível em: <https://fase.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Livro-caderno-de-debates-PSA-3-FASE-online-completo.pdf>. Acesso em : 9 nov. 2021.

FEBRABAM. *A Cota de Reserva Ambiental (CRA)*. 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15286/Cotas%20de%20Reserva%20%20Ambiental%20%28CRA%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 9 nov. 2021.

GODECKE, Marcos Vinicius; HUPFFER, Haide Maria; CHAVES, Iara Regina. O futuro dos Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil a partir do novo Código Florestal. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 31, 2014.

IDESAM. *Mineração ilegal força suspensão do primeiro projeto de REDD+ indígena do mundo*. 2018. Disponível em: <https://idesam.org/conteudo/noticias/mineracao-ilegal-forca-suspensao-do-primeiro-projeto-de-redd-indigena-do-mundo/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

KILL, Jutta. Comércio de Serviços Ecosistêmicos: Quando o “pagamento por serviços ambientais” fornece uma licença para destruir. *World Rain Forest Movement*. 2014. Disponível em: <https://wrm.org.uy/pt/livros-e-relatorios/comercio-de-servicos-ecossistemas-quando-o-pagamento-por-servicos-ambientais-da-uma-licenca-para-destruir/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 9. ed., revista, atual. e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 896.

MILARÉ, Édís; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Novo Código Florestal: Comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012 e à Medida Provisória 571, de 25 de maio de 2012*. São Paulo: RT, 2012.

MORAIS, Roberta Jardim de; GUETTA, Maurício. Disposições transitórias: Disposições gerais; Capítulo X. In: MILARÉ, Édís (coord.); MACHADO, Paulo Affonso Leme (coord.). *Novo Código florestal: comentários à Lei n.º 12651, de 25 de maio de 2012 e à Medida Provisória 571, de 25 de maio de 2012*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 361.

MOREIRA, Danielle de Andrade et al. Responsabilidade ambiental pós-consumo à luz do princípio do poluidor-pagador: uma análise do nível de implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos prevista na Política Nacional de Resíduos Sólidos / Post-consumer... *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 8, n. 4, p. 1442- 1467, nov. 2016. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/25492>. Acesso em: 9 out. 2021.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 17.

OXAM BRASIL. *Terrenos da Desigualdade: Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural*. 2016. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf. Acesso em: 9 nov. 2021.

PAGIOLA, Stefano; VON GLEHN H. Carrascosa; TAFFARELLO, D. *Experiências de pagamentos por serviços ambientais no Brasil*. São Paulo: SMA/CBRN, 2013.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Áreas Consolidadas no Código Florestal (Lei 12.651/2012): Uma vergonha sem precedentes no Di-

reito Ambiental Brasileiro. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, n. 69, jan/mar., 2013. p. 347.

ROSA, Mayara. Rock in Rio neutraliza suas emissões de carbono. *Ciclo Vivo*, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://ciclovivo.com.br/inovacao/negocios/rock-in-rio-neutraliza-suas-emissoes-de-carbono/>. Acesso em: 9 nov. 2021.

SILVA, J.A.A. et al. *O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo*. 2011. Disponível em: http://www.sbpnet.org.br/site/publicacoes/outras-publicacoes/CodigoFlorestal_2aed.pdf. Acesso em: 9 nov. 2021.

SOARES FILHO, Britaldo et al. *Modelagem das oportunidades econômicas e ambientais do restauro florestal sob o novo código florestal*. Relatório de projeto impacto de políticas públicas voltadas à implementação do novo código florestal. Contrato entre Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) e Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa (FUNDEP). Centro de Sensoriamento Remoto Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2014.

SOUZA, Oswaldo Braga de Souza. *STF considera constitucional grande parte do novo Código Florestal*. ISA, 2018. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/stf-considera-constitucional-grande-parte-do-novo-codigo-florestal>. Acesso em: 2 nov. 2021.

A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS: UM ESTUDO CRÍTICO DOS IMPACTOS NA POLÍTICA AMBIENTAL NA AMAZÔNIA

THE NEW NATIONAL POLICY FOR PAYMENT FOR ENVIRONMENTAL SERVICES: A CRITICAL STUDY OF THE IMPACTS ON ENVIRONMENTAL POLICY IN THE AMAZON

Alex Gaspar de Oliveira

RESUMO

Este artigo constitui análise do instituto do Pagamento dos Serviços Ambientais (PSA) como instrumento da política ambiental brasileira. Objetiva analisar como a Lei n.º 14.119 de 13 de janeiro de 2021 trata essa compensação econômica. O método usado é o dedutivo, a partir de revisão bibliográfica e da análise documental da legislação sobre o tema. O artigo demonstra também os principais gargalos da nova legislação de pagamento de serviços ambientais, ressaltando que a presença do Estado é fundamental tanto para a elaboração de legislação que trate o tema dentro da perspectiva de proteção de áreas ambientais como também sendo um ente garantidor e fiscalizador do cumprimento dos negócios jurídicos provenientes dos Pagamentos dos Serviços Ambientais. Apresenta como conclusões que o Estado poderia ter adotado uma postura para uma governança mais efetiva neste recente diploma legal, seguindo os princípios da informação, da cooperação e integrando o Cadastro Ambiental Rural (CAR) a um sistema mais coeso e menos suscetível às fraudes.

Palavras-chave: Serviços Ambientais. Pagamento. Política Pública.

ABSTRACT

This article is an analysis of the Institute for Payment for Environmental Services (PSA) as an instrument of Brazilian environmental policy. It aims

to study how Law No. 14,119 of January 13, 2021 deals with this economic compensation. The method used is the deductive one from bibliographic review and documentary analysis of the legislation on the subject. It also demonstrates the main bottlenecks of the new legislation for the payment of environmental services, emphasizing that the presence of the State is fundamental both for the elaboration of legislation that deals with the subject within the perspective of protection of environmental areas, as well as being a guarantor and enforcement agent legal business arising from Environmental Services Payments. It presents as conclusions that the State could have adopted a posture for a more effective governance in this recent legal diploma, following the principles of information and cooperation and integrating the CAR registry to a more cohesive system and less susceptible to fraud.

Keywords: *Environmental Services. Payment. Public Policy.*

INTRODUÇÃO

Os fenômenos climáticos extremos vêm ocorrendo nos últimos anos com maior frequência e intensidade em várias partes do mundo, observando-se as alterações nos padrões de temperatura e no regime de chuvas, entre outros efeitos. Essas mudanças não mais constituem uma ameaça futura, tendo em vista que atualmente já provocam graves lesões a direitos humanos, por exemplo, o direito à moradia, provocado pela quantidade de deslocados ambientais causados pelas enchentes e catástrofes naturais, e o direito à alimentação, originado pela devastação de grandes áreas cultiváveis. Tais consequências afetam, assim, a humanidade e os direitos estruturantes da condição humana e de sua vida no planeta.

Diante desse panorama, há uma insuficiência de medidas e políticas públicas no sentido de preservação dos serviços ambientais evitando o desequilíbrio socioambiental, principalmente no que tange à realidade dos povos indígenas e comunidades tradicionais da Amazônia.

Com isso, em vários países, vem sendo observado a adoção de alternativas para atenuar o problema, seja a implementação de políticas públicas voltadas para a educação ambiental ou mesmo a judicialização do tema, por intermédio do que vem sendo denominado litígios climáticos; há ainda uma outra abordagem até então é pouco explorada no Brasil vista por muitos como uma alternativa viável: o Pagamento de Serviços Ambientais (PSA).

Em 13 de janeiro de 2021, entrou em vigor a Lei n.º 14.119, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais definindo ações e critérios para implantação dessa política assim como o Programa Federal de Pagamento de Serviços Ambientais (BRASIL, 2021).

