

INSTITUTO FEDERAL DE
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
FLUMINENSE

Secretaria de Educação
Profissional e Tecnológica

Ministério
da Educação



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA AMBIENTAL
MESTRADO EM ENGENHARIA AMBIENTAL
MODALIDADE PROFISSIONAL

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO: O CASO DO PARQUE ESTADUAL DO
DESENGANO/RJ.**

KARLA AGUIAR KURY

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2009

KARLA AGUIAR KURY

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO: O CASO DO PARQUE ESTADUAL DO
DESENGANO/RJ.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense de Campos como requisito para obtenção do título de Mestre em Engenharia Ambiental, na área de concentração Sustentabilidade Regional, linha de pesquisa Avaliação e Gestão Ambiental.

Orientador: Professor D.Sc. Rodrigo Valente Serra (Economia Aplicada - UNICAMP, 2005).

Co-orientador: Professor D.Sc. Carlos Eduardo de Rezende (Ciências Biológicas - UFRJ, 1993).

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2009

Kury, Karla Aguiar

Regularização Fundiária em Unidade de Conservação: O caso do Parque Estadual do Desengano/RJ.

Karla Aguiar Kury. – Campos dos Goytacazes :[s.n], 2009.

205 Págs.

Dissertação de mestrado em Engenharia Ambiental linha de pesquisa avaliação e gestão ambiental.

Instituto federal de Educação Ciência e Tecnologia Fluminense, 2009.

1 Regularização Fundiária 2 Unidade de Conservação 3 Parque Estadual do Desengano 4 Percepção Social

Dissertação intitulada Regularização Fundiária em Unidades de Conservação: O caso do Parque Estadual do Desengano/RJ, elaborada por Karla Aguiar Kury e apresentada publicamente perante a Banca Examinadora, como requisito para obtenção do título de Mestre em Engenharia Ambiental pelo Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental, na área de concentração Sustentabilidade Regional, linha de pesquisa Avaliação e Gestão Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense de Campos.

Aprovada em 13 de novembro de 2009.

Banca Examinadora:

Rodrigo Valente Serra, Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas, 2005 e Professor Adjunto do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Fluminense – Orientador.

Carlos Eduardo de Rezende, Doutor em Ciências Biológicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993 e Professor Titular da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – Co-orientador.

Romeu e Silva Neto, Doutor em Engenharia de Produção pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2002; Pós-Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008; e Professor titular do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Fluminense.

Teresa de Jesus Peixoto Faria, Doutora em Études Urbaines pela École de Hautes Etudes em Sciences Sociales, França, 1998 e Professora Associada II da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Brasil.

DEDICATÓRIA

À minha mãe, Eleonora Aguiar, por me compreender e compartilhar dos meus sonhos.

Ao meu pai, Luiz Fernando Kury, por me apoiar mesmo quando não me compreende.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por permitir que este trabalho acontecesse e por me fortalecer durante essa caminhada.

Aos meus familiares e amigos, pelo incentivo, por compreenderem a minha ausência e torcerem pela minha vitória.

Ao João Paulo Erthal, por estar sempre disposto a me ajudar e aguentar os meus destemperos.

À Maria Moretto e à Carolina Mendonça por tudo, incluindo os livros e correções ortográficas.

Ao Rodrigo Serra, meu orientador, que aceitou o desafio desse tema e contornou delicadamente meus desabafos.

Ao Carlos Resende, meu co-orientador, por todos os anos de trabalho e ensinamento, por sempre torcer pelo meu sucesso, e por fomentar minhas iniciativas.

Aos professores e colegas do mestrado profissional em engenharia ambiental do IFF Campos, pelo: aprendizado transmitido, apoio, doação de tempo, empréstimo de material, dentre outras coisas. Em especial à Dalila Mello por ter me sugerido o tema e ao meu amigo e companheiro durante todo o curso Alan Vargas.

Ao apoio do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Transferência de Materiais Continente-Oceano (Proc. 573.601/2008-9).

À equipe do Laboratório de Ciências Ambientais da UENF, por possibilitar toda a execução dos trabalhos de campo com a devida estrutura e aparato técnico.

Ao Marcelo Shoey por me auxiliar na elaboração da entrevista estruturada.

À comunidade local, pelo acolhimento e atenção nas entrevistas e nos trabalhos de campo.

Aos Waldemar Dantas, Leonardo Rocha, André Ilha, Alceo Magnanini, Marina Silva, Guilherme Rodrigues, Celso Carvalho, Aristides Soffiati, Manuela Lopes, Paulo Pedrosa e Gilberto Pinheiro, que dispuseram do seu tempo para fornecer informações para a composição desse trabalho.

À Heloisa Bortolo Brandão, que foi incansável em me auxiliar durante todo o processo de levantamento de dados documentais no INEA, além de dispor do seu tempo para a entrevista.

Aos colegas da OAB/RJ – 12ª subseção, em especial da Comissão de Direito Ambiental, por compreenderem as minhas limitações durante esse período.

A todos aqueles que direta ou indiretamente me auxiliaram, que torceram e rezaram por mim, e que infelizmente, por restrições de espaço, não posso nomear, mas que eu não esqueci e serei sempre grata.

“Nem tudo que se enfrenta pode ser modificado, mas nada pode ser modificado até que seja enfrentado.”

Albert Einstein

RESUMO

Kury, Karla Aguiar. **Regularização Fundiária em Unidades de Conservação**: o caso do Parque Estadual do Desengano. 2009. 205f. Dissertação. (Mestrado em engenharia ambiental – linha de pesquisa Avaliação e Gestão Ambiental) Programa de pós-graduação em Engenharia Ambiental, modalidade profissional, Instituto Federal de Educação, ciência e tecnologia Fluminense. Campos dos Goytacazes, RJ.

O processo de crescimento econômico nacional foi pautado na extração de recursos naturais, o que evidenciou a necessidade de se criar espaços territoriais especialmente protegidos para a conservação dos remanescentes florestais. A criação de unidades de conservação que exijam posse e domínio público de suas terras, a seu turno, envolve-se, adicionalmente, com o histórico problema da regularização fundiária. Problemas que exacerbam os conflitos entre o direito de propriedade e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para que se tomem medidas capazes de minimizar o tempo de duração de um processo de regularização fundiária e maximizar o seu êxito, é imprescindível que se conheçam os procedimentos de regularização e as peculiaridades do local, de forma a descobrir a natureza das falhas existentes. O presente trabalho realizou uma análise documental e legislativa dos procedimentos relativos à questão, e produziu dados primários por meio de entrevistas estruturadas e semi-estruturadas, objetivando avaliar os procedimentos do processo de regularização fundiária nacional e do Estado do Rio de Janeiro, bem como o posicionamento dos gestores públicos e a percepção da comunidade local, para que, no âmbito do Parque Estadual do Desengano/RJ, fosse possível identificar a situação atual do processo de regularização fundiária, apontar os principais problemas que o inviabilizam e esboçar algumas sugestões. De acordo com os resultados obtidos, observou-se que existem problemas nas esferas: institucional, política, legislativa, financeira, entre outras; e que, de uma forma geral, eles estão presentes em todas as unidades de conservação do país, incluindo o Parque Estadual do Desengano.

Palavras-chave: Regularização fundiária, unidade de conservação, Parque Estadual do Desengano, percepção social, meio ambiente e sociedade.

ABSTRACT

Kury, Karla Aguiar. **Land Regularization in Conservation Units**: Case of Desengano State Park/RJ. 2009. 205f. Dissertation. (Masters in Environmental Engineering – research line Environmental Assessment and Management) Post-Graduation Program in Environmental Engineering, Professional Module, Fluminense Federal Institute of Education, Science and Technology, Campos dos Goytacazes, RJ.

Economic growth in Brazil has been based on the extraction of natural resources, making evident the need to create protected areas for the conservation of the remaining forest. Conservation units require ownership and public domain of land and this way bring in discussion another national historical problem: Land Regularization. These are problems that exacerbate the conflict between the right to property and the right to an ecologically balanced environment. In order to take measures to minimize the duration of the land regularization process and to maximize its success, it is essential to know regularization proceedings and local peculiarities, in order to find out the nature of their failures. The present work performed a documentary and legal analysis of the proceedings related to this question, and produced primary data through structured and semi-structured interviews. Such procedure aimed to evaluate the proceedings of land regularization in the country as a whole and Rio de Janeiro State, as well as the position of public administrators and the perception of the local community. This way would be possible, in the scope of Desengano State Parque/RJ, to identify the present situation of land regularization, to point out the main problems that make it difficult and draft some suggestions. According to the results, it was observed problems in different realms, such as: institutional, political, legislative, financial, among others; and that, in general, they are present in all conservation units of the country, including the Desengano State Park.

Key words: land regularization, Conservation unit, Desengano State Park, social perception, environment and society.

LISTA DE FIGURAS**FIGURA 1**

Representação esquemática de ETEP, AP e UC 55

FIGURA 2

Mapa do Remanescente de Mata Atlântica no Estado do Rio de Janeiro 73

FIGURA 3

Mapa de localização do Parque Estadual do Desengano 126

FIGURA 4

Vista parcial do Parque Estadual do Desengano 128

FIGURA 5

Mapa do número de ocupações no Estado do Rio de Janeiro de 1950 a 2005 135

FIGURA 6

Mapa da média do número de posseiros envolvidos em conflitos no Estado do Rio de Janeiro de 1950 a 2005 136

FIGURA 7

Linha do tempo dos principais fatos para a questão fundiária do PED 138

FIGURA 8

Croqui do levantamento cadastral da área do PED 147

FIGURA 9

Gráfico das Força Restritivas Prioritárias para o PED 149

FIGURA 10

Gráfico das Ações Prioritárias para o PED 149

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1

Número da população distrital dos municípios que abrangem o PED 29

QUADRO 2

Principais instrumentos sobre o domínio da terra no Brasil até 185433

QUADRO 3

Principais instrumentos sobre o domínio da terra no Brasil de 1864 até 194444

QUADRO 4

Principais instrumentos sobre o domínio da terra no Brasil de 1846 até 200249

QUADRO 5

Principais instrumentos de criação de Áreas Protegidas no Brasil 59

QUADRO 6

Unidades de Conservação de Proteção Integral previstas no SNUC 64

QUADRO 7

Unidades de Conservação de Uso Sustentável previstas no SNUC 65

QUADRO 8

Situação Fundiária dos Parques Nacionais Brasileiros 83

QUADRO 9

Situação Fundiária das UCPIs Federais no Estado do Rio de Janeiro 85

QUADRO 10

UCPIs Estaduais no Estado do Rio de Janeiro 86

QUADRO 11

Situação Fundiária das UCPIs Estaduais do Estado do Rio de Janeiro 88

QUADRO 12

Regularização Fundiária nos Parques Nacionais do Rio de Janeiro em 2001 e 2009 98

QUADRO 13

Procedimento de regularização fundiária executado pelo NUREF.....103

QUADRO 14

Características Físicas dos Cursos d'água 129

QUADRO 15

Atos Normativos ou Administrativos importantes para a regularização fundiária do PED ..139

LISTA DE TABELAS**TABELA 1**

Uso da terra pela comunidade local do PED até junho de 2009 135

TABELA 2

Respostas da comunidade local do PED sobre o conceito de desapropriação 161

TABELA 3

Ciência do proprietário sobre o seu imóvel, ou parte dele, estar no interior do PED 161

TABELA 4

Ciência do proprietário sobre a desapropriação do seu imóvel por se localizar no interior do PED 161

TABELA 5

Tempos de residência e/ou propriedade na região 163

TABELA 6

Relação entre o tempo de residência/propriedade na região e o conceito de desapropriação dado 164

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AP	Área Protegida
APA	Área de Proteção Ambiental
APCA	Assessoria de Perícias Cálculos e Avaliações
APE	Área de Proteção Especial
APP	Área de Proteção Permanente
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
CCA	Câmara de Compensação Ambiental
CDB	Convenção da Diversidade Biológica
CECA	Comissão Estadual de Controle Ambiental
CEDAE	Companhia de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CFF	Conselho Florestal Federal
CNFCN	Centro Norte Fluminense para Conservação da Natureza
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
DGRNR	Departamento Geral de Recursos Naturais Renováveis
DNPV	Departamento Nacional de Produção Vegetal
DRNR	Departamento de Recursos Naturais Renováveis
DRP	Diagnóstico Rápido Participativo
EE	Estações Ecológicas
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ETEP	Espaço territorial especialmente protegido
FBCN	Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FLONA	Florestas Nacionais
GAE	Grupo Ação Ecológica
GPS	Sistema de Posicionamento Global
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IEF	(Fundação) Instituto Estadual de Florestas
IFF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense

IN	Instrução Normativa
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEA	Instituto Estadual do Ambiente
ITERJ	Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro
MN	Monumento Natural
NBR	Norma Brasileira
NUREF	Núcleo de Regularização Fundiária
ONG	Organização não Governamental
PARNA	Parque Nacional
PE	Parque Estadual
PED	Parque Estadual do Desengano
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PNAP	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PNM	Parque Natural Municipal
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REBIO	Reservas Biológicas
RESEX	Reserva Extrativista
RF	Reserva da Fauna
RL	Reserva Legal
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
RVS	Refúgio de Vida Silvestre
SAA	Secretaria de Agricultura e Abastecimento
SEA	Secretaria Estadual do Ambiente
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMADS	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SERLA	Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas
SIRC	Serviço de Irrigação, Reflorestamento e Colonização
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
UC	Unidade de Conservação
UCAM	Universidade Cândido Mendes
UCPI	Unidades de Conservação de Proteção Integral
UCUS	Unidades de Conservação de Uso Sustentável
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense

UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	VIII
LISTA DE QUADROS	IX
LISTA DE TABELAS	XI
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	XII
1 INTRODUÇÃO	18
2 MÉTODOS UTILIZADOS	22
2.1 Entrevistas semi-estruturadas	24
2.2 Entrevistas estruturadas	28
3 HISTÓRICO FUNDIÁRIO NO BRASIL	32
3.1 Do “descobrimento” do Brasil à Lei de Terras	32
3.2 A questão fundiária na República Velha e no Estado Novo	43
3.3 Do advento da desapropriação por interesse social (1946) ao Código Civil de 2002	48
4 ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS	53
4.1 As Unidades de Conservação da Natureza	62
4.2 Os Parques	67
4.3 Os Parques Estaduais do Estado do Rio de Janeiro	72
5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	79
5.1 Procedimento e Política da Regularização Fundiária em Unidades de Conservação	89
5.1.1 Esfera Federal	95

5.1.2 Esfera do Estado do Rio de Janeiro	99
5.2 Problemas Existentes	104
5.2.1 Comprometimento e Vontade Política	105
5.2.2 Estrutura Administrativa	106
5.2.3 Recursos Financeiros	108
5.2.4 Problema Documental/Cartorial	110
5.2.5 Problema Legislativo	112
5.2.6 Corrupção, Desconhecimento e o Judiciário	114
5.2.7 Comunidade Local	116
6 O CASO DO PARQUE ESTADUAL DO DESENGANO	119
6.1 Histórico da Criação	119
6.1.1 Origem do Nome	124
6.2 Aspectos Físicos	125
6.3 O Entorno do Parque Estadual do Desengano	130
6.4 Histórico do Uso da Terra da Região	131
6.5 Aspectos Fundiários do Parque Estadual do Desengano	136
7 PRINCIPAIS PROBLEMAS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO PARQUE ESTADUAL DO DESENGANO	151
7.1 Falta de Estrutura Administrativa e Recursos Financeiros	151
7.2 Problema Documental/ Cartorial	153
7.3 Problema Legislativo	154
7.4 Pressão Político-econômica	155

7.5 Escolhas Políticas e Desconhecimento dos Gestores	156
7.6 Participação Social	157
7.6.1 Percepção da População Local	159
7.7 Sugestões para a melhoria do Processo de Regularização Fundiária no Parque Estadual do Desengano	164
8 CONCLUSÃO	172
REFERÊNCIAS	176
APÊNDICES	
APÊNDICE A: Lista de Atores Qualificados entrevistados	197
APÊNDICE B: Questionário de Regularização Fundiária no Parque Estadual do Desengano – RJ.....	199
APÊNDICE C: Dados oriundos da entrevista estruturada	202

1 INTRODUÇÃO

Desde antes da chegada dos Europeus no Brasil, as terras brasileiras já eram objeto de disputas de interesses e de privilégios políticos originários do Tratado de Tordesilhas. Em 1532 o Brasil foi dividido nas Capitanias Hereditárias e a concessão das terras ocorria em agradecimento por serviços prestados a Portugal e com a função de regularização da colônia. As terras oferecidas eram de grande proporção e difícil manutenção e, com o decurso do tempo, fragmentos destas, tidas como “abandonadas”, eram invadidos e utilizados por posseiros (MILARÉ, 2005: 213).

Essa situação perdurou até o advento da Lei de Terras (Lei nº 601/1850) que proibiu a aquisição de terras devolutas, a não ser por meio do instrumento de compra (BRASIL, 1850). Todavia, a herança cultural da terra concedida como um favor e não como um direito permaneceu presente por muito tempo, e, ainda hoje, a força da representatividade política e/ou econômica dos grandes proprietários funciona como importante entrave para a articulação das políticas de aquisição da terra.

A produção oriunda dessas terras tornou-se outro ponto importante de análise, visto que historicamente o extrativismo vegetal, a mineração, a produção de monoculturas, a pecuária extensiva e a caça predatória foram sempre alicerces de uma economia que tentava se alavancar com os tesouros fornecidos gratuitamente pela natureza.

Com as Conferências Internacionais sobre o meio ambiente deu-se o alerta em relação à importância de se manterem áreas protegidas capazes de preservar a biodiversidade e a produção de serviços ecossistêmicos. Dessa forma, o Brasil, em 1937, criou o seu primeiro Parque Nacional (PARNA), o de Itatiaia no sul do Estado do Rio de Janeiro. De lá para cá diversas Unidades de Conservação (UCs) foram instituídas, cada qual com um nível de proteção ambiental e de restrição do uso humano.

A categoria Parques é uma das mais restritivas de todo o sistema vigente atualmente e, em seu conceito, estabelece a necessidade de que todas as terras integrantes dessa unidade sejam pertencentes ao Poder Público. Nesse momento, o país depara-se com um grande problema, que consiste em regularizar a situação fundiária de toda a área de um Parque, ou seja, identificar o domínio de todos os imóveis e transformá-los em terras pertencentes ao Poder Público. Atualmente, no Brasil, quase todas as UCs dessa categoria apresentam problemas dessa ordem, até mesmo o PARNA de Itatiaia (ROCHA, 2002a).

O objetivo do legislador ao criar a necessidade de algumas UCs serem de posse e domínio público visa, principalmente, viabilizar mecanismos de efetiva proteção de determinado ecossistema de relevância ambiental, econômica e social. Em contrapartida, com a criação de uma UC de domínio público, há a necessidade de se remover as pessoas residentes no local. Para isso o legislador reservou o dever do Estado de desapropriar a terra mediante prévia e justa indenização (BRASIL, 1988). O instituto da desapropriação é, também, a segurança de uma justiça social em relação às populações residentes em áreas que se tornaram UCs de domínio público.

Mesmo sem abarcar o problema relacionado ao desalojamento e reassentamento das populações tradicionais, que estão legalmente obrigadas a saírem dessas novas áreas especialmente protegidas, nota-se que o instituto da regularização fundiária é de vital importância para as justiças ambiental e social, visto que prioriza a proteção da natureza sem ignorar o direito de propriedade do particular, que necessariamente tem que receber uma contraprestação justa que, em tese, o possibilite reconstruir sua vida em outro lugar.

No Brasil, a Mata Atlântica destaca-se como bioma de importância elevada para a manutenção da vida e o equilíbrio do ecossistema, servindo como reguladores do ciclo hidrológico, qualidade da água, erosão do solo, etc., caracterizado pela diversidade de *habitat* e pela existência de inúmeras espécies endêmicas. Entretanto, desde o século XVI, no período da colonização, encontra-se em processo de agressão e exploração, sendo reduzido a menos de 7% da área original de 1.360.000 km² (GERDENITS, 2007: 15). Em geral, a mata se encontra fragmentada em remanescentes pequenos e distantes, a maior parte possui menos de 10 hectares e localizadas em propriedades particulares (REZENDE e DI BENEDITTO, 2006: 64).

O Estado do Rio de Janeiro, segundo dados do Atlas dos remanescentes florestais da Mata Atlântica – período 2000-2005, possui 20% de remanescentes florestais, todos do bioma de mata atlântica, só perdendo em porcentagem de área preservada por território para Santa Catarina (24%) e Ceará (31%) (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA e INPE, 2008: 72).

A região do Imbé, situada entre os Municípios de Campos dos Goytacazes, São Fidélis e Santa Maria Madalena, possui o maior remanescente deste ecossistema no norte do Estado do Rio de Janeiro, traduzido em uma área de cerca de 22.400 ha, com uma vegetação constituída por floresta Ombrófila Densa Montana e Submontana (REZENDE e DI BENEDITTO, 2006: 64).

Historicamente a devastação da região se iniciou pelo cultivo do café e pelo corte de madeira nobre, passando pelo cultivo da cana-de-açúcar e pelas atividades de pastoreio, sem

contar outras atividades agrícolas, a caça esportiva e o tráfico de animais (SILVA e CARVALHO, 2004). No intuito de se conservar tal remanescente, em 13 de abril de 1970, pelo Decreto-Lei Estadual nº. 250, o Governador do Estado do Rio de Janeiro cria o Parque Estadual do Desengano - PED (RIO DE JANEIRO, 1970a).

Criado há quase 40 anos, o PED tem sua gênese e sua conservação tensionadas pela questão fundiária, e apresenta um histórico de inúmeras tentativas interrompidas e inacabadas para a resolução dessa tensão. A guisa de exemplos destacam-se: a publicação do Decreto nº. 15.317/71 para suspender a aplicabilidade do Decreto nº. 14.871/70, que designava as áreas do perímetro do Parque como de interesse público para fins de desapropriação (RIO DE JANEIRO, 1971; RIO DE JANEIRO, 1970b); e a publicação do Decreto-Lei Estadual nº. 7.121/83, que criou uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável (UCUS), Área de Proteção Ambiental (APA), com o mesmo perímetro da Unidade de Conservação de Proteção Integral (UCPI) existente (RIO DE JANEIRO, 1983).

Nesse último caso, a criação da nova UC visava à modificação do regime de domínio das terras, visto que a APA admite terras particulares em seu interior. Dessa forma, a sobreposição de UCs ampliou a complexidade da questão fundiária local, pois embora o Desengano continue sendo tratado como um Parque Estadual, a APA não deixou de existir. Tal situação demonstra a falta de uma resolução clara sobre o impasse.

Não obstante estas mudanças institucionais ocorridas ao longo dos anos, o fato é que a questão da propriedade das terras do PED continua sem solução. Muitas áreas foram abandonadas pelos proprietários, que desconheciam o que poderiam fazer para manter o seu direito de propriedade; outras foram tomadas por posseiros; mas em quase todas, não se sabe quem é o real proprietário; e nenhuma foi devidamente desapropriada.

Enfatizando a importância da realização da regularização fundiária do PED, o Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), orquestrado pela Fundação Instituto Estadual de Florestas do Estado do Rio de Janeiro (IEF/RJ) e consolidado em novembro de 2008, estampa o resultado de entrevistas, com conselheiros do PED e comunidade local, onde se destaca a centralidade da questão fundiária, citada como problema sob diversas perspectivas, a saber (IEF, 2008a: 5, 6, 9, 16):

- i) A “*não regularização fundiária*” foi citada como principal aspecto negativo;
- ii) Dos sete itens de ordenamento territorial propostos para o mapeamento e para priorização das forças restritivas, em primeiro lugar, com 48%, os participantes mencionaram a “*não regularização fundiária*”;

iii) Os campos considerados prioritários, nas forças restritivas, foram quantificados numa escala de gravidade de 0 (menos grave) a 10 (mais grave), onde a “*não regularização fundiária*” obteve o número 10 de gravidade;

iv) No tocante ao mapeamento e à priorização de propostas de ação, a considerada mais relevante foi “*dar prosseguimento ao levantamento fundiário*”.

Observa-se a preocupação dos atores sociais locais com a questão fundiária do PED, a qual é base de sustentação para a instituição de uma justiça sócio-ambiental nessa região, embora, a região do Imbé apresente diversos problemas de ordem social, econômica e ambiental.

Ainda corroborando a importância do presente estudo, SIMÕES (2008: 17 - 19) em seu livro “*Unidades de Conservação: Conservando a vida, os bens e os serviços ambientais*” dispõe sobre as formas de colaborar para a criação, a implementação e a gestão das Unidades de Conservação nas diversas esferas de ação. Desta contribuição, aplicável ao presente estudo, destaca-se: (i) Ação Pessoal – “*Ter vontade e ação política em prol das UCs, uma vez que são bens de interesse público*”; (ii) Divulgação de Informações – “*Estimular e apoiar a pesquisa científica relacionada à biodiversidade e à gestão das UCs, a fim de subsidiar a formulação de políticas públicas e manejo adequados das áreas naturais*”; (iii) Fomento às políticas públicas ambientais – “*Colaborar para a inserção e ampliação das discussões referentes às UCs e ao meio ambiente em todas as esferas políticas e setoriais*”; e (iv) Fortalecimento das Unidades de Conservação – “*Colaborar para a regularização fundiária das UCs*”.

Nesse contexto, urge que se tomem medidas que facilitem o complexo processo de regularização fundiária de uma UCPI. Mas, para tanto, é necessário que se conheçam os procedimentos de regularização e as peculiaridades do local, para se descobrir onde estão as falhas desse processo, se a questão passa por deficiências legislativas, financeiras, institucionais, de outra natureza, ou por todas juntas.

Esta apresentação anuncia, pois, o desafio do presente trabalho, que objetivou identificar a situação atual do processo de regularização fundiária no Parque Estadual do Desengano, apontar os principais problemas que o inviabilizam e esboçar algumas sugestões. E para tanto, buscou-se o levantamento de dados secundários, por meio de bibliografia e documentos; e produção de dados primários, por meio de entrevistas semi-estruturadas com atores qualificados e entrevistas estruturadas com a população local.

2 MÉTODOS UTILIZADOS

Seguindo o pensamento de Selltiz (1987 *apud* BONI e QUARESMA, 2005:70), “*a finalidade da pesquisa é descobrir respostas para algumas questões mediante a aplicação de métodos científicos*”. Dentre os métodos existentes associados ao processo de coleta de dados, destacam-se: a pesquisa secundária, que consiste na compilação de dados já coletados e disponíveis para utilização, e a pesquisa primária, na qual os dados são coletados diretamente pela pessoa que está desenvolvendo a pesquisa (REA e PARKER, 2002:14). Os dois métodos podem ser utilizados simultaneamente assim como de forma complementar, pois o uso de dados secundários, quando existentes, pode facilitar o desenho amostral e direcionar o tipo de pesquisa a ser realizada em uma determinada região.

No entender de Lakatos e Marconi (1991: 40) “*o método, mesmo que não prefixado, é um fator de segurança e economia para a consecução do objetivo*”. Nesse sentido, para a produção do presente trabalho fez-se, primeiramente, um levantamento bibliográfico e legislativo que fundamentasse de forma teórica e legal a estruturação do pensamento, entendimento e posicionamento sobre o tema da regularização fundiária em unidades de conservação. Para tanto se buscou trabalhos científicos e a legislação cabível que fornecessem aprofundamento, com dados atuais e relevantes, sobre: i) o histórico fundiário no Brasil, ii) os espaços territoriais especialmente protegidos, iii) as Unidades de Conservação da Natureza, iv) os Parques Nacionais e Estaduais do Rio de Janeiro, v) a regularização fundiária em Unidades de Conservação, vi) o procedimento e a política da regularização fundiária em Unidades de Conservação.

Para alicerçar o estudo de caso sobre o Parque Estadual do Desengano, fez-se um levantamento bibliográfico e legislativo sobre: i) seu histórico da criação, ii) seus aspectos físicos, iii) seus aspectos fundiários e iv) o histórico do uso da terra da região. Ainda, para aprofundar sobre a questão da sua regularização fundiária, fez-se uma pesquisa documental e processual nos arquivos pertencentes ao Instituto Estadual do Ambiente – INEA, localizado no município do Rio de Janeiro; e à administração do próprio Parque, localizada no município de Santa Maria Madalena.

Após a construção do pensamento sobre o histórico cultural, legislativo e procedimental, que deixou como herança os procedimentos e percepções atuais sobre o tema geral proposto, focou-se na problemática atual da questão da regularização fundiária do PED.

Para a análise dessa questão, além do levantamento de dados secundários, necessitou-se da produção de dados primários. Nesse sentido utilizaram-se duas das principais técnicas existentes, quais sejam: (i) a observação; e (ii) a pesquisa de campo, por meio da técnica de entrevistas (REA e PARKER, 2002: 14).

A observação tem como objetivo a simples percepção das reações e do ambiente ao objeto de estudo, sem interferência do pesquisador, apenas pelo registro das reações naturais do meio (REA e PARKER, 2002: 15). Nesse contexto, utilizou-se a observação para identificar o modo de vida e as reações da população do entorno e interior do Parque Estadual do Desengano, de forma a enriquecer o fornecimento de informações sobre a área de estudo.

Segundo Boni e Quaresma (2005: 70) um dos passos imprescindíveis para a coleta de dados primários em uma pesquisa é a técnica de entrevistas, pois o pesquisador faz contatos com pessoas que podem fornecer dados ou sugerir possíveis fontes de informações úteis.

A preparação da entrevista requer tempo e deve ser minuciosamente observada, para que não ocorram problemas posteriores. Como cuidados necessários têm-se:

“O planejamento da entrevista, que deve ter em vista o objetivo a ser alcançado; a escolha do entrevistado, que deve ser alguém que tenha familiaridade com o tema pesquisado; a oportunidade da entrevista, ou seja, a disponibilidade do entrevistado em fornecer a entrevista que deverá ser marcada com antecedência para que o pesquisador assegure que será recebido; as condições favoráveis que possam garantir ao entrevistado o segredo de suas confidências e identidade, e por fim, a preparação específica que consistem em organizar o roteiro ou formulário com as questões importantes.” (LAKATOS e MARCONI, 1996 apud BONI e QUARESMA, 2005: 72).

No entender de Rea e Parker (2002: 21-22) uma pesquisa de campo deve possuir um processo composto de onze estágios, quais sejam: 1) Identificação do foco de estudo e do método de pesquisa; 2) Determinação do cronograma da pesquisa e do seu orçamento; 3) Estabelecimento da base de informações; 4) Determinação da amostragem; 5) Determinação do tamanho e dos procedimentos de seleção da amostra; 6) Criação do instrumento de pesquisa; 7) Pré-teste do instrumento de pesquisa; 8) Seleção e treinamento de entrevistadores; 9) Implementação da pesquisa; 10) Codificação dos questionários preenchidos e processamento dos dados; 11) Análises dos dados e preparação do relatório final. Outro ponto importante, porém com pouco considerado por parte de alguns autores é que após a elaboração dos questionários deverá ser realizada uma fase de aplicação cuja finalidade é adequar o material à realidade de campo, tendo em vista o estabelecimento das melhores condições de entendimento por parte dos entrevistados.

Todavia, dependendo do tipo de entrevista realizada no trabalho de campo, alguns cuidados se tornam mais relevantes e outros inaplicáveis. Em todo caso, *“a escolha de quaisquer técnicas de coleta de dados depende particularmente da adequação ao problema da pesquisa”* (BONI e QUARESMA, 2005:72).

Assim, objetivando o melhor entendimento sobre um assunto tão pouco debatido buscou-se a produção de dados primários que auxiliassem no descobrimento das causas do problema existente, e para isso utilizaram-se dois métodos de entrevistas para a coleta de dados: A entrevista semi-estruturada com atores qualificados e a entrevista estruturada (aplicada por meio de questionários) com a população do interior e entorno do Parque.

2.1 Entrevistas semi-estruturadas

A principal vantagem da entrevista semi-estruturada é a produção de uma amostra melhor da população de interesse, permitindo uma cobertura mais profunda sobre determinados temas, visto que possibilita ao informante discorrer sobre o assunto. Ela deve transcorrer de forma semelhante a uma conversa informal, pois a relação entre o entrevistador e o entrevistado favorece respostas mais espontâneas e até o surgimento de questões inesperadas, que poderão ser de grande valia para a pesquisa. A delimitação do tempo da entrevista é bastante flexível, e as suas principais desvantagens dizem respeito às próprias limitações de tempo e recursos do entrevistador (BONI e QUARESMA, 2005: 75). Todavia, ressaltam Rea e Parker (2002: 55) que em uma entrevista pessoal, o tempo ideal é de até 30 (trinta) minutos, podendo em casos excepcionais chegar ao máximo de uma hora.

Nesse sentido, para o presente estudo, tal técnica foi aplicada apenas com informantes qualificados, que de acordo com a sua atuação em relação ao objeto de estudo ou com seu conhecimento prático e científico sobre o tema, foram escolhidos de forma a englobar todos os possíveis atores envolvidos na questão da regularização fundiária de unidades de conservação estaduais e federais, bem como na questão específica da regularização fundiária do Parque Estadual do Desengano.

Escolheu-se, portanto, 12 pessoas envolvidas com o tema para serem entrevistadas. E como nesse caso é impossível manter o anonimato do entrevistado, Boni e Quaresma (2005: 76) ressaltam, que por ser identificado, *“muitas vezes o entrevistado retém informações*

importantes”. Nesse mesmo sentido, Becker (1999: 52 - 53) assevera que para a avaliação dessas informações é preciso se utilizar dos mesmos critérios que um historiador utiliza para avaliar um documento pessoal, sabendo que as descrições e declarações destes indivíduos são produzidas a partir de uma perspectiva oriunda a sua posição e função no grupo ao qual está inserido.

Cumprindo os cuidados necessários para o uso das técnicas de entrevistas, foram formulados roteiros de entrevistas com perguntas comuns a todos os entrevistados e perguntas específicas para a peculiaridade de cada pessoa.

As entrevistas foram marcadas com antecedência e de acordo com a disponibilidade dos atores sociais escolhidos, tendo sido realizadas nos Municípios de Campos dos Goytacazes/RJ, Macaé/RJ, Santa Maria Madalena/RJ, Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP, no período de 22/10/2008 à 15/09/2009, com duração média de trinta minutos por entrevista. As entrevistas tiveram sua publicação autorizada por instrumento assinado pelos entrevistados e/ou foram realizadas em plenária, onde a permissão para a divulgação das informações é obrigatória.

Objetivando entender o funcionamento do processo de regularização fundiária em Unidades de Conservação Federais, bem como as suas principais dificuldades e peculiaridades foram entrevistados:

i) Waldemar Pires Dantas, analista ambiental, chefe do setor de regularização fundiária da Diretoria de Unidades de Proteção Integral do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio/DF); e

ii) Leonardo Gomes Martins da Rocha, Engenheiro Agrônomo pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), mestre em Ciência Ambiental pela Universidade Federal Fluminense (UFF) tendo defendido a dissertação intitulada “Os parques nacionais do Brasil e a questão fundiária: o caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos”, chefe do gabinete do superintendente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA/RJ), integrante da equipe que trabalhou com regularização fundiária em unidades de conservação federais no Estado do Rio de Janeiro até a transferência de competência para o ICMBio.

Para entender o funcionamento do processo de regularização fundiária em Unidades de Conservação Estaduais, no Estado do Rio de Janeiro, a criação do Núcleo de Regularização Fundiária (NUREF) do INEA, o tratamento dado ao Parque Estadual do Desengano, bem como as suas principais dificuldades e peculiaridades foram entrevistados:

iii) André Silva Ilha, Administrador de Empresas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Auditor da Receita Federal desde 1987, fundador do Grupo Ação Ecológica – GAE, presidente do Instituto Estadual de Florestas (IEF) (1999-2000, 2002, 2007 e 2008), atual Diretor de Biodiversidade e Áreas protegidas – INEA/RJ.

iv) Alceo Magnanini, Engenheiro Agrônomo (1948) da Escola Nacional de Agronomia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Dentre algumas das funções exercidas foi: Geógrafo do quadro permanente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (1947-1952), Chefe da seção de Pesquisas florestais do Ministério da Agricultura (1956-1960), Chefe de Pesquisas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (1972-1976), Conselheiro do Conselho Florestal Federal (CFF) (1956-1967); Diretor executivo da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) (1966-1969), Diretor do Departamento de Pesquisas Florestais e Conservação da Natureza do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) (1967-1974), Vice-presidente da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) (1988-1990), Assessor da Presidência do Instituto Estadual de Florestas do Rio de Janeiro (IEF/RJ) (1989-2007), atualmente é Assessor da Diretoria de Biodiversidade e Áreas protegidas do INEA/RJ.

v) Heloisa Bortolo Brandão, advogada pela Universidade Cândido Mendes - UCAM (2001) e pós-graduada em Meio Ambiente pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia da UFRJ (2002), primeira integrante do Núcleo de Regularização Fundiária do INEA/RJ - NUREF.