Neste contexto, é possível refletir se a instituição da Lei n.º 14.119 de 13 de janeiro de 2021 pode ser um instrumento de política pública capaz de trazer resultados no sentido de maior preservação ambiental visando a obtenção de benefícios sustentáveis às comunidades tradicionais e povos indígenas, principalmente, se consideradas as falhas estruturais do Código Florestal Brasileiro?

Nesta reflexão, analisaremos o atual conceito dos serviços ambientais, suas características e sua importância para condução de política ambiental, posteriormente, a prática do pagamento dos serviços ambientais, demonstrando quais são suas modalidades e sua natureza jurídica. Por fim, serão demonstrados os avanços e retrocessos desse novo ordenamento jurídico.

A metodologia empregada utilizou fontes exclusivamente bibliográficas, assim como fontes documentais, algumas leis que tratam do tema, sendo uma pesquisa de caráter descritivo e conceitual.

A pesquisa objetiva analisar o instituto do Pagamento dos Serviços Ambientais (PSA) como instrumento de política pública, a fim de mitigar os danos causados ao meio ambiente, na medida em que se insere dentro da perspectiva do princípio protetor-recebedor.

Não resta dúvida de que o presente tema é instigante e ainda pouco explorado pela academia, mas progressivamente passou a ser objeto de estudo da comunidade científica. Nessa perspectiva, a pesquisa tem por objeto uma das alternativas que possa garantir a sobrevivência dos seres vivos e melhor qualidade de vida humana das gerações atuais e futuras.

1 OS SERVIÇOS AMBIENTAIS E SUA IMPORTÂNCIA PARA A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

De forma simplificada, pode-se dizer que os serviços ambientais são os benefícios que a natureza oferece aos seres humanos que possibilitam a sobrevivência, a qualidade de vida e o bem-estar para as gerações atuais e futuras.

Na doutrina jusambientalista, foi estabelecida uma distinção entre bens e serviços ecossistêmicos e serviços ambientais, segundo a qual bens e serviços ecossistêmicos são uma espécie do gênero serviços ambientais, significando apenas dos benefícios humanos derivados dos ecossistemas naturais, enquanto que serviços ambientais são os benefícios ambientais provenientes da intervenção intencional humana na dinâmica dos ecossistemas, tais como: as atividades para a manutenção ou para a recuperação dos componentes do ecossistema. Esse conceito aponta para a contribuição humana na manutenção ou na ampliação do fluxo de bens e serviços ecossistêmicos, uma vez que o resultado dessas ações pode influenciar o seu fluxo (PARRON, et al. 2015, p. 30). Tal distinção conceitual relaciona-se à adoção de programas de pagamentos por serviços ambientais (PSA).

Neste estudo, será adotado o termo “bens e serviços ecossistêmicos” como sinônimo de serviços ambientais, com a ressalva de que existem discussões sobre esta percepção.

Em 2001, inspirado no Painel Intergovernamental de Mu-

danças Climáticas (IPCC), 1.360 cientistas de 95 países, com o apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), construíram um processo de avaliação da saúde dos ecossistemas do planeta e sua relação com o bem-estar humano – a Avaliação Ecosistêmica do Milênio – e que serviu de parâmetro para várias convenções internacionais, a exemplo da Convenção sobre a Diversidade Ecológica e Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias. Este programa de avaliação propôs a classificação dos serviços ambientais em quatro categorias: serviços de suporte, serviços de provisão, serviços de regulação e serviços culturais.²⁰⁶

Segundo Parron e Garcia (2015), os serviços de suporte são aqueles que possibilitam os demais serviços e que possam ser disponibilizados à sociedade. Esses benefícios se manifestam de maneira indireta por meio da formação e da manutenção da fertilidade do solo, da produção de oxigênio, da ciclagem de nutrientes e, principalmente, a diversidade biológica que são um suporte para o funcionamento dos ecossistemas e para sua resiliência.

Parron e Garcia (2015) citam também os serviços de provisão, estes são todos aqueles produtos que o ecossistema oferece diretamente para a sociedade, por exemplo, os alimentos, a água, a madeira, fibras, material genético, etc. Por sua vez, os autores destacam os serviços de regulação que são os que decorrem da regulação natural dos processos ecosistêmicos, como a manutenção da qualidade do ar e da poluição, ciclo hidrológico, redução da incidência de pragas pelo controle biológico, polinização das plantas, índices pluviométricos, entre outros.

206 PARRON, Lucília Maria; GARCIA, Júnior Ruiz. Serviços Ambientais: conceitos, classificação, indicadores e aspectos correlatos. Serviços Ambientais em Sistemas Agrícolas e Florestas do Bioma Mata Atlântica. *Revista Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*. Brasília: Embrapa, 2015. Disponível em: <https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/09/sur-25-portugues-tesa-khan.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2020.

Por fim, os autores supracitados destacam os serviços culturais que são serviços não materiais obtidos pelo ecossistema que contribuem para o bem-estar da sociedade, como oportunidades de lazer, ecoturismo, enriquecimento espiritual e cultural, etc. (PARRON; GARCIA, 2015).

Por essa classificação, percebe-se que, muitas vezes, uma atitude humana predatória, como o desmatamento de florestas e, dentre elas, a floresta amazônica, pode causar impactos em toda a seara de serviços citados anteriormente, afetando não apenas a questão de fornecimento de matérias-primas como também todo o sistema de regulação do ecossistema, depredando, também, o ambiente sociocultural dos povos indígenas e comunidades tradicionais que passam a ver seus direitos culturais e territoriais lesados, com a probabilidade de graves afetações aos seus territórios que possuem aspectos espirituais e ancestrais baseado em suas cosmovisões, assim como a diversidade biológica da floresta.

Urge que as florestas sejam preservadas por razões certas. A conservação de florestas não se sustenta meramente por sua potencialidade de estoque madeireiro, embora seja notório que o aperfeiçoamento do sistema de manejo florestal se dá em função da necessidade capitalista de suprimento sustentado de matéria-prima, fato é que os valores que devem justificar a manutenção das florestas são a diversidade biológica e cultural das florestas, a manutenção do estoque de opções em potencial para uso e a manutenção dos parâmetros climáticos globais e regionais (FEARNSIDE, 1993, p. 451).

É de fundamental importância a criação de políticas públicas, dentre elas a restauração de áreas das florestas para manter os serviços ambientais, pois estes possuem um papel fundamental na estabilidade climática e na mitigação dos impactos oriundos de eventos extremos, além de contribuírem para a adaptabilidade do ecossistema aos efeitos dessas mudanças.

As projeções científicas alertam para a maior frequência de fenômenos climáticos extremos, com a ocorrência de chuvas intensas em curtos períodos de tempo e fortes períodos de estiagem em outros, alterando fortemente os regimes, até então, existentes. Neste contexto, a preservação das APPs, principalmente às margens de rios e lagos, reduz o avanço das águas sobre o continente, já as APPs, nas encostas de morros e montanhas, fixam a vegetação, impedindo o deslizamento de terra, o que evita sérios danos à população local e seu patrimônio, frequentes nesses desastres ambientais.

Convém destacar que a proteção ao meio ambiente é um direito fundamental, pois nos termos do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, impõe-se ao poder público e à coletividade o direito de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, ao mesmo tempo em que o artigo 170, inciso VI, assegura aos cidadãos o exercício de qualquer atividade econômica desde que observados os princípios da defesa do meio ambiente (BRASIL, 2016).

Ainda assim, tais preceitos constitucionais não vêm sendo cumpridos, e não têm sido suficientes para assegurar a preservação ou a conservação dessas áreas, levando os estudiosos, na matéria ambiental, a propor alternativas que estimulem o interesse das pessoas a manter tais serviços que a natureza assim disponibiliza, e uma das alternativas ventiladas é o pagamento dos serviços ambientais, matéria que será tratada na seção a seguir.

2 O PAGAMENTO DOS SERVIÇOS AMBIENTAIS E A NATUREZA JURÍDICA

O estudo da natureza jurídica dos serviços ambientais tem relevância direta para a compreensão dos limites e para a viabilidade do instituto do pagamento dos serviços ambientais, princi-

palmente, perante a necessidade de garantia do direito fundamental ao meio ambiente sadio.

Rech (2011, p. 62) descreve que existem duas correntes teóricas sobre a natureza jurídica do serviço ambiental. A primeira é de que seria um direito existente em potencial na natureza, não possuindo nenhuma relação jurídica contratual, pelo que tais serviços não geram nenhuma obrigação ou responsabilidade civil. Por exemplo: não há pagamento para se respirar o ar natural e nem para que se possa banhar em uma praia ou rio públicos. E a segunda concepção considera a prestação de serviços ambientais um contrato no qual seria necessária a existência de serviços humanos que propiciem que a natureza continue a prestar, em contrapartida, os serviços ambientais que naturalmente servem ao ser humano. Conforme essa corrente teórica, há entre o ser humano e a natureza uma relação mútua na qual ambas recebem benefícios dessa relação.

Esta última visão estabelece uma natureza jurídica contratual, bilateral, numa espécie de obrigação para ambas das partes, pois a parte que ocupa o solo, possui direitos fundiários sobre a terra em que está situado o recurso natural a proteger e a outra parte tem o interesse em que esses recursos sejam preservados para poder desfrutá-los.

A partir desse raciocínio, pode-se identificar uma relação contratual entre duas partes em que uma tem o dever legal de fazer e/ou deixar de fazer, e outra que recebe os benefícios dos serviços ambientais possíveis em face àquela obrigação da parte contrária. Pode-se exemplificar a obrigação que tem o proprietário ou legítimo possuidor de conservar, cuidar, zelar, manter limpa e livre de poluição nascentes de água potável para servir a terceiros, a população de um local, assegurando esse serviço ambiental para abastecer residências, hotéis, fábricas de cerveja, etc., dessa locali-

dade. Dessa maneira, vislumbra-se a vontade de duas partes: uma precisando e querendo água potável, e outra obrigada a guardar e zelar por ela (RECH, 2011, p. 63). Por isso, a parte que possui a responsabilidade jurídica de conservar o meio ambiente necessário à prestação do serviço ambiental merece, justificadamente sob o aspecto do Direito, uma vantagem econômica, financeira ou não financeira.

O pagamento por serviços ambientais, nesse quadro, é um instrumento econômico-ambiental que possibilita a transferência de recursos, monetários ou não, para quem conserva o meio ambiente natural, objetivando manter e otimizar os ecossistemas que geram serviços ambientais. A lógica do Código Florestal Brasileiro é fortemente pautada na percepção de recompensa econômica por serviços ambientais pela manutenção das áreas de preservação permanente, de reserva legal e de uso restrito.

O pagamento dos serviços ambientais varia, conforme a natureza dos serviços, esta, por sua vez, é influenciada pela habitualidade ou não dos serviços, se são prestados por uma única pessoa ou não, entre outras variantes.

Se o serviço ambiental for prestado de forma temporária, por exemplo, este terá a natureza jurídica de contrato de prestação de serviços. Os sujeitos desse contrato podem ser os tomadores do serviço que será a comunidade como um todo ou o Estado ou um particular que se beneficiar dos serviços ao qual se submeterá a um pagamento, e o prestador que assegura a prestação desse serviço, podendo ser o proprietário ou o produtor.

Tal entendimento se aproxima de contrato de prestação de serviço capitulado no art. 594, do Código Civil brasileiro de 2002²⁰⁷. Seria um contrato sinalagmático, ou seja, há um vínculo

207 Código Civil, art. 594: “Toda a espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial, pode ser contratada mediante retribuição”. (BRASIL, 2002).

de reciprocidade, de troca, de prestação e contraprestação e, dessa forma, decorreria a previsão de uma retribuição pecuniária. Essa retribuição paga após a prestação do serviço, podendo ser adiantada ou paga parcialmente antes do serviço.

Rech (2011, p. 64) destaca que os prestadores desses serviços ambientais em caso de inadimplemento podem, inclusive, ingressar junto ao Poder Judiciário para exigir o pagamento desses serviços, pois se trata de um contrato jurídico, uma obrigação de fazer, atingindo tanto o prestador quanto o tomador do serviço.

Quanto ao prazo, esses contratos poderiam ter também características de empreitada visando um único resultado, por exemplo, retirada de resíduos sólidos de um lago; registre-se que o Código Civil estabelece o prazo máximo de quatro anos para conclusão de tais serviços.²⁰⁸

Assim sendo, percebe-se que o ordenamento jurídico civil pode ser usado para regulamentar a natureza jurídica contratual desses serviços.²⁰⁹ Todavia, seria necessária a criação de regulamentação específica e implementação de políticas públicas que estabeleçam diretrizes para a consecução desses pagamentos, assim como sua integração com a política nacional ambiental, o que

208 Código Civil, art. 598: A prestação de serviços não poderá se convencionar por mais de quatro anos.[...] Nesse caso, decorrido quatro anos, dar-se-á por findo o contrato, ainda que não concluída a obra. (BRASIL, 2002).

209 Rech (2011, p. 64) advoga, também, que existe a situação na qual a prestação de serviço é permanente, contínua e exclusiva para uma única pessoa, o que faz alterar a natureza jurídica desse contrato, podendo ser provavelmente identificado como contrato de trabalho com vínculo empregatício, cujo exemplo dado por Rech (2011, p.65) ocorre quando o proprietário é obrigado a preservar e manter matas ciliares para uma companhia de distribuição de águas; também soma como exemplo o do proprietário de área de terra declarada como APP pelo Município, para fins de conservar a paisagem para explorar o turismo, ficando o proprietário responsável, de forma permanente e exclusiva, a prestar serviços de guarda e conservação da área.

de fato ocorreu só recentemente com a Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021, tendo em vista que a mitigação dessa mudança e a manutenção do meio ambiente saudável para as presentes e futuras gerações são um dos principais objetivos da difusão da importância da pagamento dos serviços ambientais (BRASIL, 2021).

A tradição jurídica brasileira pauta-se na regulamentação por intermédio da elaboração de instrumentos normativos com base em normas proibitivas e punitivas visando desestimular práticas voltadas à degradação ambiental. Entretanto, mais recentemente, a produção normativa ambiental tem partido do pressuposto de estabelecimento de contrapartidas ou vantagens ou compensações econômicas.

Além das exigências e dos requisitos constantes em todo o aparato legislativo, a exemplo, da função social da propriedade, da exigência de estudos prévios de impactos ambientais, Rech (2011, p. 50) destaca que o Estado, por sua vez, também adota duas práticas para promover a preservação de áreas de interesse ecológico e ambiental. A primeira delas é a desapropriação como forma de punição e evitando qualquer presença humana nessas terras, e a segunda prática, com base na função social, estabelece restrições com aplicações de multas e penalidades.

Ainda assim, o comportamento humano persiste em invadir áreas públicas, explorar irregularmente minérios e madeira, destruir matas ciliares nos leitos dos rios, derrubar florestas, etc. Durante muito tempo, acreditou-se que os princípios de Direito Ambiental do poluidor-pagador e do usuário-pagador, aplicados de forma exclusiva, seriam suficientes para inibir práticas que prejudicassem o meio ambiente. Contudo, o que se demonstrou nos últimos anos é que, mesmo punindo quem polui e cobrando de quem explorou, o comportamento do poluidor e do usuário continua a causar sérios prejuízos para os serviços que a natureza oferece.