Para entender o posicionamento do Governo Federal sobre a questão da regularização fundiária em unidades de conservação, e esclarecer quais são os principais problemas identificados e suas metas para solucioná-los, foram entrevistados:

vi) Maria Osmarina Marina Silva Vaz de Lima, Historiadora pela Universidade Federal do Acre, Senadora pelo Estado do Acre (1995-2003), Ministra de Estado do Meio Ambiente (2003-2008), autora da Medida Provisória n°. 366/2007 que desmembrou o IBAMA e repassou a gestão das unidades de conservação da natureza federais para o ICMbio, atualmente Senadora pelo Estado do Acre.

vii) Guilherme Estrada Rodrigues, Advogado, Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente/DF.

viii) Celso Santos Carvalho, Engenheiro Civil (1980), mestre (1989) e doutor (1997) em Engenharia Civil ambos pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Professor do Departamento de Engenharia de Estruturas e Fundações da Escola Politécnica da

Universidade de São Paulo e Diretor de Assuntos Fundiários Urbanos do Ministério das Cidades/DF.

Objetivando determinar os mecanismos de gestão utilizados no PED e os fatores de maior dificuldade para regularizar o processo fundiário nessa Unidade, entrevistou-se:

ix) Maria Manuela Alves Lopes, Administradora do Parque Estadual do Desengano desde 2003.

Visando compreender o histórico de criação e aspectos fundiários do PED, entrevistou-se:

x) Aristides Arthur Soffiati Netto, Historiador pela Faculdade de Filosofia de Campos, doutor em história social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 2001. Fundador da Organização não Governamental (ONG) Centro Norte Fluminense para Conservação da Natureza (CNFCN), em 1977.

Para fundamentar a visão acadêmica sobre o posicionamento do Conselho do PED e os principais fatores que influenciam a sua representatividade na questão fundiária local entrevistou-se:

xi) Paulo Pedrosa Andrade, graduação em Ciências Biológicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1988), mestrado em Ciências (Biofísica Ambiental) no Instituto de Biofísica Carlos Chagas Filho pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1993), doutorado em Ciências Ambientais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF (1999), Professor Associado da UENF desde 2002 e representante da UENF no Conselho do PED desde 2003.

Por fim, para entender o posicionamento jurisprudencial e exemplificar o caso da Regularização Fundiária na Amazônia, foi entrevistado:

xii) Gilberto de Paula Pinheiro, Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. Mestre em Ciências Criminais pela Universidade de Coimbra – Portugal. Professor Universitário. Membro Fundador do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá e do Tribunal Regional Eleitoral do Amapá.

As entrevistas foram gravadas por dois meios de registros diferentes, de acordo com o sugerido por Lüdke e André (2001), e, posteriormente, foram transcritas pela própria autora, de modo a assegurar a transmissão do maior número de expressões produzidas pelos entrevistados.

2.2 Entrevistas Estruturadas

As entrevistas estruturadas são elaboradas mediante questionários onde as perguntas são previamente formuladas e não são alteradas. Dentre as vantagens desse tipo de entrevista estão: a possibilidade de comparação do mesmo conjunto de perguntas, onde as diferenças apresentadas são apenas entre os respondentes; atingem-se várias pessoas ao mesmo tempo, permitindo a obtenção de um grande número de dados, podendo abranger uma área geográfica mais ampla; e garante maior liberdade das respostas, devido o anonimato. As principais desvantagens dizem respeito ao fato de dificuldade de compreensão das perguntas e baixo retorno dos questionários, quando o entrevistador não está presente (BONI e QUARESMA, 2005: 74). Todavia, ressalta-se que no presente trabalho todos os questionários foram aplicados pela autora.

O objetivo da aplicação dos questionários foi analisar a percepção da população do interior e entorno do Parque Estadual do Desengano sobre a existência e localização dessa UC, sobre o conceito de desapropriação, e, no caso de proprietários, sobre a situação fundiária atual do PED, e ainda o levantamento do uso da terra da região e sócio-econômico dos entrevistados.

Tendo como foco do estudo a população do entorno e interior do Parque Estadual do Desengano, determinou-se que a amostragem seria retirada da população residente nos distritos dos três municípios (Campos dos Goytacazes, Santa Maria Madalena e São Fidélis) que possuíssem áreas do PED.

Em seguida, para determinar o tamanho da amostra, buscou-se observar o nível e o intervalo de confiança adequados para qualidade analítica do estudo. Segundo Rea e Parker (2002: 118, 122 e 125), é comum um pesquisador buscar um nível de confiança de 95% ou 99% e sua escolha é definida pela concessão mútua entre economia, precisão e risco de erro, mas não há um critério fixo para fazer essa escolha, cabendo ao pesquisador fazer essa determinação de acordo com as metas e objetivos da pesquisa. É importante ressaltar que o nível de confiança é o risco de erro que o pesquisador está disposto a aceitar no estudo, no caso de 99% há uma chance de erro de 1%.

No mesmo sentido está a determinação do intervalo de confiança, ou margem de erro, que precisa ser estabelecido caso a caso, dependendo da unidade de medida, da magnitude e da amplitude da variável. Afinal, a *“relação entre o nível de confiança, o intervalo de confiança e efeito do tamanho da amostra sobre eles torna a determinação do tamanho da*

amostra um componente absolutamente vital para o processo de pesquisa” (REA e PARKER, 2002:125).

Assim, devido às restrições de tempo e custo do estudo, e levando em consideração o tipo de pesquisa a ser realizada e o resultado pretendido, percebeu-se que um nível de confiança de 99% com um intervalo de confiança de 10% se faz suficiente para validar as informações.

Passou-se, então para a determinação da população útil¹ de onde será retirada a amostra. Para tanto se separou apenas os distritos de cada um dos municípios onde o PED está inserido.

O Parque Estadual do Desengano está inserido em seis distritos de três municípios diferentes. Sendo eles: Morangaba em Campos dos Goytacazes; Santo Antônio do Imbé, Renascença e Sossego do Imbé em Santa Maria Madalena; São Fidélis e Cambiasca em São Fidélis.

A população distrital residente em cada um dos municípios onde existe alguma parte territorial do PED (Quadro 1) foi determinada pelos dados do último Censo realizado, e formam um total de 29.359 pessoas residentes no interior ou entorno do Parque (IBGE, 2002). Esse montante passou a ser, desta forma, a população útil de onde se retirou a amostra.

QUADRO 1: Número da população distrital dos Municípios que abrangem o PED.

MUNICÍPIO	DISTRITO	POPULAÇÃO RESIDENTE
Campos dos Goytacazes	Morangaba	3322
Santa Maria Madalena	Santo Antônio do Imbé	1674
Santa Maria Madalena	Sossego do Imbé	194
Santa Maria Madalena	Renascença	239
São Fidélis	São Fidélis	21322
São Fidélis	Cambiasca	2608

Fonte: Elaboração Própria (dados IBGE, 2002).

¹ Segundo Rea e Parker (2002: 138-139) População útil é uma definição operacional de uma representação da população geral e na qual o pesquisador é razoavelmente capaz de identificar uma lista tão completa quanto possível de membros. Esta população é delimitada por uma série de características consideradas importantes para o estudo, e é a partir dela que se delinea a amostra. É de suma importância que o pesquisador esteja convencido que a população útil e a amostragem representam o melhor possível a população geral.

Para o cálculo do número amostral de uma população considerada pequena (com menos de 100.000 pessoas) a equação geral, no entender de Rea e Parker (2002: 127) é:

$$n = \frac{Z_{\alpha}^2(0,25)N}{Z_{\alpha}^2(0,25) + (N - 1)C_p^2}$$

Onde:

n = Tamanho da Amostra

N = Tamanho da População

Z_{α} = Contagem Z para vários níveis de confiança (α)

C_p = Intervalo de confiança em termos de proporções.

Sendo $N = 29.359$, $C_p = 10\% = 0.1$ e destacando-se que Z_{α} é comumente fixado em 2,575 para o nível de confiança de 99%. Tem-se a seguinte equação:

$$n = \frac{(2,575)^2(0,25)(29.359)}{(2,575)^2(0,25) + (29.358)(0,1)^2}$$

Desta forma, a população amostral mínima no caso da pesquisa é de aproximadamente 165 pessoas.

Levando em consideração que, segundo os dados fornecidos pela administradora do PED Maria Manuela Alves Lopes (entrevistada em 22/06/2009): 63% da área territorial do PED estão no município de Campos dos Goytacazes, 33% em Santa Maria Madalena e apenas 4% em São Fidélis, optou-se por utilizar essa mesma proporção na aplicação dos questionários para a população amostral, tendo ciência que tanto melhor será a escolha quanto mais homogênea for a densidade populacional dos municípios. Nesse sentido foi feito o cálculo de aplicação de 170 questionários, sendo 107 em Campos dos Goytacazes, 56 em Santa Maria Madalena e 7 em São Fidélis.

Com os objetivos, número amostral e população útil delimitados, partiu-se para a elaboração do instrumento de pesquisa estruturada propriamente dito. Os questionários foram confeccionados de forma que as perguntas fossem claras, objetivas e com linguagem simples, tendo em vista que a população entrevistada tem pouca instrução e reside, em sua maior parte, na área rural dos municípios. Outra característica do levantamento é que as respostas

foram elencadas com menos de dez alternativas, conforme aconselham Rea e Parker (2002: 65).

Antes de sua aplicação na pesquisa real, porém, fez-se a validação dos instrumentos da entrevista estruturada com 10% do número total da amostra, ou seja, 17 questionários. Essa validação ocorreu nos dias 11, 19 e 20 de março de 2009 no distrito de Morangaba, Campos dos Goytacazes.

Para a aplicação da entrevista de validação utilizaram-se membros da população útil, potenciais integrantes da amostra. Como destacam Rea e Parker (2002: 41), exige-se que eles mantenham uma semelhança razoável com a população considerada aproveitável² para o estudo. Todavia, essas entrevistas não devem ser computadas na análise final, servem apenas para adequar o instrumento de pesquisa (questionário) possibilitando a revisão de perguntas de acordo com as necessidades.

Após a validação e as pequenas correções que se fizeram necessárias no instrumento de pesquisa, partiu-se para a aplicação dos questionários finais. As entrevistas foram feitas pela autora nos períodos de 05 a 22 de maio de 2009 e de 09 a 19 de junho de 2009, nos municípios de Campos dos Goytacazes, Santa Maria Madalena e São Fidélis.

Como procedimento final para a análise das entrevistas estruturadas fez-se a tabulação e cruzamento dos dados no Microsoft Excel. A partir da qual se pretendeu verificar possíveis elementos de configuração da percepção da população local sobre o Parque Estadual do Desengano, regularização fundiária e a questão da desapropriação.

De maneira análoga, as entrevistas semi-estruturadas, abordadas anteriormente, buscou-se subsídios para o esclarecimento dos problemas relacionados à regularização fundiária e ao histórico fundiário do PED.

² Aquela que tenha as características necessárias para integrar a população útil da pesquisa.

3 HISTÓRICO FUNDIÁRIO NO BRASIL

“Todas as relações de propriedade têm passado por modificações constantes em consequência das contínuas transformações das condições históricas” (MARX e ENGELS, 1988: 27).

Em linhas gerais, a terra utilizada como bem comum pela população nativa brasileira, após a conquista portuguesa passou ao domínio da Coroa, posteriormente ao Império e finalmente à República, *“sendo, ao longo do tempo, parcial e gradualmente repassada para particulares por meio de concessões de uso ou do reconhecimento das ocupações das terras vazias como ato legítimo”* (MONACO, 2004: 16).

As peculiaridades e detalhes desse processo evolutivo de apropriação das terras nacionais refletem o comportamento cultural de uma colônia de exploração com uma sociedade fundamentalmente rural, baseada em latifúndios e trabalho escravo, e que, de certa forma, traduzem e influenciam o instituto jurídico da regularização fundiária que temos hoje.

3.1 Do “descobrimento” do Brasil à Lei de Terras

O processo de apropriação de terras no Brasil (Quadro 2) teve sua gênese antes mesmo da efetiva chegada dos europeus em nosso país. Em 07 de junho 1494 elas já haviam sido partilhadas por conta da assinatura do Tratado de Tordesilhas, que dividiu o mundo em dois hemisférios separados por um meridiano localizado há 370 léguas de distância das ilhas de Cabo Verde, deixando a Espanha tudo que se encontrasse no Ocidente e a Portugal tudo que estivesse no Oriente (KANTOR, 2007: 70 - 71).

Nessa época a Coroa Portuguesa vivia em perfeita aliança com a Igreja, e a terra era de “domínio de Deus” e de administração dos reis³ (LEITE, 2004: 8). A partir do desembarque de Cabral na então batizada terra de Santa Cruz, e independentemente dos eventuais direitos de propriedade dos povos nativos, as terras passaram a compor o

³ Tal direito concedido aos reis, para a administração da propriedade e o governo da nação, era conhecido como o Direito Divino dos Reis (LEITE, 2004: 8).

patrimônio do monarca português que, pelo direito de conquista⁴ que lhe cabia, poderia delas dispor como melhor lhe conviesse (SANTOS, 1999). Iniciou-se, então, o ciclo evolutivo da posse e da propriedade das terras nacionais.

QUADRO 2: Principais instrumentos sobre o domínio da terra no Brasil até 1854.

Ano	Instrumento	Considerações
1494	Tratado de Tordesilhas	Domínio de Deus e administração dos Reis; divisão entre Espanha e Portugal.
1500	Direito de Conquista	Coroa Portuguesa
1530	Regime de Sesmarias	Concedida em agradecimento aos serviços prestados.
1532	Capitanias Hereditárias	Parte dos Capitães, parte para sesmarias.
1680	Alvará 1º de abril	Propriedade originária indígena.
1769	Lei da Boa Razão	Legitimidade do apossamento.
1795	Alvará de 5 de outubro	Visava regularizar a situação dos pequenos posseiros Revogado em apenas um ano.
1822	Resolução nº. 76	Fim do Regime de Sesmarias.
1824	Constituição Imperial	Assegura a desapropriação.
1826	Lei nº. 422	Primeira lei de intervenção na propriedade privada; Define casos de desapropriação.
1850	Lei de Terras (nº. 610)	Regime de Propriedade no Brasil. Necessidade da compra de terras devolutas.
1854	Decreto nº. 1.318	Regulamenta a Lei de Terras.

Fonte: Elaboração Própria.

O primeiro documento da colonização é a Carta a El Rey, de Pero Vaz de Caminha, e quase que nenhuma informação sobre os costumes dos povos indígenas foi relatada. E o entendimento e comportamento adotado por eles em relação à propriedade das florestas e recursos naturais, deve ter sido considerado irrelevante, visto que a Coroa negou que os nativos possuísem algum direito legítimo sobre às terras que ocupavam (FIGUEIREDO, 2008: 142 - 143).

Ao longo do período colonial, o Governo Português adotou uma política de concessão de terras a particulares, mas mantendo sobre elas o domínio, regulando tais concessões de

⁴ Segundo SANTOS (1999), o direito de conquista era próprio dos monarcas medievais, e se estendia ao direito das terras e dos mares descobertos.

forma confusa e até mesmo contraditória. O conjunto formado pela combinação do ordenamento jurídico lusitano, emanado da metrópole, e pela ocupação de fato (denominada de posse) praticada pela colônia, gerou uma situação fundiária caótica, herdada pela nação brasileira quando da sua constituição (MONACO, 2004: 16).

Todavia, a colonização não ocorreu subsequentemente ao descobrimento. Inicialmente, sem qualquer apropriação de terra, a Coroa Portuguesa já explorava o pau-brasil utilizando a mão de obra indígena e em troca davam mercadorias de baixo valor monetário (SERRA, 2003: 231 - 232)⁵.

Apenas em 1532, houve a primeira medida política de concessão de terras nacional e o Brasil foi dividido nas Capitânicas Hereditárias, 15 partes que passaram a ser administradas por 12 capitães-donatários, cujas atribuições eram quase absolutas. Os donatários possuíam a propriedade pessoal de apenas parte do que recebiam, e dentre as principais atribuições dadas a eles estava a de outorgar sesmarias⁶ das partes de terras restantes (MILARÉ, 2005: 213).

Tendo em vista que a expedição com a finalidade de promover a distribuição de terras brasileiras de acordo com a legislação portuguesa das sesmarias se iniciou em 1530, é certo, que antes de 1532 algumas poucas cartas de sesmarias foram distribuídas, todavia apenas de forma esporádica (FIGUEIREDO, 2008: 151).

O regime sesmarial teve sua criação em 1375, quando o Rei Dom Fernando I, na iminência de ver as terras peninsulares abandonadas, disse que todos os que tivessem herdado ou de alguma forma fossem detentores de terras eram obrigados a cultivá-las, e que as terras que permanecessem incultas deveriam ser entregues a quem desejasse nelas produzir. Assim, com uma verdadeira intervenção pública nas posses das terras, teve-se o que se pode chamar de precursor da “função social da propriedade”⁷ (LEITE, 2004:11).

Infelizmente, no Brasil, esse sistema se firmou em outras bases, tendo sido utilizado como meio de ocupação primária do território. Nesse sentido, e demonstrando a consequência dessa atitude, Fausto (1999: 45) destaca que “*a sesmaria foi conceituada no Brasil como uma*

⁵ Esse período é conhecido como fase do escambo, e, embora relativamente curto, caracteriza as relações comerciais entre portugueses e indígenas como atos jurídicos (FIGUEIREDO, 2008:145).

⁶ Posteriormente as sesmarias passaram a ser outorgadas também pelo Governo Geral, estabelecido em 1548, que incorporou as atribuições políticas dos capitães (FAORO, 2003: 167).

⁷ De acordo com a 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” (BRASIL, 1988).

extensão de terra virgem cuja propriedade era doada a um sesmeiro, com a obrigação – raramente cumprida – de cultivá-la no prazo de cinco anos e pagar o tributo devido à Coroa”, ressaltando que a atribuição para doar sesmarias deu origem à formação de vastos latifúndios, e que houve em toda a Colônia imensas sesmarias.

Nesse contexto, as terras eram oferecidas, ou os requerimentos eram atendidos, em forma de um agradecimento aos serviços prestados, seja em guerras, ou em obras, ou por influências conquistadas no reino de Portugal. Entretanto, a Coroa tinha resguardado o direito de recuperar a posse das terras que fossem abandonadas ou não usadas de maneira a produzir os devidos tributos (MARTINS, 1999 *apud* ROCHA, 2002a: 70).

É importante ressaltar que as terras eram concedidas pelo benefício do ato de servir, dessa forma ela não era um direito, mas uma retribuição que ocorria, não pelas necessidades do povo, mas pelos interesses da Corte. Rocha (2002a) afirma que:

“O governo era exercido segundo critérios de lealdade, não de uma forma impessoal. O Estado era um patrimônio régio e os governantes deviam ser escolhidos entre os homens leais ao rei. Os interesses da classe dominante raramente deixavam de ser atendidos. Estas são as raízes do clientelismo no Brasil e é esta a lógica que acompanha a vida política nacional até os dias de hoje” (ROCHA, 2002a: 70 - 71).

A legislação fundiária aplicada ao regime sesmarial – mediante o qual se ocupou menos de 20% do território nacional – foi criada de forma descontinuada e dispersa entre várias resoluções administrativas, avisos, Cartas de Doação, Forais e os textos das Ordenações Filipinas; formando uma legislação confusa, fragmentada, nem sempre coesa, e muitas vezes revogada e reafirmada com o passar do tempo (NOZOE, 2006: 603).

Contudo, mesmo tendo expedido um conjunto de Cartas, Régia e Forais, a metrópole continuava alheia às regras estabelecidas, e, indiferente ao processo de formação de latifúndio no país (MONACO, 2004: 35). Esse desinteresse fez com que, como destacam Faoro (2003) e Figueiredo (2008: 152), as sesmarias se tornassem o instituto jurídico que deu origem à tradição de latifúndio brasileiro.

A busca pela regularização da propriedade no Brasil colônia reflete a inexperiência do velho mundo, visto que apenas com o término da Guerra dos Trinta Anos⁸ (1648)

⁸ A Guerra dos Trinta Anos se iniciou em maio de 1618 quando os protestantes promoveram um levante na cidade de Praga, visando impedir a ampliação do poder dos Habsburgos, pertencentes à dinastia germânica interessada em combater o protestantismo no Sacro-Império e ampliar seu domínio político-territorial. O levante acabou despertando o interesse de outras nações anticatólicas, como Dinamarca, Holanda, Suécia, posteriormente até a França (nação tradicionalmente católica). Depois de

observou-se a efetiva preocupação e questionamentos sobre a autenticidade dos diplomas de demarcação territorial nas regiões do Sacro Império, onde os adversários, de um e outro lado, apresentavam memórias e aparatos jurídicos com que procuravam assegurar seus direitos históricos territoriais. Nesse momento, como parte do argumento jurídico de definição das fronteiras e limites territoriais entre os diferentes Estados imperiais europeus, os mapas surgem tornando-se testemunhos de uma tensão permanente entre o domínio nominal, o domínio efetivo e seus efeitos no plano internacional (KANTOR, 2007: 77).

Até 1680, com a publicação do Alvará de 1º de abril, a propriedade indígena não era reconhecida e a propriedade privada dos colonizadores não havia sido instituída de forma completa e permanente. Foi por meio desta norma que o Rei de Portugal reconheceu, pela primeira vez, o direito originário dos índios sobre as suas terras⁹, direito este que se sobrepunha àqueles decorrentes da outorga de terras em sesmarias a particulares; e instituiu os limites das propriedades de modalidade provincial e de modalidade de aquisição, denominada ocupação (FIGUEIREDO, 2008: 147 - 148).

As condições impostas às sesmarias, quais sejam: as condições de prazo para o plantio, sob pena de devolução à Coroa, e a fixação de um limite de área concedida, condicionado à capacidade de produção do proprietário, limite esse comumente desrespeitado, só foram alteradas em 27 de dezembro de 1695. Neste momento foram introduzidas a necessidade de pagamento de foro pela concessão de usufruto, até então gratuita, exceto pelo pagamento do dizimo à Ordem do Cristo (MONACO, 2004: 35) , e foi reconhecida a propriedade privada concedida em usufruto aos sesmeiros (FIGUEIREDO, 2008: 148).

Esse histórico culminou com o fim das sesmarias, que durou quase três séculos, um pouco antes da declaração da independência, pela Resolução nº. 76 de 17 de julho de 1822, instituída por José Bonifácio Andrade e Silva (NOZOE, 2006: 603). Todavia, deixou definido o quadro: a grande propriedade tomando conta do país, com a dependência e o bloqueio do lavrador não proprietário (FAORO, 2003: 465).

A não substituição imediata por um novo sistema de regulamentação das terras fortaleceu o instituto da posse efetiva, que embora já existente, se tornou mais presente. Por causa das grandes glebas fornecidas em sesmarias, do não cultivo de muitas delas, e da não

diversas batalhas com vitórias e perdas para ambos os lados, em 1648, foi negociado o tratado de Westfália que, mobilizando quase toda a Europa, teve como objetivo acabar com o conflito (SOUSA, 2009).

⁹ Esta regra encontra-se hoje presente no Art. 231 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

devolução das mesmas para a Coroa, a posse para cultivo foi facilitada. Qualquer interessado em cultivar se fazia possessor de uma terra “sem dono” ou abandonada, e passava a trabalhar e a permanecer ali sem regularização nenhuma, esperando poder legalizá-la futuramente (LEITE, 2004: 13).

Todavia, a ausência de regulamentação auxiliou a ampliação dos latifúndios, cujos proprietários se beneficiavam do poder político e da falta de demarcação das glebas vizinhas. Mais uma vez as camadas mais humildes da população não foram favorecidas, como destaca Nozoe (2006):

“Ao lavrador de poucos recursos, analfabeto e desprovido de meios para influenciar os governantes, convinha a posse das faixas situadas entre os limites das grandes propriedades ou, no caso dos mais audazes, a migração para as paragens mais distantes dos núcleos de povoamento, em demanda de terras que, de tão remotas, ao senhor de fazendas lhe não valia ainda a pena requerer de sesmaria” (NOZOE, 2006: 596).

Como a posse efetiva já estava configurada, desde o início dos tempos coloniais, como um costume, em diversos momentos a Coroa Portuguesa tentou legalizar a situação. A Lei da Boa Razão, de 1769, que reconhecia a legitimidade do apossamento, desde que estivessem presentes três requisitos essenciais, a saber: (i) estivesse em conformidade com as boas razões; (ii) não fosse contrária a nenhuma outra lei; e (iii) fosse tão antiga que ultrapassasse cem anos. Essa legislação pode ser considerada a precursora do atual Usucapião¹⁰. Ainda em 05 de outubro de 1795 foi expedido um alvará pela Coroa que visava regularizar a situação de pequenos posseiros, obrigando os sesmeiros de terras ociosas a transferi-las aos reais cultivadores e a demarcarem as sesmarias existentes (ROCHA, 2002a: 74-75), ou, como diz Monaco (2004: 35), detalhava o processo de concessão, “*visando a correção dos abusos e irregularidades até então praticados*”.

Apesar da teórica funcionalidade das posses, a crescente incorporação de áreas previamente desmatadas e valorizadas por posseiros exacerbava as disputas fundiárias. Dessa forma, sob o pretexto de escassez de recursos financeiros e de pessoal para cumpri-lo, o alvará, de 05 de outubro de 1795, foi revogado com apenas um ano de vigência (LEITE, 2004).

¹⁰ Segundo a Constituição Federal de 1988: “*Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinqüenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade*” (BRASIL, 1988).

Embora a Independência, tenha desempenhado um papel muito importante na modernização das relações jurídicas nacionais (FIGUEIREDO, 2008: 159), o Brasil imperial conservou as mesmas características econômicas e sociais da colônia, bem como permaneceram em vigor as ordenações do reino, por exemplo, as Ordenações Filipinas – datadas do século XVII – que permaneceram em vigor até 1916.

A Constituição Imperial (BRAZIL, 1824), no entanto, tratava a questão da propriedade no seu artigo 179, que assegurava a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos brasileiros, especificamente no inciso XXII, *in verbis*:

“É garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indennisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação” (BRAZIL, 1824).

Observa-se que embora garantido em toda a sua plenitude, já estava presente a possibilidade do Poder Público requerer propriedade particular, pelo “bem público”, mediante prévia indenização, embora ainda não fosse nominada como desapropriação.

Entretanto, a Lei Infraconstitucional nº. 422, de 09 de setembro de 1826, a primeira lei de intervenção na propriedade privada, que definiu os casos de desapropriação. Sendo eles: necessidade pública (a ser examinada pelo juiz) e utilidade pública (a ser verificada pelo corpo legislativo) (FREITAS, 2000: 132). Todavia, embora o direito à propriedade fosse uma garantia constitucional e o regime de sesmarias já fora extinto, nas três primeiras décadas do Império inexistiu uma legislação que tratasse de forma abrangente da questão fundiária.

Diante de tal situação, o aumento da grande propriedade e do apossamento por meio da riqueza, do poder e da violência, passou a ser maior que no período colonial (ROCHA, 2002a: 76).

Sebastião Neto Ribeiro Guedes (2005 *apud* NOZOE, 2006: 602), em palestra apresentada no XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER) realizado na cidade de Ribeirão Preto (SP), sustenta uma possível explicação para a inércia estatal de quase trinta anos:

“A razão pode estar no fato de que o Estado, para levar as tarefas de pacificação e legitimação do novo Estado nacional, tenha, sacrificado a discussão da propriedade da terra, já que sua base social era constituída de grandes proprietários, a maioria deles posseiros e ocupantes em situação irregular (...) Não convinha, portanto, hostilizar os proprietários com a questão da propriedade da terra”.

Em 1842, oriundo de uma crise socioeconômica amplificada pela proibição do tráfico negreiro, foi determinado, pelo gabinete conservador do Império, à Seção dos Negócios do Império do Conselho do Estado, a realização de estudos relativos às questões da terra e da colonização (MONACO, 2004: 40), culminando na produção do “projeto 94”, o anteprojeto do que viria a se denominar a Lei de Terras. Durante os sete anos em que tramitou entre a Câmara e o Senado, diversas modificações e supressões foram feitas, como o caso da supressão do imposto territorial que visava acabar com os latifúndios incultos. Finalmente em 18 de setembro de 1850, foi publicada a Lei nº. 610 que inaugurou o sistema de propriedade de terras no Brasil. Entretanto, este instrumento legal permaneceu, por quatro anos, inaplicável até a sua regulamentação pelo Decreto nº. 1.318 de 30 de janeiro de 1854 (ROCHA, 2002a: 80).

Em termos Jurídicos, pode-se dizer que, apenas a partir da Lei de 1850 a propriedade privada passou a existir no Brasil, visto que dentre as suas principais determinações está a proibição de adquirir terras devolutas por outro título que não o de compra. A esse turno o presente diploma legal, em seu artigo 3º, parágrafos define terras devolutas como (BRASIL, 1850):

“§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei” (BRASIL, 1850).

Sem dúvida nenhuma a Lei de Terras promoveu uma profunda mudança na concepção da propriedade da terra, pois esta deixava de integrar o patrimônio pessoal do Imperador, que a distribuía discricionariamente segundo o prestígio social do beneficiário, e passava a ser considerada uma mercadoria de propriedade do Estado, ou seja, pública, a ser adquirida na proporção do poder econômico de seu comprador (NOZOE, 2006: 603).

Por outro lado, a referida Lei, também se caracterizou pela proteção do latifúndio, que estava ameaçado pela invasão das terras incultas, visto que o aumento da população e a demanda por abastecimento não eram mais por eles supridas, e assim, fortalecia a ocupação de terras abandonadas pela população sem recurso (MONACO, 2004: 40).

Tal proteção observa-se em seu artigo 4º, que revalidou as sesmarias ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro, concessionário, ou representante, independente do cumprimento de outra exigência restante do período da concessão (BRASIL, 1850).

Enquanto, ao que se refere à posse, o artigo 5º legitimou apenas as “*posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro*” ou de seu representante, desde que seguisse determinadas regras de partilhas dispostas em seus quatro parágrafos. Destaca-se que, nesse caso, é permitida apenas a legitimação do efetivamente cultivado e outro tanto de terra devoluta na mesma quantidade da sob cultivo - artigo 3º, § 1º (BRASIL, 1850).

Dessa forma, as concessões que antes tinham um caráter precário, por serem revogáveis e transitórias, e as posses, que nenhuma segurança poderiam resguardar, estavam então transformadas em títulos de propriedade, dotados de segurança jurídica, enfatizando o caráter absoluto do direito de propriedade. No entender de Christillino (2006: 2) ao “*absolutizar*” o direito de propriedade, impedindo o livre acesso à terra, a Lei de Terras modernizou a realidade fundiária nacional e garantiu uma transição para o capitalismo no meio rural.

Outro ponto importante é que a Lei nº. 610 de 1850 aceitava a transferência, pela via administrativa, para regularizar a propriedade fundiária. Assim, ela transferia o domínio, que só poderia voltar para o Estado por meio da Desapropriação (MONACO, 2004: 42).

Ressalta-se, todavia, que se, de um lado, a Lei de 1850 orientou os interesses públicos e privados na apropriação de espaços e recursos naturais. De outro, ela “*garantiu direito de propriedade plena a particulares em detrimento de formas de regulação comunitárias ou indígenas, sem que fossem impostas restrições à incorporação de novas terras pelo grande latifúndio*” (NASCIMENTO, 2008: 108).

Pois os escravocratas integrantes do Partido Conservador, hegemônicos naquele momento histórico, conseguiram manter o controle do Estado nacional em formação e impor regras, de forma a se estruturarem para enfrentar as pressões absolutistas e se preparar para a transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado (MONACO, 2004: 39).

A esse turno é importante destacar a mensagem subliminar na proibição de aquisição de terras por outro meio que não o da compra, qual seja: impedir que os escravos recém libertos fossem transformados em proprietários de terras devolutas.

Após a proposição de regularizar a situação fundiária existente até a data de promulgação da Lei de Terras, o Decreto nº. 1.318/1854 pormenorizou em 17 artigos, constantes em seu capítulo IX, o registro das terras possuídas. Passava a ser necessário fazer o registro de posse ou de propriedade, escrito e assinado por seus possuidores ou representantes. O responsável pelo registro, conferência e armazenamento dos dados, bem como pela divulgação dos deveres e dos prazos em cada Freguesia era o Vigário (BRASIL, 1854).

Os registros paroquiais, da forma que foram instituídos, acabaram por abrir algumas brechas que possibilitavam manipulações da realidade pelos grandes proprietários de terra, uma vez que o Vigário não era a pessoa mais indicada para se preocupar com a qualidade e com a veracidade das informações relatadas (RODRIGUES, 2008). Um parecer jurídico sobre o procedimento de registro paroquial perceberia que de nada vale a pessoa que se diz possuidora da terra ser a única a declarar sua extensão e limites, posto que cada particular, de acordo com seus interesses, pode relatar ou omitir alguma questão, e sendo ele o principal beneficiário, suas declarações não possuem nenhum valor de prova judicial. Nesse sentido o jurista Humberto Theodoro Júnior (2000: 367), ao se referir à fase probatória do processo, afirma que “*não basta às partes simplesmente alegar os fatos*”.

Independentemente de todas as tentativas para tomada de controle sobre as terras devolutas e para delimitação das terras particulares pela nova legislação, no entender de Roberto Smith (1990 *apud* CHRISTILLINO, 2006), a Lei de Terras, embora represente um dos pilares da transição do capitalismo do Brasil, por garantir o direito absoluto da propriedade privada, não se preocupou com os efeitos práticos que geraria na realidade brasileira do século XIX. De acordo com o autor:

“Para assegurar o domínio sobre as suas pretendidas extensões, os membros da elite terratenente se valeram muito mais das suas redes de relações pessoais do que dos expedientes previstos pela Lei de Terras. Recorria-se à Lei apenas quando seu domínio era ameaçado por uma outra pessoa de mesmo peso político, e com a qual o conflito não poderia ser resolvido pelas vias pessoais. Os próprios títulos de propriedade expedidos pelas Repartições Especiais de Terras Públicas, e mais tarde (a partir de 1870) pelas Diretorias Especiais de Terras Públicas não garantiam o domínio definitivo sobre a área legitimada” (SMITH, 1990 *apud* CHRISTILLINO, 2006: 2).

No entender de Nascimento (2008) a Lei de Terras gerou inúmeras controvérsias e não alcançou o objetivo inicial para a qual foi criada (servir de estímulo à migração espontânea). Rodrigues (2008: 05) complementa que diante da forma na qual a referida Lei e

o seu regulamento foram aplicados, não foi possível a distinção clara entre as terras públicas e as privadas. Assim, a despeito de sua criação, continuavam os clamores daqueles interessados em estabelecer o domínio, o valor, e a titularidade da propriedade para criar a hipoteca.

Objetivando sanar essa questão, Nabuco de Araújo apresenta um projeto, em 1854, na Câmara dos Deputados, onde a transcrição da transmissão da propriedade era uma exigência para que a alienação fosse realizada. Todavia, muitas foram as discussões e o projeto não pode ter seguimento. Em 1856, ele apresentou um novo projeto, com algumas alterações, mas mantendo o cerne de atribuir à transcrição o valor de prova judicial (RODRIGES, 2008: 5 - 6, 9).

Depois de várias discussões, em 1864, a Lei hipotecária (nº. 1.237) foi promulgada, sendo regulamentada no ano seguinte pelo Decreto nº. 3.453. A partir de então, o “Regime Hipotecário” (instituído pela Lei Orçamentária nº. 317, de 21 de outubro de 1843) foi transformado em “Registro Geral”, e ficava a cargo do Tabelião os atos registrares (BRASIL, 1864; BRASIL, 1843).

Dentre os principais avanços trazidos estavam: o registro de imóveis por ato *inter vivos* e a constituição dos ônus reais (artigo 7º); a declaração de que a transmissão não se operava a respeito de terceiros, senão pela transcrição e desde a sua data, e que esta não induziria a prova de domínio; exigência da escritura pública como substância do contrato e sua inscrição no registro, para valer contra terceiros; o instituto da prenotação e a enumeração taxativa dos ônus reais, sujeitando-os à transcrição (BRASIL, 1864).

Todavia, apesar dos avanços subsequentes e das lacunas presentes na Lei de Terras, o seu processo de aplicação

“serviu de parâmetro para a regularização da propriedade da terra, mesmo sem acabar com a posse; orientou as ações de diferentes esferas de governo na questão fundiária, mesmo sem acabar com os conflitos; ampliou o acesso à terra, mesmo sem democratizá-lo; consolidou a grande propriedade moderna no território nacional, mesmo sem dirimir os contrastes sociais; e contribuiu fundamentalmente para instituir o espaço rural brasileiro, mesmo sem estabelecer os limites à expansão da sua fronteira interna” (NASCIMENTO, 2008: 112).

Assim, mesmo sem ter conseguido atingir plenamente os seus objetivos, a Lei nº. 610/1850 e o Decreto que a regulamentou em 1854, merecem uma atenção especial, pois aquela se constitui no divisor de águas para a legislação de terras do país. *“É amparado nela, desde sua publicação e até os dias de hoje, que são embasados muitos procedimentos*

judiciais e defesas das posições mais antagônicas. Isso dificulta, atrasa e, em muitos casos, impede uma tomada de decisão com segurança plena” (ROCHA, 2002a: 86).

3.2 A questão fundiária na República Velha e no Estado Novo

Da mesma forma que aconteceu na passagem da colônia para o Império, no início do período republicano permanecia em vigor a legislação aplicável ao regime anterior, tendo se modificado gradativamente ao longo do tempo (Quadro 3). Dessa vez, foi a Constituição Republicana de 1891 que recepcionou todas as leis, desde que não contrariassem o regime atual (ROCHA: 2002a), e em seu artigo 72, §17, reafirmou o artigo 179, XXII da Constituição Imperial quando dispôs que: *“O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”* (BRASIL, 1891). Neste momento encontra-se estabelecido expressamente a imprescindibilidade da necessidade ou utilidade pública para a desapropriação.

Outro ponto importante a ser destacado diz respeito ao domínio das terras públicas, que no período colonial pertenciam à Coroa; passaram ao Império, posteriormente à União e, com a Carta Magna de 1891, se transferem aos Estados-Membros (MONACO, 2004:51), *in verbis*:

“Art. 64 – Pertencem aos estados as minas e as terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a proporção de território indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.” (BRASIL, 1891)

Segundo Nascimento (2008: 108) a regulamentação da *posse* da terra era de fundamental importância para a formação do Estado Nacional, visto que a partir dela que seria possibilitada a demarcação dos limites territoriais em que se processaria a ocupação do espaço rural de modo racional. Entretanto, destaca o mesmo autor, que

“apesar dos esforços empreendidos, durante as quatro primeiras décadas da República, entre 1890 e 1930, a Lei de Terras manteve-se no essencial: permitiu o acesso privado às terras públicas e regularizou o acesso às particulares, ainda que ambas fossem obtidas por simples apossamento. (...) O fato mais significativo desse período foi a transferência do “controle” e

emissão de títulos de posse legal da esfera do poder central para as esferas locais, estados e municípios” (NASCIMENTO, 2008: 109).

QUADRO 3: Principais instrumentos sobre o domínio da terra no Brasil de 1864 até 1944

Ano	Instrumento	Considerações
1864	Lei Hipotecária (nº. 1.237)	Transforma o “registro hipotecário” em “registro geral”; cria o registro de imóveis por ato <i>inter vivos</i> .
1891	Constituição Republicana	Reafirma o direito de propriedade salvo em caso de desapropriação.
1900	Lei de orçamento da União	Revoga alguns dispositivos da Lei de Terras
1906	Serviço de povoamento do solo nacional	Tenta retomar a regularização da posse de terras.
1913	Decreto nº. 10.105	Revoga parcialmente a Lei de Terras
1916	Código Civil	Revoga as Ordenações Filipinas; O registro de imóveis passou a ser uma instituição pública.
1934	Constituição	Institui e a propriedade não pode ser utilizada contra o interesse social.
1934	Decreto nº. 24.606	Autoriza a desapropriação por utilidade e necessidade pública
1934	Código de Águas Código Florestal	Separam a titularidade da terra da titularidade dos recursos naturais.
1944	Decreto complementar nº. 6.569	Exige a apresentação de títulos de posse para os ocupantes de terras da União.

Fonte: Elaboração própria.

Essa descentralização poderia parecer, a primeira vista, um grande passo dado pela Lei de Terras. Todavia, houve uma transferência de poder que acabava por se concentrar nas mãos do chefe político local, que era influenciado pelo poder político dos “coronéis”¹¹. Pois, como afirma Bobbio *et. al.* (2000: 1026), historicamente com a concentração da propriedade, os grandes detentores de terras valem-se de um poder político intrínseco a sua posição.

Mesmo entendimento é o de Faoro (2003: 153), quando assevera que “*o senhor de latifúndios e de escravos – o senhor de engenho - , opulento e liberal nos gastos, se incorpora a uma categoria social, a aristocracia ou a nobreza, de ordem rural*”. O mesmo autor apresenta a linha de ascensão do senhor de engenho:

¹¹ O coronel antes de ser um líder político é um líder econômico, sendo senhor dos meios capazes de sustentar seu estilo de vida e sua posição (FAORO, 2003: 699-700).

“O fazendeiro, sempre vinculado ao açúcar, se transmuta em nobre, por analogia com o aristocrata europeu, também proprietário de terras. De nobre se faz culto e instruído, exigindo o poder político, que a Independência lhe daria, em plano nacional, acima do refúgio de quatro séculos de acanhadas municipalidades” (FAORO, 2003: 153)

Nesse sentido, segundo Bobbio *et. al.* (2000: 1031), *“a Propriedade parece identificar-se como uma possível definição de ‘poder’, entendido este como a capacidade de controlar e impor a própria vontade; isto supõe também uma característica de ‘exclusividade’”*.

Holanda (1973: 48 e 58) retrata que nos domínios rurais a autoridade dos proprietários de terra não era questionada e tudo se fazia de acordo com a sua vontade, mesmo que esta se apresentasse caprichosa e despótica. A importância e dominação rural era tal que o título de Senhor de Engenho podia ser considerado tão alto quanto os títulos de nobreza mais representativos do Reino de Portugal. Esse também é o entendimento de Faoro (2003: 515 - 516), quando afirma que nas décadas de 1870 e 1880 *“tinha-se como certo que o sustentáculo do trono era a grande propriedade agrária”*, tendo em vista que *“a aristocracia rural manda, decide e dispõe.”*

Seguindo o mesmo ponto de vista, Nascimento (2008: 109) assegura que a transferência do poder Central para o Estadual e Local incentivou e contribuiu para que violentos conflitos agrários eclodissem, como a “tomada” de terras dos indígenas e dos pequenos posseiros.

Em 1900 promulgou-se uma nova lei relativa à execução do Orçamento da União. Esta lei acabou por revogar tacitamente os dispositivos da Lei de Terras relativos à aquisição de terras, pois abria a possibilidade de adquiri-las por outros meios que não a compra, como o arrendamento, e reconhecia, ainda, posses instituídas à revelia da lei anterior (ROCHA 2002a).

Seis anos depois, em 1906, houve uma nova intervenção na questão da ocupação do território, por meio do Serviço de Povoamento do Solo Nacional a política federal tenta retomar a ação de regulamentação da posse da terra para promover o povoamento para além da fronteira já ocupada, formando núcleos coloniais em favor da imigração. Entretanto, essa política encontrou dificuldades pelo fato do território nacional ser muito extenso, o que poderia isolar parte da população (NASCIMENTO, 2008: 111).

O Decreto nº. 10.105, de 05 de março de 1913, foi outro diploma jurídico que revogou parcialmente a Lei de Terras, ao aprovar o novo regulamento das terras devolutas da União e instituir um novo prazo (03 anos) para que os posseiros ou os concessionários

declarassem suas possessões. Todavia, apenas dois anos depois, em 10 de fevereiro de 1915, esse Decreto teve seus efeitos suspensos pelo Decreto nº. 11.485 (ROCHA, 2002a).

O Código Civil Brasileiro de 1916, que revogou as Ordenações Filipinas, dedicou, em sete artigos, a Seção VI do Capítulo XI do Título III do Livro II, “*Do Direito das Coisas*”, ao Registro de Imóveis, e o registro público passou a ser uma instituição pública com a função de operar a transmissão do domínio, por ser considerado um dos meios aquisitivos da propriedade (BRASIL, 1916)¹².

Mesmo com essas alterações legislativas, na tentativa inserir segurança no direito de propriedade e de ter controle sobre as terras de propriedade do Estado, a influência política dos latifundiários era profunda, e, esse poder oligárquico e coronelista ainda prevalecia se beneficiando das brechas legislativas e das precariedades administrativas (SERRA, 2003).

Figueiredo (2008: 165) destaca que, ainda hoje, em vastos territórios, como o caso do sertão nordestino, o sistema feudal sobrevive na forma do coronelismo, “*enquistado em famílias de políticos com poderes praticamente ilimitados sobre o destino econômico e social de seus Estados – isso para não falar da própria vida da faixa mais carente da população local.*”

Com o fim da primeira fase da República, marcada pela Revolução de 30 e pela entrada de Getúlio Vargas, houve efetivamente condições de mudanças na estrutura agrária do país. Isso porque com a quebra da Bolsa de Nova York e a Crise de 1929, houve a redução da demanda por café e açúcar, produtos fundamentais na economia nacional, e assim, muitos fazendeiros foram levados à ruína (FAUSTO, 1999). Todavia, mais uma vez o governo de então não se deteve diretamente em resolver os problemas fundiários nacionais. O motivo também foi semelhante ao do governo imperial. Getúlio Vargas não quis confrontar-se diretamente com a elite rural e correr o risco de enfraquecer sua sustentação política (SERRA, 2003).

Em contrapartida, na década de 1930 houve a primeira grande corrente legislativa ligada ao meio ambiente, responsável por substanciais modificações no regime jurídico da

¹² Atualmente, o Código Civil de 2002 não fez correspondência a esses artigos, embora, em seu Livro III trate, “*Do Direito das Coisas*”: do instituto da posse (Título I), dos direitos reais (Título II), da propriedade (Título III), da superfície (Título IV), das servidões (Título V), do usufruto (Título VI), do uso (Título VII), da habitação (Título VIII), do direito do promitente comprador (Título IX), e do Penhor, da Hipoteca e da Anticrese (Título X) (BRASIL, 2002a).

propriedade, sobretudo na proteção das florestas e mananciais hídricos¹³ (FIGUEIREDO, 2008: 171).

A Constituição de 1934 instituiu expressamente a necessidade da propriedade estar de acordo com o interesse social e coletivo¹⁴ (BRASIL, 1934d), o que não apareceu expresso na Constituição de 1937 no item 15 do seu art. 122¹⁵ (BRASIL, 1937a), e, em 6 de julho do mesmo ano, foi publicado o Decreto n°. 24.606 que “*autoriza a desapropriação, por utilidade e necessidade pública, de terras foreiras á Unido e dá outras providências*”. Embora a referência à utilidade e à necessidade pública se restringisse basicamente para fins de saneamento e colonização, em outros campos da legislação houve uma ampliação significativa na questão de terras inclusive sobre o instituto da desapropriação, que já estava previsto desde as Constituições de 1824 e 1891. Destaca-se que, em seu artigo 9°, obrigou a todos os ocupantes de terras da União a apresentar os respectivos títulos de posse à Secção de Colonização do Serviço de Irrigação, Reflorestamento e Colonização (SIRC) do Departamento Nacional de Produção Vegetal (DNPV), sob pena do domínio se reverter à União (BRASIL, 1934a).

Ainda no mesmo ano outros dois decretos de suma importância para a questão da propriedade da terra foram publicados, o Decreto n°. 23.797 de 23 de janeiro que aprovou o Código Florestal e o Decreto n°. 24.643 de 10 de julho que instituiu o Código de Águas. Embora ambos tratassem de forma diferente a titularidade da propriedade particular da terra e a titularidade da propriedade dos Recursos Naturais existentes nessas terras, o primeiro não teve o mesmo suporte público de proteção que o segundo. Isso porque na época de suas publicações, a prioridade do governo era a expansão industrial e a produção de energia

¹³ Até então, o Código Civil de 1916, embora fosse um texto de normatização das relações de ordem privada, era um dos únicos instrumentos legais de defesa do meio ambiente e da saúde pública (FIGUEIREDO, 2008: 170).

¹⁴ “*Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:*

(...)

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior” (BRASIL, 1934d).

¹⁵ “*Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:*

(...)

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.” (BRASIL, 1937a).

hidrelétrica. Ainda assim, é graças ao disposto no Código Florestal de 1934 que foi possibilitada a criação do primeiro Parque Nacional Brasileiro, em 1937 (BRASIL, 1934b; BRASIL, 1934c).

Um novo Decreto foi promulgado em 1941, dessa vez proibindo o recurso judicial em casos de desapropriação, reduzindo o valor da indenização a um quarto do valor disposto em 1934, e permitindo a expropriação de terras – o que poderia ter sido usado como instrumento de redução do latifúndio (ROCHA, 2002a: 90). E mais uma vez tentando cobrir a lacuna sobre o controle das terras públicas, em 1944 publicou-se outro Decreto complementar (nº. 6.569), exigindo que fossem exibidos os títulos de posse pelos ocupantes de terras da União (BRASIL, 1944).

A partir dos Decretos supracitados, a União assume completamente o patrimônio das terras públicas, pertencentes aos Estados Federados desde a Constituição de 1891. *“Tal medida impede que as oligarquias locais continuem dominando os mecanismos de legitimação das imensas posses adquiridas ao longo da República Velha”* (LINHARES e SILVA, 1999: 127 - 128 *apud* ROCHA, 2002a: 91).

3.3 Do advento da desapropriação por interesse social (1946) ao Código Civil de 2002

Em 18 de setembro de 1946 é promulgada a nova Constituição Republicana como o resultado dos trabalhos desenvolvidos por uma Assembléia Constituinte eleita democraticamente. Esta Carta Magna, da mesma forma que as anteriores, garante o direito a propriedade, mas acrescenta a possibilidade de desapropriação por interesse social¹⁶, e condiciona o uso da propriedade ao bem estar social¹⁷, marcando o início de uma nova fase na evolução do domínio de terras no país (Quadro 4). Além de tornar inexecutível o preceito

¹⁶“Art. 141 (...)”

§ 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior” (BRASIL, 1846).

¹⁷ “Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos” (BRASIL, 1946).

constitucional da justa distribuição de terras, com igual oportunidade a todos (FIGUEIREDO, 2008: 168).

QUADRO 4: Principais instrumentos sobre o domínio da terra no Brasil de 1946 até 2002

Ano	Instrumento	Considerações
1946	Constituição	Acrescenta a possibilidade de desapropriação por interesse social.
1964	Estatuto da Terra (Decreto n.º. 4.504)	Dispõe sobre os direitos e obrigações relativos aos imóveis rurais para fins de reforma agrária.
1965	Novo Código Florestal	Mantém a dissociação de domínio entre a terra e os recursos naturais nela existentes.
1967	Constituição	Refere expressamente à “Função social da propriedade”
1969	Ato Institucional n.º. 09	A desapropriação para a reforma agrária pode ser promovida por títulos especiais da dívida pública.
1988	Constituição	Detalhou a observância da função social da propriedade e do direito a um meio ambiente equilibrado
1991	Lei n.º. 8.171	Política Agrícola
1993	Lei n.º. 8.629	Lei da Reforma Agrária
2000	Lei n.º. 9.985	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
2002	Novo Código Civil	Dispõe sobre o direito das coisas (bens imóveis) em Livro (III) específico.

Fonte: Elaboração própria.

Em 31 de março de 1964 há o golpe militar e a ruptura com a ordem democrática tutelada pela Carta Magna de 1946, e dentre seus objetivos estava o de frear o poderio dos latifundiários e de barrar o crescimento dos camponeses que vinham se organizando para requerer melhores condições de vida desde 1950 (FIGUEIREDO, 2008: 243).

Nesse período outros diplomas legais importantes foram promulgados: (i) O Decreto n.º. 4.504 de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), que dispõe sobre direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola, abordando amplamente a questão da desapropriação por interesse social e condicionando o acesso à propriedade à sua função social (artigo 2º), prevendo, inclusive a desapropriação de latifúndios por extensão¹⁸ (BRASIL, 1964); e (ii) a

¹⁸ Tal dispositivo não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Lei nº. 4.771 de 15 de setembro de 1965 (Novo Código Florestal), que mantém a dissociação entre a propriedade da terra e dos recursos naturais (BRASIL, 1965).

Observa-se que nos dois diplomas apresentados o direito de propriedade das terras não se apresenta mais de forma absoluta, sendo relativizado pela função social e pelo tipo de uso dos recursos naturais existentes (o que também é uma forma de cumprir a função social da propriedade).

Figueiredo (2008: 168) assegura que a questão agrária foi “*um tema bastante caro aos militares de 1964*”. Nesse sentido, a Constituição de 1967 foi a primeira a referir-se à “Função Social da Propriedade” – art. 157, III. Todavia, a desapropriação territorial rural passou, a partir da nova redação constitucional dada pelo Ato Institucional n. 9/1969, a poder ser promovida por títulos especiais da dívida pública, a serem resgatados, com correção monetária, no prazo máximo de 20 anos (BRASIL, 1967). Preceitos esses que foram mantidos pela Emenda Constitucional nº. 1, que modificou a Constituição de 1967 (BRASIL, 1969).

No período de redemocratização, a produção de um novo texto constitucional era urgente. Após muitos embates no seio da Assembléia Constituinte de 1986 - 1987, com a participação de diferentes setores da sociedade, com emendas populares sobre a Reforma Agrária - apresentadas pelos movimentos sociais de luta pelo acesso a terra -, e, em contraponto, com a importante reação da força política da União Democrática Ruralista, a Constituição de 1988 foi aprovada e comemorada por diferentes grupos, sendo apelidada como a Constituição Cidadã (QUINTANS, 2008: 1).

No entender de Figueiredo (2008: 168 - 169) foi a Carta Magna que de forma mais enfática elevou a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a observância da função social da propriedade. Tanto que esta está presente em pelo menos cinco passagens da Constituição de 1988, enquanto aquele aparece em mais de cinquenta referências diretas ou indiretas. Nesse sentido,

“A Constituição Federal brasileira de 1988 estabeleceu entre os direitos fundamentais da cidadania a condicionante da função social da propriedade privada (art.5º, XXII e XXIII, CF/88). Também, reconheceu a função da União Federal para desapropriar imóveis rurais para fins de Reforma Agrária, que não cumprissem com sua função social. A categoria da função social foi entendida como composta por quatro subfunções: econômica, ambiental, trabalhista e social (art.184 e 186, CF/88). A Constituição também determinou a criação de Lei específica com as regras para esta modalidade de desapropriação. Lei esta que só foi criada cinco anos depois, Lei n. 8.629/1993” (QUINTANS, 2008: 6 - 7).

Segundo Figueiredo (2008: 149) o princípio da função social da propriedade assegurado pela Constituição de 1988 visa romper com a tradição iniciada em 1500 do “início do genocídio dos índios, de uma tradição escravocrata, da má utilização do solo, do desperdício dos recursos naturais e da devastação das florestas e outras formações vegetais próprias do continente”.

Ao que se refere às terras devolutas, estas são consideradas indisponíveis por força do artigo 225, §5º, desde que sejam necessárias à proteção de ecossistemas naturais independente de já terem sido discriminadas e/ou arrecadadas pelo Estado, por meio da ação discriminatória competente (BRASIL, 1988). Milaré (2005) destaca

“a indisponibilidade independe da ação discriminatória. Isto é, as terras devolutas, ainda não arrecadadas ou arrecadadas por processo discriminatório ou em processo de arrecadação, são indisponíveis. Por esse motivo, a indisponibilidade não pressupõe a arrecadação, com julgamento final da ação de discriminação: é determinada em razão da origem do seu domínio e da finalidade a que se destina. Com efeito, as terras devolutas que concorrem para a proteção de determinado ecossistema são indisponíveis, por força de mandamento constitucional, mesmo que ainda não incorporadas ao patrimônio público da União em virtude de ação discriminatória” (MILARÉ, 2005: 213).

Ressalta-se que para se tornarem indisponíveis as terras apenas têm que ser consideradas de origem devoluta e serem destinadas à preservação dos ecossistemas.

Para alcançar a finalidade pretendida acima, a Constituição de 1988, em seu artigo 225, § 1º, inciso III, prevê a criação de espaços territoriais especialmente protegidos em função dos seus atributos ecológicos (BRASIL, 1988), assunto que será devidamente tratado a seguir.

Posteriormente à Constituição Cidadã foram editados diversos textos normativos da maior importância para a questão da propriedade, do uso do solo e do meio ambiente, tais como: a Lei da Política Agrícola (Lei nº. 8.171/1991); a Lei da Reforma Agrária (Lei nº. 8.629/1993); a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (Lei nº. 9.985/2000); e o Código Civil de 2002, que em seu artigo 1.228, § 1º, dispõe que:

“O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas” (BRASIL, 2002a).

Nesse momento percebe-se que atualmente *“busca-se equilibrar o direito de propriedade com uma satisfação de interesses particulares, e sua função social, que visa atender o interesse público e ao cumprimento de deveres para com a sociedade”* (FIGUEIREDO, 2008:174 - 175). Entretanto a história do Brasil

“É a história de uma estrutura colonizada, voltada ainda para a metrópole – hoje já não apenas a Europa, mas também os EUA e o Japão – e caracterizada por uma enorme concentração da propriedade fundiária. Daí porque, até poucas décadas, quase nenhuma era a consciência de que continuávamos, como nos séculos XVI a XIX, a conquistar territórios e desperdiçar recursos naturais, às custas do empobrecimento de regiões de exploração agrária mais antiga” (FIGUEIREDO, 2008: 176).

No mesmo sentido Nascimento (2008: 108) afirma que o problema da concentração fundiária no Brasil teve a ver com o modo como as relações de propriedade conduziram a conversão das terras públicas em empreendimentos rurais privados, condicionando e restringindo seu acesso a particulares.

Assim, é preciso considerar toda a estrutura da nossa sociedade desde o período colonial para se compreender exatamente as condições que, direta ou indiretamente, nos governaram até muito tempo depois de proclamada a independência política e cujos reflexos não se apagaram ainda hoje (HOLANDA, 1973: 41).

4 OS ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS

Como se pode observar, a evolução da apropriação de terras no país esteve pautada, entre outras coisas, na enorme degradação ambiental da nossa biodiversidade. Nesse sentido, Pádua e Coimbra Filho (1979: 9) afirmam que: *“O Brasil, desde seu descobrimento, como sói acontecer às nações novas, sofreu um processo de desbravamento extrativista, onde o fogo e o machado ocupavam lugar de destaque”*.

Os primeiros anos de colonização significaram também a devastação, pelos portugueses e franceses, de florestas da costa brasileira que cruzavam do Cabo Frio até o Cabo de São Roque (FIGUEIREDO, 2008: 143 e 153). Nos anos de 1600 a rápida extensão da área ocupada por neo-europeus, também nos sugere a dilapidação impiedosa dos recursos florestais (DEAN, 1996: 94), embora em 1605, tenha sido promulgada a nossa primeira lei de proteção florestal, visto que ela apenas tratava do Regimento do Pau-Brasil (FIGUEIREDO, 2008: 154) - o primeiro recurso natural extremamente explorado no país.

Além da extração de madeiras e outros recursos naturais, a pecuária bovina, a cultura da cana-de-açúcar e a cultura do café, foram (e são) grandes causadores da devastação florestal nacional.

No que se refere à pecuária bovina, na região do Rio de Janeiro, ela se estendeu ao longo da costa até a foz do rio Paraíba do Sul, onde se encontravam campos gramados e uma grande planície alagadiça de mais de cinco mil quilômetros, que sustentaram vários milhares de cabeças de gado. Sendo que na planície dos Goitacás a disputa particularmente confusa em torno das terras existentes abrangeu provavelmente de forma generalizada as regiões similares da Mata Atlântica (DEAN, 1996: 92). Essa afirmativa focaliza a região objeto de estudo desse trabalho.

Em relação à agricultura: (i) o cultivo da cana-de-açúcar, de 1550 a 1700, causou a derrubada de cerca de mil quilômetros quadrados de mata atlântica (DEAN, 1996: 96); e, também, (ii) o café foi de vital colaboração para a destruição de nossas florestas, como exemplo destaca-se que:

“No Rio de Janeiro, a expansão dos plantios de café no século XVIII, por volta de 1760, em direção à floresta da Tijuca, até então bem preservada, levou à derrubada da mata primitiva de praticamente toda a serra da carioca (Morros do Trapicheiro, Sumaré, Corcovado e Paineiras). Esta ação predatória causou a decadência dos cafezais, pelo rápido declínio da

produtividade e a presença de pragas, já na primeira metade do século XIX” (MEDEIROS, 2006: 44).

Nesse sentido Pádua e Coimbra Filho (1979: 125) afirmam que *“infelizmente desapareceram da região as magníficas florestas de outrora e o que restou das matas nativas representa uma pequena amostra do que foram as florestas do vale do rio do Paraíba”*.

Mas a destruição não se fez apenas nos primeiros tempos da *Terra Brasilis*, Holanda (1973: 40) afirma que *“a lavoura entre nós, continuou a fazer-se nas florestas e à custa delas”*.

Em São Paulo, por exemplo, a derrubada e queimada com o propósito de assentar cafezais prosseguiram até o século XX *“e atravessou a fronteira, entrando no estado do Pará, até consumir totalmente a Mata Atlântica que recobria o que se presumia fossem solos adequados ao café”* (DEAN, 1996: 235).

O desenvolvimento agrário brasileiro foi, por séculos, extremamente precário, com utilização predatória da terra e o uso intensivo de queimadas. Somente a partir do século XVIII a administração florestal do Brasil se tornou mais atuante em relação à legislação florestal (FIGUEIREDO, 2008: 155 - 156).

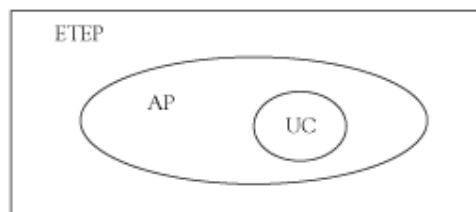
O exemplo emblemático dessa fase é a Carta Régia de 13 de março de 1797, onde a rainha de Portugal determinava, ao Governador da Capitania da Paraíba – Fernando Delgado Freire de Castilho, tomar todas as precauções para evitar que as matas do Estado do Brasil se arruinassem (PÁDUA e COIMBRA FILHO, 1979: 09). Visando *“coibir o corte não autorizado pela coroa de determinadas espécies de árvores cuja madeira, considerada nobre, representava importante recurso para a metrópole”* (MEDEIROS, 2004: 603).

Independente das novas regulações de manejo de recursos naturais, Figueiredo (2008: 156) destaca que, depois de 1810, ainda, autorizou-se a exploração das matas pelos ingleses.

Entretanto, não apenas no Brasil, mas em todo o planeta, o desenvolvimento – mesmo das civilizações antigas - e a industrialização se fizeram à custa dos recursos naturais existentes, o que gerou uma grande perda de ambientes cobertos por vegetação nativa e protetores da biodiversidade local. Por esse motivo, observou-se a necessidade de criação de espaços territoriais especialmente protegidos.

Nesse contexto, mister se faz destacar que o significado do termo espaços territoriais especialmente protegidos (ETEP) é muitas vezes confundido com área protegida (AP) ou unidade de conservação (UC). A maior diferença, no entanto, está na abrangência do conceito, como destacam Pereira e Scardua (2008: 87 - 88), os espaços territoriais

especialmente protegidos constituem-se em gênero, como definido na Carta Magna de 1988, capaz de englobar todos os demais conceitos de áreas protegidas e unidades de conservação, estabelecidos posteriormente por normas infraconstitucionais, como pode ser representado na figura 1.



Fonte: PEREIRA e SCARDUA, 2008.

FIGURA 1: Representação esquemática de ETEP, AP, e UC.

Assim, os espaços territoriais especialmente protegidos estão previstos no art. 225, §1º, III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988). E segundo Milaré (2005: 358) são espaços geográficos, públicos ou privados, dotados de atributos ambientais relevantes, que, por desempenharem papel estratégico na proteção da biodiversidade existente no território nacional, requerem sua sujeição a um regime de interesse público, que estabeleçam limitações ou vedações do uso de seus recursos para fins de atividades econômicas.

No entender de Pereira e Scardua (2008: 95) pode-se conceituar como ETEPs os seguintes estatutos criados pelos poderes público e privado:

“1) unidades de conservação; 2) áreas protegidas; 3) quilombos; 4) áreas tombadas; 5) monumentos arqueológicos e pré-históricos; 6) áreas especiais e locais de interesse turístico; 7) reserva da biosfera; 8) corredores ecológicos e zonas de amortecimento; 9) Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-grossense e Zona Costeira; 10) jardins botânicos, hortos florestais e jardins zoológicos; 11) terras devolutas e arrecadadas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais; 12) áreas de preservação permanente e reservas legais; e 13) megaspaços ambientais” (PEREIRA e SCARDUA, 2008: 95).

A Área Protegida é espécie do gênero ETEP, e sua previsão legal surgiu em 1992 com a elaboração e assinatura da Convenção da Diversidade Biológica (CDB)¹⁹, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que em seu art. 2º

¹⁹ A CDB foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº. 2 de 03 de fevereiro de 1994 e promulgada pelo Decreto nº. 2.519 de 16 de março 1998 (BRASIL, 1994; BRASIL, 1998).

as define como sendo “*uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação*” (BRASIL, 1994; BRASIL, 1998).

Segundo Garcia (2006: 15), as APs são classificadas de acordo com a suportabilidade dos ecossistemas às atividades antrópicas, dentre as quais pode se destacar: “*parque, refúgio, monumento, santuário, estação ecológica, rio cênico, estrada parque, floresta nacional, reserva ecológica, reserva biológica, reserva extrativista, área de proteção ambiental, reserva da biosfera e reserva do patrimônio mundial*”.

E finalmente, Unidade de Conservação é espécie do gênero AP, estando tipificada no art. 2º da Lei nº. 9.985/2000, que institui o SNUC (BRASIL, 2000). E de acordo com Simões (2008: 4) é “*o termo utilizado no Brasil para definir áreas instituídas pelo Poder Público para a proteção da fauna, flora, microorganismos, corpos d’água, solo, clima, paisagens, e todos os processos ecológicos pertinentes aos ecossistemas naturais*”.

Brito (2003: 56) corrobora a especialidade das UCs em relação às APs quando diz que: “*No Brasil, o termo Unidades de Conservação designa um tipo específico de Áreas Naturais Protegidas*”. No entanto, Simões (2008: 4) destaca que internacionalmente, “*o termo Áreas Protegidas é comumente empregado para definir estes espaços*”. Ou seja, em alguns casos existem autores que tratam Unidades de Conservação e Áreas Protegidas como sinônimos.

Nesse trabalho, utilizar-se-ão todas essas três tipologias, tendo ciência de suas distintas abrangências, mas, aceitando denominações consideradas como sinônimos por outros autores em outros contextos e momentos históricos.

A história de existência de espaços territoriais especialmente protegidos tem seu início datado antes de Cristo. A espécie humana sempre tentou resguardar para si certas áreas consideradas boas fornecedoras de recursos naturais, seja pelo clima, pela paisagem, pelas águas, pela flora, pela fauna etc. Desta forma, antigos habitantes da Índia, China, Egito, Mesopotâmia e outras localidades, mantinham separadamente trechos de seus domínios, em especial para reservas de caça (MAGNANINI, 2002: 152).

Há registros no Oriente que mencionam uma área especialmente protegida onde o Rei da Pérsia criou um Parque para a preservação de ursos e leões, por volta de 1.800 A.C.; também uma Reserva Natural criada pelo Imperador Açoka, da Índia, no Século III A.C. (CAMARA, 1993 *apud* BRITO, 2003: 19 - 20).

No ocidente, os registros são bem mais recentes, retomando a Idade Média, com o objetivo de proteger os recursos da fauna silvestre e seus respectivos *hábitats* para o exercício

da caça pela realeza e aristocracia rural. Mais tarde, as áreas eram separadas para a proteção de espécies específicas, como foi o caso da Floresta da Bialowieza, estabelecida como reserva para a proteção do bisão europeu pelo Rei da Lituânia em 1423 (MILANO, 2001: 6).

Milaré (2005: 358) destaca que essa prática antiga de preservação de certos atributos naturais se espalhou pelos continentes principalmente por razões socioculturais. No mesmo sentido Brito (2003) afirma que a concepção antiga sobre as APs era para a preservação de alguma determinada espécie de animal ou vegetal que tinha importância econômica, mítica ou religiosa, ou ainda para a prática de esportes (caça esportiva) pela nobreza.

No Brasil, existem diversos exemplos sobre como o imaginário popular, por meio de representações míticas, criaram as entidades que castigam os que destroem as florestas, explicitando interesses territoriais e/ou conservacionista (Caipora ou Curupira) (VALLEJO, 2003: 85).

Para os índios tupis, por exemplo, as florestas pertenciam aos espíritos e aos animais que as habitavam (FIGUEIREDO, 2008: 142). Nesse sentido, pode-se dizer que a criação de mitos como o Nequinho do Pastoreio, a Comadre Florzinha, o Saci-Pererê, os Caboclos, a Iara, entre outros, é parte de uma estratégia de conservação da natureza dos povos indígenas e das populações tradicionais (PAZ *et. al.*, 2006: 27).

Já nos tempos coloniais, tem-se notícia que, por volta de 1808, a Ilha do Governador era considerada pela família real portuguesa um Couto de Caça²⁰ (MAGNANINI, 2002: 152).

No início do império, na tentativa de obter uma norma impositiva que assegurasse a proteção das florestas, José Bonifácio de Andrada e Silva – geólogo, considerado por Dom Pedro I a pessoa mais responsável para a forma política e constitucional da monarquia – preocupado com o esgotamento do solo, recomendou a delegação enviada à corte e à Assembléia Constituinte, que incorporassem na legislação a obrigação dos proprietários de terras manterem reservas legais em suas propriedades. Recomendação essa que nenhuma atenção obteve (DEAN, 1996: 235 - 236).

Mais tarde, D. Pedro II voltou-se para a Floresta da Tijuca, com o objetivo de captar água para a cidade. Entretanto, o processo de desmatamento causado pelas fazendas de café havia comprometido seriamente os estoques hídricos da região. Nessa feita, visando recuperá-los e resguardá-los, o Imperador ordenou a sua imediata desapropriação (BARRETO-FILHO, 2004 *apud* MEDEIROS, 2006: 44). Embora as solicitações datem de 1844, o processo se iniciou em 1856, seguido pela decisão inédita e histórica de replantar toda a vegetação local,

²⁰ Couto de Caça: Muito comum em Portugal, até o século XV, era um refúgio destinado à caça.

em 1861 (PÁDUA, 1983: 103), possibilitando a instituição das “Florestas da Tijuca e das Paineiras”. O que provavelmente tenha sido a primeira área protegida do País.

Em 1872, nos Estados Unidos da América, foi criado o Parque Nacional de *Yellowstone*, considerado um marco que inaugura uma nova fase das áreas especialmente protegidas. Todavia, a função primordial de um Parque era a preservação de uma natureza de notável beleza cênica. Com isso, a utilização humana destes, ficava restrita à apreciação visual das belezas naturais (BRITO, 2003: 19 - 20).

Na segunda metade do século XIX, também no Brasil, a necessidade de repressão de derrubadas de mata torna-se inafastável. Em 1876, André Rebouças lançava, pela primeira vez no país, a proposta de criação de Parques Nacionais, especialmente nas Sete Quedas da Guairá e na Ilha do Bananal (PÁDUA e COIMBRA FILHO, 1979: 09; FIGUEIREDO, 2008: 162). Contudo, sua proposta não logrou êxito.

Enquanto nos períodos colonial e imperial a visão predominante de proteção era tipicamente gerencial, no período republicano se inicia um processo de consolidação de um ideário protecionista no aparato jurídico-legal e institucional de Brasil (MEDEIROS, 2004: 601). Todavia, na recém-estabelecida República brasileira, ainda dominada pelas elites rurais, a fragilidade dos instrumentos e das instituições não eram suficientes para garantir a manutenção de criação de áreas com regimes especiais de proteção em função dos seus recursos naturais (MEDEIROS, 2006: 45).