É fato que os princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador também se pautam na lógica capitalista aplicada à proteção ambiental e partem da visão de valorização econômica do meio ambiente. Pela sistemática legal, há punição pecuniária a quem polui, e cobrança pelo uso dos recursos naturais, por outro lado, quem preserva nada recebe pelo serviço que presta.

Nessa visão, o princípio do poluidor-pagador estaria relacionado a externalidades negativas. Por externalidades, compreendem-se os efeitos sociais, econômicos e ambientais causado pela produção ou venda de um determinado produto. (ALTMANN, 2011, p.74)

Na ótica economicista, as externalidades negativas são efeitos e impactos dispendiosos não absorvidos pelo poluidor que prejudicam outras empresas e a sociedade. Uma das formas de combater as externalidades seria a aplicação do princípio do poluidor-pagador, porém a grande dificuldade desse sistema é o monitoramento de sua aplicação que exige um forte aparato estatal. Muitas vezes é difícil saber em que momento ocorreu o impacto negativo (a externalidade), pois os efeitos ao meio ambiente são produzidos difusamente ao longo do tempo, várias vezes por mais de um poluidor, sem ser possível mensurar a extensão do prejuízo de cada causador do dano ambiental, somado ao fato de que os custos para monitoramento são muito altos.

Tais externalidades negativas são de responsabilidade de quem as gera no processo produtivo. Conseqüentemente, os custos para combater a poluição e para preservar o meio ambiente são computados como encargos exigidos pela legislação ambientalista (ALTMANN, 2011, p. 74).

Inversamente, existem as externalidades positivas que são as conseqüências efetivas que a disponibilização desses bens ambientais causa para os indivíduos e para a sociedade. Os serviços

ambientais, nessa perspectiva, são considerados externalidades positivas (ALTMANN, 2011, p. 74). E os benefícios que são usufruídos dos ecossistemas não são considerados na contabilidade do processo produtivo. Assim, na lógica economicista, o pagamento pelos serviços ambientais seria uma forma de internalizar essas externalidades para o proprietário e mantenedor desses benefícios ambientais como receitas e ganhos, haja vista que esses serviços não são inseridos na contabilidade e no ativo das empresas.

O discurso a favor dos PSA parte do pressuposto de que essa internalização contábil das externalidades positivas teria o potencial de incrementar o fluxo dos benefícios já demonstrados, enquanto que, contrariamente, a falta de remuneração pela manutenção do fluxo de serviços ambientais pode gerar o seu declínio, o que seria indesejável para a Economia (ALTMANN, 2011, p. 74).

Diante disso, mais recentemente o Direito Ambiental passou a absorver o princípio do protetor-recebedor que consiste no recebimento de pagamentos àqueles que adotem práticas que preservem os serviços ambientais. A legislação ambiental atual é caracterizada por impor obrigações e estabelecer punições àqueles empreendedores que exercem atividades impactantes ao meio ambiente.

Ocorre, todavia, que a maioria dos serviços ambientais incide sobre bens públicos, não há sistema de preços e nem mercado definido para os serviços. Além disso, há de se mensurar o custo privado dos agentes econômicos e viabilizar o valor de mercado para que se torne possível o pagamento. Ademais, em que medida a privatização de benefícios advindos de bens públicos se acomoda com a sistemática constitucional brasileira?

Parron e Garcia (2015, p. 33) defendem que muitos serviços ambientais, por estarem disponíveis gratuitamente, sem mercados e sem sistema de preços, não têm o verdadeiro valor econô-

mico inserido nas estimativas econômicas da sociedade, e muitos desses serviços, sequer, ainda estão identificados. Parron e Garcia advertem: “Nesse sentido a identificação e a mensuração biofísica e econômica dos benefícios aportados na dinâmica ecossistêmica na forma de bens e serviços à sociedade é um grande desafio para a adequada gestão dos ecossistemas e do sistema econômico” (2015, p. 33).

De toda sorte, o fato é que, neste contexto, é imprescindível que os princípios da precaução e da participação sejam fortalecidos como salvaguardas necessárias no sistema de serviços ambientais.

Embora uma das alegações para o fortalecimento dos PSA seja que este viabiliza o princípio da participação, na medida em que, o princípio do protetor-recebedor ao estimular um comportamento socialmente útil incentiva a participação da sociedade aportando vantagem econômica à conservação, fato é que existe um outro aspecto fundamental que é a transparência destes sistemas e sua auditoria pela sociedade civil, a fim de que se revele o quanto efetivamente de contribuição ao meio ambiente tais projetos aportam. Da mesma forma, é necessário que a precaução no sentido de atenção e gerência de riscos faça parte do monitoramento constante de tais atividades.

3 A NOVA POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

Uma das primeiras tentativas de se legislar sobre pagamento de serviços ambientais dentro da política ambiental brasileira foi por meio da Política Nacional de Mudanças Climáticas, editada na Lei n.º 12.187 de 29 de dezembro de 2009, que apresenta com uma de suas diretrizes, no art. 5º, IX: “o apoio e fomento às atividades que efetivamente reduzam as emissões ou promovam as remoções por sumidouros de gases do efeito estufa” (BRASIL, 2009).

Assim, a lei possui como uma diretriz, dentre tantas, o fomento dessas atividades e a busca de estímulo para sua realização.

A lei partiu do pressuposto de que a atividade de preservação ambiental exige custos para o empreendedor, e, reconhecendo isso, a lei adotou como instrumentos para a realização dessa política “as medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoções de gases do efeito estufa, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos, a serem estabelecidos em leis específicas [...]”, bem como “os mecanismos financeiros e econômicos, no âmbito nacional, referentes à mitigação e à adaptação à mudança do clima”.²¹⁰

As iniciativas constantes na Lei n.º 12.187 de 29 de dezembro de 2009 ficaram restritas a medidas tributárias e fiscais. Muitos dos anseios existentes à época não foram atendidos, como a previsão de subsídios governamentais, pontuação favorável em licitações ou até compensação financeira por esses serviços ambientais prestados, razão pela qual a demanda por um instrumento legal específico que recompensasse financeiramente a prestação de serviços ambientais (PSA) persistiu (BRASIL, 2009).

A lei que trata do PNMC não contemplou um instrumento específico de PSA, mas se pode ler que “os mecanismos financeiros e econômicos, no âmbito nacional, referentes à mitigação e à adaptação à mudança do clima” trazidos no art. 6º, XI da Lei n.º 12.187/2009, compreende a remuneração por serviços ambientais. Dessa maneira, a lei dá um pequeno incentivo para que a PSA seja utilizada como mecanismo de ações de adaptação e mitigação (ALTMANN, 2011, p. 89).

Com a publicação da Lei n.º 12.651 de 28 de maio de 2012, que instituiu o Código Florestal Brasileiro, foram incluídos dispositivos que constituem a criação do Programa de Apoio e Incentivo

210 Lei n.º 12.187 de 29 de dezembro de 2009, art. 6º, inc. VI e XI. (BRASIL, 2009).

à Conservação do Meio Ambiente (PAICMA) e no artigo 41, inciso I, inseriu, pela primeira vez, na legislação nacional, o Pagamento aos Serviços Ambientais (PSA) ²¹¹.

A compensação econômica dos serviços ambientais trazidas pelo Código Florestal, a despeito de sua possibilidade ficou demonstrada por meio da obtenção de crédito agrícola, em todas as suas modalidades, com taxas de juros menores, bem como limites e prazos maiores que os praticados no mercado; e, contratação de seguro agrícola em condições melhores que as praticadas no mercado. Registre-se que o pagamento ou incentivo aos serviços ambientais são prioritariamente destinados aos agricultores familiares, nos termos do Código Florestal. ²¹²

211 Lei n.º 12.651/2012, art.41. É o poder executivo Estadual autorizado a instituir, sem prejuízo de cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável. Observado sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: I – pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria de ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente: a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono; b) a conservação da beleza cênica natural; c) a conservação da biodiversidade; d) a conservação das águas e recursos hídricos; e) a regulação do clima; f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; g) Conservação e melhoramento do solo; h) Manutenção de áreas de preservação permanente, de Reserva Legal e de uso restrito. (BRASIL, 2012).