Assim, os ETEPs no Brasil adquirem previsão legal apenas em 1934. Como consequência, neste mesmo ano, todos os principais instrumentos relacionados à proteção foram instituídos no País, quais sejam: o Código Florestal, o Código de Águas, o Código de Caça e Pesca e o Decreto de proteção aos animais. (MEDEIROS, 2004: 603).

Pádua e Coimbra Filho (1979: 10) elencam, ainda, outros dispositivos legais, que vieram nos anos seguintes e tratam de forma abrangente da questão das APs, sendo eles: (i) as Constituições de 1937 (art. 134) e 1946 (art. 175), que prevêm a proteção de monumentos históricos, artísticos, paisagísticos, e naturais de notável beleza; e (ii) o Decreto Legislativo nº. 3 de 1948 que tornou o País signatário da Convenção para a proteção da Flora, da Fauna, e das Belezas Cênicas dos países da América.

De forma ampla e detalhada Medeiros (2006: 47 - 49) apresenta a evolução dos principais instrumentos de criação de Áreas Protegidas no Brasil (Quadro 5).

QUADRO 5: Principais instrumentos de criação de Áreas Protegidas no Brasil.

PERÍODO	INSTRUMENTOS	INSTRUMENTOS INCORPORADOS	TIPOLOGIAS
De 1934 até 1964	Código Florestal (Dec. 23793/1934)	- x -	Floresta Protetora; Floresta Remanescente; Floresta de Rendimento; Floresta Modelo
	Código de Caça e Pesca (Dec. 23793/1934)	- x -	Parques de Criação e Refúgio de Animais
De 1965 até 1999	Novo Código Florestal (Lei 4771/1965)	Código Florestal (Dec. 23793/1934)	Parque Nacional; Floresta Nacional; Área de Preservação Permanente; Reserva Legal
	Lei de Proteção aos Animais (Lei 5197/1967)	Lei de Proteção aos Animais (Dec. 24645/1934)	Reserva Biológica; Parque de Caça Federal
	Programa MaB, 1970 (Dec. 74685/74 e Dec. Pres. 21/09/99)	- x -	Áreas de Reconhecimento Internacional
	Convenção sobre Zonas Úmidas, 1971 (promulgada pelo Dec. 1905/96)	- x -	Áreas de Reconhecimento Internacional
	Conv. Patrimônio Mundial, 1972 (promulgada pelo Dec. 80978/1977)	- x -	Áreas de Reconhecimento Internacional
	Estatuto do Índio (Lei nº 6001 de 19/12/1973)	- x -	Terras Indígenas
	Lei de Criação das Estações Ecológicas (Lei 6902/1981)	- x -	Estação Ecológica
	Lei de Criação das Áreas de Proteção Ambiental (Lei 6902/1981)	- x -	Área de Proteção Ambiental
	Decreto de Criação das Reservas Ecológicas (Dec. 89336/1984)	- x -	Reserva Ecológica
	Lei de Criação das ARIEs (Dec. 89336/1984)	- x -	Área de Relevante Interesse Ecológico
Lei de Criação das RPPNs (Lei 1922/1996)	- x -	Reserva Particular do Patrimônio Natural	
A partir de 2000	Novo Código Florestal (Lei 4771/1965)	Código Florestal (Dec. 23793/1934)	Área de Preservação permanente Reserva Legal
	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei 9985/2000)	Lei de Proteção aos Animais (Lei 5197/1967); Lei de Criação das Estações Ecológicas e APAs (Lei 6902/1981); Decreto de Criação das RESECs e ARIEs (Dec. 89336/1984); Lei de Criação das RPPNs (Lei 1922/1996); parte do Novo Código Florestal (Lei 4771/1965)	Unidades de Proteção Integral (PI) e Unidades de Uso Sustentável (US)

Fonte: Adaptado de MEDEIROS, 2006.

Todavia, não se pode deixar de destacar outros instrumentos legislativos importantes pra esta questão, quais sejam: (i) a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/1981), que tratou os espaços territoriais especialmente protegidos como instrumentos da Política²¹ (BRASIL, 1981); (ii) a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; (iii) a CDB,

²¹ “Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
(...)

VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas” – Inciso com nova redação dada pela Lei nº. 7.804/1989 (BRASIL, 1981).

convenção internacional firmada em 1992 e aprovado pelo Decreto n.º. 02/1994 (BRASIL, 1994); (iv) o Decreto n.º. 750/1993 sobre a exploração da Mata Atlântica²²; (v) a Lei do SNUC (Lei n.º. 9.985/2000); (vi) o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (Decreto n.º. 5.758/2006), que estabeleceu seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, com o intuito de fazer cumprir a CDB (BRASIL, 2006a); (vii) a Lei da Mata Atlântica (Lei n.º. 11.428/2006), que dispôs sobre a proteção da vegetação nativa deste bioma (BRASIL, 2006b); o Decreto n.º. 6.660/2008 que regulamentou a Lei n.º. 11.428/2006 (BRASIL, 2008).

Nesse breve histórico, coube à Constituição, como Lei Maior de uma Nação, traçar conteúdos e limites da ordem jurídica, sendo um verdadeiro divisor de águas no campo do direito ambiental. Assim, a Carta Magna materializa, em seu artigo 225, parágrafo 1º, inciso III, que incumbe ao Poder Público, com o objetivo de assegurar o cumprimento do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado,

“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 a sua proteção” (BRASIL, 1988).

O texto constitucional acima instituiu ETEP, e impôs restrições aos espaços assim considerados. No entanto, não o conceituou nem delimitou a sua abrangência, como visto no início desse item, deixando esta competência ao legislador infraconstitucional (PEREIRA e SCARDUA, 2008: 82).

As atribuições dadas ao Poder Público no art. 225, §1º, I, II, III e VII complementam a necessidade da existência de um tratamento diferenciado para a proteção dos ecossistemas que, segundo Milaré (2005: 359), se materializam em quatro categorias fundamentais, sendo elas: Área de Proteção Especial (APE), Área de Proteção Permanente (APP), Reserva Legal (RL) e Unidades de Conservação. Cada uma dessas categorias surgiu em um momento histórico, é regulada por leis infraconstitucionais e se destinam a objetivos específicos.

A **Área de Proteção Especial** está prevista e conceituada no art. 13, I da Lei de Parcelamento do Solo (Lei n.º. 6.766/1979) na forma de *“áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal”* (BRASIL, 1979a). Posteriormente tratadas no Estatuto da Cidade (Lei n.º. 10.257/2001) no que se refere à

²² Revogado pelo art. 51 do Decreto n.º. 6.660 de 21 de novembro de 2008 (BRASIL, 2008).

obrigatoriedade do Plano Diretor²³ (BRASIL, 2001) com o objetivo, segundo Milaré (2005: 360), de “prevenir a lesão a bens e valores ambientais estratégicos, decorrentes dos processos de urbanização”.

A **Área de Proteção Permanente** e a **Reserva Legal** são conceituadas pelo Código Florestal de 1965, em seu art. 1º, §2º, incisos II e III respectivamente. Ambos incluídos pela Medida Provisória (MP) nº. 2.166-67/2001, *in verbis*:

“II - área de preservação permanente: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;
III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas” (BRASIL, 1965).

Importante ressaltar que no que se refere à regulação de APP, existem ainda as Resoluções CONAMA nºs. 302 e 303, ambas de 2002 (CONAMA 2002a; CONAMA, 2002b). E em relação a RL, que hoje se encontra regulada pelos artigos 16 e 44 do Código Florestal de 1965 – devido às alterações realizadas pela MP nº. 2.166-67/2001 (BRASIL, 1965), sua existência já era prevista no art. 99²⁴, ainda em vigor, da Lei que instituiu Política Agrícola (BRASIL, 1991).

Por fim, a Unidade de Conservação, por ser a categoria foco deste trabalho, será tratada de separadamente a seguir.

²³ “Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
 (...)

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional” (BRASIL, 2001).

²⁴ “Art. 99. A partir do ano seguinte ao de promulgação desta lei, obriga-se o proprietário rural, quando for o caso, a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal, prevista na Lei nº 4.771, de 1965, com a nova redação dada pela Lei nº 7.803, de 1989, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total para complementar a referida Reserva Florestal Legal” (BRASIL, 1991).

4.1 As Unidades de Conservação da Natureza

“As Unidades de Conservação existem para proteger a natureza, na sua maior amplitude possível, da sistemática agressão humana, seja esta decorrente de processos tecnológicos, econômicos, culturais e políticos modernos ou atuais, ou decorrente de processos arcaicos ou tradicionais; ainda que para benefício da própria humanidade” (MILANO, 2002: 206).

Como mencionado anteriormente, embora desde 1876 houvesse propostas de criação de Parques Nacionais – Sete Quedas e Ilha do Bananal (FIGUEIREDO, 2008: 162). Apenas em 1937 as Unidades de Conservação passaram a existir, com a criação do PARNA de Itatiaia/RJ (BRASIL, 1937b), o primeiro PARNA do Brasil (PÁDUA e COIMBRA FILHO, 1979: 09).

Desde então, à medida que a percepção social sobre a necessidade de criação de regimes especiais para a proteção dos recursos naturais aumentou, houve a proliferação de instrumentos para regular as áreas protegidas de uma forma geral. Em consequência, a esse processo de modificação da percepção da sociedade, criou-se de um sistema pouco articulado e redundante (MEDEIROS, 2006: 42).

Em meados da década de 1970, a necessidade de criação de um sistema único e integrado para reorganizar o processo de criação e gestão de áreas protegidas já era visível; e após nove anos de debates, em 1979, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) lançou a primeira etapa do que pode ser considerado o primeiro sistema nacional de unidades de conservação do Brasil (PAZ *et. al.*, 2006: 34).

Neste momento o Brasil contava com a previsão legal de cinco Áreas Protegidas: Parques Nacionais, Reservas Biológicas (REBIO), Estações Ecológicas (EE), Florestas Nacionais (FLONA) e Parques Caça. Com o advento da segunda etapa do Plano de Sistema de Unidades de Conservação, lançado em 1982, indicou-se a criação de oito novas categorias de áreas protegidas, sendo elas: Monumento Natural (MN), Refúgio da Vida Silvestre (RVS), Rio Cênico, Estrada Parque, Reserva de Recursos, Parque Natural, Reserva de Fauna (RF) e Monumento Cultural (PÁDUA, 1983: 11).

Somente depois de mais de 20 anos de discussão, sobre a necessidade de se formar um instrumento único para a criação das diversas áreas protegidas, e a apresentação e análise de diferentes projetos pelo Congresso Nacional, foi promulgada a Lei n.º. 9.985 de 18 de julho em 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (MEDEIROS, 2004: 608).

O SNUC trouxe uma série de diretrizes e normas com o objetivo de modernizar a gestão e o manejo das áreas protegidas nacionais (SIMÕES, 2008: 8). E, segundo Antongionni *et. al.* (2002: 338-339), um dos principais avanços trazidos por ele foi a maior racionalização das categorias de UCs, visto que anteriormente elas eram criadas pelos órgãos públicos de forma desorganizada e desarticulada, o que impedia sua efetiva implementação e eficácia.

De acordo com o conceito legal de disposto no art. 2º da Lei do SNUC, a Unidade de Conservação é:

“o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (BRASIL, 2000).

Seu regime jurídico de limitação de uso pode ser mais ou menos rigoroso de acordo com a classificação da Unidade de Conservação dada pela referida Lei.

Para conseguir uma melhor preservação dos ecossistemas naturais, a Lei do SNUC dividiu taxativamente as Unidades de Conservação em categorias de acordo com suas características específicas e as distribuiu em dois grandes grupos: (i) Unidades de Conservação de Proteção Integral - UCPI, com o objetivo básico de proteção da natureza, excluído o máximo possível da interferência humana, tem com regra fundamental a permissão apenas do uso indireto dos recursos naturais²⁵, com exceção dos casos previstos na Lei do SNUC; e (ii) Unidades de Conservação de Uso Sustentável - UCUS, cujo o objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais (MILARÉ, 2005: 371 e 376).

Essa subdivisão retrata as visões que polarizam o debate no seio do movimento ambientalista nacional: *“As unidades de conservação integral seguem o modelo do ideário conservacionista, ao passo que o segundo grupo, de unidades de uso sustentável, é mais próximo do pensamento sócio-ambientalista brasileiro”* (FIGUEIREDO, 2008: 280).

O primeiro grupo conta com cinco categorias (Quadro 6), sendo elas: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. As três primeiras apresentam características muito próximas, pois se destinam a proteção do ambiente, são de posse e domínio público, a visitação só é permitida se objetivar

²⁵ Uso indireto dos recursos naturais é aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos mesmos (MILARÉ, 2005: 371).

pesquisa e educação conservacionistas - com exceção do Parque que também permite a recreação o turismo ecológico - e a pesquisa depende de prévia autorização do órgão responsável pela administração. Enquanto as duas últimas, embora tenham o mesmo regime de visitação da Estação Ecológica, podem ser constituídas em áreas particulares, onde só haverá desapropriação no caso de incompatibilidade entre seus objetivos e as atividades privadas, ou havendo discordância do proprietário em relação aos objetivos da UC e às limitações da propriedade (KURY e PAGEAUX, 2008: 470).

QUADRO 6: Unidades de Conservação de Proteção Integral previstas no SNUC

UCPI	Posse e Domínio da Terra	Uso da Terra
EE	Pública	Pesquisa e Educação
REBIO	Pública	Pesquisa e Educação
PARNA	Pública	Pesquisa, Educação e Turismo
MN	Pública ou Particular	Pesquisa e Educação
RVS	Pública ou Particular	Pesquisa e Educação

Fonte: Elaboração Própria.

O segundo grupo possui sete categorias elencadas (Quadro 7), e são elas: Área de Proteção Ambiental - APA, Área de Relevante Interesse Ecológico - ARIE, Floresta Nacional - FLONA, Reserva Extrativista - RESEX, Reserva da Fauna - RF, Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS e Reserva Particular do Patrimônio Natural -RPPN. Sendo que as duas primeiras podem ser de domínio público ou particular, ocasionando restrições nas terras particulares; as quatro seguintes são de posse e domínio público, dependendo de desapropriação das terras particulares que se encontrarem na UC, mas com a FLONA permitindo a permanência das populações tradicionais e a RESEX e a RDS concedendo, ainda, a elas, o direito real de uso da terra, enquanto a Reserva de Fauna permite a comercialização de produtos e subprodutos resultantes das pesquisas; e, a última é de posse e domínio particular, gravada com perpetuidade, objetivando a conservação da diversidade biológica (KURY e PAGEAUX, 2008: 470 - 471).

Medeiros (2006: 58) destaca que a Reserva Extrativista e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável representam um avanço de suma importância no que concerne às áreas protegidas brasileiras, pois incorporam concretamente ações de inclusão social e econômica das populações diretamente afetadas, aos objetivos da conservação. Reduzindo,

assim, um dos principais problemas para o pleno funcionamento de UCs: os conflitos fundiários.

QUADRO 7: Unidades de Conservação de Uso Sustentável previstas no SNUC

UCUS	Posse e Domínio da Terra	Uso da Terra
APA	Pública ou Particular	Limitações para terras particulares
ARIE	Pública ou Particular	Limitações para terras particulares
FLONA	Pública	Permitida estada de populações tradicionais
RESEX	Pública	Permitido o uso para populações extrativistas
RF	Pública	Permitida a comercialização de produtos resultantes de pesquisas
RDS	Pública	Direito real de uso para população tradicional
RPPN	Particular	Pesquisa, Educação e Turismo

Fonte: Elaboração Própria.

Por outro lado, Pádua (2002: 5) ressalta que as Reservas Biológicas e as Estações Ecológicas, embora justificáveis, são categorias deveras restritivas, e, dessa forma, impossibilitam opções de desenvolvimento sustentável para as comunidades locais.

Prevista de forma separada dos grupos anteriormente expostos, a Reserva da Biosfera é tratada no SNUC como categoria especial. Podendo ser constituída por terras públicas ou privadas, e integrada às Unidades de Conservação já existentes ou não, é, de acordo com o art. 41, *in verbis*:

“um modelo, adotado internacionalmente, de gestão participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações” (BRASIL, 2000).

Apesar do indiscutível progresso no sentido de racionalizar a diversidade de atos legais relativos ao estabelecimento das APs (CÂMARA, 2002: 167), o SNUC, infelizmente, não conseguiu abranger todas as categorias de áreas protegidas existentes e assumir a posição

de um instrumento único que integrasse a criação e gestão das UCs. Áreas como RLs e APPs, por exemplo, ainda se encontram fora do Sistema (MEDEIROS, 2006: 59).

Está questão é tão complexa que apesar do prazo de até dois anos estipulado, no art. 55 da Lei nº. 9.985/2000, para que sejam reavaliadas e adequadas as UCs e APs criadas com base nas legislações anteriores e que não pertençam às categorias previstas no SNUC, (BRASIL, 2000), ainda não houve tal adequação.

Todavia, esta não é a única questão não resolvida pelo SNUC, o qual também não conseguiu contemplar de forma definitiva uma solução para os problemas de baixa integração e gerenciamento das UCs, seja por falta de objetivo, seja por inexistência de consenso político, ou mesmo por falta de percepção sobre esses problemas à época de sua formulação (MEDEIROS, 2006: 60).

Nesse sentido PAZ *et. al.* (2006: 23) afirma que a persistência de políticas de criação vertical de unidades de conservação, isto é, decididas de forma centralizada, faz com que sua consolidação ainda pareça distante para as reais necessidades da sociedade civil, que ficam a mercê do interesse de determinados grupos.

Ainda que hoje exista a previsão de audiências públicas²⁶ - assunto muito polêmico e debatido à época do processo de aprovação da lei do SNUC - a herança cultural de servidão, principalmente da comunidade local, e a pouca instrução, trazem o desconhecimento e, posteriormente, os conflitos.

Nesse mesmo sentido, Toscana Jr. (2005: 146) afirma que as raízes culturais são a primeira razão para os conflitos, visto que durante muitos séculos “*a sociedade foi forjada a considerar a floresta com um empecilho ao desenvolvimento, promotora de atraso e pobreza*”.

Assim, é comum encontrar, principalmente em áreas mais afastadas dos centros de estudos e debates, pessoas que cultivam esse pensamento e, dessa forma, se opõe a criação de UCs, ou, até mesmo, dificultam sua implementação e desrespeitam seus limites.

Outro problema que merece destaque é relatado por Pádua (2002: 3 - 4)

²⁶ “Art. 22. (...)”

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo” (BRASIL, 2000).

“Os governos, em seus níveis federal, estadual e municipal, estabelecem unidades de conservação e, até preparam plano de manejo, mas não se esforçam para o principal, ou seja, a decisão de implementá-las efetivamente e de bem manejá-las. Nem sequer se preocupam seriamente em assumir o controle da terra das novas unidades criadas. Por isso mesmo, as unidades de conservação estão vulneráveis, pois são entendidas no geral, como terras de ninguém” (PÁDUA, 2002: 3 - 4. Grifou-se).

Assim, no Brasil as UCs funcionam de maneira precária e não garantem adequadamente a conservação, pois dispõem de uma escassez de recursos financeiros e infraestrutura, poucos investimentos para pesquisa, uma fiscalização ineficaz e, finalmente, sérios problemas fundiários (GARCIA, 2006: 17).

Ao que se refere à questão fundiária, os principais embates originam-se de unidades de conservação que devem ser constituídas em terras de posse e domínio público, pois necessitam de desapropriação das terras particulares que se encontram dentro dos seus limites.

Como se pôde perceber possuem essa característica as: UCPIs - Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional; e as UCUSs - Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva da Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2000).

A questão de regularizar a situação fundiária de UCs que necessitem de posse e domínio público é extrema importância para qualquer uma das sete categorias apresentadas, desde que possuam: (i) terras particulares, (ii) terras públicas que não estão em posse do Estado, e/ou (iii) terras públicas que não estão em domínio do Poder Público responsável pela UC em questão. Todavia, nesse estudo focar-se-á na categoria de Unidade de Conservação de Proteção Integral PARQUES.

4.2 Os Parques

“Historicamente os parques protegem espaços sagrados, animais, plantas, fontes, bosques ligados a mitos do imaginário e da memória histórica” (GARCIA, 2006: 16).

As primeiras evidências sobre o seu conceito foram encontradas na Assíria e Babilônia, regiões da Mesopotâmia, e provavelmente em decorrência da diminuição de população de animais (BENNETT, 1983 *apud* VALLEJO, 2003: 78). Por isso mesmo são

considerados a mais antiga e popular categoria de unidades de conservação (MILARÉ, 2005: 374).

Atualmente, a nomenclatura “Parques” recebe o complemento nominal referente à Unidade da Federação a que correspondem, assim, o Parque Nacional (PARNA) é de propriedade da União, o Parque Estadual (PE) é pertencente aos Estados-Membros e o Parque Natural Municipal (PNM) é de responsabilidade dos Municípios (BRASIL, 2000).

Como dito anteriormente, o Parque Nacional de *Yellowstone*, nos EUA, criado em 1872, foi o grande divisor de águas do processo de construção das UCs. Pois

“caracteriza também o início de uma fase em que o estado passa a ser o maior responsável pelo processo de implantação e gestão territorial das unidades de conservação, visando o benefício público. Além de implementar mecanismos de criação (demarcação, desapropriações, indenizações, solução de questões fundiárias, etc), tem que promover a gestão administrativa (destinação de verbas orçamentárias, contratação e treinamento de funcionários, edificações, infra-estrutura, fiscalização, etc)” (VALLEJO, 2003: 86).

Todavia, o foco da proteção era a beleza cênica local, como um ambiente que servisse para o relaxamento dos homens de sua vida cotidiana (BRITO, 2003: 20).

Seguindo os passos dos Estados Unidos da América, embora a proposição de André Rebouças da criação de PARNAs Brasileiros em 1876 tenha sido frustrada, em 1896, em São Paulo, houve a criação do primeiro Parque Estadual do Brasil (MAGNANINI, 2002: 153).

Em 1898, com a criação do *Kruger National Park*, na África do Sul, houve ligeira alteração nos objetivos fundamentais de um Parque Nacional, motivando-se principalmente na preservação da fauna que vinha decaindo drasticamente. Já em 1914, a Suíça criou seu primeiro Parque Nacional, e o primeiro no mundo voltado principalmente para fins científicos, modelo esse que foi posteriormente copiado pela Suécia gerando outra motivação criadora para os Parques: a investigação científica (ROCHA, 2002a: 27).

No Brasil, a Sociedade de Amigos das Árvores²⁷ convocou, em 1934, a primeira Conferência Brasileira sobre Proteção da Natureza, que, segundo Dean (1996: 275), teve o claro objetivo de pressionar o governo a cumprir as medidas conservacionistas estabelecidas constitucionalmente e criar um sistema de PARNAs.

²⁷ A Sociedade de Amigos das Árvores foi fundada por Sampaio em 1931 e atuava em favor da criação de uma Lei Florestal, protestando contra o desmatamento no Rio de Janeiro (ROCHA, 2002a: 47).

Os resultados dessa Conferência são visto três anos depois, em 1937, com a criação do primeiro Parque Nacional, o PARNA de Itatiaia, depois de uma luta iniciada em 1913 pelo botânico Alberto Loefgren (PÁDUA, 1983: 51). Em seguida, em 1939, foram criados os PARNAs de Sete Quedas e Iguaçu. Mas essa assiduidade de criação não se confirmou, e durante os 20 anos seguintes nenhum Parque foi criado, até que em 1959 o processo recomeçou com a criação de mais três unidades de conservação dessa categoria, inclusive protegendo parte da Ilha do Bananal – que havia sido sugerido 83 anos antes por Rebouças (PÁDUA e COIMBRA FILHO, 1979: 9).

Em 1979, como já mencionado, foi lançada a primeira etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação, cujo principal “avanço” foi no sentido de apontar a necessidade de uso de critérios eminentemente técnico-científicos na criação de UCs e na definição de suas categorias. Foi também promulgado o Decreto n°. 84.017/79 que aprovou o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros e, com ele, a necessidade de elaboração de plano de manejo para essa categoria de UC (BRITO, 2003: 61).

Segundo o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, estes são formados por *“áreas geográficas extensas e delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais, objeto de preservação permanente, submetidas à condição de inalienabilidade e indisponibilidade no seu todo”*, tendo como finalidade a ciência, a cultura, a educação e a recreação (BRASIL, 1979b).

Em 1992 foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei n°. 2.892, de autoria do Poder Executivo, cujas disposições versavam sobre a criação do SNUC, o que provocou uma acalorada e rica discussão sobre a melhor forma de criar, proteger e gerir as UCs no Brasil (MERCADANTE, 1999).

Nesse ínterim os Parques passaram a ser conceituados como:

“Unidades de Conservação que se destinam à preservação integral de áreas naturais inalteradas ou pouco alteradas pela ação do homem, e oferecem relevante interesse do ponto de vista científico, cultural, cênico, educativo e recreativo, permitida a visitação pública, condicionada a restrições específicas” (BRITO, 2003: 69).

Apesar de ter sofrido algumas alterações no seu projeto inicial, depois oito anos de debates, foi promulgada a Lei n°. 9.985/2000. Atualmente vigente no país, a Lei do SNUC, em seu art. 11, § 4º, dispõe que os Parques podem ser criados nas três esferas de governo, devendo receber os nomes de Parque Estadual e Parque Natural Municipal quando criados pelo Estado ou Município, respectivamente (BRASIL, 2000). Tendo como objetivo básico

“a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico” (BRASIL, 2000).

Todavia, a interação do homem com a natureza nesses espaços não ocorre, ou não deveria ocorrer, de forma desordenada e irrestritamente. O SNUC assegura limitações que dever ser seguidas por quem deseja usufruir de uma UC dessa categoria.

A visitação pública deve obedecer todas as normas e restrições estabelecidas: (i) no plano de manejo; (ii) pelo órgão responsável por sua administração; e, (iii) previstas em regulamento²⁸. Já no caso da pesquisa científica, sua viabilidade depende de prévia autorização do órgão responsável pela administração da UC, além de também estar sujeita às condições e restrições estabelecidas por este e previstas em regulamento²⁹ (BRASIL, 2000).

Nesse aspecto resta analisar quem é o órgão responsável pela administração de um Parque. Assim, se faz fundamental mencionar um pequeno apanhado da evolução institucional dos órgãos de proteção ambiental.

A origem dos órgãos destinados para a gestão e administração das APs é datada de 1925, com a criação do Serviço Florestal Federal, que mesmo depois de criado passou pelo menos uma década sem funcionar, devido à falta de recursos, de legislação aplicável e, até mesmo de florestas para manter, pois a Carta Magna republicana havia devolvido aos Estados-membros a propriedade de todas as terras públicas (DEAN, 1996: 272). Substituído, posteriormente, em 1963, pelo Departamento de Recursos Naturais Renováveis - DRNR, ligado ao Ministério da Agricultura (BRITO, 2003: 58), que assumiu todas as suas atividades e ainda as referentes à fauna.

Em 1967 é criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF, autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura e instituída pelo Decreto-Lei Federal nº. 289/1967, com a função de formular a política florestal e orientar, coordenar e executar ou fazer executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis e ao desenvolvimento florestal do país (MEDEIROS, 2006: 52-53).

O IBDF foi formado pela unificação de diversos órgãos, tendo com isso incorporado as suas atribuições e competências. Assim, fundiram-se o DRNR, o Conselho Florestal Federal, o Instituto Nacional do Pinho, o Instituto Nacional do Mate e a antiga Divisão de

²⁸ Artigo 11, §2º da Lei Federal nº. 9.985/2000.

²⁹ Artigo 11, §3º da Lei Federal nº. 9.985/2000.

Caça e Pesca (ROCHA, 2002a: 95). É de se esperar que a diversidade de atribuições, muitas vezes conflitantes, em um mesmo órgão traga algumas dificuldades de gestão.

Tal situação já havia ocorrido em 1934 quando o Código Florestal que permitia a criação de Parques, de certa forma estimulava a transformação de florestas nativas em florestas homogêneas e de crescimento rápido, quando em seu art. 24, afirma que:

“As proibições dos arts. 22 e 23 só se referem à vegetação espontânea, ou resultante do trabalho feito por conta da administração pública, ou de associações protectoras da natureza. Das resultantes de sua própria iniciativa, sem a compensação conferida pelos poderes públicos, poderá dispor o proprietário das terras, resalvados os demais dispositivos deste código, e a desapropriação na forma da lei” (BRASIL, 1934b).

Em 1973 é instituída a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, com três responsabilidades: controlar a poluição, a educação ambiental e a conservação de ecossistemas, que deveria ocorrer por meio das Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental. O objetivo era que essas APs fossem criadas de forma contínua, para que a APA servisse de tampão para as E.E. (BRITO, 2003: 59-60).

A sobrevivência do IBDF e da SEMA em vez de diminuir as atribuições que inchavam o IBDF, como poderia se pensar, apenas deixou em vigor dois sistemas distintos, hierarquicamente iguais que tratavam do mesmo tema.

Esta situação se manteve até que em 1989 foi criado, pela Lei nº. 7.735, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis – IBAMA (BRITO, 2003: 67). Esta nova autarquia federal também nasceu da fusão de diversos órgãos dotados de mais inúmeras atribuições, quais sejam: o IBDF, a SEMA, a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca e a Superintendência do desenvolvimento da borracha (ROCHA, 2002a: 97).

Nesse sentido o mesmo autor informa que uma empresa de consultoria privada contratada pelo próprio IBAMA relacionou 136 atividades diferentes que são realizadas pelo órgão, dentre as quais está a gestão dos PARNAs (ROCHA, 2002a: 97).

Apenas em 28 de agosto de 2007, com a promulgação da Lei nº. 11.516, criou-se o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2007a), com suas finalidades dispostas nos incisos do art. 1º da mesma lei, *in verbis*:

“I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;

IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e

V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas” (BRASIL, 2007a).

O ICMBio, segundo Waldemar Pires Dantas (entrevistado em 20/10/2008) ainda está se estruturando e se organizando, mas hoje o IBAMA não tem mais nenhuma interferência dentro das unidades, só mesmo o poder de polícia. E, embora ainda caiba o exercício supletivo do poder de polícia ao IBAMA, o objetivo da criação do ICMBio era desafogá-lo facilitar a administração das unidades de conservação da natureza, dentre elas os PARNAs.

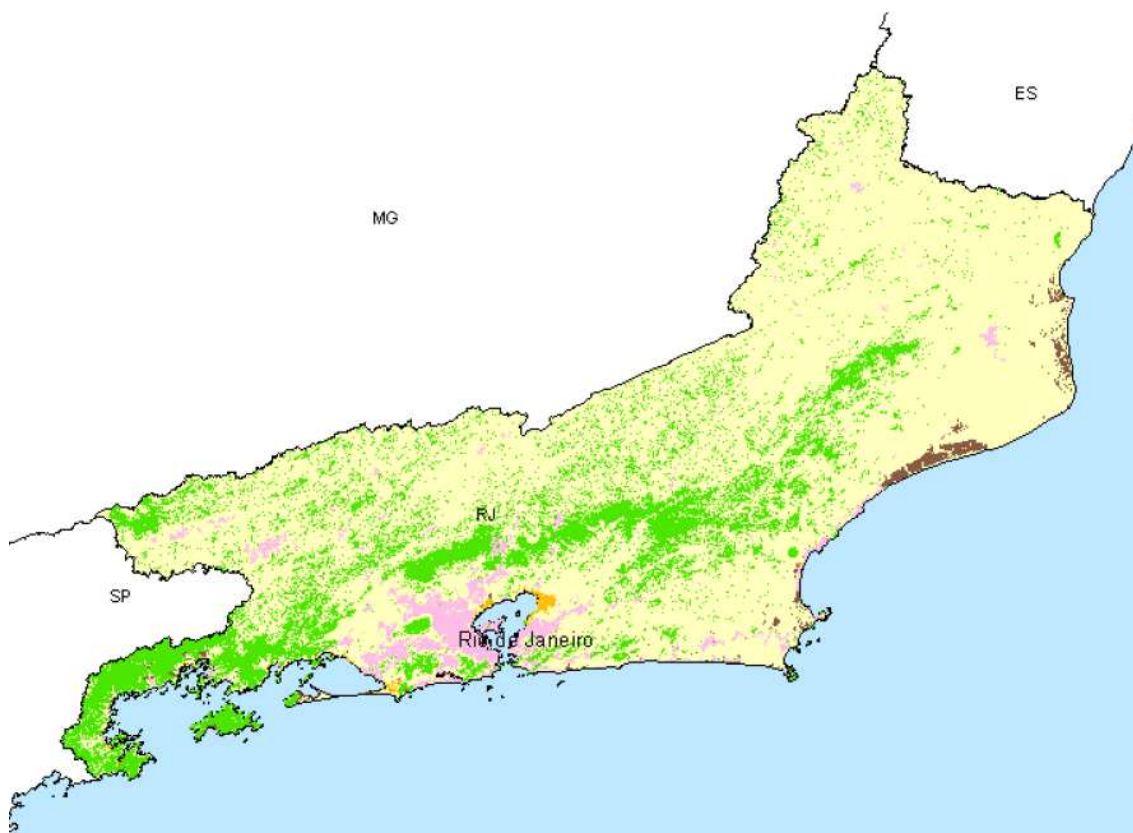
Todavia, com a possibilidade de se instituir essa categoria de unidade de conservação nas três esferas do poder público, detêm-se, agora, nos Parques Estaduais, que para o objetivo deste trabalho se restringe apenas aos do Estado do Rio de Janeiro.

4.3 Parques Estaduais do Estado do Rio de Janeiro

O território que hoje é o Estado do Rio de Janeiro é produto de uma fusão que ocorreu em 1975, entre os antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro (VALLEJO, 2004: 663). O território fluminense desde o início da colonização brasileira, por ter abrigado a família real portuguesa, e posteriormente ter sido a capital do Império e da República, teve suas áreas de vegetação nativa muito afetadas.

Hoje, o Estado do Rio de Janeiro é um dos estados mais populosos e industrializados do país. Tendo eliminado mais de 80% do bioma de mata atlântica que cobria a totalidade do seu território³⁰ (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA e INPE, 2008: 61), cujos remanescentes podem ser observados, em verde, na figura 2.

³⁰ Do total do território estadual coberto pelo bioma de mata atlântica, 97% era área florestada (LEAL *et.al.*, 2003; INEA, 2009).



Fonte: FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA e INPE, 2008.

FIGURA 2: Mapa do Remanescente de Mata Atlântica no Estado do Rio de Janeiro.

Toscana Jr. (2005) destaca que essa devastação da mata atlântica

“começou com a extração do Pau-Brasil e de madeira para carvão, passou para desmatamentos para culturas como a do café, cana-de-açúcar e banana e hoje em dia ocorre principalmente pela especulação imobiliária, exploração agropecuária, extrativismos e comércio ilegais de madeiras e animais silvestres” (TOSCANA JR., 2005: 146).

Embora o Estado do Rio de Janeiro possua aproximadamente 20% de remanescentes florestais, todos do bioma de mata atlântica, só perdendo em porcentagem de área preservada por território para Santa Catarina (24%) e Ceará (31%) (FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA e INPE, 2008: 72), em geral, a mata se encontra fragmentada em remanescentes pequenos e distantes, a maior parte possui menos de 10 hectares e se localizam em propriedades particulares (REZENDE e DI BENEDITTO, 2006: 64).

Apesar da grande devastação, Leal *et. al.* (2003) destacam que o Estado do Rio de Janeiro é um dos maiores centros de endemismo do país. Daí se extrai a fundamental

importância de criação de Unidades de Conservação das diferentes categorias e nas três esferas de governo. No entanto, deter-se-á atenção, nesse estudo, aos Parques Estaduais.

Aplicam-se nos Parques Estaduais todas as legislações federais referentes aos Parques Nacionais, cabendo aos Estados, todavia, legislar sobre suas especificidades desde que não contrariem as leis hierarquicamente superiores e sejam mais restritivas, ou pelo menos possuam um nível de restrição igual ao delas.

Como Lei Maior do Estado do Rio de Janeiro, a Constituição Estadual, promulgada em 05 de outubro de 1989, trata do meio ambiente em um capítulo próprio, contendo 21 artigos. Embora ainda sem conceito legal definido, as unidades de conservação são o foco do inciso III constante no art. 261, §1º, que delimita as competências do poder público, e dentre elas: *“implantar sistema de unidades de conservação representativo dos ecossistemas originais do espaço territorial do Estado vedada qualquer utilização ou atividade que comprometa seus atributos essenciais”* (RIO DE JANEIRO, 1989).

Observando a necessidade de exigir as medidas de implantação das UCs, o art. 271 da Carta Magna Estadual, versa sobre a necessidade da iniciativa do Poder Público de criação de UCs, com a finalidade de: preservar a integridade de exemplares dos ecossistemas; e ser imediatamente seguida dos procedimentos necessários a regularização fundiária, demarcação e implantação da estrutura de fiscalização adequadas (RIO DE JANEIRO, 1989).

Para o Estado do Rio de Janeiro as coberturas florestais nativas são áreas de relevante interesse ecológico, cuja utilização dependerá de prévia autorização dos órgãos competentes, preservados seus atributos essenciais. E as terras públicas ou devolutas, que também forem assim consideradas, são intransferíveis, a qualquer título, para particulares (RIO DE JANEIRO, 1989).

As legislações infraconstitucionais estaduais relativas à proteção de UCs anteriores à Constituição Estadual de 1989 são muito escassas e com isso aplicava-se a legislação federal. Todavia, em 1970 já havia sido criado o primeiro Parque Estadual do Rio de Janeiro, o Parque Estadual do Desengano – objeto desse estudo.

Vale ainda destacar que até 1974 já existiam cinco UCs de responsabilidade estadual, que se pautavam em legislações federais, quais sejam: o Código Florestal de 1965 e a Lei de Proteção à Fauna de 1967. No que tange a administração das mesmas, ainda não havia um órgão especializado para tratar da proteção ambiental, assim, no antigo Estado do Rio de Janeiro essas atribuições foram delegadas à Secretaria Estadual de Agricultura; enquanto no Estado da Guanabara, o Instituto de Conservação da Natureza vinculado à Secretaria de Agricultura e Abastecimento assumiu tais funções. Com a formação do atual Estado do Rio

de Janeiro, foi criado, em 1975, o Departamento Geral de Recursos Naturais Renováveis (DGRNR) (VALLEJO, 2004: 663).

No mesmo ano foram criadas a Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA, pelo Decreto-lei n.º. 137/1975, com o objetivo de coordenar, supervisionar e controlar o uso racional do meio ambiente no Rio de Janeiro (SEA, 2009a); e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA, que resultou da unificação e ampliação de objetivos de quatro órgãos que atuavam setorialmente - o Instituto de Engenharia Sanitária, o Instituto de Conservação da Natureza, a Divisão de Combate a Insetos e a Divisão de Controle da Poluição. A FEEMA, ao incorporar todos esses órgãos, também incorporou suas atribuições e competências, e, dentre elas estava a gestão de unidades de conservação (VALLEJO, 2005b).

Observa-se que o Decreto que criou a FEEMA³¹ (RIO DE JANEIRO, 1975) se utilizou a mesma forma de criação do IBDF e IBAMA, e com isso pode-se imaginar que os problemas vivenciados também tenham sido semelhantes.

Em 1978 a Deliberação CECA n.º. 17 aprova as DZs 1101, 1103, 1104 e as NTs 1105, 1106, 1107 e 1109³² sobre definições e requisitos para áreas protegidas, onde são definidas as categorias: (i) Parque Estadual, (ii) Reserva Biológica, (iii) Sítio Arqueológico, (iv) Floresta Estadual e (v) Área Estadual de Lazer, além de oficializar diversas diretrizes e orientações técnicas para implantação de áreas protegidas. *“Infelizmente, como a maioria das boas iniciativas de conservação ambiental do Estado, a Deliberação foi deixada de lado até cair na obscuridade e ser esquecida”* (APEDEMA-RJ, 2008a).

Em 10 de novembro de 1986, a Lei Estadual n.º. 1.060, cria o Fundo Estadual de Conservação Ambiental, com o objetivo de atender as necessidades de programas e projetos ambientais (BRANDÃO e BARCELLOS, 2009: 106).

Apenas oito dias depois, foi publicada a Lei n.º. 1.071/86, que criou o Instituto Estadual de Florestas –IEF (RIO DE JANEIRO, 1986), regulamentado pelo Decreto n.º. 10.893/1987, que nasceu com a finalidade de *“formular, propor e executar a política florestal e de conservação dos recursos naturais renováveis do Estado do Rio de Janeiro, em consonância com a Política Florestal Nacional, com observância do código florestal”* e dentre as medidas que lhe cabiam estavam a implantação, administração e conservação dos

³¹ Decreto-Lei n.º 39, de 24 de março de 1975, dispõe sobre entidades da administração estadual indireta e fundação, no âmbito da secretaria de estado de obras e serviços públicos, e dá outras providências.

³² O texto consultado não fornece o significado das nomenclaturas “DZs” e “NTs”.

parques, reservas equivalentes e florestas públicas de domínio do Estado (RIO DE JANEIRO, 1987).

O IEF, criado a partir do DGRNR da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento, herdou dele todos os Parques Estaduais, Reservas, Jardins Botânicos e Hortos Florestais, além de bens móveis, verbas e pessoal (VALLEJO, 2004: 664). Nesse sentido, ao que se refere à estrutura do novo órgão, o art. 5º do Decreto nº 10.893/1987 lista o Parque Estadual do Desengano, e as demais unidades de conservação existentes à época, como componentes da sua Diretoria Técnica (RIO DE JANEIRO, 1987).

Outro ponto que merece ser abordado é o fato da criação do IEF não restringir a atuação da FEEMA em relação às áreas protegidas, da mesma forma que ocorreu em âmbito nacional com o IBDF e a SEMA, o que em diversos momentos causou conflitos de competência. Apenas a guisa de exemplo, Vallejo (2005b) destaca que até o início de 2005 a FEEMA administrava 17 UCs e o IEF administrava 12, sendo que as atribuições de ambos abrangiam parques, reservas e estações ecológicas.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMADS, atualmente denominada de Secretaria de Estado do Ambiente – SEA, foi instituída com a edição do Decreto Estadual nº. 9.847/1987, com a competência para formular, coordenar e executar a política estadual do meio ambiente (BRANDÃO e BARCELLOS, 2009: 104).

No mesmo ano foi criado o Conselho Estadual de Meio Ambiente, pelo Decreto Estadual nº. 9.991/1987, órgão deliberativo e normativo, encarregado de estabelecer as diretrizes da política estadual de controle ambiental (BRANDÃO e BARCELLOS, 2009: 105 - 106).

Em 1988 a Lei nº 1.315 institui a Política Florestal do Estado do Rio de Janeiro e faz diversas referências à, então, Fundação IEF, dentre as quais se destaca o art. 9º, IV, *in verbis*:

“A Fundação IEF funcionará com órgão técnico e executor da Política Florestal do Estado do Rio de Janeiro, tendo como principais objetivos:

(...)

IV - propor a criação e administrar as unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro” (RIO DE JANEIRO, 1988).

Já após a promulgação da atual Constituição Estadual de 1989, em 1 de janeiro de 1995, por meio do Decreto Estadual nº. 21.258, houve uma reestruturação administrativa no que se refere ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro, quando o IEF/RJ, a FEEMA e a

SERLA se tornaram vinculados a então Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (BRANDÃO e BARCELLOS, 2009: 105).

Ainda em 1995, houve a publicação da Lei nº. 2.393, que dispõe sobre a permanência de populações nativas residentes em unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro³³ (RIO DE JANEIRO, 1995). Em 2000, o advento da Lei nº 3.467, que trata das sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente (RIO DE JANEIRO, 2000a); e, (iii) em 2005, a publicação do Decreto nº. 36.930, que regulamentou o uso de imagem³⁴ das UCs do Estado subordinadas ao IEF, dentre as quais está o PED (RIO DE JANEIRO, 2005).

Na tentativa de modernizar as instituições públicas, em 30 de janeiro de 2007, a Secretaria de Estado do Ambiente instituiu a Resolução nº. 006, que previa a gestão compartilhada, entre o IEF e a FEEMA, das unidades de conservação que se encontravam sob responsabilidade exclusiva da FEEMA (IRVING *et. al.*, 2008: 23). Com o mesmo objetivo, a Câmara de Compensação Ambiental – CCA, cuja principal atribuição é definir a aplicação de recursos oriundos de medidas compensatórias devidas por empreendimentos de significativo impacto ambiental, foi modificada pela Resolução nº. 008/2007 ampliando a destinação dos recursos para além das UCs existentes, visando estimular a criação de novas áreas protegidas (BRANDÃO e BARCELLOS, 2009: 106).

Finalmente, em 04 de outubro de 2007, é criado o Instituto Estadual do Ambiente - INEA, entidade integrante da Administração Pública Estadual Indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada à Secretaria de Estado do Ambiente, com a função de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais adotadas pelos Poderes Executivo e Legislativo (RIO DE JANEIRO, 2007).

E mais uma vez, a criação desse Instituto, que só teve sua estrutura organizacional estabelecida em 12 de janeiro de 2009, se deu da mesma forma da FEEMA, do IBAMA e do IBDF, ou seja, a partir da fusão de outros órgãos existentes, nesse caso: (i) a FEEMA; (ii) a Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA e (iii) o IEF; transferindo,

³³ “Art. 1º - Fica o Poder Executivo, através de seus órgãos competentes, autorizado a assegurar às populações nativas residentes há mais de 50 (cinquenta) anos em unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro, o direito real de uso das áreas ocupadas, desde que dependam, para sua subsistência, direta e prioritariamente dos ecossistemas locais, preservados, os atributos essenciais de tais ecossistemas e cumpridas as exigências previstas na presente Lei” (RIO DE JANEIRO, 1995).

³⁴ A utilização da imagem das Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro, sob administração do IEF/RJ, hoje INEA, bem como a realização de filmagens, gravações, fotografias e eventos de caráter educativo/cultural científico e comercial ficam sujeitas às normas do Decreto nº. 36.930 e dependerão da prévia autorização do órgão responsável (RIO DE JANEIRO, 2005).

consequentemente suas competências e atribuições para o novo instituto criado (RIO DE JANEIRO, 2007).

Como se vê, os Parques Estaduais do Rio de Janeiro, da mesma forma que os Nacionais, passaram por um processo de substituição de órgãos responsáveis por sua administração, e estes por fusões e aglomerações de competências, que acabam por criar diversas dificuldades na gestão das unidades de conservação.

Em relação a essas dificuldades, Thuswohl (2003) aponta que os dois principais problemas identificados no IEF foram o péssimo estado de fiscalização e conservação das UCs administradas pelo governo estadual e a precariedade do Instituto, que operava sem pessoal suficiente e sofria com a falta de equipamentos modernos e adequados. Continua, o mesmo autor, afirmando que a FEEMA também sofria com falta de funcionários e estrutura de funcionamento.

No mesmo sentido Irving *et. al.* (2008: 26 - 27) enfatizam que os Parques Estaduais do Rio de Janeiro “*carecem de infra-estrutura, equipamentos, capacitação técnica, rubricas para a regularização fundiária, entre outros problemas, o que dificulta a efetiva proteção da biodiversidade, uso público e a pesquisa, fins que justificaram a criação*”.

Embora, como mencionado anteriormente, os Parques, em qualquer esfera de governo, necessitem que suas terras sejam de posse e domínio público³⁵ (BRASIL, 2000), pode-se dizer que praticamente nenhum Parque Nacional Brasileiro tem a sua questão fundiária totalmente resolvida (WALDEMAR PIRES DANTAS, entrevistado em 20/10/2008). Nesse sentido também é o entender de Leonardo Gomes Martins da Rocha (entrevistado em 27/05/2009) sobre os Parques Nacionais do Estado do Rio de Janeiro; e, André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b), diretor de biodiversidade e áreas protegidas do INEA, ao que se refere aos Parques Estaduais do Rio de Janeiro.

³⁵ Artigo 11, §1º da Lei Federal nº. 9.985/2000.

5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Na história das Unidades de Conservação brasileiras um problema se faz perene e acaba por comprometer os níveis de eficiência necessários para a proteção ambiental: a questão fundiária (GUATURA *et. al.*, 1996: 07).

A questão fundiária no Brasil, conforme abordado no capítulo 3, sempre foi objeto gerador de conflitos e vêm se estendendo até os dias de hoje, com óbvias mudanças de interesse, mas ainda assim protagonizando discussões polêmicas e inflamadas (RIBEIRO *et. al.*, 2007: 238).

A regularização fundiária é cabível sobre qualquer imóvel, seja ele urbano ou rural, e para diversos fins. Assim, é importante distinguir a regularização fundiária vinculada à constituição das UCs daquela voltada para a reforma agrária. Embora ambas existam para fazer valer a função social da propriedade, e estejam asseguradas constitucionalmente, os seus procedimentos são apenas parecidos³⁶ - o que pode promover conflitos interpretativos - e suas finalidades são completamente diferentes - sendo capaz de gerar conflitos interesses.

Os conflitos de interesses são gerados na medida em que ambas têm o mesmo objeto (podem ser instituídas em terras públicas e particulares), embora possuam ritos bem diferenciados: a criação de um projeto de assentamento se fundamenta em processo administrativo e é reconhecida por portaria do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA (INCRA, 2008)³⁷, ou seja, é bem mais simples que o processo de criação de UC, que deve ser fundamentado em estudo prévio, consulta pública e requer um decreto de criação (BRASIL, 2000)³⁸. Nesse sentido, quando focalizadas nas mesmas terras, a desapropriação para a Reforma Agrária acaba sendo instituída, em detrimento da desapropriação para criação de uma UC. Tanto que da área total desapropriada pelo INCRA em todo o país, nos anos de 1997 a 1999, apenas 21% eram terras de uso agrícola antes da ocupação; 25% eram reservados para áreas de proteção permanente, reserva legal, ou considerados impróprios para o uso agrícola; e 54% eram tidas como terras não aproveitadas (TEÓFILO e GARCIA, 2003: 22), onde se incluem os remanescentes florestais que não se

³⁶ Silva (2002: 807 - 808) ressalta que a regularização fundiária em UC embora detenha alguma semelhança com a Reforma Agrária, tendo em vista que ambas buscam implementar metas políticas e jurídicas por meio de múltiplos instrumentos legais, com ela não se confunde.

³⁷ Artigos 2º e 5º, caput, da Norma de Execução INCRA n.º. 69/2008 (INCRA, 2008).

³⁸ Artigo 2º, caput e §2º, da Lei n. 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

enquadram na faixa legal de APP e RL; ou seja, os 25% de reservados para APP e RL, além dos 54% de terras não aproveitadas, poderiam ter sido objeto de criação de UCs.

Em conformidade com esse pensamento, Graf e Oréfice (2002: 804) enumeram como alguns focos de problemas para a constituição de áreas protegidas: a expansão agrícola e a pressão sobre a utilização de áreas florestadas para fins de reforma agrária. Nesse sentido Olmos *et. al.* (2007: 2 - 6) afirmam que a destruição de ambientes naturais é a marca registrada da ocupação de terras, seja pelo agronegócio, ou seja, pela reforma agrária, e destacam alguns exemplos: (i) entre 2002 e 2004, 66% dos assentamentos foram criados na Amazônia Legal, em terras da União; e (ii) na Mata Atlântica, apesar de estar reduzida a algo em torno de 7% da sua área original nacional, os assentamentos continuam a ser estabelecidos em remanescentes florestais, como na REBIO de Una/BA e na RPPN Cafindó/ES.

Reitera-se, portanto, que o objeto desse estudo é a regularização fundiária em unidades de conservação, e não se pretende abordar a vertente da regularização fundiária para a reforma agrária, que possui procedimentos e objetivos distintos.

A efetiva implantação de uma UC, seja de proteção integral, ou de uso sustentável, precisa necessariamente passar pela ordenação dos direitos e deveres dos titulares da posse e propriedade das terras integrantes da referida UC. Caso esta requeira posse e domínio público para as suas terras, a área que for particular deve, em regra, ser desapropriada³⁹; caso a posse e o domínio possam ser mistos (público e particular), serão conciliados, limitados e regulamentados os usos permitidos⁴⁰ (GRAF e ORÉFICE, 2002: 803).

Assim, a regularização fundiária de unidades de conservação implica não só no estudo da forma de consolidação do domínio público ou privado, mas nos limites do uso do recurso natural por parte dos proprietários da área e, também, das populações tradicionais (ROCHA, 2002b: 812). Para alcançar seus objetivos, parte-se da utilização de instrumentos jurídicos tais como a desapropriação, a desocupação e o reassentamento.

A regularização fundiária em unidades de conservação, no entender de Azevedo (2002a: 805 - 806), deve ser entendida não como um procedimento, mas como um fim a ser alcançado, ou seja, como a composição dos conflitos, em esfera patrimonial, gerados pela incidência de restrições, de limitações e até de perda do direito de propriedade, decorrentes da criação de uma unidade de conservação. Tendo em vista que ao ato de império do Estado,

³⁹ Artigos 9º, §1º; 10, §1º; 11, §1º; 17, §1º; 18, §1º; 19, §1º; 20, §2º; da Lei nº. 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

⁴⁰ Artigos 12, §1º; 13, §1º; 15, §2º; 16, §2º; 21, *caput* e §2º; da Lei nº. 9.985/2000 (BRASIL, 2000).

fundamentado no interesse público, que consiste na criação de uma UC, corresponde uma expectativa de direito a um processo justo e a uma compensação econômica.

Em contrapartida, Rocha (2002b: 811) trata da regularização fundiária *“como o processo através do qual se define a titularidade do domínio de uma área, no que tange às Unidades de Conservação”*.

Na mesma direção Vieira *et. al.* (2008: 2) assevera que *“o processo de regularização fundiária refere-se à emissão de novos registros imobiliários das áreas remanescentes das parcelas através de um processo judicial e das indenizações das áreas ocupadas pela Unidade de Conservação”*.

Silva (2002: 807) afirma que a regularização fundiária não é um instituto jurídico, mas sim uma política pública que visa legalizar a propriedade e a posse do solo.

Ainda, para Sebastião Azevedo (2002b: 37), a regularização fundiária no plano ambiental consiste *“na solução de situações dominiais e possessórias não no sentido de reconhecê-las e mantê-las intocáveis, como acontece no Direito Agrário, mas com o objetivo de incorporar as terras ocupadas a justo título ou não ao patrimônio do órgão gestor da Unidade de Conservação”*.

Para o atual estudo, a regularização fundiária em unidades de conservação é um fim a ser alcançado, com a transferência de domínio das terras de uma UC para o ente responsável e/ou para a delimitação das possibilidades de uso dessas terras, por meio de um processo de construção de políticas públicas e com o auxílio de instrumentos jurídicos vigentes.

Nesse contexto, o problema de regularização fundiária em unidades de conservação se inicia já na adoção do sistema de áreas protegidas nacional, que importou o sistema norte americano. Todavia, nos Estados Unidos da América, a população nativa já havia sido praticamente extinta quando do início da criação de áreas protegidas, como o Parque Nacional de *Yellowstone*, enquanto no Brasil, a maior parte das UCs é instituída em locais onde existe população residente, seja ela indígena, tradicional ou não (VALLEJO, 2003: 79).

Ao ser importado irrestritamente o pensamento dos conservacionistas norte americanos de que todos os grupos sociais são iguais e de que se deve manter a natureza resguardada de seus impactos negativos (VALLEJO, 2003: 79) ocasionou-se problema em toda a América do Sul, tendo em vista que, segundo Brito (2003: 102), apenas 14,1% dos parques sul americanos podem ser considerados totalmente inabitados, o que significa dizer que 85,9% enfrentam problemas de ocupação humana e uso dos recursos naturais, em caráter temporário ou permanente.

No Brasil, aproximadamente 36% das unidades de conservação de uso indireto são ocupadas, em geral por populações tradicionais, sendo: 51% dos Parques Nacionais, 26% das reservas biológicas, e 28% das estações ecológicas (LEUZINGER, 2002: 809).

Embora o SNUC tenha tratado da permanência de populações indígenas e tradicionais em algumas das categorias de UCs que necessitam de posse e domínio público de suas terras⁴¹, esse não é caso para os Parques Nacionais. Nesse caso as populações tradicionais⁴² existentes devem ser indenizadas e realocadas em outro lugar, que não prejudique o seu modo de vida⁴³ (BRASIL, 2000).

De uma forma geral, as UCs apresentam um mosaico patrimonial que se forma de parcelas de: (i) propriedade do Estado, algumas ocupadas por posseiros; (ii) propriedade de particulares, algumas com domínio indefinido e documentação insuficiente; (iii) de terras devolutas ou terra de ninguém, algumas ocupadas por posseiros (GUATURA *et. al.*, 1996: 07).

Waldemar Pires Dantas (entrevistado em 20/10/2008) também relata a heterogeneidade da “malha fundiária” nacional listando a existência de terras particulares, da União, acrescidas de terrenos de marinha, estaduais e posses sem titulação dentro das unidades de conservação nacionais.

Como exemplo, os três primeiros parques nacionais do Brasil (Itatiaia, Serra dos Órgãos e Iguaçu) foram implantados nas regiões mais povoadas e, conseqüentemente, potencialmente mais sujeitas às intervenções, pressões e dificuldades quanto ao domínio público da terra, seja pelo grau de ocupação, seja pelo alto preço dos imóveis (ROCHA, 2002a: 50).

Embora André Silva Ilha (entrevistado em 25/05/2009a) afirme que a regularização fundiária é um dos alicerces para a gestão de qualquer UC, seja ela Municipal, Estadual ou Federal; Leuzinger (2002: 809) assegura que a situação fundiária da maior parte das UCs do Brasil está longe de ser regularizada.

⁴¹Floresta Nacional (art. 17), Reserva Extrativista (art. 18) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (art. 20) (BRASIL, 2000).

⁴² Embora os conflitos gerados pela existência de populações tradicionais não sejam tratados neste trabalho, observa-se que para aprofundamento desse tema deve ser analisado o Decreto 6.040/2007, que tem como objetivo “*solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável*” (BRASIL, 2007b).

⁴³ Art. 42 da Lei do SNUC (BRASIL, 2000) e capítulo IX do Decreto n.º.4.340/2002 (BRASIL, 2002b).

No mesmo sentido, Guilherme Estrada Rodrigues (entrevistado em 04/06/2009), consultor jurídico do Ministério do Meio Ambiente, é incisivo ao afirmar que as unidades de conservações federais somam 70 milhões de hectares, e que nenhuma está regularizada.

Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/05/2009) também compartilha deste entendimento quando assegura que não existe UC nacional 100% regularizada, pois todas precisam um pouco da Regularização Fundiária *lato sensu*. O entrevistado exemplifica que o Parque Nacional da Tijuca teve toda a terra comprada por Dom Pedro II para a proteção dos mananciais do Rio de Janeiro, ainda na época do império; mas até hoje não tem documentação, e, portanto, necessita de regularização fundiária. Tais dificuldades podem ser evidenciadas através do quadro 8, que trata da situação fundiária dos PARNAs brasileiros.

QUADRO 8: Situação Fundiária dos Parques Nacionais Brasileiros

Parque Nacional	Área (ha)	Ano de Criação	Estado	Situação Fundiária
1- Amazônia	945.851	1974	AM/PA	Parcialmente Reg.
2- Cavernas do Peruaçu	56.649	1999	MG	Não Regularizada
3- Chapada Diamantia	152.575	1985	BA	Não Regularizada
4- Chapada dos Guimarães	32.776	1989	MT	Não Regularizada
5- Chapada dos Veadeiros	65.038	1972	GO	Não Regularizada
6- Lagoa do Peixe	33.248	1986	RS	Não Regularizada
7- Serra da Bocaina	97.953	1971	RJ/SP	Parcialmente Reg.
8- Serra da Bodoguena	77.232	2000	MS	Não Regularizada
9- Serra da Canastra	198.380	1972	MG	Não Regularizada
10- Serra da Capivara	92.228	1979	PI	Não Regularizada
11- Serra do Cipó	31.733	1987	MG	Parcialmente Reg.
12- Serra da Cutia	284.910	2001	RO	Parcialmente Reg.
13- Serra das Confusões	526.106	1998	PI	Não Regularizada
14- Serra do Divisor	840.955	1989	AC	Não Regularizada
15- Serra do Itajaí	57.475	2006	SC	Não Regularizada
16- Serra do Prado	447.342	2005	PA	Parcialmente Reg.
17- Serra dos Órgãos	10.527	1939	RJ	Não Regularizada
18- Serra Geral	17.333	1992	RS	Não Regularizada
19- Tijuca	3.972	1972	RJ	Parcialmente Reg.
20- Araucárias	12.841	2005	SC	Sem informação
21- Emas	133.064	1972	MS/GO	Não Regularizadas
22- Nascentes do rio Parnaíba	733.162	2002	MA/PI/BA	Sem informação
23 –Sempre vivas	124.555	2002	MG	Não Regularizada
24- Aparados da Serra	13.082	1972	SC/RS	Parcialmente Reg.
25- Brasília	31.895	1961	DF	Parcialmente Reg.
26- Caparaó	31.853	1997	MG	Não Regularizada
27- Ilha Grande	108.166	1997	PR	Parcialmente Reg.
28- Itatiaia	28.155	1937	RJ	Parcialmente Reg.
29- Jericoacoara	6.295	2002	CE	Não Regularizada
30- Picaás Novos	711.468	1979	RO	Parcialmente Reg.
31- Saint-Hilaire/Lange	25.161	2001	PR	Não Regularizada
32- São Joaquim	42.837	1961	SC	Não Regularizada

33- Sete Cidades	6.331	1961	PI	Não Regularizada
34- Ubajara	6.299	1973	CE	Não Regularizada
35- Araguaia	557.708	1959	TO	Não Regularizada
36- Cabo Orange	442.437	1980	AP	Parcialmente Reg.
37- Catibau	62.554	2002	PE	Sem informação
38- Descobrimento	21.213	1999	BA	Não Regularizada
39- Iguaçu	169.765	1939	PR	Parcialmente Reg.
40- Jamanxim	859.722	2006	PA	Sem informação
41- Jaú	2.377.889	1980	AM	Não Regularizada
42- Juruena	1.957.000	2008	MT	Sem informação
43- Monte Pascoal	22.383	2000	BA	Não Regularizada
44- Monte Roraima	117.147	1989	RR	Não Regularizada
45- Pantanal Matogrossense	136.028	1981	MT	Não Regularizada
46- Pau Brasil	11.590	1999	BA	Não Regularizada
47- Pico da Neblina	2.260.344	1979	AM	Não Regularizada
48- Rio Novo	537.757	2006	PA	Sem informação
49- Superagui	33.855	1989	PR	Não Regularizada
50- Campos Amazônicos	880.000	2006	RO/MT	Sem informação
51- Campos Gerais	3.151	2006	PR	Sem informação
52- Lençóis Maranhenses	147.222	1981	MT	Não Regularizada
53- Pontões Capixabas	17.496	2002	ES	Não Regularizada
54- Grande Sertão Veredas	231.668	2004	MG	Parcialmente Reg.
55- Marinho Fernando de Noronha	11.270	1988	PE	Não Regularizada
56- Marinho de Abrolhos	68.881	1983	BA	Parcialmente Reg.
57- Montanhas do Tumucumaque	3.882.120	2002	AP	Parcialmente Reg.
58- Restinga de Jurubatiba	14.838	1998	RJ	Não Regularizada
59- Serra de Itabaiana	685	2005	SE	Sem informação
60- Serra da Mocidade	377.937	1998	AM/RR	Parcialmente Reg.
61- Viruá	215.917	1998	RR	Parcialmente Reg.
62- Anavilhanas	350.018	2008	AM	Sem Informação
63- Mapinguari	1.572.422	2008	AM	Sem Informação
64- Nascentes do Lago Jari	812.141	2008	AM	Sem Informação

Fonte: Elaboração Própria (dados: IBAMA, 2009a; ICMBIO, 2009a).

Observa-se que dos 64 PARNAs listados nenhum apresenta a situação fundiária como resolvida, e 34 (53%) apresentam a questão fundiária não regularizada. Destaca-se ainda, que 12 dos parques criados nos últimos anos não apresentam sequer informação sobre a questão fundiária, o que provavelmente retrata a falta de prioridade em trabalhá-la.

Em um levantamento fundiário dos Parques Nacionais do Brasil, produzido por Rocha (2002a: 62 - 63), constatou-se que os dados apresentados pelos órgãos responsáveis pela administração dos parques são insuficientes para permitir um diagnóstico preciso da situação e, além disso, são pouco confiáveis, visto ser possível que informações numéricas abonadoras mascarem a existência de situações irregulares, só conhecidas localmente ou, nem mesmo conhecidas à época do levantamento. O mesmo autor complementa que

“64% dos parques possuem problemas fundiários admitidos pelo IBAMA. Mais da metade dos parques nacionais sequer teve sua área demarcada e um levantamento fundiário realizado. Só essas informações são suficientes para deixar claro ser preciso relativizar os números fornecidos, que prejudicam a credibilidade dos dados disponibilizados” (ROCHA, 2002a: 62 - 63).

Com o mesmo senso crítico deve ser feita a análise da situação fundiária das unidades de conservação federais de proteção integral no Estado do Rio de Janeiro (Quadro 9).

QUADRO 9: Situação Fundiária das UCPIs Federais no Estado do Rio de Janeiro.

Unidades de Conservação	(%) Regularização Fundiária
RESEXMAR Arraial	100% Público
REBIO União	100% Rede Ferroviária Federal S.A.
PARNA Serra da Bocaina	31% terras públicas
PARNA Serra dos Órgãos	30% terras públicas
REBIO Poço das Antas	100% desapropriado
PARNA Itatiaia	33% terras públicas
PARNA Tijuca	80% terras públicas
REBIO Tinguá	95% regularizado
FLONA Mario Xavier	100% regularizada
EE Tamoios	100% público – entendimento SPU*
PARNA Restinga de Jurubatiba	0% regularizado
ARIE Floresta da Cicuta	100% Companhia Siderúrgica Nacional
EE Guanabara	Não

*Secretaria do Patrimônio da União

Fonte: Adaptado de IBAMA, 2009b.

Obs. Os casos regularizados podem possuir pendências.

No Estado do Rio de Janeiro observa-se que somente a Floresta Nacional Mário Xavier se encontra totalmente regularizada, observando-se que o fato das terras serem públicas não corresponde, necessariamente, ao fato de estarem regularizadas⁴⁴. Poucos são os casos tratados como regularizados, e segundo o próprio IBAMA (2009b), os casos regularizados podem possuir pendências, como falta de registro do imóvel em nome da União. Importante resalta que: se possuem pendências, as UCs não estão regularizadas.

⁴⁴ No caso de unidades de conservação na esfera federal, a posse e domínio da terra devem ser da União. Todavia, quando se faz menção a terras públicas, elas ainda podem ser dos Estados Federados ou terrenos de marinha – que embora pertencentes à União, necessitam de cessão de uso.

No que tange às UCs de responsabilidade estadual, no Estado do Rio de Janeiro, existem dezenove de proteção integral, dispostas no quadro 10, administradas pelo INEA, especificamente pela Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas.

No que se relaciona a questão fundiária dessas unidades, a responsabilidade é do Núcleo de Regularização Fundiária - NUREF, vinculado à Diretoria supracitada, cuja criação ocorreu por meio da Portaria IEF/RJ/PRE/ n°. 248, em 03 de setembro de 2008 (IEF, 2008b).

QUADRO 10: UCPIs Estaduais no Estado do Rio de Janeiro⁴⁵

Unidades de Conservação	Área da Unidade	Ato de Criação
PE do Desengano	22.400 ha	Dec. Est. n. 250/1970
PE dos Três Picos	46.600 ha	Dec. Est. n. 31.343/2002
PE da Pedra Branca	12.500 ha	Lei Est. n. 2.377/1974
PE Marinho do Aventureiro	1.312 milhas	Dec. Est. n. 15.983/1990
PE da Serra da Concórdia	961 ha	Dec. Est. n. 32.577 /2002
PE da Ilha Grande	12.052 ha	Dec. Est. n. 15.273/1971
PE da Serra da Tiririca	2.400 ha	Lei Est. n. 1.901/1991
PE do Cunhambebe	38.000 ha	Dec. Est. n. 41.358/2008
PE da Chacrinha	13,3 ha	Dec. "E" n. 2.853/1969
PE do Grajaú	55 ha	Dec. Est. n. 32.017/2002
REBIO e Arqueológica de Guaratiba	3.600 ha	Dec. Est. n. 7.549/1974
REBIO Estadual da Praia do Sul	3.600 ha	Dec. Est. n.4.972/1981
REBIO de Araras	2.131 ha	Res. SEAA* n. 59/1977
REBIO Ilha Grande	20.000 ha	Dec. Est. n. 9.728/1987
RESEC de Massambaba	1.680 ha	Dec. Est. n. 9.529-A/1986
RESEC de Jacarepiá	1.267 ha	Dec. Est. n. 9.529-B/1986
RESEC da Juatinga	8.000 ha	Dec. Est. n. 17.981/1992
EE Estadual de Guaxindiba	3.260 ha	Dec. Est. n. 32.576/2002
EE Estadual do Paraíso	4.920 ha	Dec. Est. n. 9.803/1987

Fonte: Elaboração Própria (dados: IRVING *et. al.*, 2008; INEA, 2009).

A criação do citado Núcleo foi de extrema importância. Segundo André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b), antes de sua criação, com exceção de uma tentativa que

⁴⁵ As Unidades de Conservação: Reserva Biológica da Ilha Grande, Reserva Biológica de Massambaba, e Reserva Biológica de Jacarepiá, não são mencionadas no Site oficial do INEA.

ocorreu no PED, não acontecia a regularização fundiária das UCPIs sob os cuidados do Estado do Rio de Janeiro.

Entende-se, então, que o processo de regularização fundiária nessas UCs é recente. O que é confirmado pela matéria “Regularização das Reservas tem início”, do *Jornal do Commercio*, edição de 24 de junho de 2008 (JORNAL DO COMMERCIO, 2008).

Esse começo tardio é o que justifica o informe dado por Simon (2008) de que nenhum dos parques estaduais do Rio de Janeiro tem sua situação fundiária resolvida.

Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009) informa, ainda, que não existe nenhum documento oficial do INEA que passe os dados reais da situação fundiária de cada uma das UCs estaduais. Contudo, tendo como fonte a mesma entrevistada, pode-se dizer que: (i) há informação de que a REBIO de Araras esteja em áreas públicas do Estado, entretanto, ainda busca-se a documentação para confirmar essa informação; (ii) o PE da Serra da Concórdia é uma área da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, uma área pública em contrato de comodato com prazo de 20 anos, mas ainda não verificou-se esse documento; (iii) o PE da Ilha Grande foi formado em áreas da antiga colônia penal e da colônia agrícola, ou seja, áreas da União que foram transferidas para o domínio do Estado; (iv) a Reserva Biologia e Arqueológica de Guaratiba é toda formada em terreno de marinha, pertencentes à União; (v) o PE dos Três Picos é todo de terras particulares; (v) especula-se que o PED tenha uma grande área de terras devolutas.

Ressalta-se que todos esses dados tratam apenas de titularidade de domínio, sem incluir posses que possam existir. De qualquer forma o INEA ainda precisa aferir todos os documentos existentes para certificar as informações (HELOISA BORTOLO BRANDÃO, entrevistada em 26/05/2009).

André Silva Ilha (entrevistado em 25/05/2009a), de forma complementar, afirma que no mês de abril deste ano (2009) foram obtidas as primeiras imissões provisórias de posse, todas no PE dos Três Picos, sendo duas casas perto da sede do parque e a Fazenda Vale dos Deuses, localizadas entre Teresópolis e Friburgo.

Atualmente o NUREF se concentra na Estação Ecológica de Guaxindiba, que preservou a Mata do Carvão (Mata de Tabuleiro). André Silva Ilha (entrevistado em 25/05/2009a) acredita que até o final de 2009 ter-se-á regularizado 80% da unidade, mantendo os outros 20% em processo de regularização por dificuldade documental.

Considerando o uso restritivo nestas categorias de UCs, e a sua criação em áreas onde há populações residentes, os problemas fundiários se constituem em tema chave para a gestão (BOTELHO *et. al*, 2007: 226).

Embora não existam dados oficiais sobre a regularização fundiária das UCPIs, fornecidos pelo NUREF, Sathler (2009) apresenta um levantamento preliminar da questão fundiária de 14 UCIPs do Estado do Rio de Janeiro (Quadro 11).

É importante frisar que os dados apresentados não se referem à porcentagem de terras que foi regularizada, apenas apresenta a estimativa da dominialidade destas. Informações estas que podem auxiliar na construção da malha fundiária da unidade ao se iniciar um processo de regularização.