212 Lei n.º 12.651/2012, art. 41, inc., IV: pagamento ou incentivo aos serviços ambientais a que se refere o inciso I deste artigo são prioritariamente destinados aos agricultores familiares como definidos no inciso V do art.

3º desta Lei; Art.3º- Para efeitos dessa lei entende-se por: [...] V- pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante ao trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3º da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006. (BRASIL, 2012).

Ao final, o Código Florestal preocupou-se prioritariamente com um aspecto de financiamento agrícola: as taxas que ficaram a cargo das instituições financeiras que quase sempre oneram os produtores com exigência de garantias que não servem como estímulo para que compense financeiramente o proprietário, a realizar investimentos para preservar os serviços ambientais que o meio ambiente dispõe. A lei deveria ter normatizado, por exemplo, a inserção obrigatória de cláusulas contratuais de ordem pública, inderrogáveis pelas partes que ao menos estimulassem a efetiva proteção socioambiental e defesa de direitos humanos, porém não o fez.

Há de se destacar que em nenhum momento a lei apresentou a criação de uma estrutura organizacional voltada para fiscalização e monitoramento dos pagamentos dos serviços ambientais e nem delegou tal competência para nenhum de seus órgãos públicos já existentes. Não houve, também, o estabelecimento de critérios quantitativos e qualitativos para o pagamento de tais serviços.

Mais recentemente, o Ministério do Meio Ambiente emitiu a Portaria n.º 288, de 2 de julho de 2020, instituindo o pagamento por serviços ambientais em áreas de conservação de cobertura de vegetação nativa, alcançando todos os biomas brasileiros, de abrangência nacional, cujo programa é denominado Floresta+ (BRASIL, 2020).

São diretrizes do Programa Floresta+: incentivar a retribuição monetária e não monetária das atividades de melhoria, conservação, e proteção da vegetação nativa; e, estimular as ações de prevenção de desmatamento, degradação e incêndios florestais por meio de incentivos financeiros privados (BRASIL, 2020). Todavia, não se verificam a imposição de salvaguardas essenciais para a efetivação da proteção socioambiental, por exemplo, a ausência de imposição de que os benefícios financeiros recaiam tão somente sobre áreas legalizada, evitando-se o estímulo à grilagem de terras.

Em momento ainda mais recente, entrou em vigor a Lei n.º 14.119 de 13 de janeiro de 2021. Esta lei definiu conceitos, diretrizes e ações e critérios para a implantação da Política Nacional de Pagamento de Serviços Ambientais.

Esta normativa trouxe muitos conceitos e estabeleceu quatro categorias de serviços ambientais em seu artigo 2º, inciso II, alíneas “a”, “b”, “c”, “d”: serviços de provisão, serviços de suporte, serviços de regulação e serviços culturais, bem similar a Avaliação Ecosistêmica do Milênio ocorrida em 2001, inspirado no Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), como visto no item 1 deste ensaio (BRASIL, 2021).

No capítulo II, da lei que trata dos Objetivos da Política Nacional, no artigo 4º, inciso III destaca “valorizar econômica, social e culturalmente os serviços ecossistêmicos” e no parágrafo 2º do artigo 5º destaca como diretriz a promoção do desenvolvimento das comunidades tradicionais e dos povos indígenas.²¹³ Destaca-se nesse ponto que apesar da tímida menção ao aspecto cultural do ecossistema e das comunidades tradicionais, isso representa bem pouco, haja vista que não estabeleceu artigos seguintes da lei, quais seriam as métricas, os critérios e de que forma essas comunidades poderiam ser efetivamente incluídas, caso assim desejassem, percebe-se que a inspiração ainda é fortemente pautada nas práticas individuais de uso da terra, ignorando a importância das comunidades tradicionais e povos indígenas na manutenção de tais ecossistemas, tendo em vista que essas comunidades possuem as práticas de manejo consolidadas por gerações.(BRASIL,2021)

213 Art. 5º - São diretrizes da PNPSA: III – a utilização do pagamento por serviços ambientais como instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural das populações da área rural e urbana e dos produtores rurais, em especial das comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares.(BRASIL,2021)

No artigo seguinte, a lei tratou de amenizar essa falta maior de objetividade das ações envolvendo os povos indígenas e comunidades tradicionais, a lei tratou em disposições gerais que as comunidades tradicionais e povos indígenas teriam prioridade observada à “importância ecológica da área”.(BRASIL,2021).

Assim, se questiona: Quais seriam os critérios e os objetivos desta importância ecológica da área?²¹⁴ Qual entidade pública ou privada iria atribuir tal importância a uma determinada área? Seria possível diferenciarmos uma área de comunidade quilombola com uma importância ecológica maior que outra? Seria esse critério importância ecológica da área um argumento para valorização e especulação imobiliária desta área?

Ademais é importante destacar que essas áreas voltadas aos povos indígenas e comunidades tradicionais foram colocadas nos mesmos critérios de terras de agricultores familiares e de empreendedores rurais (propriedades individuais) ao passo que terras indígenas são bens da União com destinação específica para posse e usufruto de comunidades indígenas. Além disso, ignora-se o aspecto sociocultural destes territórios, ressaltando o caráter meramente mercantil.

Uma outra crítica levanta-se em relação ao critério de aplicação, presente no art. 8º, inciso IV²¹⁵ da lei, no qual a Consulta Prévia nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) pode ser objeto do Programa Federal de

214 Art. 6º §A contratação do pagamento por serviços ambientais no âmbito do PFPSA, observada a importância ecológica da área, terá como prioridade os serviços providos por comunidades tradicionais, povos indígenas, agricultores familiares e empreendedores familiares rurais definidos nos termos da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006).

215 Art. 8º Podem ser objeto do PFPSA: IV – terras indígenas, territórios quilombolas e outras áreas legitimamente ocupadas por populações tradicionais, mediante consulta prévia, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais.(BRASIL,2021)

Pagamento de Serviços Ambientais Além do §2º²¹⁶ deste mesmo artigo o qual a aplicação dos recursos desses pagamentos, quando ocorrerem em terras indígenas, conforme plano de gestão elaborado pelos povos indígenas.(BRASIL,2021)

Este é um ponto positivo da Lei, posto que reitera a obrigação de observância da consulta prévia como direito consolidado no sistema de proteção de direitos humanos vigente e obrigação estatal. Devendo-se ressaltar que a única interpretação que se pode extrair desta previsão legal é de que deve ser em tudo observada a obrigação de consultar a Convenção 169 da OIT.

Como pontos negativos desta normativa, é que sua lógica pauta-se fortemente no Cadastro Ambiental Rural (CAR), satisfazendo-se com sua apresentação, sem considerar as inconsistências já conhecidas nas bases deste cadastro. Um dos principais problemas do CAR atualmente é a indefinição dos documentos que podem fazer prova da posse e da propriedade. Ademais é importante destacar que no sistema do CAR não há um mecanismo seguro que verifique a veracidade dos dados constantes na certidão. Como consequência disso, há que muitas terras públicas que passam a ser apropriadas pelos chamados “grileiros”, isso acaba por acirrar os conflitos fundiários na Amazônia, pois o CAR passa a ser utilizado não como um mecanismo de regularização ambiental, mas como um dos mecanismos de reconhecimento de posse e propriedade, em um total desvio de sua finalidade.