QUADRO 11: Situação fundiária das UCPIs Estaduais do Estado do Rio de Janeiro

Unidades de Conservação	Situação Fundiária
PE do Desengano	80% terras privadas
PE da Ilha Grande	100% terras da União
PE Pedra Branca	30% terras privadas
PE Marinho do Aventureiro	Área Marítima
PE Serra da Tiririca	90% terras privadas
PE Três Picos	Não dimensionados
PE Serra da Concórdia	100% terras públicas
EE de Paraíso	20% terras privadas
EE de Gaxindiba	100% terras privadas
REBIO e Arqueológica de Guaratiba	20% terras privadas
REBIO Araras	100% terras públicas
REBIO Praia do Sul	100% terras da União
REBIO Ilha Grande	UC abstrata
RESEC Juatinga	15% terras privadas

Fonte: Elaboração Própria.

Todavia, da mesma forma do exposto anteriormente em relação aos dos fornecidos por Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009), o quadro 11 apenas trata de dominialidade, não faz referencia as possíveis posses e ocupações que possam existir.

Nesse sentido, Sathler (2009) destaca algumas situações: (i) a REBIO Araras possui a sua áreas relativamente consolidada desde que foi criada; (ii) o PE da Serra da Concórdia não possui população no seu interior, podendo ser considerado consolidado territorialmente; e (iii) as terras públicas da Estação Ecológica do Paraíso são pertencentes à Companhia de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro - CEDAE, necessitando de transferência de titularidade.

No contexto apresentado, a realidade de conflitos, dificuldades, despreparos e demora dos procedimentos de regularização fundiária nas unidades de conservação também representam um grande obstáculo à implantação e ao manejo das áreas naturais protegidas, no Brasil. Nesse sentido, Guatura *et. al.* (1996: 07) afirmam que “o patrimônio a conservar somente estará apto a sê-lo quando estiver, por inteiro, na posse indiscutida do Estado”.

Para melhor analisar a questão imprescindível se faz discorrer sobre o processo de regularização fundiária vigente.

5.1 Procedimento e Política da Regularização Fundiária em Unidades de Conservação

De uma maneira geral, o processo de regularização fundiária em unidades de conservação é o mesmo em todas as esferas de governo, pois se trata da transferência de domínio de uma determinada propriedade, constante no interior de uma UC, para o ente público correspondente.

Esta pode ocorrer por diversos institutos jurídicos, dentre os quais estão: a desapropriação de um bem particular para torná-lo público, a transferência de um bem público de uma esfera para a outra, a doação, a compra e venda, entre outros⁴⁶. Todavia, pode haver variações de procedimentos e na competência dos órgãos, que aceleram ou retardam o processo (WALDEMAR PIRES DANTAS, entrevistado em 20/10/2008).

Inicialmente é importante destacar que o procedimento de regularização fundiária em UC não se encontra previsto de forma completa em apenas um diploma legal, e nem mesmo em todos os diplomas que tratam do tema é possível obter a visão clara de suas etapas e minúcias. Dessa forma, o presente capítulo toma como necessário, para completar o “quebra-cabeça” iniciado com as peças fornecidas pela legislação, o recurso dos conhecimentos registrados pelos técnicos responsáveis pela sua execução, seja em roteiros (GUATURA *et al.*, 1996; BRANDÃO e BARCELLOS, 2009), guia (CARDOSO, 1998), ou por entrevistas

⁴⁶ De acordo com a Instrução Normativa do ICMBio nº. 02/2009, em seu art. 35, a transferência de domínio dar-se-á, preferencialmente, por escritura pública de desapropriação amigável (imóvel privado), ou de compra e venda (posse). Segundo o art. 42, da mesma norma, seguem os mesmos procedimentos as doações e outros instrumentos jurídicos cabíveis para a transferência de domínio (ICMBIO, 2009b). Por fim, conforme o disposto no art. 2º, §2º, do Decreto-Lei nº. 3.365/41 os bens de domínio dos Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios poderão ser desapropriados pela União, e o dos municípios pelos Estados, desde que o ato seja precedido de autorização legislativa (BRASIL, 1941).

pessoais: Waldemar Pires Dantas (entrevistado em 20/10/2008), Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/05/2009), Heloisa Bortolo Brandão e Alceo Magnanini (entrevistados em 26/05/2009).

No momento de criação de uma UC são delimitados os limites da mesma⁴⁷. A partir da delimitação, deve-se iniciar o processo de verificação da situação da propriedade e posse, ou seja, o processo de Regularização Fundiária. Esse processo é dividido em cinco etapas: “*demarcação, levantamento fundiário, vistoria, avaliação e aquisição de terras*” (IBAMA, 1999).

A demarcação se inicia com a determinação dos pontos geodésicos, que visam o enquadramento dos limites da UC ao Sistema Cartográfico Nacional e o controle dos erros inerentes ao processo de medição lineares e angulares realizadas em campo, e se finaliza com a colocação de marcos de concreto no perímetro da unidade (CARDOSO, 1998).

Nesta etapa, como em todo o processo de regularização fundiária, deverá ser empregado o Sistema de Posicionamento Global (GPS) para confirmar os dados e documentos levantados (CARDOSO, 1998). A importância do georreferenciamento aparece claramente no art. 10, V, da Instrução Normativa (IN) do ICMBio n°. 02/2009; e no art.5°, V, da Resolução SEA n°. 061/2008; que tratam dos documentos necessários para a instauração do processo de regularização fundiária em UCs federais e do Estado do Rio de Janeiro, respectivamente (ICMBIO, 2009b; SEA, 2008).

Em seguida, produz-se um diagnóstico da situação fundiária da área em estudo, o que é considerado por Guatura *et. al.* (1996: 09) como o primeiro passo para equacionar a questão fundiária das áreas protegidas. Para tanto, é necessária a formação de uma equipe multidisciplinar, com a presença de pelo menos dois setores do Estado, quais sejam: (i) o ambiental; e (ii) o jurídico, devidamente aparelhado por advogados especialistas em questões de terras. Sendo indispensável, para o êxito da operação, que a constituição dessa equipe seja consequência de um ato de vontade do Governo de priorizar e resolver a questão fundiária das áreas protegidas.

Segundo Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/07/2009), faz-se um levantamento prévio, que irá espacializar e mapear a quantidade de áreas públicas,

⁴⁷ De acordo com o Decreto Federal n°. 4.340/2002, em seu art. 2°, o ato de criação de uma unidade de conservação deve indicar: “I - a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração; II - a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável; III - a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e IV - as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas” (BRASIL, 2002b – destacou-se).

particulares, ocupações e terras que não apresentam proprietários⁴⁸. Este “esboço” do mosaico fundiário da UC, que será aprofundado por uma pesquisa cartorial, possibilita ter uma noção de quais os instrumentos jurídicos serão necessários para a sua regularização.

No caso de UCs que requeiram posse e domínio público de suas terras, será necessário, após o Decreto de criação, um Decreto expropriatório que declare aquelas terras de utilidade pública ou de interesse social para fins de desapropriação⁴⁹.

A partir dessa declaração, pelo menos no que se refere ao Estado do Rio de Janeiro, serão imediatamente iniciadas as medidas cabíveis para efetivar a desapropriação, seja ela judicial ou extrajudicial⁵⁰ (SEA, 2008).

Nesse contexto, de suma importância é a pesquisa cartorial, etapa na qual se possibilita a identificação real da dominialidade das terras em questão, e consiste no levantamento da cadeia sucessória dos imóveis visando identificar/conhecer a situação real da totalidade das ocupações sobre alegações de posse ou propriedades dos imóveis, por meio da análise das certidões solicitadas aos cartórios de registro, bem como das terras consideradas devolutas (CARDOSO, 1998).

A composição desse trabalho deve obrigatoriamente contar com um componente de levantamento da legislação pertinente e outro de formulação de um quadro preciso dos envolvidos na questão patrimonial da UC sob análise. Sendo indispensável o desenvolvimento de uma base cartográfica adequada às informações cadastrais obtidas pela coleta; e pesquisa de campo para levantar os dados sócio-econômico, ecológico e fundiário (ROCHA, 2002a: 103).

Conforme o exposto por Vieira *et. al.* (2008: 2) é necessária ainda busca dos documentos legais que garantem o domínio ou posse de cada parcela nos Cartórios de Registros de Imóveis, no INCRA, no setor de cadastro da Prefeitura e na Secretaria do Patrimônio da União (terreno de marinha – concessão para ocupação), sem esquecer o levantamento topográfico cadastral, que envolva também todas as parcelas imobiliárias confrontantes com a UC, para delimitar as propriedades de entorno e suas atividades.

Waldemar Pires Dantas (entrevistado em 20/10/2008) enfatiza a complexidade dessa primeira etapa de trabalho, não só pela heterogeneidade da malha fundiária nacional, pela

⁴⁸ Terras que se suspeita ser propriedade privada, mas que não aparece ninguém para reivindicá-las. Situação muito comum no Brasil (LEONARDO GOMES DA ROCHA, entrevistado em 27/07/2009).

⁴⁹ Em caráter geral, as desapropriações seguem a legislação federal vigente, ou seja, o Decreto-Lei n°. 3.365/41 (Desapropriação por utilidade pública), e a Lei n°. 4.132/1962 (Desapropriação por interesse social).

⁵⁰ Art.1° da Resolução SEA n°. 061/2008.

dificuldade do levantamento documental das áreas, mas também porque todo esse levantamento deve ser georreferenciado, para dar veracidade e confirmar quais as propriedades realmente estão no interior da unidade.

Após o levantamento de todas as parcelas imobiliárias e de posse do levantamento das escrituras (ou documentos correspondentes), faz-se o estudo detalhado de cada parcela territorial imobiliária da área realmente ocupada e da área constante no registro de imóvel. De forma a obter área remanescente dessas parcelas e a área ocupada pela criação da UC, definidas a partir dos alinhamentos que formam o polígono que define o seu limite (VIEIRA *et. al.*, 2008: 2).

A partir do levantamento da malha fundiária é elaborado um laudo fundiário individual⁵¹ onde deve estar especificado o total de títulos que compõe o imóvel e quais são os registros, tudo em uma lista discriminada “*dos títulos e dados do seu registro, a área registrada, a área calculada a partir dos dados de campo e a área que incide sobre os limites da unidade de conservação*”. E em anexo, cópia de todos os títulos (escrituras) e de seus registros correspondentes, quando existirem (CARDOSO, 1998).

Esses estudos técnicos e jurídicos individuais encaminharão propostas de aquisição de parte do patrimônio imobiliário que não seja de domínio do Estado, provocando iniciativas administrativas ou judiciais, quais sejam: (i) as ações discriminatórias⁵² – quando o domínio da terra for indefinido ou se tratar de terras devolutas – e (ii) as ações desapropriatórias – quando as terras forem de domínio particular (GUATURA *et. al.*, 1996: 09-10).

Para a instrução de qualquer um dos processos, discriminatório ou de desapropriação, seja na esfera administrativa ou judicial, é imprescindível o atendimento de alguns requisitos específicos de cada ação.

⁵¹ De acordo com o art. 7º, da IN do ICMBio nº. 02/2009, cada processo de desapropriação terá por objeto um único imóvel, sendo instaurado em nome do proprietário ou ocupante deste. Podendo, em caráter excepcional, ser instruído “*um único processo para o imóvel rural constituído por glebas com matrículas distintas desde que as áreas sejam contíguas e pertencentes a um único proprietário ou condomínio*” (ICMBIO, 2009b). Em relação ao processo discriminatório, os artigos 5ºs, das Leis Federal nº. 6.383/1976 e Estadual nº. 508/1981, asseguram que as documentações dos interessados serão processadas em separado (BRASIL, 1976; RIO DE JANEIRO, 1981).

⁵² Disciplinadas, em esfera federal, pela Lei Federal nº. 6.383/1976 que dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas da união e pela Lei Federal nº. 6.015/1973, alterada pela Lei Federal nº. 6.216/1975, que dispõe sobre os registros públicos (BRASIL, 1976; BRASIL, 1973; BRASIL, 1975). Na esfera do Estado do Rio de Janeiro as ações discriminatórias são disciplinadas também pela Lei Estadual nº. 508/1981 (RIO DE JANEIRO, 1981).

O processo discriminatório tanto na esfera federal, quanto na esfera do Estado do Rio de Janeiro, deve ser instruído com o memorial descritivo da área em questão⁵³. Importante ressaltar que independentemente do processo ser administrativo ou judicial⁵⁴ o requisito de instrução é o mesmo (BRASIL, 1976; RIO DE JANEIRO, 1981).

No caso do processo de desapropriação judicial⁵⁵, os requisitos encontram-se, de forma geral, no artigo 13 do Decreto-Lei n.º 3.365/1941 que dispõe sobre a petição inicial, que deverá ser instruída com um exemplar do contrato, ou jornal oficial que houver publicado o decreto expropriatório (podendo ser cópia autenticada dos mesmos), além da planta ou descrição dos bens e suas confrontações (BRASIL, 1941); e, de forma específica no artigo 36, § 1º da IN n.º 02/2009 (ICMBIO, 2009b). Em relação ao processo de desapropriação administrativo, ou extrajudicial, as esferas Federal e do Estado do Rio de Janeiro diferem, e, portanto, tratar-se-á em momento oportuno.

Constituído o processo, deverá ser realizada, em caráter obrigatório, o quanto antes, a vistoria para a identificação dos imóveis e demais diligências que se façam necessárias (BRASIL, 1976; RIO DE JANEIRO, 1981).

Após a instrução dos processos e a vistoria, passa-se para a etapa probatória, onde se avalia a legitimidade jurídica da documentação levantada, bem como a cadeia dominial da propriedade; para que se assegure quem é o real proprietário do imóvel (WALDEMAR PIRES DANTAS, entrevistado em 20/10/2008).

Cumpridas as etapas de demarcação, levantamento fundiário e vistoria, com a devida comprovação da cadeia dominial do imóvel, o processo deve ser analisado juridicamente pela

⁵³ De acordo com os artigos 3ºs das Leis Federal n.º 6.383/1976 e Estadual n.º 508/1981 o memorial descritivo deve conter: “*I- o perímetro com suas características e confinância, certa ou aproximada, aproveitando, em princípio, os acidentes naturais; II- a indicação de registro da transcrição das propriedades; III- o rol de ocupações conhecidas; IV- o esboço circunstanciado da gleba a ser discriminada ou seu levantamento aerofotogramétrico; V- outras informações de interesse.*” (BRASIL, 1976; RIO DE JANEIRO, 1981).

⁵⁴ Processo Administrativo: artigos 3ºs das Leis Federal n.º 6.383/1976 e Estadual n.º 508/1981. Processo judicial: art. 20, § 1º da Lei Federal n.º 6.383/1976 e art. 20 da Lei Estadual n.º 508/1981.

⁵⁵ Não existe uma legislação completa específica que trate da regularização fundiária em UCs (portanto, devem ser utilizados os fundamentos legais nacionais gerais, quais sejam: Decreto-Lei n.º 3.365/41, que dispõe sobre os casos de desapropriação por utilidade pública; Lei n.º 4.132/62, que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.), diferente do que acontece na desapropriação para a reforma agrária, regulada pela Lei n.º 8.629/93 (que dispõe sobre a desapropriação rural para a reforma agrária) e pela Lei Complementar n.º 76/93 (que dispõe sobre o procedimento contraditório especial para o processo de desapropriação para fins de reforma agrária) (BRASIL, 1941; BRASIL, 1962; BRASIL, 1993a; BRASIL, 1993b).

Procuradoria competente, que, emitindo parecer favorável, possibilitará o início da avaliação do bem⁵⁶ (ICMBIO, 2009b).

A metodologia utilizada para proceder a avaliação da desapropriação, por motivo da preservação da biodiversidade, era, na esfera federal, integralmente a mesma utilizada pelo INCRA (WALDEMAR PIRES DANTAS, entrevistado em 20/10/2008), visto que ICMBio, até setembro de 2009, ainda não possuía metodologia própria. Todavia, com o advento da IN n.º. 02/2009, encontra-se algumas diretrizes para a avaliação, além do compromisso (art. 40) de elaborar um manual de terras e benfeitorias com base nas normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT⁵⁷ aplicáveis a matéria, e, subsidiariamente, às normas de outros entes federais que lidem com avaliação de imóveis rurais (ICMBIO, 2009b).

Em seguida do procedimento avaliatório é aberto prazo para que o expropriado se manifeste sobre o valor do imóvel; em caso de acordo é efetuado o pagamento e realizada a transferência de domínio, caso contrário será proposta a ação judicial competente⁵⁸ (ICMBIO, 2009b; SEA, 2008).

Destaca-se que, de acordo com o art. 4º, parágrafo único, da IN n.º. 02/2009, as etapas poderão ter sua ordem de observância alterada em razão do princípio da eficiência e em prol da razoabilidade e da racionalidade no emprego dos recursos públicos (ICMBIO, 2009b).

Pela complexidade da fase inicial de regularização, Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/05/2009) sugere que as unidades de conservação sejam regularizadas por setores, de forma a facilitar o processo. A título de exemplo, o ICMBio iniciou, no final de 2008, o levantamento da malha fundiária das áreas consideradas prioritárias no PARNA de Jurubatiba. Áreas essas definidas pelo plano de manejo da unidade (WALDEMAR PIRES DANTAS, entrevistado em 20/10/2008).

Em seguida buscar-se-á a consolidação patrimonial das áreas abrangidas pela UC para que todas figurem com um único registro como propriedade do ente federativo correspondente. Essa consolidação acontece com a transferência de domínio dos bens particulares, ou públicos de outras esferas de governo, para o ente público responsável pela UC em questão, após a desapropriação, a doação, a compra e venda, a desocupação, ou outro instrumento jurídico apropriado.

⁵⁶ Artigos 17, 18 e 19 da Instrução Normativa do ICMBio n.º. 02/2009.

⁵⁷ Atualmente existe a Norma Brasileira - NBR 14653-3, de avaliação de imóveis rurais (ABNT, 2004) e a NBR 14653-6, de avaliação de bens de recursos naturais e ambientais (ABNT, 2008). Ambas já utilizadas na metodologia do INCRA.

⁵⁸ A esse respeito artigos 31 a 36 da IN do ICMBio n.º. 02/2009 e artigo 6º da Resolução SEA n.º 061/2008.

Finalmente, quando se termina o processo, conclui-se a demarcação física da UC, com marcos de concreto georreferenciados em toda a perimetral da unidade para fechar o polígono formador da UC (WALDEMAR PIRES DANTAS, entrevistado em 20/10/2008).

5.1.1 Esfera Federal

Na Esfera Federal, a responsabilidade pelo processo de regularização fundiária era, até 2007, do IBAMA que, em 16 de outubro de 1998, instituiu a Instrução Normativa n°. 02, destinada a estabelecer e uniformizar o procedimento administrativo acerca do processo de identificação, criação e regularização fundiária de unidades de conservação (IBAMA, 1998).

Em 1999 o IBAMA produziu um documento intitulado “*Metodologia para o Levantamento Fundiário*” com o objetivo, mais uma vez, de padronizar o processo de regularização fundiária para a aquisição ou desapropriação de terras (ROCHA, 2002a: 115).

Em 2003, o mesmo Instituto, fundamentado na Constituição Federal de 1988 e levando em consideração as Leis n^{os} 9.985/ 2000 e 4.132/1962, o Decreto-Lei n°. 3.365/1941, a Medida Provisória n°. 2.183-56/2001, e o Decreto n°. 4.340/2002, publicou a Instrução Normativa n°. 09/2003 que era utilizada integralmente para efetuar a regularização fundiária das UCs de sua competência até setembro de 2009 (IBAMA, 2003).

Dentre as disposições sobre o procedimento cabível para regularizar a questão fundiária adotados pela IN do IBAMA n°. 09/2003, deve-se ressaltar a lista exemplificativa, no art. 2º, dos requisitos para a regularização fundiária de UCs federais, quais sejam:

“I - a definição da unidade de conservação a ser regularizada pela Diretoria responsável pela sua gestão;

II - o ato administrativo declaratório de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação, quando for o caso;

III - a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, os previstos no art. 36 da Lei n° 9.985, de 2000, e os de outra natureza;

IV - a prova inequívoca da autenticidade e da legitimidade do título de propriedade ostentado e da boa-fé da ocupação e das benfeitorias edificadas, quando se tratar de domínio privado e de posse reivindicados nas unidades de conservação; e

V - a fixação da justa indenização que reflita o preço de mercado no momento da efetiva indenização, fundada em critérios técnicos a serem definidos em normas internas editadas por esta Autarquia” (IBAMA, 2003).

Atualmente, segundo Waldemar Pires Dantas (entrevistado em 20/10/2008), a responsabilidade desse processo é do ICMBio, que ainda está se organizando, conta com poucos funcionários especializados na questão e que tem de abranger todo o território nacional.

A escassez de pessoal agrava um problema institucional, que se apresenta na fase de comprovação de legitimidade jurídica dos documentos apresentados no processo de regularização fundiária, visto que a estrutura jurídica do órgão ambiental não é voltada para esse fim e sim ao procedimento do Instituto como um todo, ou seja, o mesmo procurador que cuida da regularização também trata de todas as outras questões administrativas, no Brasil inteiro. Para se ter uma noção desse trabalho, só as UCs do grupo de proteção integral são 140 ou 150 no Brasil (WALDEMAR PIRES DANTAS, entrevistado em 20/10/2008).

Em 3 de setembro de 2009, o ICMBio, publicou a IN n°. 02, que regula os procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados em unidades de conservação federais de domínio público (ICMBIO, 2009b). A qual em seu art. 4° dispõe que

“Os procedimentos a que se refere esta Instrução Normativa obedecerão às seguintes etapas:

I - instauração e instrução do processo;

II - análises técnica e jurídica;

III - avaliação;

IV - indenização administrativa ou proposição de ação judicial” (ICMBIO, 2009b).

Tal Instrução Normativa entrou em vigor na data de sua publicação e revogou todas as disposições em contrário (ICMBIO, 2009b). Nesse contexto vale ressaltar que a IN do ICMBio n°. 02/2009 não revoga expressamente a IN do IBAMA n°. 09/2003, esta permanece em vigor naquilo que não contrarie a Instrução Normativa mais recente. Todavia, são poucos os dispositivos que não são abrangidos pela nova normativa, dentre os quais se destaca o art. 2° supracitado.

Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/05/2009), em relação à legitimação documental, afirma que existe um problema de rigorosidade da legislação. No Brasil foi adotada a comprovação da cadeia dominial até a origem, o que significa ter documentos encadeados até o momento em que a referida terra se destacou do domínio público, em alguns casos isso significava comprovar desde o regime de sesmarias.

Todavia, com a Publicação na IN n°. 02/2009, a necessidade de comprovação da cadeia dominial passa a ser de trinta anos (ICMBIO, 2009b). Nesse sentido são elencados, no art. 10, em oito incisos, os documentos necessários para o processo administrativo da desapropriação de imóvel de domínio privado, *in verbis*:

I - cópia da carteira de identidade e do Cadastro de Pessoa Física - CPF junto à Secretaria da Receita Federal do proprietário do imóvel, se pessoa natural;

II - ato constitutivo, estatuto ou contrato social, devidamente registrados e atualizados, e comprovação da existência de poderes de representação, em se tratando de pessoa jurídica de direito privado;

III - certidão de inteiro teor que comprove a existência de cadeia dominial trintenária ininterrupta ou com prazo inferior a trinta anos, quando iniciada por título expedido pelo Poder Público ou oriundo de decisão judicial, transitada em julgado, relativa à titularidade do domínio;

IV - Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR atualizado;

V - planta georreferenciada do imóvel e memorial descritivo, obedecidos os níveis de precisão adotados pelo INCRA, assinados por profissional habilitado, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART;

VI - certidões comprobatórias da inexistência de ônus, gravames e ações reais e pessoais reipersecutórias sobre o imóvel;

VII - Certidão Negativa de Débitos de Imóvel Rural emitida pela Receita Federal do Brasil pela Internet ou por meio de suas unidades;

VIII - comprovação da inexistência de débitos perante o ICMBio, sendo aceita declaração emitida pelo IBAMA, inclusive por meio eletrônico, até que o ICMBio possua sistema de controle próprio” (ICMBIO, 2009b – grifou-se).

De acordo com Daniel Otaviano de Melo Ribeiro, procurador chefe do ICMBio, esse rol de documentos, mais simples do que os antes exigidos, para se proceder à indenização, reacende a esperança para os proprietários que ainda não foram contemplados com a indenização (LIMA, 2009).

Imprescindível destacar, no entanto, que em seu artigo 13, da IN n°. 02/2009 ainda prevê quatro situações em que a comprovação da cadeia dominial será necessária até a origem, quais sejam: (i) quando for constatada a existência de ação judicial ou requerimento administrativo que objetive a anulação da matrícula do imóvel ou a desconstituição do título de domínio ostentado pelo interessado; (ii) quando o imóvel estiver matriculado em Registro

Imobiliário, objeto de intervenção pela respectiva Corregedoria de Justiça; (iii) quando forem constatados fortes indícios de nulidade na matrícula ou no registro do imóvel; e (iv) quando houver disputa judicial entre um ou mais interessados sobre o imóvel objeto da indenização (ICMBIO, 2009b).

Esse artigo, embora necessário para a comprovação segura do proprietário, pode abrir uma brecha para que os processos administrativos de desapropriação não ocorram sempre com a celeridade desejada. Nesse ponto vale observar com que frequência as exceções ocorrem para que não acabem por inviabilizar a simplificação da comprovação da cadeia dominial.

Atualmente, prevalecem as dificuldades existentes, tanto administrativas, quanto legislativas – tendo em vista que a IN n.º. 02/2009 acaba de nascer e não existem dados se sua aplicação influencia na morosidade do processo. Tal afirmação pode ser observada com a evolução da regularização fundiária dos PARNAs do Rio de Janeiro nos últimos oito anos (Quadro 12).

QUADRO 12: Regularização Fundiária nos Parques Nacionais do Rio de Janeiro em 2001 e 2009*

Parque Nacional	Regularização Fundiária em 2001	Regularização Fundiária em 2009
Itatiaia	33%	33%
Serra dos Órgãos	30%	30%
Serra da Bocaina	8%	31%
Tijuca	78%	80%
Jurubatiba	0%	0%

dados de 27 de maio de 2009

Fonte: Elaboração Própria (dados ROCHA, 2002a; IBAMA, 2009b).

Nota-se que apenas o PARNA da Tijuca (2%) e o PARNA da Serra da Bocaina (23%) obtiveram avanço na questão da sua regularização fundiária. Um aumento muito pequeno para uma demanda de regularização da ordem de 65,2% da área total de Parques Nacionais nesse Estado.

Todavia, de acordo com José Roberto Lima (2009), a IN n.º. 02/2009 significa a solução para “mais de mil” processos que estão sobrestados em virtude de problemas que não eram contemplados pela norma antiga, ainda do IBAMA. Como a prioridade de aplicação dos recursos provenientes da compensação ambiental para a regularização fundiária de UCs, esta

IN deverá facilitar a execução de processos emperrados por entraves burocráticos, somando, nos próximos anos, um montante de aproximadamente R\$ 250 milhões em indenizações. Ainda para este ano (2009), estão previstos recursos, da ordem de R\$ 68 milhões, para pagamento de 22 processos de desapropriações no PARNA da Restinga de Jurubatiba, 50 processos no PARNA da Chapada Diamantina e dois processos de indenização de 12 famílias no PARNA Grande Sertão Veredas.

No entender de Daniel Otaviano de Melo Ribeiro, com a Instrução Normativa de Regularização Fundiária essa questão poderá ser resolvida de forma muito mais rápida e clara. Segundo ele, agora, “*o Instituto Chico Mendes dá um passo firme para a consolidação territorial das unidades de conservação federais*” (LIMA, 2009).

5.1.2 Esfera do Estado do Rio de Janeiro

Na esfera Estadual, no Estado do Rio de Janeiro, a responsabilidade pelo processo de regularização fundiária em UCs, até janeiro de 2009, era da Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF/RJ, submetida ao Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro - ITERJ⁵⁹.

Todavia a construção e articulação para a execução desse processo teve seu início apenas em 2008, quando foi instituído o NUREF, que possuía poucos integrantes, além de um grande e conflituoso trabalho pela frente, haja vista que nenhum dos Parques Estaduais do Rio de Janeiro possuía situação fundiária resolvida (SIMON, 2008).

O NUREF foi criado a partir da iniciativa do Sr. André Ilha, que condicionou sua nomeação ao cargo de Superintendente de Biodiversidade do IEF/RJ, à possibilidade de atacar dois pontos centrais para a questão de UCs no Estado do Rio de Janeiro: (i) criação do núcleo de regularização fundiária; e (ii) criação de serviços de guarda-parques, para que se tenha servidores estatutários cuidando das UCs (ANDRÉ SILVA ILHA, entrevistado em 25/05/2009a).

⁵⁹ Compete ao ITERJ, autarquia vinculada à Secretaria do Estado de Justiça, fornecer subsídios para as políticas públicas de desenvolvimento agrícola, reforma agrária, desenvolvimento urbano e regional e de preservação ambiental (RIO DE JANEIRO, 1990), e é de competência da sua Diretoria de Regularização Fundiária “*elaborar, dirigir, orientar e supervisionar programas, planos e ações que visem ao conhecimento da estrutura fundiária no Estado e à identificação de posseiros passíveis de titulação, propiciando a arrecadação de áreas para fins ambientais ou de assentamentos*” (RIO DE JANEIRO, 2000b).

Segundo André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b), naquela época não havia pessoal próprio no então IEF, hoje INEA, disponível para atuar exclusivamente nessa questão da regularização fundiária. Por esse motivo foi desenvolvido um projeto criando o núcleo de regularização fundiária, inicialmente pequeno, que foi submetido e aprovado pela CCA do Rio de Janeiro⁶⁰.

Assim, a fim de realizar essa tarefa, considerada com prioritária por André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b), formou-se um grupo de profissionais com dedicação exclusiva. A primeira contratação ocorreu em junho de 2008, da advogada Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada nesta pesquisa), seguida por mais uma advogada, um engenheiro agrônomo e uma pessoa para tratar da parte administrativa.

Desta forma, os técnicos do NUREF iniciaram o processo de regularização fundiária das propriedades particulares existentes no interior das unidades de conservação estaduais de proteção integral (JORNAL DO COMMERCIO, 2008). Uma iniciativa que jamais existiu no plano estadual (APEDEMA-RJ, 2008b).

De acordo com a Portaria, n°. 248/2008, compete ao NUREF, em relação às UCs:

“I – realizar o levantamento cartorial, indicando matrículas, registros ou transcrições das propriedades privadas existentes em seus limites e apurar os ônus incidentes sobre os mesmo;
II – adotar os procedimentos necessários à desapropriação amigável ou litigiosa destas propriedades;
III – identificar as terras devolutas e adotar procedimentos administrativos necessários à sua incorporação ao patrimônio do Governo do Estado do Rio de Janeiro;
IV – identificar as comunidades tradicionais nelas residentes e adotar procedimentos necessários à sua realocação fora delas (...);
V – elaborar sua medição georeferenciada” (IEF, 2008b).

Hoje, segundo André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009a), no INEA, o NUREF está funcionando “a todo vapor”, com um grupo advogadas e alguns outros técnicos de apoio - principalmente na área de processamento; tendo estabelecido, todos os procedimentos relativos à regularização fundiária das unidades de conservação estaduais⁶¹.

Os procedimentos para a regularização fundiária do grupo de UCs administradas pelo INEA se encontram expressos na Resolução SEA n°. 061, de 16 de junho de 2008, que no seu art. 1º afirma que um imóvel situado dentro dos limites de uma unidade de conservação pode

⁶⁰ A Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro é um órgão colegiado cuja principal atribuição é definir a aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental devida por empreendimentos de significativo impacto ambiental (SEA, 2009b).

⁶¹ O procedimento encontra-se brevemente listado em Brandão e Barcellos (2009).

ser desapropriado sob o fundamento de utilidade pública ou interesse social; e que, após o decreto expropriatório, serão imediatamente iniciadas gestões objetivando efetivar o processo de desapropriação, judicial ou não (SEA, 2008).

Todavia, a referida resolução não menciona como deve ser o processo judicial, e para tanto se adota as legislações federais pertinentes. No que diz respeito ao processo extrajudicial, o seu art. 5º lista os documentos necessários para a instrução do processo, quais sejam:

*“I- cópia do Termo de Compromisso Ambiental – TCA;
II- cópia do Termo de Execução de Projeto – TEP;
III- cópia do decreto declarando o imóvel de interesse público;
IV- mapa de localização e limites da unidade de conservação;
V- memorial descritivo do imóvel contendo sua localização, seus limites e confrontações georreferenciadas de acordo com o Sistema Geodésico Brasileiro, assinado por profissional habilitado e com devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ;
VI- laudo de avaliação do imóvel elaborado pela Assessoria de Perícias, Cálculos e Avaliações – APCA, da Procuradoria Geral do Estado; e
VII- estudo da cadeia dominial do imóvel”* (SEA, 2008).

A mesma resolução discorre ainda sobre: a origem e a forma de disposição dos recursos advindos de compensação ambiental para esse fim⁶²; o tratamento que deve ser dado às populações tradicionais⁶³, bem como o seu conceito: *“o conjunto de pessoas já residentes na referida área no momento da criação da unidade de conservação que, independentemente do título de domínio, possua efetivo uso, gozo e fruição de imóvel e dependa da terra como meio de subsistência”* (SEA, 2008).

Ressalta-se que alguns padrões como a avaliação da Assessoria de Perícias Cálculos e Avaliações - APCA, da Procuradoria Geral do Estado - PGE, o histórico vintenário da propriedade, e a planta georreferenciada, seguem as normas existentes no INCRA, e quando se trata de desapropriação judicial, como já mencionado, utiliza-se a legislação federal de desapropriação, visto que não existem normas específicas para regularização fundiária em UCs (HELOISA BORTOLO BRANDÃO, entrevistada em 26/05/2009). Nesse sentido, vale a pena destacar que a IN n.º. 02/2009 do ICMBio, que faz referência às UCs federais, trata dos procedimentos para as avaliações no caso de desapropriação de propriedades particulares e posses em UCs, bem como dos documentos necessários para a instrução do processo judicial de desapropriação (ICMBIO, 2009b). Todavia, embora haja a previsão para utilização

⁶² Artigos 2º, 3º e 4º da Resolução SEA n.º. 061/2008.

⁶³ Artigo 7º da Resolução SEA n.º. 061/2008.

regional da Instrução Normativa supracitada, não se sabe se o INEA utilizá-la-á na esfera estadual ou se manterá o procedimento atual.

Segundo Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009), o NUREF executa toda a parte operacional para formalização do processo que visa à avaliação dos imóveis e o decreto expropriatório: primeiro se faz o levantamento fundiário das unidades identificando os imóveis e sua localização, para confirmar quem realmente se encontra no interior da UC; posteriormente, faz-se o contato pessoal com os proprietários ou posseiros, levanta-se a documentação do imóvel, e procede-se a vistoria na área; assim, faz-se o relatório de vistoria; concomitantemente, faz-se a planta georreferenciada do imóvel e uma justificativa sobre a necessidade daquela desapropriação.

Com todos esses dados consolida-se o processo administrativo que é encaminhado para a acessória de perícias cálculos e avaliações da PGE, cuja responsabilidade é fazer a avaliação do imóvel. Nesse sentido, compete a um engenheiro agrônomo fazer o levantamento do mercado imobiliário da região para subsidiar a avaliação da PGE. Após a avaliação o processo retorna ao NUREF onde é identificada a fonte do recurso financeiro, e, por fim, retorna à Procuradoria para então se encaminhar à Casa Civil, onde será expedido o Decreto declarando de utilidade pública para fins de desapropriação. Só então é proposta ação de desapropriação para a consolidação da propriedade para o Estado do Rio de Janeiro (HELOISA BORTOLO BRANDÃO, entrevistada em 26/05/2009).

Brandão e Barcellos (2009:136 - 139) elencam, de forma clara, as seis etapas de responsabilidade do NUREF no processo de regularização fundiária das UCs que necessitam de posse e domínio público das suas terras. Tais idéias estão didaticamente expostas no Quadro 13.

Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009) enfatiza que embora a necessidade de comprovação da cadeia dominial adotada no Estado seja de apenas 20 anos, o que diminui um dos grandes problemas existentes na esfera federal, não se pode dizer que apenas esse ponto torna a questão da regularização fundiária de UCs no Estado do Rio de Janeiro uma coisa simples. Há uma enormidade de procedimentos e requisitos a serem cumpridos e, apenas no ano passado (2008), se iniciou efetivamente a tentativa de resolução da questão dominial das UCs.

QUADRO 13: Procedimento de regularização fundiária executado pelo NUREF.

ETAPA DO PROCEDIMENTO	EM QUE CONSISTE
Levantamento Fundiário	Identificação dos imóveis e ocupantes existentes no interior da UC. Resulta no Relatório de Identificação Fundiária.
Esclarecimento aos ocupantes das UC's	Momento onde são apresentados aos ocupantes: a legislação pertinente, a obrigação do INEA e o procedimento realizado pelo NUREF. São também requeridos documentos dos ocupantes e dos imóveis.
Contatos com os Cartórios de Registro de Imóveis	Visa a obtenção da documentação imobiliária necessária para a comprovação de domínio.
Vistorias e Medições	Objetiva a produção de relatórios e plantas georreferenciadas.
Levantamento de amostras do mercado imobiliário	Faz o levantamento imobiliário de imóveis similares para subsidiar o Laudo de Avaliação produzido pela APCA.
Consolidação da documentação obtida e produzida pelo NUREF	Formalização dos processos administrativos a serem encaminhado para a PGE.

Fonte: Elaboração Própria.

Nesse sentido destaca-se a situação de sete dos Parques Estaduais fluminenses, que somam 96.388 hectares. Apenas o PE Ilha Grande e o PE Serra da Concórdia possuem uma situação fundiária relativamente equacionada, com necessidade de formalizar a titularidade do território. Os demais parques possuem uma situação bem complexa. O PE Três Picos não possui um levantamento preciso sobre a quantidade de terras privadas, não sendo possível qualquer projeção. O PE Pedra Branca e o PE Serra da Tiririca, ambos em área urbana, possuem uma situação fundiária muito fragmentada, com valores patrimoniais altos (SATHLER, 2009). Por fim, a situação fundiária do PED, por ser objeto da pesquisa, será tratada detidamente em momento oportuno, mas, segundo Sathler (2009), estima-se que haja pouco menos de cem proprietários e que nenhum tenha sido desapropriado.

Para equacionar toda essa gama de situações fundiárias heterogêneas a Diretoria de Biodiversidades e Áreas Protegidas do INEA estabeleceu prioridades. Segundo André Silva Ilha (entrevistado em 25/05/2009b) essas prioridades são de dois tipos: (i) UCs nas quais o trabalho será feito de forma sistemática até que estejam completamente regularizadas; e, (ii) outras UCs onde será efetuado um trabalho pontual, com a regularização de propriedades privadas específicas de interesse da administração, seja para implantar estruturas físicas de uso público ou administrativo, seja naqueles casos em que há um determinado conflito que só

vai ser efetivamente solucionado com a passagem da área para o domínio do governo do Estado do Rio de Janeiro.

Como dito na primeira parte do presente capítulo, o NUREF detinha-se sistematicamente na Estação Ecológica de Guaxindiba, que foi o primeiro caso eleito, por ele, como prioridade do tipo um. No entender do Diretor de Biodiversidade e Áreas protegidas do INEA, André Silva Ilha (entrevistado em 25/05/2009b), isso se justifica porque se trata de uma UC com uma extensão “não muito grande”, e, embora as terras sejam particulares e algumas até com aproveitamento econômico, na forma de pastagens e plantação de cana de açúcar, não há ninguém efetivamente morando dentro dos seus limites⁶⁴.

Nesse primeiro momento, os Parques Estaduais da Serra da Tiririca, Três Picos e Desengano, também serão beneficiados com ações pontuais (JORNAL DO COMMERCIO, 2008); o que os enquadra como prioridades do tipo dois.

Indispensável constatar que o Estado do Rio de Janeiro possui o maior número de Parques, em todas as esferas de governo, e maior porção de área protegida por Parques em proporção ao seu território, mas possui também o maior número de áreas pendentes de regularização fundiária (ROCHA, 2002a: 116). Nesse contexto, imprescindível se faz abordar as principais dificuldades apontadas por alguns autores de tratam desse tema.

5.2 Problemas Existentes

O pleno desenvolvimento de programas de regularização e implantação das Unidades de Conservação, que necessitam de posse e domínio público de suas terras, está condicionado à regularização fundiária efetiva das terras abrangidas, independente de serem eles relacionados ao enquadramento das questões sociais envolvidas, ou às ações de fiscalização, implantação de infra-estrutura de apoio às atividades administrativas, de visitação pública e de pesquisa científica (COSTA NETO, 2002: 810).

Como visto nas seções anteriores, para se alcançar o objetivo de ter uma unidade de conservação de posse e domínio público com sua questão fundiária totalmente regularizada, é necessário o cumprimento de diversos requisitos e em diversas etapas do procedimento. As

⁶⁴ De acordo com o pensamento de André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b), quando não há conflito de ocupação, torna-se mais simples trabalhar com as propriedades, “*o que seria muito valioso para que o núcleo ganhasse experiência, desenvolvesse os métodos e os procedimentos*”.

peculiaridades de cada etapa e a diversidade de instituições envolvidas ampliam a complexidade do processo. Nesse sentido, os imprevistos e as dificuldades se tornam, até mesmo, previsíveis.

Pretende-se, agora, elencar alguns dos problemas considerados com prioritários nessa questão de regularização fundiária, por autores que se dedicaram a estudar e desenvolver o assunto.

Guilherme Estrada Rodrigues (entrevistado em 04/06/2009) enfatiza que existem problemas de toda ordem, e que não há necessidade de se mencionar a questão da Amazônia⁶⁵ como exemplo, pode-se usar o centro-sul do país, onde existem problemas gravíssimos. Segundo o entrevistado *“observa-se que a situação fundiária no Brasil como um todo é uma bagunça completa. Chega a ser surreal as situações que nós encontramos em instaurar processos”*.

5.2.1 Comprometimento e Vontade Política

Azevedo (2002c: 18) contextualiza a problemática atual quando retrata que hoje se enfrentam as consequências de uma sucessão de políticas públicas pouco comprometidas com a regularização fundiária dos espaços protegidos, bem como, com a regulação e guarda do patrimônio imobiliário florestal. Segundo ele, muitas dessas políticas também devem ser responsabilizadas pela *“irresponsável criação de unidades de conservação com pouca ou nenhuma análise das conseqüências patrimoniais da edição dos atos de proteção, (...) por vezes efetivando-se a criação desses espaços apenas com um desenho sobre as cartas do IBGE”* (AZEVEDO, 2002c: 18).

Esse desinteresse político sobre a questão de proteção da biodiversidade e a negligência ao se criar uma UC são fatores que resultam em uma transgressão legal, tendo em vista que para a criação de unidades de conservação é necessária a existência prévia de consulta pública e estudos técnicos (BRASIL, 2000).

⁶⁵A questão da regularização fundiária na Amazônia, seja ao que se refere às unidades de conservação, seja aos assentamentos e crescimento do agronegócio que fazem pressão na Amazônia Legal, é amplamente debatido e enfatizado pela mídia, todavia, não é o único caso onde tais problemas estão presentes. A esse respeito vale ainda destacar que em 25 de junho de 2009 foi publicada a Lei Federal nº. 11.952, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal (BRASIL, 2009b).

A falta de análise prévia adequada para a escolha da localização da UC, é, segundo Teleginski (2002: 813), a causa de inúmeros outros problemas fundiários. Sobre essa questão, Alceo Magnanini (entrevistado em 26/05/2009) ressalta o exemplo do PED que teve a sua área delimitada praticamente em gabinete, sem trabalho de campo ou produção de diagnóstico.

Milano (1991: 136 *apud* BRITO, 2003: 95) compartilha da posição de Azevedo (2002c: 18) quando enfoca que falta uma política adequada de implantação e regularização fundiária. No mesmo sentido Vallani e Automare (2004: 296) afirmam ser o PE da Serra do Mar, “*refém da incompetência do Estado de São Paulo no que tange a demora nos processos de regularização fundiária das áreas particulares do interior da UC*”.

A inexistência de “vontade política” dos mandatários de resolver a questão fundiária também aparece dentre os vários fatores importantes, citados por Silva (2002: 807), André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b) e Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009), dos quais depende a regularização fundiária das UCs das esferas federais e do Estado do Rio de Janeiro.

Gilberto de Paula Pinheiro (entrevistado em 04/06/2009) assegura que se houvesse vontade do Estado acoplada a uma política específica e em seguida a regularização fundiária, certamente que os problemas fundiários e os danos ambientais seriam menores e, assim, poder-se-ia ter um ponto de equilíbrio entre o ser humano e a natureza.

5.2.2 Estrutura Administrativa

A falta de política adequada muitas vezes é reflexo de uma parca estrutura político-administrativa. Assim, sobre a organização das instituições competentes para exercer a política de regularização fundiária em UCs, Graf e Oréfice (2002: 804) informam que estas se encontram desaparelhadas⁶⁶, e esse sucateamento dos órgãos ambientais e de regularização fundiária na União e nos Estados, dificultam o ajuizamento de ações discriminatórias e a identificação de terras devolutas vocacionadas à conservação da natureza.

⁶⁶ A guisa de exemplo, Gilberto de Paula Pinheiro (entrevistado em 04/06/2009) destaca que na Amazônia também há falta de apoio e de condições para a realização das atividades dos funcionários que trabalham na regularização fundiária, o que é agravado pelas dimensões continentais (5.093.989 km², representando 60% do território nacional) desta imensa região.

Pádua (2002: 11) complementa que “*em geral há poucos funcionários e assim mesmo despreparados para as suas funções, o que agrava o quadro de abandono de muitas UCs, quer sejam do nível federal ou estadual*”. No mesmo entendimento Guilherme Estrada Rodrigues (entrevistado em 04/06/2009) assevera que falta pessoal para trabalhar e, Celso Santos Carvalho (entrevistado em 04/06/2009), a falta de capacitação técnica.

Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/05/2009) fundamenta a existência de um problema institucional pela falta de cultura dos órgãos ambientais com a questão fundiária. Segundo o entrevistado, esse despreparo existe, pois o Instituto é tratado apenas como órgão ambiental, enquanto o INCRA é órgão de regularização fundiária. Nesse sentido, o INCRA tem cultura, legislações próprias e menos rígidas, e, com isso, ele efetivamente desapropria, mas “*o IBAMA⁶⁷ não tem cultura para tratar essa questão e os próprios procuradores não estão preparados*”.

Ainda sobre o número restrito de funcionários, Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/05/2009) afirma que o trabalho de avaliação das terras é dificultado porque, para todas as UCs Federais do Brasil, existem apenas dois engenheiros agrônomos considerados pelo Instituto como “*capacitados*”⁶⁸ para proceder com a avaliação imobiliária.

A questão de desestruturação administrativa é amplamente conhecida e abordada no Brasil, principalmente quando se fala da esfera ambiental. Todavia, algumas medidas podem ser vistas como um início para a solução desses problemas.

No entender de Maria Osmarina Marina Silva Vaz de Lima (entrevistada em 17/06/2009), ex-ministra do meio ambiente, a criação do ICMBio representou um passo fundamental na tentativa de superar os conhecidos problemas de ordem administrativa/organizacional do setor ambiental federal.

No mesmo sentido relatam Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009) e André Silva Ilha (entrevistado em 25/05/2009a), que os problemas dessa ordem na esfera do Estado do Rio de Janeiro serão minimizados pelo NUREF, no entanto, por este ter sido criado pequeno e como experiência pioneira, precisa ainda ser ampliado para atender a todas as necessidades do Estado.

Como mencionado acima, o NUREF não tem capacidade de suprir todas as demandas existentes no Estado. Fundamentando essa informação, Irving *et. al.* (2008: 26 - 27) são categóricos quando enfatizam que embora a criação dos Parques Estaduais do Rio de Janeiro

⁶⁷ Órgão responsável pela regularização fundiária em UCs federais até a criação do ICMBio, que é composto, em parte, pelos mesmos funcionários que anteriormente se encontravam no IBAMA.

⁶⁸ “*Em tese qualquer engenheiro agrônomo poderia fazer avaliação de terras, mas isso não acontece*” (LEONARDO GOMES DA ROCHA, entrevistado em 27/05/2009).

seja assegurada por decreto, faltam recursos materiais, humanos e financeiros para atender as necessidades identificadas para a consolidação da gestão destes, dentre as quais, um dos pontos mais críticos é a regularização fundiária.

5.2.3 Recursos Financeiros

Segundo Pádua (2002: 6), outro problema se apresenta já no ato de criação, visto que praticamente nenhuma unidade de conservação é criada com previsão orçamentária⁶⁹ para a regularização fundiária. No entender da autora, a falta de recursos financeiros tem gerado uma série de outros problemas, como a redução da área de Parques Nacionais e Estaduais, e ainda mudanças inadequadas de categoria de manejo (transformando-os em UCs que não exijam posse e domínio público).

Gilberto de Paula Pinheiro e Celso Santos Carvalho (entrevistados em 04/06/2009) apontam que a ausência de recursos financeiros contribui para dificultar a regularização fundiária. Guilherme Estrada Rodrigues (entrevistado em 04/06/2009) acrescenta que a própria estruturação do ICMBio vem encontrando percalços de toda ordem, inclusive orçamentários, tendo em vista que é de conhecimento geral que o orçamento dos órgãos ambientais é absolutamente insuficiente. Assim, para o entrevistado, a questão orçamentária, se apresenta como uma grande dificuldade.

Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/05/2009) discorda da falta de recursos financeiros quando afirma que: *“esse não é o principal problema. Em dois anos que eu pesquisei (2000 e 2001), o IBAMA teve dinheiro para a regularização fundiária e não conseguiu gastar o recurso. Então o problema não é dinheiro”*.

André Silva Ilha (entrevistado em 25/05/2009a) informa que a falta de recursos sempre foi uma das causas especiais que justificava a negligência da regularização fundiária. Mas devido ao fato do Estado do Rio de Janeiro ser alvo de uma *“quantidade inacreditável*

⁶⁹ Com o objetivo de resolver a questão da falta de previsão orçamentária o deputado Ernandes Amorim (PTB-RO) propôs em 03/12/2008 o Projeto de Lei nº. 4.433/2008 que altera a Lei nº. 9.985/2000, no sentido de obrigar que a criação de uma UC esteja sempre acompanhada de uma previsão orçamentária para a desapropriação e desocupação das áreas. O projeto tramita em regime de urgência e em caráter conclusivo, tendo obtido parecer favorável da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; e aguardando os pareceres das Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento sustentável, Finanças e Tributação, Constituição e Justiça, e de Cidadania (AGÊNCIA CÂMARA, 2009).

de mega investimentos industriais”, agora se têm alguns recursos para efetuar a regularização fundiária. Assim, embora não sejam ilimitados, eles não devem ser considerado como entraves para o processo de regularização.

No mesmo sentido Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009) ao dizer que a área ambiental sempre teve problemas com recursos financeiros, mas agora com as medidas compensatórias está-se conseguindo dinheiro para a implantação e consolidação das UCs. E complementa que a gestão atual está realmente destinando o recurso das medidas compensatórias para as indenizações da regularização fundiária⁷⁰. Então, no entendimento da entrevistada, existe dinheiro disponível para ser utilizado e, à medida que for utilizando, basta requerer mais para a CCA, pois esta está com uma prioridade para a aprovação de recursos para esse fim.

Também Waldemar Pires Dantas (entrevistado em 20/10/2008) justifica que o aumento do potencial de recursos para a regularização fundiária se iniciou com o art. 36 da Lei do SNUC, e assegura que o mesmo representou um grande avanço para a questão da regularização fundiária⁷¹.

Entretanto, a questão da compensação ambiental disposta nesse artigo é deveras polêmica, estando hoje regulada pelo Decreto n°. 6.848/2009, que alterou e acrescentou dispositivos no Decreto n°. 4.340/2002 (BRASIL, 2009a).

Maria Osmarina Marina Silva Vaz de Lima (entrevistada em 17/06/2009) enfatiza que o grande problema da regularização fundiária em UC tem sido a consolidação institucional e legal da compensação ambiental, pois o que poderia representar uma significativa oportunidade de minimizar a pendência jurídica existente, com expressivos ganhos para a gestão de UCs, *“está sendo desperdiçada pelo Decreto n°. 6.848, de 14 de maio de 2009*⁷². (...) *Tal Decreto representa um significativo retrocesso para a gestão de UCs, incluída a regularização fundiária, que tem na compensação ambiental a principal fonte de receita*”.

⁷⁰ De acordo com o Decreto n°. 4.340/2002, em seu artigo 33, I, a aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n° 9.985/2000, nas UCs, existentes ou a serem criadas, deve obedecer como primeira prioridade a regularização fundiária e demarcação das terras (BRASIL, 2002b).

⁷¹ Entendimento compartilhado por Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/05/2009).

⁷² O Decreto n°. 6.848/2009 estabeleceu um teto de 0,5% sobre o valor do investimento para o cálculo da compensação ambiental (MARIA OSMARINA MARINA SILVA VAZ DE LIMA, entrevistada em 17/06/2009).

5.2.4 Problema Documental/Cartorial

Teleginski (2002: 813) desperta para outra fonte de problemas quando afirma a existência de um mosaico de problemas fundiários, e lista: (i) sobreposição de títulos sobre a mesma área; (ii) títulos sem origem em domínio anterior; (iii) títulos particulares sobre terras devolutas; (iv) títulos da mesma origem em áreas diferentes; e (v) títulos forjados em cartório.

No mesmo sentido, Graf e Oréfica (2002: 803) argumentam que a busca da solução da questão fundiária acabou por revelar a *“debilidade do sistema de registros públicos, sendo freqüente a ocorrência de sobreposição de títulos, títulos espúrios, coexistência de posseiros etc.”*

André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b) pondera que no Estado do Rio de Janeiro a situação dominial se encontra em verdadeiro caos, mas que esta é a situação do Brasil rural de uma forma geral. Como justificativa ele expõe:

“Se aqui no Rio de Janeiro, que é um Estado que já foi capital da Republica, que é desenvolvido e industrializado, você encontra as dificuldades que estamos encontrando. Eu posso imaginar em outros Estados, em áreas rurais mais distantes, a confusão que não deve ser”
(ANDRÉ SILVA ILHA, entrevistado em 26/05/2009b).

Costa Neto (2002: 810), exemplifica a mesma situação, em outro estado considerado industrializado, ao assegurar que no Estado de São Paulo o levantamento da documentação imobiliária e da cartografia fundiária revelou irregularidades e *“indisciplina do registro de imóveis”*, gerando superposição de títulos de domínio e a precariedade técnica na localização cartográfica dos mesmos.

Maria Osmarina Marina Silva Vaz de Lima (entrevistada em 17/06/2009) afirma que a grande dificuldade para a montagem da cadeia dominial das propriedades que precisam ser regularizadas é devido à fragilidade e precariedade da documentação que atesta a titularidade das mesmas, estando presente em todas as regiões do País, mas, que ocorre com maior intensidade no norte e centro-oeste.

Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009) se posiciona no sentido da *“indisciplina documental”* ser o principal problema para a regularização fundiária no Estado do Rio de Janeiro. A entrevistada informa que definir os limites da propriedade é muito difícil, pois as plantas, quando existem, são antigas e muitas vezes não se identificam os confrontantes.

A respeito do Estado do Rio de Janeiro, Alceo Magnanini (entrevistado em 26/05/2009) exemplifica que na ilha de Paquetá foi feito um levantamento no tempo em que o Carlos Frederico Werneck de Lacerda era Governador (1960 - 1965), e foram encontrados inúmeros títulos sobrepostos, todos com registro de imóveis do Estado da Guanabara. Segundo ele, *“encontraram-se até quatro registros diferentes para uma mesma área”*. O entrevistado ainda afirma que

“grande parte das propriedades do Rio de Janeiro são assim, alguém comprou de outro e no início foi um posseiro que vendeu, então o título não é válido. Do ponto de vista jurídico, você ter o registro da escritura no tabelião não é prova que você é dono, prova que você comprou. E essa escritura que você registra no registro de imóveis não é prova jurídica irreversível que você é dono, porque tem que haver uma cadeia sucessória. E se mostrar que no meio teve um posseiro, esse título não é válido. (...) se você fizer o levantamento cartorial vai descobrir coisas inomináveis” (ALCEO MAGNANINI, em 26/05/2009).

Waldemar Pires Dantas (entrevistado em 20/10/2008) ressalta que a construção da malha fundiária seria mais fácil se o cartório desse as informações, mas, além das irregularidades citadas, eles alegam que *“sem nome e sem número de registro”*, nada pode ser feito.

“Esse é um problema fundiário do Brasil, a gente encontra aqui (no Estado do Rio de Janeiro) um problema que se encontra em todos os lugares. Essa confusão de documentação não é só do cartório, vem da colônia, essa indisciplina vem acontecendo e hoje os cartórios herdaram um passivo de 1600 com a colonização” (HELOISA BORTOLO BRANDÃO, entrevistada em 26/05/2009).

Para Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/05/2009) o problema da comprovação documental para a formação da cadeia dominial é, sem dúvida, o maior gargalo do processo de regularização fundiária.

Nesse sentido, um exemplo é suficientemente capaz de dimensionar o problema documental em âmbito ambiental, qual seja: o incêndio que destruiu todos os arquivos do antigo Conselho Florestal Federal, todo o acervo da biblioteca do DNRN – que juntos corresponderiam a três caminhões, além dos arquivos do Sistema Nacional de Informação. Assim, praticamente todos os mapas e documentos relativos às primeiras unidades de conservação foram incinerados, o que até hoje acontece – de forma fortuita ou planejada – em alguns cartórios de registros de imóveis (ROCHA, 2002a: 95).

Este quadro caótico favorece o nascimento de outro problema potencial, destacado por Irving *et. al.* (2008: 27), em relação aos parques nacionais do Rio de Janeiro, mas que se aplicam a qualquer esfera de governo, qual seja: a grilagem de terras.

É importante destacar que além dos problemas de levantamento cartorial e dominial, a maioria das propriedades possui outro problema documental, pois embora deveriam, não estão georreferenciadas, fato que aumenta a complexidade e encarece todo o processo (WALDEMAR PIRES DANTAS, entrevistado em 20/10/2008; HELOISA BORTOLO BRANDÃO, entrevistada em 26/05/2009; ANDRÉ SILVA ILHA, entrevistado em 26/05/2009b).

Uma planta georreferenciada é requisito para a instrução do processo de desapropriação⁷³, todavia, o procedimento de georreferenciamento é caro e de responsabilidade do detentor do domínio do imóvel. Assim, a IN do ICMBio n°. 02/2009, em seu art. 11 e seu parágrafo único, dispuseram que se houver impossibilidade justificada pelo proprietário de custear a elaboração do trabalho de georreferenciamento, o ICMBio poderá custeá-lo desde que haja recursos disponíveis e que o valores despendidos sejam deduzidos do montante da indenização a ser pago (ICMBIO, 2009b).

Costa Neto (2002: 810) reafirma que a acumulação dessas irregularidades gera conflitos além de dificultar o trabalho de campo e a instrução de processos administrativos e judiciais da regularização fundiária em UCs.

5.2.5 Problema Legislativo

Para Teleginski (2002: 813) a gênese desse mal crônico no Brasil é a falta de mecanismos legislativos e critérios específicos para a regularização fundiária das UCs.

Como visto anteriormente, o INCRA possui legislação específica sobre a questão da regularização fundiária para reforma agrária, o que não acontece quando o fim da regularização fundiária é a unidade de conservação. Essa dificuldade de ter que usar as normas gerais para o caso específico é bastante frisada pelos entrevistados⁷⁴ (LEONARDO

⁷³ Artigo 10, V da IN do ICMBio n°. 02/2009 e artigo 5° da Resolução SEA n°. 061/2008.

⁷⁴ Com a publicação da IN n°. 02/2009 o procedimento avaliatório e desapropriatório administrativo de UCs federais passa a ter regulamentação específica, no entanto, o processo desapropriatório judicial conta apenas com um artigo (art. 36) que não consegue abranger todas as questões cabíveis.

GOMES DA ROCHA, entrevistado em 27/05/2009; WALDEMAR PIRES DANTAS, entrevistado em 20/10/2008).

Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009) também afirma que embora a legislação existente hoje possibilite o trabalho, o ideal seria ter uma legislação que fosse realmente destinada à regularização fundiária de unidades de conservação, considerando as suas particularidades e suas regras. Como exemplo ela destaca que a regularização fundiária para a reforma agrária tem outro viés, é quase que uma punição pela falta de produção; enquanto na regularização fundiária de UC a pessoa cumpriu com a função ambiental da propriedade mantendo uma área preservada do ecossistema em questão. Assim, elas não deveriam ser avaliadas da mesma forma.

Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/05/2009) registra que a legislação auxilia de alguma forma, todavia, ela é muito conservadora, principalmente no que diz respeito às exigências sobre a regularidade do documento da terra. Assim, o entrevistado caracteriza esse como sendo o maior defeito legislativo. Nesse sentido Waldemar Pires Dantas (entrevistado em 20/10/2008) exemplifica a necessidade de ser comprovar a cadeia dominial da terra até a origem⁷⁵.

Guilherme Estrada Rodrigues (entrevistado em 04/06/2009) afirma que realmente precisa-se pensar num novo procedimento, num novo marco legal que solucione a regularização fundiária, destacando que a necessidade de comprovar a cadeia dominial até a origem agrava os transtornos nos processos fundiários. *“Na grande maioria das vezes que tentamos fazer esse processo, e eu acompanhei vários em Minas Gerais, conseguia-se chegar até 1903, 1904 ou 1905, e em seguida perdia-se a cadeia dominial”*.

Esse problema tão enfatizado, da necessidade de comprovar a cadeia dominial até a origem, já se encontra parcialmente resolvido, visto que com a publicação da IN do ICMBio nº. 02/2009 a regra para as UCs Federais é comprovar uma cadeia de 30 (trinta) anos, e apenas em caráter excepcional comprová-la até a origem (ICMBIO, 2009b). Todavia, a maior flexibilização da norma atual apenas diminui a complexidade, mas não exclui problemas cartoriais.

Em contrapartida, André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b) e Alceo Magnanini (entrevistado em 26/05/2009) tratam a falta de legislação como um problema que não é particularmente grande. Essa dualidade de pensamento sobre a rigorosidade da legislação se explica facilmente quando se observa que enquanto os entrevistados Leonardo Gomes da

⁷⁵ Hoje aplicada em caráter excepcional (art. 13) pela IN nº. 02/2009 (ICMBIO, 2009b).

Rocha, Guilherme Estrada Rodrigues e Waldemar Pires Dantas atuam na esfera federal e, no momento das entrevistas lidavam com a regra de uma cadeia dominial até a origem; André Silva Ilha, Heloisa Bortolo Brandão e Alceo Magnanini atuam na esfera estadual e lidam com uma cadeia dominial de 20 (vinte) anos.

5.2.6 Corrupção, Desconhecimento e o Judiciário

A criação de UCs sem correspondente de implementação fez nascer os chamados “parques de papel”, ou seja, aqueles criados sem nenhuma manifestação de territorialidade, compostos por vários imóveis particulares, com os mais variados usos (AZEVEDO, 2002c: 18). Essa expressão é comum de ser ouvida e muitas vezes se aplica apenas com as características expostas no conceito acima. Todavia, o motivo da criação de um “parque de papel” nem sempre é mera displicência ou irresponsabilidade administrativa.

Nesse ponto, é importante ressaltar que Garcia (2006: 15) enfoca que o fato das UCs atraírem capital internacional, e em determinados momentos o objetivo da proteção perde para a corrupção, com isso muitos “Parques de papel” foram criados, e, se nunca saíram do papel muito menos foram regularizados.

Ainda no que tange à questão da corrupção, Teleginski (2002: 813) destaca a existência, no Estado de São Paulo, da chamada “Indústria da Indenização”, onde as perícias atribuem preços fantásticos e exorbitantes para fins de desapropriação das terras e, ainda, há a existência de registros falsos, nulos ou, pelo menos, duvidosos de aquisição de propriedade.

A questão das indenizações da área a ser desapropriada é um dos problemas jurídicos mais frequentes da regularização fundiária em UCs (GRAF e ORÉFICE, 2002: 803). De acordo com Campos Júnior (2009: 198) o problema se amplia, pois os proprietários, ante qualquer instituição de espaços protegidos por razões ambientais em suas propriedades, iniciam uma ação⁷⁶ requerendo indenização sob a alegação de que estão limitados na exploração econômica do imóvel, mesmo que este sequer tenha sido utilizado e/ou explorado.

⁷⁶ No caso do particular propor ação em face do Estado para que – por motivo de apossamento estatal – as áreas privadas sejam indenizadas e incorporadas ao patrimônio público, esta é denominada de desapropriação indireta (AZEVEDO, 2002c: 25).

Azevedo (2002c: 19) afirma que pela falta de uma política de aquisição dessas áreas, somada a tendência jurisprudencial⁷⁷, têm imposto ao poder público o pagamento de pesadas indenizações.

O custo das indenizações também é encarado, por Leal *et.al.* (2003), como o maior problema para a regularização fundiária, visto que é inflamado por manobras jurídicas e contábeis de uma já estabelecida “indústria de indenizações”.

O custo exponencial dessas demandas desenfreadas afronta a cidadania, somando cerca de 50 (cinquenta) bilhões de dólares norte americanos, só no Estado de São Paulo. E, por mais espantoso que seja as ações, frequentemente, são temerárias⁷⁸, calcadas em atos registratórios imprecisos, lacunosos e imprestáveis (TEIXEIRA JÚNIOR, 2002: 41 - 42).

Campos Júnior (2009: 197) arrisca uma justificativa alternativa para a proliferação de decisões injustas e onerosas. Segundo ele, as mesmas são proporcionadas pela carência de conhecimentos de Direito Administrativo, Ambiental e Constitucional dos magistrados.

Esse desconhecimento é compreensível tendo em vista que as lides ambientais trazem questões relativamente novas. Nesse sentido Vladimir Passos de Freitas, ex-presidente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, informa que quando “*o Judiciário aprecia essas questões, quem faz isso são juizes não especializados. A matéria é difícilima, os conceitos são novos e ninguém estudou isso na faculdade*” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2009).

Uma opção sugerida para solucionar esse problema já vem sendo executada em alguns Estados do país e é a criação de varas especiais para o tratamento das questões ambientais, ou seja, uma Vara Ambiental, Agrária e residual⁷⁹. Essa providência adotada é uma tendência internacional e já foi implantada na Nova Zelândia, na Austrália, na Suécia, na Grécia, na Costa Rica, nos Estados Unidos e na Bélgica (JORNAL DA ABRAMPA, 2005).

A especialização de Varas mostra-se como uma das melhores soluções para que se possa alcançar a efetividade das ações judiciais. A medida vem demonstrando mais agilidade na solução de litígios e maior segurança às partes (JORNAL DA ABRAMPA, 2005).

⁷⁷ O Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, embora reconheçam que incumbe ao Poder Público o dever constitucional de proteger a flora e de adotar as medidas cabíveis para coibir práticas lesivas ao equilíbrio do ambiente, asseguram a tese de que tal encargo não isenta o Estado da obrigação de indenizar os proprietários cujos imóveis venham a ser afetados, em sua potencialidade econômica, pelas limitações impostas pela Administração Pública (CAMPOS JÚNIOR, 2009: 198)

⁷⁸ Ação ou lide temerária é aquela que é destituída de fundamentos fáticos ou jurídicos, lhe falta possibilidade mínima de prosperar. Tem-se a consciência do injusto. Esta ação é praticada com dolo ou culpa grave (LEITE, 2003).

⁷⁹ Como o exemplo do Rio Grande do Sul, onde a Resolução TRF4ªR nº 54, de 11/05/2005, transformou uma Vara Cível de Porto Alegre em Vara Ambiental, Agrária e Residual. Mantendo sua competência cível, mas com a redistribuição dos processos ambientais e agrários que tramitavam nas demais Varas Federais de Porto Alegre (LEAL JÚNIOR, 2008).

Vladimir de Passos Freitas assegura que “*Quando se especializa a vara, o juiz frequenta cursos, conhece os peritos e desenvolve técnicas de conciliação*” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2009).

Também nesse sentido, Azevedo (2002c: 29) sugere, para um melhor conhecimento sobre a matéria ambiental e a questão de regularização fundiária, que: O poder judiciário seja informado de todas essas questões mediante seminários e encontros onde os magistrados possam conhecer melhor as UCs, suas funções, sua importância e a necessidade de sua implementação.

Por fim, vale destacar que o maior benefício que se tem com a especialização, conforme o entendimento de Leal Júnior (2008), é tornar o direito ambiental prioritário no trabalho judiciário. O que se fortalece pelo fato de outros agentes públicos ou sociais nem sempre conseguirem proporcionar, adequadamente, proteção ambiental.

5.2.7 Comunidade local

Existem ainda outros problemas ligados a questão da regularização fundiária. De modo geral, são grandes problemas fundiários relacionados às populações que vivem no interior e no entorno das unidades de conservação de proteção integral.

Tais problemas podem ser oriundos por comportamentos ativos (BOTELHO *et. al.*, 2007: 226), como a pressão social na área de borda da UC, desmatamentos ilegais, invasões, etc.; ou por comportamentos passivos, com a falta de mobilização social (SILVA, 2002: 807).

No entender de Pádua (2002: 10) as UCs se tornam vulneráveis e comumente entendidas pela população local como “terras de ninguém” pela falta da sua implementação efetiva. Por sua vez, esta tem como causa a falta de: (i) pessoal competente, (ii) autonomia administrativa, e (iii) decisão política; assuntos já debatidos anteriormente.

A percepção da população local de que a UC é uma “terra de ninguém” traz outro problema potencial, identificado, na esfera do Estado do Rio de Janeiro, por Irving *et. al.* (2008: 27), qual seja a “favelização”⁸⁰. Os mesmos autores destacam em dependendo a localização da UC pode acontecer outro grande problema: a especulação imobiliária. Nesse ponto vale destacar que além do comportamento da comunidade do interior e entorno da

⁸⁰ A invasão das UCs por populações carentes também é considerada por Azevedo (2002c: 19) como um problema particularmente preocupante.

unidade, a precariedade documental e as “indenizações milionárias” também são agentes causadores do problema.

Após essa breve apresentação de idéias destaca-se o posicionamento de Azevedo (2002b) ao afirmar que

“A maior dificuldade enfrentada pelo poder público na solução das questões fundiárias nas unidades de conservação consiste, em primeiro lugar, na complexidade dos procedimentos administrativos e do processo judicial e, em segundo, na indisponibilidade de recursos orçamentários, financeiros e humanos” (AZEVEDO, 2002b: 39).

Com ciência da importância e existência de cada um dos problemas expostos ao longo desse trabalho, sem, contudo, ter a pretensão de hierarquizá-los, concorda-se com a afirmação Azevedo (2002a: 805) de que essa questão *“depende essencialmente da situação de fato em que está inserida a unidade em particular”*.

Nesse sentido Guilherme Estrada Rodrigues (entrevistado em 04/06/2009) assegura que se tem que planejar uma a uma, as unidades de conservação, para atender as peculiaridades de cada caso.

No caso do Brasil a probabilidade é que cada uma das UCs até agora mencionadas viva com pelo menos um desses problemas. Pois como assevera Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/05/2009), o problema fundiário fica latente, sendo possível “se conviver bem” com ele. O entrevistado exemplifica, que: se algum residente/proprietário no interior do parque não se sente incomodado e nem incomoda a UC, ele permanece onde está. Ainda segundo o entrevistado, o problema só vem a tona quando um incomoda o outro (ou o proprietário incomoda o parque, ou o parque incomoda o proprietário), caso contrário *“pode-se passar varias décadas sem que nada seja feito”*.

Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009) converge com esse entendimento ao dizer que as prioridades pontuais do INEA nas UCPIs correspondem às demandas dos proprietários, caso que ocorre no PE Três Picos. Da mesma forma André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b) ao elencar as motivações das prioridades pontuais, como já tratado anteriormente.

“O problema é admitido, mas ele não vem à tona. E como ele não vem à tona, e existem muitos outros problemas, a rotina do dia a dia absorve os gestores dos parques, e eles vão dar atenção a outra coisa. Se tem uma propriedade que não dá problema, ele regulariza o que ele precisa pois essa não atrapalha. Muitas vezes ele nem regulariza o que ele precisa. Outras vezes ele desvia o olhar para outro lugar onde não tenha problema

fundiário. Mas isso atrapalha muito a gestão” (LEONARDO GOMES DA ROCHA, entrevistado em 27/05/2009).

Guilherme Estrada Rodrigues (entrevistado em 04/06/2009) é quem justifica a posição do Ministério do Meio Ambiente sobre o tema: *“Não tem desculpa, tem muito trabalho a realizar e necessita orçamento, necessita gente, necessita um novo marco legal, necessita de uma série de coisas que não dispomos no momento”*.