Assim sendo, a exigência unicamente do CAR para ingressar no Programa Federal de Pagamentos de Serviços Ambientais (PFPSA) acaba por criar um estímulo perverso, principalmente,

216 §2º - Os recursos de decorrentes do pagamento por serviços ambientais pela conservação de vegetação nativa em terras indígenas serão aplicados em conformidade com os planos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas, ou documentos equivalentes elaborados pelos povos indígenas que vivem em cada terra.(BRASIL,2021)

em áreas situadas na Amazônia, para que se intensifique práticas voltadas para grilagem, pois estas vão proporcionar dois ganhos: o primeiro a valorização maior das terras, e o segundo com a possibilidade de receber recursos decorrente dos pagamentos dos serviços ambientais.

O pagamento de serviços ambientais, nesse caso, poderia se utilizar de outros instrumentos de checagem e cruzamento de informações para que práticas de grilagem fossem desestimuladas. E a Lei n.º 14.119 de 13 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021) trouxe, em seu texto original, um mecanismo que possibilitasse a exigência de outros documentos para uma gestão melhor de informações junto ao próprio CAR que foi o Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) no artigo 16º §1º217 que foi vetado pelo Poder Executivo. Entre as razões do veto está a não estimativa do impacto financeiro-orçamentário, declaração do ordenador de despesa e que este veto não causaria prejuízos em termos de transparência.

Ora é nítido a lesão neste veto ao princípio basilar do direito ambiental que é o direito de informação. Na medida em que a sociedade não pode fiscalizar e nem as autoridades públicas competentes podem atuar junto ao Poder Judiciário visando coibir práticas ilegais, e um Cadastro integrado com várias vertentes torna mais difícil encobrir irregularidades cadastrais, principalmente, envolvendo registro de propriedades, se houver um cruzamento destas informações.

Giehl (2008) destaca a importância desse princípio:

O princípio da informação pode ser definido como o direito

217 §1º O CNPAS unificará, em banco de dados, as informações encaminhadas pelos órgãos federais, estaduais, municipais competentes, pelos agentes privados, pelas Oscip e por outras organizações não governamentais que atuarem em projetos de pagamento por serviços ambientais.

§2º o CNPSA será acessível ao público e integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima), ao Sistema de Informação sobre a Biodiversidade Brasileira (SIBBR) e ao Sistema de Cadastro Ambiental Rural (Sicar).

de todo cidadão ter as informações que julgar necessárias sobre o ambiente em que vive e a ninguém é dado o direito de sonegar informações que possam gerar danos irreparáveis à sociedade, prejudicando o meio ambiente, que além de ser um bem de todos, deve ser sadio e protegido pela coletividade, inclusive pelo Poder Público. Enfim, as informações ambientais são muito importantes, já que devem ser disponibilizadas pelo Poder Público e pelas ONGs confiáveis, e assim receber auxílio científico e financeiro. Portanto, o grande destinatário da informação é o povo em todos os segmentos, incluindo o científico não governamental, que tem que refletir a opinião sobre os fatos polêmicos como os produtos transgênicos

Outro veto que provocou certa incoerência com os princípios do direito ambiental reconhecidamente aceitos, foi o artigo 15218 que tratava da existência de um órgão colegiado que seria composto por representantes do poder público, organizações da sociedade civil que trabalham em prol da defesa do meio ambiente, como povos indígenas e comunidades tradicionais.

Este órgão teria como atribuições o monitoramento das conformidades dos investimentos realizados pelo programa, a avaliação, a cada quatro anos, do Programa, sugerir adequações, manifestação anual sobre o plano de aplicação dos recursos e representava uma salvaguarda importante para o sistema. Além de

218 Art. 15. O PFPSA contará com um órgão colegiado com atribuição de:

- I - propor prioridades e critérios de aplicação dos recursos do PFPSA;
- II - monitorar a conformidade dos investimentos realizados pelo PFPSA com os objetivos e as diretrizes da PNPSA, bem como propor os ajustes necessários à implementação do Programa;
- III - avaliar, a cada 4 (quatro) anos, o PFPSA e sugerir as adequações necessárias ao Programa;
- IV - manifestar-se, anualmente, sobre o plano de aplicação de recursos do PFPSA e sobre os critérios de métrica de valoração, de validação, de monitoramento, de verificação e de certificação dos serviços ambientais utilizados pelos órgãos competentes

uma composição paritária com representantes da sociedade civil.

Logo, houve a lesão ao princípio da cooperação, o qual Giehl (2008, não paginado) assim define:

O princípio da cooperação parte da premissa de que não só um Estado, isoladamente, mas todos, envolvendo suas populações, solidarizem-se na proteção do meio ambiente. [...] Pode-se concluir que o princípio pode ser definido como a “ideia de que para a resolução dos problemas do ambiente ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formação e na execução da política ambiental.

Um maior monitoramento conjunto dessas políticas contribuiria para uma melhor governança do programa, com atividades de compliance público (análise de integridade e conformidade das normas e políticas para evitar e eliminar erros que prejudiquem a atuação do Estado) e *accountability*.²¹⁹

CONCLUSÃO

A nova Política Nacional de Pagamento de Serviços Ambientais trouxe em seus dispositivos poucos avanços no sentido de impulsionar no país as práticas sustentáveis baseadas no pagamento de serviços ambientais.

Os capítulos iniciais do texto demonstram a importância dos serviços ambientais para a preservação do bioma Amazônia

²¹⁹ Na prática, *accountability* na administração pública parte do princípio de que existe alguém ou alguma organização responsável por fazer a gestão de decisões que impactam a sociedade - os órgãos públicos e seus gestores - que deve deixar esse processo o mais transparente possível, prestando contas à população e a outros órgãos das suas ações, gastos e políticas, aumentando a responsividade dos gestores públicos e o poder de controle da sociedade. NASCIMENTO, Ulisses alves do. O que é *Accountability* e como fortalece a democracia? *Centro de Liderança Pública*, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.clp.org.br/o-que-e-accountability/>. Acesso em: 27 out. 2021.

assim como a existência de um instrumento de política pública que poderia ser um grande aliado para a manutenção de um ecossistema sadio: o pagamento de serviços ambientais.

No entanto, a normatização, deste instrumento, começou com falhas que remontam desde o Código Florestal, que apesar de ter sido pioneiro nesse tema, apenas se preocupou com a concessão de financiamentos agrícolas a condições mais favoráveis e desprezou por completo a participação de atores tão importantes quanto aos produtores rurais: os povos indígenas e as comunidades tradicionais.

O Código Florestal também trouxe consigo um mecanismo que era para ser uma ferramenta útil para o controle e preservação ambiental, mas que infelizmente foi distorcido, o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Esse tem sido um meio para a prática de fraudes de títulos de propriedade, impulsionando os conflitos socioambientais da Amazônia, por meio da grilagem de terras e especulação imobiliária.

Apesar de tais gargalos, a necessidade de se regulamentar o Pagamento de Serviços Ambientais poderia ser uma esperança no sentido de corrigir as ineficiências do Código Florestal em relação ao pagamento de serviços ambientais, como também uma possibilidade de rastreamento maior e controle mais efetivo dos registros do CAR por meio de um registro unificado que possibilitaria um cruzamento maior de informações e conseqüentemente facilitaria a detecção de fraudes.

Além disso, esperava-se, desse novo diploma legal, uma maior participação das comunidades tradicionais e povos indígenas mediante um comitê gestor com a participação da sociedade civil.

Entretanto, a Lei n.º 14.119 de 13 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021) decepcionou em todos esses aspectos. A criação de um

cadastro unificado foi vetada, lesando o princípio da informação e, ao mesmo tempo, essa nova lei manteve o CAR como o requisito principal para obtenção de recursos oriundos do pagamento de serviços ambientais.

Com relação aos povos indígenas e comunidades tradicionais perdeu-se uma oportunidade de tornar a consulta prévia como algo obrigatório em qualquer processo que envolva o pagamento de serviços ambientais proveniente de áreas localizadas no interior dessas comunidades. Para a Consulta Prévia, a lei apenas levantou a possibilidade de utilizá-la a depender da vontade do gestor, como uma medida discricionária, além dos serviços ambientais providos por comunidades tradicionais e povos indígenas dependerem para serem aceitos de um conceito indeterminado denominado “importância ecológica da área”.

Por fim, a lei também não propiciou uma maior participação da sociedade por meio de um comitê gestor que teria como uma de suas principais atribuições o monitoramento do programa, sugestão de adequações, o que seria uma salvaguarda para todo o sistema, mas que também foi vetado pelo Poder Executivo, lesando ao princípio da cooperação.

Diante das conclusões expostas, a Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021) não considerou um instrumento de política pública capaz de trazer resultados no sentido de uma maior preservação ambiental visando benefícios às comunidades tradicionais e povos indígenas, pois não consertou as falhas estruturais existentes no Código Florestal Brasileiro.

Referências bibliográficas

ALTMANN, Alexandre. Pagamento por Serviços Ambientais como mecanismo econômico para a mitigação das mudanças climáticas no Brasil. In: RECH, Adir Ubaldo (org). *Direito e Economia Verde*:

Natureza Jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis. Caxias do Sul: Educus, 2011. p. 71-96.

BRASIL. *Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009*. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. *Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, n. 102, 28 maio, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm Acesso em: 1 jun. 2020.

BRASIL. *Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021*. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, n. 09, 14 janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.119-de-13-de-janeiro-de-2021-298899394>. Acesso em: 15 fev. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. *Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006*. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 5 jul. 2020.

BRASIL. *Portaria n.º 288, de 2 de julho de 2020*. Institui o Programa Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais – Floresta+, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Ed. 126, seção 01, p. 87, 03 julho, 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-288-de-2-de-julho-de-2020-264916875>. Acesso em: 5 jul. 2020.

FEARNSIDE. Phlipe M. *Migração, Colonização e Meio Ambiente: o potencial dos ecossistemas amazônicos*. Manaus: IPAM, 1993.

GIEHL, Germano. Os princípios gerais do direito ambiental. *Revista Âmbito Jurídico*, 2008. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/os-principios-gerais-de-direito-ambiental/#:~:text=O%20princ%C3%ADpio%20%20da%20%20inf%20orma%C3%A7%C3%A3o%20pode,bem%20de%%20%20todos%2C%20%20deve%20ser>. Acesso em: 16 fev. 2021.

NASCIMENTO, Ulisses Alves do. O que é Accountability e como fortalece a democracia? *Centro de Liderança Pública*, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://www.clp.org.br/o-que-e-accountability/>. Acesso em: 15 fev. 2021

PARRON, Lucília Maria; GARCIA, Júnior Ruiz. *Serviços Ambientais: conceitos, classificação, indicadores e aspectos correlatos. Serviços Ambientais em Sistemas Agrícolas e Florestas do Bioma Mata*

Atlântica. *Revista Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*. Brasília: Embrapa, 2015. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/131969/1/Livro-Servicos-Ambientais-Embrapa.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2020.

RECH, Adir Ubaldó. O valor econômico e a natureza jurídica dos serviços ambientais. In: RECH, Adir Ubaldó (org.). *Direito e Economia Verde: Natureza Jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis*. Caxias do Sul: Educs, 2011. p. 49-69.



REFLEXÕES FINAIS

REFLEXÕES DE FUTURO: UM OLHAR SOBRE O DOSSEL

*Fernando V. G. Prioste
Milene Maia Oberlaender*

Ataques de ruralistas à legislação florestal brasileira foram a força motriz da aprovação da Lei n.º 12.651/2012. A suposta necessidade de revogação do Código Florestal de 1965 seria “fruto dessas circunstâncias impostas pela vida, quando a lei afasta-se da realidade e não consegue dar conta de discipliná-la”²²⁰. Mas as tais circunstâncias não eram, como não são hoje, questões de lei. A natureza é radical e insiste em não se adaptar à sanha capitalista de transformar tudo em mercadorias. Foi diante desse contexto que alteraram as regras de proteção ao meio ambiente, mas ruralistas ainda não estão satisfeitos e a sociobiodiversidade continua a ser destruída.

O processo de aprovação do já não tão Novo Código Florestal gerou bastante movimento no Congresso Nacional e na sociedade, sendo diversos os interesses que pautaram as discussões sobre a alteração da lei. Agora, há quase dez anos da aprovação da Lei n.º 12.651/2012, é possível afirmar que ela segue sendo descumprida pelos ruralistas, não garantiu a proteção da vegetação nativa e tenciona na direção da formação de uma paisagem única onde a regra geral é “preservar algumas poucas áreas sem permitir presença humana, para que se pudessem destruir todas

²²⁰ Parecer do Deputado Federal Aldo Rebelo, relator do Projeto de Lei nº 1876/99, que se transformou na Lei n.º 12.651/2012. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node-01p2oogabhp86v1q3zbouqnzrl9202091.node0?codteor=777725&filename=-Tramitacao-PL+1876/1999. Acesso em: 15 fev. 2021.

as demais”.²²¹ Mesmo a lei tendo como um dos principais objetivos a conservação da vegetação nativa, o desmatamento vem aumentando significativamente, ano a ano, em todos os biomas brasileiros.

O símbolo desse caminho enviesado é o Cadastro Ambiental Rural (CAR), um dos principais instrumentos criados pela Lei n.º 12.651/2012 para monitoramento da política ambiental no país. A ideia do cadastro parecia boa para quem não conhecia ou ignorava a realidade brasileira: todos os imóveis rurais deveriam ter um cadastro ambiental, a ser realizado por meio de plataformas on-line de acesso público, por onde saberíamos o que há de vegetação nativa, quais as áreas de produção e quais seriam as áreas degradadas merecedoras de recuperação ambiental. Uma vez realizado esse cadastro e adaptadas as leis florestais às necessidades dos ruralistas, os problemas ambientais seriam resolvidos. Mas na Sucupira real brasileira a novela da conservação ambiental segue sendo ficção.

A realidade mostra que a nova lei ampliou desigualdades socioambientais. O Cadastro Ambiental Rural foi realizado principalmente por grandes possuidores de terras rurais, que passaram automaticamente a se beneficiar de anistia a multas aplicadas até 2008, ainda não tivessem seus CARs analisados e validados pelos órgãos ambientais e, até o momento, não foram obrigados a recuperar áreas degradadas por deficiências na implementação do programa de regularização ambiental, que teve seu prazo alterado, por diversas vezes, por demanda liderada pela bancada ruralista do Congresso Nacional.

²²¹ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. Cadastro Ambiental Rural e as áreas protegidas de povos e comunidades tradicionais. *Instituto Socioambiental - ISA*, 2019. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/cadastro-ambiental-rural-e-areas-protetidas-de-povos-e-comunidades-tradicionais>. Acesso em: 18 fev. 2021.

Ao mesmo tempo, a agricultura familiar, assentados de reforma agrária e em especial povos e comunidades tradicionais sequer puderam realizar a inscrição de suas terras e territórios no CAR. E mesmo quando esses sujeitos conseguirem efetivar seus CARs, continuarão a enfrentar uma legislação feita sob medida para grandes ruralistas, e que pouco se presta a viabilizar a socio-biodiversidade rural brasileira.

As tensões pela hegemonização do espaço rural sob uma única forma de uso e ocupação é comprovada pela quase interdição de outras formas de lidar e conviver com a natureza pelo Código Florestal, como as praticadas por povos indígenas, agricultoras familiares e povos e comunidades tradicionais. O manejo tradicional dos territórios, na maioria das vezes coletivo, é distinto da exploração dos recursos naturais realizada por aqueles que impulsionaram as mudanças na legislação florestal. A relação com a terra vai além do interesse e do uso pautado na produção de mercadorias. A terra e o território estão imbrincados profundamente no pertencimento e na identidade que constituem tais sujeitos, diferenças essas que não estão refletidas satisfatoriamente no Código Florestal.

Divergências na interpretação e na aplicação da Lei n.º 12.651/2012, inclusive quanto ao CAR, têm gerado violações de direitos de quilombolas, de povos e comunidades tradicionais e da agricultura familiar. Não é possível conceber que o CAR de uma comunidade quilombola deva ser feito exatamente como se faz o CAR de um grande imóvel rural destinado à produção de commodities agrícolas para exportação. Se há significativas diferenças socioambientais entre territórios quilombolas e grandes áreas produtoras de commodities, a legislação deve tratar de forma distinta os territórios de quilombolas e outros povos tradicionais. No mesmo sentido, o CAR também deve refletir essas diferenças.

Nas comunidades quilombolas, assim como nos demais ter-

ritórios coletivos, o CAR deve comportar apenas a identificação do perímetro dos territórios, não devendo ser obrigatória a inserção de informação de identificação das feições internas, como a reserva legal e as áreas de preservação permanente. Essa diferença faz sentido, uma vez que os territórios quilombolas como um todo são áreas ambientalmente protegidas²²², e como tal já exercem a função de conservação do patrimônio socioambiental brasileiro. Obrigar a inscrição desses territórios coletivos no CAR como se fossem uma área privada destinada à produção de commodities, equivale, no mapa, a apagar as formas tradicionais de manejo da natureza. A alternativa às feições internas do CAR nos territórios coletivos é a implementação de políticas de gestão territorial ambiental, à semelhança do que se faz com a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas.

Mas as injustiças socioambientais vão além do CAR, e se refletem de forma significativa na ausência de programas de regularização ambiental (PRAs) para territórios coletivos, em especial naqueles de povos e comunidades tradicionais. Em regra, as comunidades tradicionais lutam pela titulação de seus territórios, pois foram, e ainda são expropriados de formas violentas de suas terras. Essas áreas expropriadas não raras vezes são degradadas por terceiros, e quando tituladas de volta às comunidades resta a essas lidar com a natureza devastada. O contexto impõe, inclusive sob o ponto de vista da igualdade material, mas, sobretudo, como medida de reparação de injustiças históricas, a adoção de programas de regularização ambiental específicos. O Estado tem o dever de apoiar as comunidades na recuperação dessas áreas degradadas, ao tempo em que se devem prever medidas específicas de gestão ambiental adaptadas aos manejos tradicionais da natureza.

²²² Conforme definido pelo Decreto Federal n.º 5.758/2006, que instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas protegidas (PNAP).

Esse cenário desvela o racismo sistêmico, em especial em suas modalidades estrutural e institucional. No campo ambiental, inclusive por meio de atos normativos, impõe-se uma visão colonial sobre os territórios coletivos, buscando aniquilar a diversidade e, conseqüentemente, culturas e saberes do cuidar, do manejar e do proteger o território tradicional. O Código Florestal afronta diretamente os princípios fundamentais da Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em especial os da autodeterminação, da autoidentificação e do pluralismo.

A falta de transparência do SICAR, quanto às áreas cadastradas no CAR, é outro fator de violação da Lei n.º 12.651/2012. Apesar de denúncias feitas por diversas organizações da sociedade civil e de recomendação da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal²²³, o Serviço Florestal Brasileiro não adotou medidas que viabilizem a disponibilização adequada, pública e transparente das informações do CAR. Para além de não atender as medidas de transparência, houve redução das informações disponíveis nas plataformas on-line do SICAR nos últimos dois anos.

Essa situação inviabiliza o efetivo controle e monitoramento, por parte do poder público e da sociedade, sobre o desmatamento. O acesso às informações é fundamental para que haja efetivo apoio para a implementação do Código Florestal, principalmente para aquele público que o Estado tem a obrigação de promover políticas públicas específicas, a exemplo das comunidades quilombolas. Exemplo dessa falta de transparência é a impossibilidade de, por meio da plataforma do SICAR, verificar o número de cadastros dos Povos e Comunidades Tradicionais por segmento,

223 Recomendação do Ministério Público Federal Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/copy_of_Recomendao_transparncia_CAR_MMA_1.pdf. Acesso em: 21 fev. 2021.

prejudicando diretamente ações que visem implementar e monitorar essa política pública.

Como ensina Ana Cláudia Matos, Quilombola de Mumbuca (TO), em sua dissertação de mestrado apresentada ao MESPT da Universidade de Brasília:

estamos juntando esta voz²²⁴ a outras vozes comprometidas em afirmamos a defesa contra-colonização, como ação dos negros que sempre resistiram as diversas formas de colonização impostas aos povos 'afropindorâmicos' - conceito com que Antônio Bispo dos Santos, se refere aos povos negros e indígenas brasileiros. (2019, p.18).

Antônio Bispo e Cláudia Matos ensinam que ainda estamos em terras colonizadas, e que essa colonialidade busca se impo-
tentando aniquilar a diversidade. Assim é com o Código Florestal e com aqueles que buscam implementar essa legislação nos territórios coletivos sem se dar conta que a luta dos povos historicamente construiu outras regras, que não nasceram do pensamento linear cartesiano, mas das lutas e dos ensinamentos ancestrais pautados na relação dos povos com a natureza.

Referências bibliográficas

REBELO, Aldo. Parecer do Relator no Projeto de Lei nº 1876/99. Disponível em: [em:https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01p2oogabhp86v1q3zbouqnr19202091.node0?codteor=777725&filename=Tramitacao-PL+1876/1999](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01p2oogabhp86v1q3zbouqnr19202091.node0?codteor=777725&filename=Tramitacao-PL+1876/1999). Acesso em: nov. 2021.

SANTOS, Antônio Bispo dos. Colonização, Quilombos, Modos e Significações. Brasília: INCTI/UnB, 2015.

²²⁴ Referente à voz de Antônio Bispo dos Santos, autor do livro "Colonização, quilombos: modos e significações". Brasília, 2012.

SILVA, Ana Claudia Matos da. Uma escrita contra-colonialista do quilombo Mumbuca Jalapão - TO. 2019. 107 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. Cadastro Ambiental Rural e as áreas protegidas de povos e comunidades tradicionais. Instituto Socioambiental - ISA, 2019. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/cadastro-ambiental-rural-e-areas-protegidas-de-povos-e-comunidades-tradicionais>. Acesso em: nov. 2021.

O “SOMBRA PARA POUCOS: o Código Florestal Brasileiro e a invisibilização das diversidades de uso e ocupação da terra” apresenta uma coletânea de estudos que trazem olhares críticos ao Código Florestal brasileiro (Lei n.º 12.651/2012), especialmente em relação aos grupos sociais diretamente impactados, a saber: os que possuem uma relação com a terra que não é baseada no paradigma da propriedade individual privada.

Estes grupos, notadamente indígenas, quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, além de determinados setores camponeses, possuem seu modo de vida integrado com a proteção da natureza e não se relacionam com a terra individualmente, mas de modo coletivo e constitutivo da sua própria identidade.

Neste sentido, o Código Florestal, que se estrutura a partir da propriedade privada e individual, ofusca e ofende direitos territoriais – e os demais direitos que com ele se relacionam diretamente, como a identidade, o de não ser deslocado, a proteção da cultura, dentre outros.

As reflexões deste livro são fruto da integração frutífera dos Grupos de Pesquisa “Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais (DIPCT)” da Universidade Federal do Pará e “Estudos Críticos em Direito, Natureza e Sociedade” e “Terras e Lutas”, ambos da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC RJ).