Sem, todavia, ter a pretensão de relacionar e solucionar todos os problemas existentes em um processo de regularização fundiária nacional, que é ajustado de acordo com as peculiaridades e necessidades de cada unidade de conservação específica, estudar-se-á o caso do Parque Estadual do Desengano no Estado do Rio de Janeiro.

6 O CASO DO PARQUE ESTADUAL DO DESENGANO

6.1 Histórico da Criação

A área onde hoje se encontra o Parque Estadual do Desengano permaneceu esquecida até por volta de 1913, fechada para os seus três principais núcleos de acesso, quais sejam: Campos dos Goytacazes, Santa Maria Madalena e São Fidélis (RIFAN, 2002: 33 - 34). Apenas com o desmatamento e esgotamento do solo da região ocupada, as áreas mais íngremes e de difícil acesso passaram a ser procuradas.

Com a preocupação de evitar invasões e devastações das suas matas, em 1939 se iniciou uma tentativa de vigilância e demarcação dessa área. Tal atitude não obteve êxito, e foi repetida em 1941, também sem sucesso, e em 1947, iniciando a realização da demarcação de parte da área. Enfim, em 1961, os processos administrativos n.º 1.987 e n.º 13.054 reuniram todos os documentos confeccionados até o momento no “*Levantamento das terras consideradas devolutas situadas entre os municípios de São Fidélis, Campos e Sta. Maria Madalena*” (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961a; SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961b).

Em 24 de outubro de 1969, o governador nomeado do Estado do Rio de Janeiro, Geremias de Matos Fontes, promulgou o Decreto-Lei n.º 131, definindo quatro áreas prioritárias para a criação de reservas florestais estaduais, quais sejam: (i) Parque Estadual das Nascentes dos Rios São João e Macaé; (ii) Reserva Biológica do “Pau Brasil”; (iii) Floresta Estadual de Parati; e (iv) Floresta Estadual de Santa Maria Madalena (SOFFIATI, 2002: 37). Esta última reunia os “*remanescentes florestais existentes na Serra do Rio Preto, municípios de Santa Maria Madalena, São Fidélis e Campos*”⁸¹ (RIO DE JANEIRO, 1969).

O artigo 4º do mesmo diploma legal determinou o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a Secretaria de Agricultura e Abastecimento – SAA, órgão competente para fazer a localização das reservas, submetesse à aprovação do Chefe do Poder Executivo o projeto de decreto demarcando as áreas dos perímetros das referidas reservas florestais (RIO DE JANEIRO, 1969).

⁸¹ Arts. 1º, III e 2º, § 3º da Lei n.º 131/1969 (RIO DE JANEIRO, 1969).

Objetivando o cumprimento do referido Decreto-Lei, em 13 de abril de 1970, foi publicado o Decreto-Lei n°. 250 que criou o Parque Estadual do Desengano, com aproximadamente 25.000 hectares, abrangendo terras dos três municípios e instituindo um prazo de 90 (noventa) dias para a elaboração de um decreto que estabelecesse os seus limites (RIO DE JANEIRO, 1970a).

Em 20 de outubro do mesmo ano, o Decreto n°. 14.871 estabeleceu os limites do parque e declarou sua área como de utilidade pública para fins de desapropriação, mediante composição amigável ou procedimento judicial (RIO DE JANEIRO, 1970b).

Segundo esse Decreto a demarcação do Parque Estadual do Desengano foi instituída com o seguinte perímetro:

“partindo da Serra do Marial, no Município de São Fidélis, num ponto fronteiro à Cascata D. Aninha, na Serra dos Marreiros, em reta que vai alcançar a Serra do Marimbondo, já no Município de Santa Maria Madalena, passando antes pelo Pico da Pedra Grande; daí, subindo pelo Córrego da Rifa e ultrapassando a linha de cumeada da Serra do mesmo nome ou do Bufão, desce pelo Córrego Muribeca (afluente do rio Imbé); deste ponto, passando pelo lugar conhecido por Santa Clara e pela parte sul da Serra da Agulha, segue em linha reta cortando os Córregos: Agulha, Água Limpa, Futuro e as cabeceiras do Córrego do Sossego até ganhar o Rio Segundo Norte, nas proximidades da Fazenda Cachoeira Bonita, no Município de Campos, deste ponto, em reta, à confluência do Córrego Sabiá com o Rio Mocotó; daí, em linha reta, à Serra da Penação; da Serra da Penação ao Córrego Aleluia na direção aproximada de 54° NE, daí à Serra do Imbé em direção norte; da Serra do Imbé às cabeceiras do Córrego Barra Alegre, na Serra do mesmo nome, passando pelos Rios Preto e Bela Joana e pelo Córrego da Barrinha; em seguida pela Serra da Barra Alegre e Serra do Rio Preto, passando pelos seguintes acidentes das ditas Serras: Peito de Moça, Maria das Neves, Moleque, Bandeira e, finalmente, Serra do Marial, com área aproximada de 25.000 hectares, destinada ao Parque Estadual do Desengano” (RIO DE JANEIRO, 1970b).

Alceo Magnanini (entrevistado em 26/05/2009) contextualiza que o Parque foi criado por iniciativa dos técnicos, agrônomos, que trabalhavam na antiga Secretaria de Agricultura do Estado do Rio de Janeiro, órgão responsável pela UC. Assim, *“o PED ficou para ser implantado com os recursos da época, que eram menores ainda dos que os de hoje. Naquela época havia a designação de um engenheiro agrônomo ou florestal que percorria a área que tinha sido delimitada praticamente em gabinete e não em trabalho de campo”*.

Sem dar arrematações precisas o Decreto n°. 14.871 não facilitou a definição dos domínios do PED, mas, ainda assim, trouxe uma série de informações importantes para a sua

implementação, como a determinação do caráter de urgência para a desapropriação das terras no interior do parque e a instauração de uma ação discriminatória (FBCN, 2003a: 07).

No ano seguinte foi assinado, na gestão do governador Raymundo Padilha, o Decreto n.º. 15.317, de 04 de agosto de 1971, que pode ser considerado um retrocesso em relação ao anterior. Pois, assinalava, que *“os superiores interesses do Estado desaconselham a composição amigável com aqueles senhores e possuidores das terras, tanto quanto a iniciativa do recurso ao Judiciário com as suas naturais e legais implicações”* (RIO DE JANEIRO, 1971), ou seja, suspendia a execução do Decreto n.º. 14.871/70. A fundamentação pelo Decreto foi que, desde a declaração de utilidade pública da área correspondente ao Parque do Desengano, nenhuma providência havia sido tomada pelo Estado em relação à indenização e imissão de posse daqueles terrenos, o que acarretava visível prejuízo aos interesses dos seus legítimos proprietários (RIO DE JANEIRO, 1971).

Em 23 de julho de 1974, o Poder Executivo Estadual, por meio do Decreto n.º. 16.437, excluiu da área do PED 2.081.200m², por considerá-la insignificante para a preservação dos ecossistemas (RIO DE JANEIRO, 1974).

Com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro novas medidas foram tomadas, e a principal ocorreu em 1979, quando, o então Governador do Estado, Faria Lima, publicou o Decreto n.º. 2.328 que demarcava novo perímetro para o PED (agora com cerca de 22.400 ha⁸²) e o declarava como de utilidade pública para fins de desapropriação (FBCN, 2003a: 08; RIO DE JANEIRO, 1979).

Mais uma vez nenhuma medida efetiva para execução do Decreto foi tomada. Quando este estava na iminência de caducar⁸³, o novo Governador do Estado, Leonel Brizola, expediu o Decreto n.º. 7.121, de 28 de dezembro de 1983, criando a Área de Proteção Ambiental do Desengano, com limites que se sobrepunham aos do PED (RIO DE JANEIRO, 1983).

A criação da APA criou uma acalorada polêmica entre proprietário e ecologistas (FBCN, 2003a: 08). Como exemplo, a ONG CNFCN pouco antes da criação da APA insistiu na efetivação do Parque mediante indenizações a proprietários legítimos e considerou a criação de uma APA com os mesmos limites do PED apenas um paliativo (FOLHA DA MANHÃ, 1983).

⁸² Diferentemente de toda a bibliografia estudada referente ao Parque Estadual do Desengano, segundo Brandão e Barcellos (2009: 114), em livro apoiado pelo Instituto Estadual do Meio Ambiente – INEA, a área do é de 21.444,43 hectares.

⁸³ De acordo com o art. 10 do Decreto-Lei n.º. 3.365/1941, *“a desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente dentro de 5 (cinco) anos, contados da data de expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará. Nesse caso, somente decorrido 1 (um) ano, poderá ser o mesmo bem objeto de nova declaração”* (BRASIL, 1941).

Segundo Vallejo (2005a: 220), essa iniciativa do governador foi interpretada como uma forma de tentar garantir a preservação daquela área, possibilitando a manutenção do domínio privado de parte das terras.

De acordo com um relatório interno do PED, de 17 de janeiro de 1986, o Governador do Estado imaginou que o Decreto n°. 7.121/83 seria o passo inicial para coibir a exploração predatória do local (PED, 1986: 03).

Segundo a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza - FBCN (2003a: 09) o referido Decreto apresenta dois vícios de origem quais sejam: (i) não dá nome a APA que criou; (ii) menciona a área do Parque Estadual do Desengano de acordo com o Decreto-Lei n°. 250/70 e apresenta a delimitação dada no Decreto n°. 2.238/79, sem fazer referência a esse.

Neste momento a situação jurídica do PED, que já apresentava complicações pelos inúmeros documentos legais até então publicados, se agrava com a sobreposição de áreas protegidas com tratamentos e regimes de proteção ambiental distintos, visto que um Parque Estadual deve ser de posse e domínio público e uma APA pode ter área de posse e domínio particular.

Como o Decreto de criação da APA não revogou o Decreto de criação do PED e seu Decreto de demarcação, houve uma verdadeira confusão jurídico-administrativa, pois em alguns documentos encontra-se referência ao PED, outras à APA do Desengano e outras, ainda, ao “*Parque Estadual do Desengano (APA do Desengano)*” (SAA, 1985a; DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1986; LOBO, 1989; CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1989).

Tal confusão se refletiu na imprensa. Apenas em caráter ilustrativo destacam-se os títulos de dois artigos jornalísticos, escritos pelo mesmo autor, publicados em jornais diferentes e com um intervalo de dois anos entre eles: (i) “*Parque do Desengano: Agora ou Nunca*” (LOPES, 1987); (ii) “*Área de Proteção Ambiental do Desengano: Agora ou Nunca*” (LOPES, 1989), este último ainda faz referência, *in verbis* ao: “*Parque Estadual do Desengano (área de proteção ambiental)*”.

Nesse ínterim, em 17 de outubro de 1984, foi criada a “Comissão Especial de Processo Discriminatório da Área do Parque do Desengano” pela Resolução Conjunta n° 7, das Secretarias de Estado de Justiça e do Interior, de Agricultura e Abastecimento e da Procuradoria Geral do Estado. Tal Comissão convocava, através de edital publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, uma lista de pessoas físicas e jurídicas para comprovarem seus domínios (FBCN, 2003a: 09; MINC, 1995).

Em 13 de Março de 1985, pela Resolução n°. 160, a SAA, recebeu a atribuição, pelo DGRNR, de fiscalizar, administrar e supervisionar a APA do Desengano. Na mesma oportunidade foram definidas as proibições e limitações ao uso da terra e empreendimentos nesse perímetro (SAA, 1985b).

Em 1986 o Parque Estadual do Desengano passa a ser administrado pela Fundação Instituto Estadual de Florestas do Estado do Rio de Janeiro – IEF/RJ (VALLEJO, 2005a: 221).

Observa-se, pelo exposto, que o próprio histórico de criação do PED é confuso e conflituoso. Embora não esteja clara qual a resolução da questão da sobreposição de unidades de conservação, que mantêm seus decretos de criação ainda vigentes, Alceo Magnanini (entrevistado em 26/05/2009) afirma que o Decreto n°. 7.121/83 *“foi pura e simplesmente ignorado. Esse ato de transformação em APA foi ignorado, e continuou a tratar como Parque”*. Aristides Arthur Soffiati Netto (entrevistado em 15 de setembro de 2009), em consonância, informou que com o passar do tempo se firmou que a área era mesmo um parque estadual.

Tais afirmativas condizem com os documentos administrativos e de imprensa pesquisados com data posterior a 1990, onde não se encontrou nenhuma referência à APA do Desengano, apenas ao PED (IEF, 1992; BRANCATO e AMARAL, 1995; MINC, 1995; MMA, 1995).

Por fim, vale ressaltar que em 1994, o IEF/RJ traçou um novo mapa da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica no Estado do Rio de Janeiro, no qual o PED figura como Zona Núcleo I, cercada por uma Zona de Amortecimento (SOFFIATI NETTO, 2002: 48).

Atualmente, há estudos para incorporar o maciço do Itaoca ao PED, e exigir, como própria condicionante do licenciamento ambiental das empresas mineradoras regulares que existem e atuam no local, o apoio financeiro à implantação e a manutenção do futuro núcleo Itaoca do PED (ANDRÉ SILVA ILHA, entrevistado em 26/05/2009b; ARISTIDES ARTHUR SOFFIATI NETTO, entrevistado em 15/09/2009; MARIA MANUELA AVES LOPES, entrevistada em 22/06/2009).

André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b) ainda ressalta que se deve *“propor ao governador a inclusão das áreas alagadas ao longo da bacia do Rio Imbé, porque ela tem um grande valor ambiental e baixíssimo valor econômico – por serem áreas alagadas. Então, a gente acredita que o Parque do Desengano deva crescer para algo em torno de 30.000 hectares”*.

6.1.1 Origem do Nome

Ao se estudar a história da criação desse parque, importante ressaltar qual a origem do nome que lhe foi dado: Parque Estadual do “Desengano”. Segundo Soffiati Netto (2002: 37) e o Plano Diretor do Parque (FBCN, 2003a: 06), o seu nome é uma alusão à Pedra do Desengano, ponto culminante da unidade de conservação.

Ferreira *et. al.* (2008: 98) destacam que o nome desta UC foi atribuído por técnicos em 1970 e teve origem em uma fazenda situada na serra de mesmo nome, no município de Santa Maria Madalena. Mas que a região do desengano era anteriormente chamada de Serra do Rio Preto, em virtude de suas nascentes.

O entendimento de Vallejo (2005a: 226) é que o nome “Desengano” teve origem em um mau negócio realizado por um francês ao comprar uma antiga fazenda na região. Em entendimento parecido está o depoimento de uma moradora do distrito de Morangaba, em Campos dos Goytacazes, quando afirmou que o Parque tem esse nome porque as suas terras não eram boas para o plantio de café, então todos que as compraram para esse fim faliram, e ficaram desenganados.

Alceo Magnanini (entrevistado em 26/05/2009) informa que existem três versões para o nome “Desengano”. A primeira está em consonância com o entendimento acima e diz que existia uma grande fazenda que foi estabelecida na região, na época da antiga república, e a mesma faliu, sendo um desengano para o proprietário.

A segunda diz que se descobriu “ouro” na região⁸⁴ e muitos que foram procurá-lo acharam outro mineral, que também brilha, mas sem valor algum, chamado falso ouro (ALCEO MAGNANINI, entrevistado em 26/05/2009). Tal versão foi lembrada por um morador do distrito de Morangaba, que disse que seu avô costumava contar que naquela região havia sido encontrado ouro e que até tinha uma balança própria de pesar tal minério.

No mesmo sentido Vaz (1983) afirma que os Vice-reis do século XVIII tinham conhecimento da existência de ouro na região do Mocotó, mas que ouro mesmo, para muitos, não passou de uma lenda. Todavia, ainda no ano de 1979, o ruralista Messias Rufino Faria Junior declarou que “*segundo se sabe no Imbé encontram-se jazidas de caolim, quartzo, granito verde e até há notícias de ouro*” (SOFFIATI NETTO, 2002: 47).

⁸⁴ A formação geológica da região não admite a presença de ouro, pois são terrenos muito antigos e anteriores a formação dos minérios. A Serra do Mar é muito pobre em minerais ao contrario da Serra da Mantiqueira (ALCEO MAGNANINI, entrevistado em 26/05/2009).

Por fim, a terceira versão assegura que havia um bandoleiro, cujo nome era “Mão de Onça”, que se refugiou naquela região levando todos os tesouros que tinha e os enterrou. Um tempo depois ele foi preso e morreu na cadeia de Campos dos Goytacazes. A partir daí as pessoas iam procurar o tesouro, mas nunca o achavam (ALCEO MAGNANINI, entrevistado em 26/05/2009).

Embora não se possa afirmar com total certeza, acredita-se que a antiga Serra do Rio Preto tenha recebido o nome de Serra do Desengano por causa dos insucessos relativos aos investimentos com o café, que desestruturou toda a economia local e causou êxodo rural; além de se levar em consideração a existência do chamado “ouro de tolo” que deve realmente ter frustrado alguns desavisados. Posteriormente, a Serra do Desengano deu o nome ao Pico do Desengano, que em 1970, fez com que os técnicos responsáveis batizassem a nova unidade de conservação de: Parque Estadual do Desengano.

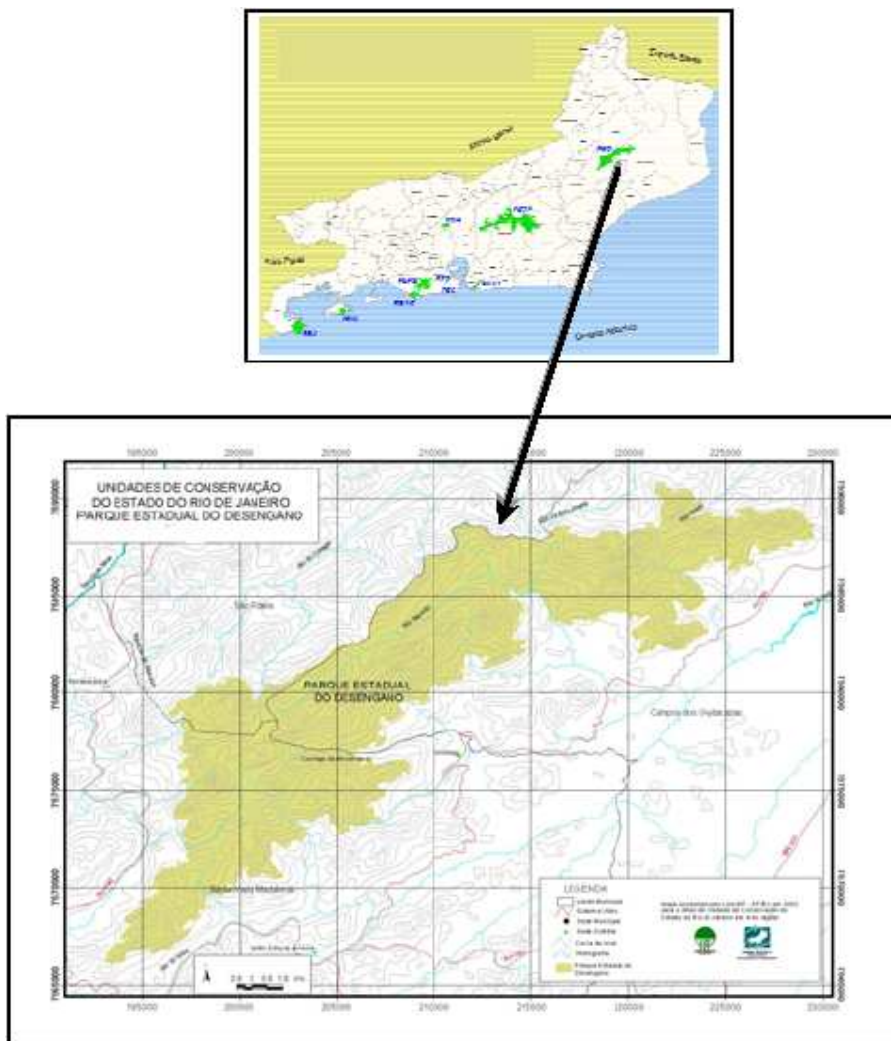
Mas, segundo Alceo Magnanini (entrevistado em 26/05/2009), o *“Desengano real é que foi criado o parque no papel e ninguém tomava conta da área. Eventualmente ia uma patrulha lá, mas as cerrarias conheciam perfeitamente e estavam sempre ativas”*.

6.2 Aspectos Físicos

O critério estabelecido para a delimitação do Parque Estadual do Desengano baseou-se na cobertura vegetal da área; nas suas características dos solos, da formação do relevo na drenagem regional e do potencial hídrico; na característica de reduto faunístico; e na ocorrência de monumentos naturais (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1981: 05).

O PED se situa aproximadamente entre os meridianos 41°41’ e 42°00’ de longitude oeste e os paralelos 21°45’ e 22°00’ de latitude sul (RIO DE JANEIRO, 2001), abrange parte dos municípios de Campos dos Goytacazes, Santa Maria Madalena e São Fidélis, possuindo uma área aproximada de 22.400 hectares (VALLEJO, 2005a) (Figura 3).

Como localiza LAMEGO (1955: 13), é parte integrante da Serrado Mar, que abrange *“desde os limites do município de Madalena, onde avultam os cumes do Capacete da República e do Desengano (1700m), a Serra do Mar prossegue para NNE com montanhas imponentes, de encostas escarpadas. Num singular paralelismo a estas escarpas, corre na baixada o rio Imbé.”*



Fonte: VALLEJO, 2005a.

FIGURA 3: Mapa de Localização do Parque Estadual do Desengano

Possui uma cobertura vegetal classificada como Floresta Ombrófila Densa (com dossel até 25 metros de altura classificada como Mata Atlântica de encosta) Submontana, que reveste as terras até a cota altimétrica de 500 metros, e Montana, que se situa entre 500 e 1.500 metros; e por campos de altitude que ocorrem em alturas geralmente acima de 1.600 metros (VELOSO *et. al.*, 1991 *apud* MAZUREC, 2003:14; REZENDE e DI BENEDITTO, 2006: 64).

De acordo com a imagem do satélite *Landsat*, o PED é coberto por 60% de floresta em estado avançado, 30% de floresta secundária ou áreas dominadas por samambaias, e apenas 10% por pastagens ou afloramento de rocha (INSTITUTO PRÓ-NATURA, 2002). Sendo uma das mais importantes unidades de conservação no Estado do Rio de Janeiro, pois

representa o último segmento contínuo de vegetação remanescente de Mata Atlântica no Norte Fluminense com grandes reservas de madeira de lei como cedro, jacarandá, óleo-pardo, entre outras (REZENDE e DI BENEDITTO, 2006: 37); além de espécies de vegetação endêmicas como: *Vernonia Magdalenae*, *Senaea janeirensis*, *Tibouchina discolor*, *Bradea brasiliensis*, *Pitcairnia encholirioides*, *Epidendrum chlorinum*, *Oncidium magdalenense*, *Bnisteriopsis magdalenensis*, *Behuria huberioides*, *Pleiochiton magdalenense*, *Tibouchina magdalenensis*, *Pleiochiton longipetiolatum*, *Magdalenaea limae*, *Phymatidium limae*, *Prepusa alata*, *Vriesia farneyi*, *Behuria limae*, *Persea microphylla*, *Salvia magdalenensis* e *Lobelia santos-limae* (RIFAN, 2002: 52).

É, portanto, um inestimável banco genético, de importância para o patrimônio cultural e científico, carente de preservação para futuras pesquisas (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1981: 05). Esse também é o entendimento de Lopes (1987) e de Vaz (1983) que afirmam que o Desengano é de grande valor científico, especialmente no que se refere aos recursos florísticos e faunísticos.

Complementando essas afirmações, Lobo (1989) destaca que no PED além das plantas endêmicas e existem muitos animais em extinção. Em consonância, Vaz (1983) e Rifan (2002: 55) elencam algumas espécies ameaçadas de extinção existentes no PED, como: o Mono-Carvoeiro, o Macaco Barbado, a Preguiça de Coleira, o Macuco, a Jacutinga, o Chauá, o Jacuaçu, o Curió, o Muriqui, entre outros. Além de diversos mamíferos, como, onça-parda, quati, paca, barbado, tatu-galinha, irara, cateto, queixada, sauá, cuíca, macaco-prego, furão e mão-pelada; anfíbios; reptéis; invertebrados, alguns ainda nem catalogados.

Em relação à conformação geológica da área do parque, ela abrange: “*Substratos cristalinos do pré-cambriano que correspondem a rochas metamórficas e ígneas, apresentando ainda espessos pacotes sedimentares continentais terciários, associados à Formação Barreiras não consolidados*” (RAMALHO, 2005: 26) com uma variação etária entre 420 a 670 milhões de anos (RIFAN, 2002: 42).

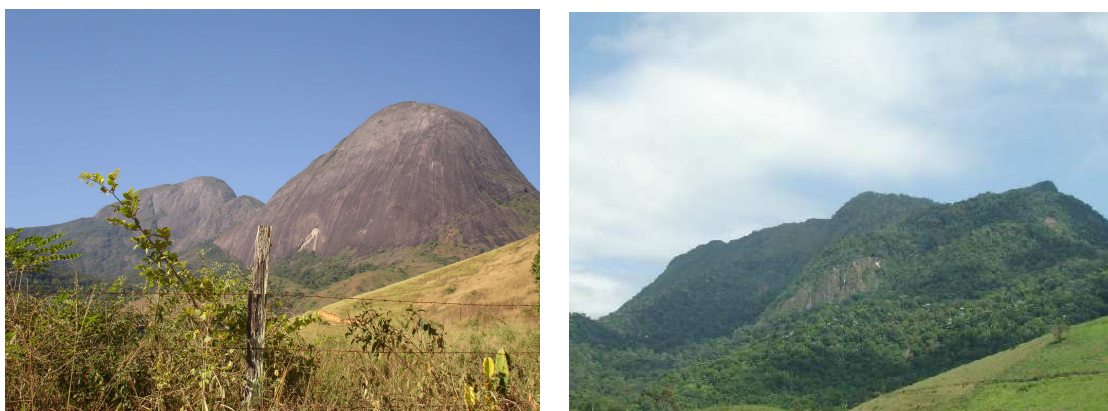
Alberto Ribeiro Lamego (1955), o mais habilitado intérprete da formação geológica e da geomorfologia da região, destaca a zona cristalina, com idade anterior a seiscentos milhões de anos, de composição gnáissico-granítica e constituída pela cordilheira arquena, como o sistema de serras da região, Serras do Mar e da Mantiqueira com suas ramificações, existentes a partir das fraturas de Pangéia e de Gondwana, antes mesmo da separação dos continentes.

Para Elias Fernandes Leite Neto (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1981: 05) os solos da região são em maior expressão Latossolos típicos. Por outro lado, RIBEIRO (2006)

afirma que o tipo de solo predominante no Parque Estadual do Desengano é o Cambissolo Álico.

O seu relevo (Figura 4) se caracteriza por: cristais de topos aguçados, pães de açúcar, morros, pontões, escarpas com até 75 graus de inclinação e patamares escalonados, com frequentes altitudes superiores a 800 ou mesmo 1.000 metros. Como destaque da paisagem, encontram-se o Pico do Desengano, com altitude de 1.750 metros; Pico São Mateus, 1.576 metros; e Pico Pedra Agulha, 1.080 metros (HADDAD, 2006:51).

Elias Fernandes Leite Neto elenca, ainda, para um relatório interno constante em Processo Administrativo do Estado do Rio de Janeiro, a Serra Grande, a Serra do Itacolomi, Peito de Moça, Serra das Cinco Pontas (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1981: 05).



Fonte: Fotos da Autora.

FIGURA 4: Vista parcial do Parque Estadual do Desengano

Segundo Martinelli e Bragança (1989 *apud* RIBEIRO, 2006: 12), ao ser comparado com os campos de altitude de Itatiaia, Frade, Morro do Cucas e Antas, o PED apresenta os campos de altitude mais conservados do Estado, tendo 283 das 410 espécies de avifauna encontradas na região, sendo 22 endêmicas e em populações reduzidas.

O lugar que abriga a maior biodiversidade do Estado, também se constitui na última reserva de água em quantidade e qualidade para a população da região (MINC, 1995: 05). Nesse sentido, o PED está, em parte, dentro da Bacia Hidrográfica do Rio Imbé e Lagoa de Cima, sendo o berço de diversas nascentes que alimentam os rios da Região, tais com: o Rio Mocotó, o Rio Opinião, do Norte, o Rio Bela Joana e o Rio Preto; ao longo do percurso esses rios cruzam áreas de pastoreio e agricultura, além de algumas regiões mais urbanizadas localizadas no entorno do PED (REZENDE e DI BENEDITTO, 2006: 37).

Dos rios citados acima, destacam-se (Quadro 14) o Rio Mocotó, o Rio Opinião e do Norte, que somados ao ribeirão da Água Limpa são os principais tributários pela margem esquerda, cujas nascentes estão situadas no PED (FBCN, 2003a: 22).

Todos os cursos de água que emanam do PED são de importância vital para as comunidades vizinhas e para o rejuvenescimento dos rios e corpos de água poluídos ou eutróficos ocorrentes nas Baixadas (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1981: 06).

O clima dessa área se mostra claramente estacional, com inverno seco e verão úmido, principalmente, nas regiões mais baixas. Na região alta, por sua vez, o efeito orográfico diminui o caráter estacional do clima. As precipitações médias circundam em torno de 1300 mm e a temperatura, como não podia deixar de ser, diminui na medida em que se aumenta a altitude: sendo superior a 19° C entre 0 e 200 metros; tendo mínima de 17°C e máxima de 25° C nas altitudes situadas entre 200 e 500 metros; variando de 13°C a 23° C entre 500 e 1000 metros; e de 10°C a 20° C entre 1000 e 1500 metros. Na região, onde a cobertura vegetal de floresta foi mantida, o clima é, predominantemente, úmido com temperaturas elevadas distribuídas por todo o ano e com pouco ou nenhum *déficit* de chuvas, que praticamente definem duas estações. Destaca-se que as encostas exercem uma sensível influência nas precipitações pluviométricas que aumentam em proporção direta com a altitude, assim as bordas das Escarpas são as áreas mais chuvosas (MORENO, 1998).

QUADRO 14: Características Físicas dos Cursos d'água

Curso de Água	Área de Drenagem (km²)	Comprimento (Km)	Declividade média (m/m)
Rio Opinião	29,5	10,0	0,16162
Rio Mocotó	131,5	31,6	0,07596
Rio do Norte	101,0	24,0	0,12701
Ribeirão da Água Limpa	32,9	9,0	0,14400

Fonte: FBCN, 2003a.

As chuvas torrenciais formadas nos campos de altitude são responsáveis por completar a vazão dos diversos riachos da região, e a influência do clima propicia uma variação regional tanto na flora quanto na fauna (RIFAN, 2002: 42 e 48).

6.3 O Entorno do Parque Estadual do Desengano

O Entorno do PED está definido no art. 12 da Portaria que aprova o seu Plano de Manejo, *in verbs*:

“Art. 12 – A zona de entorno (equivalente à zona de amortecimento) do PED proposta pelo Plano de Manejo, com área aproximada de 141.921 ha (cento e quarenta e um mil novecentos e vinte e um hectares) abrange terras dos municípios de Santa Maria Madalena, Campos dos Goytacazes e São Fidélis, e apresenta a seguinte delimitação por pontos e correspondentes coordenadas aproximadas UTM, com base nas Folhas IBGE Cambuci, São Fidélis, Travessão, Renascença, Dolores de Macabu, Campos, Conceição de Macabu e Carapebus, escala 1:50.0000” (IEF/RJ, 2005).

Essa área de entorno é considerada como zona de tampão ou de transição de Reserva de Biosfera pelo programa desenvolvido pela UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*), todavia, as florestas primárias ou secundárias foram quase que inteiramente erradicadas, com exceção de áreas extremamente inadequadas para os cultivos de monoculturas (RIFAN, 2002: 36)

No mesmo sentido, Kury e Ramalho (2008: 33) informam que o entorno do PED é a sua zona de amortecimento, mas que possui uma pequena área preservada em mata, tendo quase que sua totalidade coberta por pastagem e agricultura, principalmente cana-de-açúcar.

Existe alguma cultura de subsistência, como: milho, feijão, banana, mandioca, abóbora, quiabo, batata-doce, entre outros. Entretanto, como acontece em todo o interior do PED, a maior parte das terras da área de entorno são inaptas para uso agrícola, por conta do relevo acidentado ou pela degradação do solo, sendo recomendadas para a preservação de flora e fauna (VALLEJO, 2005a: 224 e 232).

A propriedade das terras é, em sua maior parte, da iniciativa privada: pequenos proprietários rurais, assentados da reforma agrária, posseiros e poucos latifundiários; que muitas vezes as exploram de forma inadequada, degradando o solo e agravando o efeito de borda (KURY e RAMALHO, 2008: 39).

Segundo Rifan (2002: 38), das localidades existentes no entorno, as situadas junto ao Parque são: Itacolomi, Toca Fria, Santo Aleixo, Recreio, Paraíso, Poço Parado, Bela Joana e Rio Preto.

Encontram-se também na zona de tampão do PED populações consideradas tradicionais como a comunidade de Conceição do Imbé⁸⁵. Dos assentamentos existentes, destaca-se o assentamento dos ex-funcionários nas terras da, ex-empregadora, Usina Novo Horizonte após a falência da empresa; tal assentamento formou as comunidades de Aleluia, Cambucá e Batatal⁸⁶.

E existem ainda diversas fazendas destinadas à produção rural ou ao lazer onde dificilmente se tem contato com os proprietários, somente se encontram os empregados, alguns que nunca saíram daqueles limites e não conhecem a “cidade”.

6.4 Histórico do Uso da Terra da Região

A região do Norte Fluminense, desde o descobrimento, teve seus recursos naturais muito utilizados. Inicialmente como mecanismo de ocupação da terra a coroa portuguesa, estimulou-se o extrativismo vegetal no que se destaca o pau-brasil (SILVA e CARVALHO, 2004: 30). Sua colonização teve início em 1627, para atender às necessidades de gado dos engenhos vizinhos da Guanabara, todo o seu processo de ocupação humana foi controlado pelos aspectos físicos locais, transformados em imperativos e determinantes da localização das cidades, e de seu desenvolvimento econômico e político (CARILI, 1942 *apud* RAMALHO, 2005: 77).

Na planície Goitacá, que sustentava vários milhares de cabeças de gado, a disputa das terras existentes abrangeu de forma generalizada as regiões da Mata Atlântica (DEAN, 1996: 92). Após uma frustrada tentativa de implementação ressurge, na segunda metade do Século XVII, a atividade açucareira com o seu dinamismo assegurado para a demanda internacional chegando, no século XVIII, a ocupar a supremacia das atividades locais, visto que o solo e as condições climáticas eram extremamente favoráveis, e existia forte demanda internacional de açúcar (SILVA e CARVALHO, 2004: 33 - 34). Em caráter exemplificativo demonstra-se que o número de engenhos de açúcar na baixada Campista saltou de 55 no ano de 1769 para 400 em 1819 (AZEVEDO, 2003: 23).

⁸⁵ Existe no interior do PED a comunidade do Corumbi, reconhecida como comunidade quilombola.

⁸⁶ Segundo o depoimento dos próprios assentados, o assentamento foi posterior o PED, e mesmo assim algumas propriedades concedidas para uso agrícola se encontram no interior do Parque.

No século XIX, em Campos dos Goytacazes, além da cana-de-açúcar outra monocultura se escandiu: o café, cultura que “inaugurou” os desmatamentos e a ocupação extensiva. Destaca-se, no entanto, que a extração vegetal de madeira e palmito permanecia presente (REZENDE e DI. BENEDITTO, 2006: 57). Entretanto, em seguida, conforme Silva e Carvalho (2004: 52), a abolição da escravatura, a crise do café e a perda de competitividade da agroindústria açucareira local, desestruturaram o sistema de produção vigente até então.

No mesmo período, as terras dos Municípios de Santa Maria Madalena e São Fidélis presenciaram uma verdadeira febre de riqueza proveniente do café, que teve seu auge na segunda metade do mesmo século e permanecendo até cerca de 1930, quando o declínio da lavoura passou a dar lugar para o gado (VAZ, 1983).

É importante enfatizar que o declínio do café causado pela abolição da escravatura, golpeou fortemente a economia regional provocando o êxodo rural, e a substituição do seu cultivo por pastagens, o que repercutiu imensamente na organização espacial e econômica das cidades da região, deixando um passivo ambiental representado por terras erodidas por técnicas arcaicas e predatórias de cultivo intensivo (FBCN, 2003a: 06).

Lamego (1955) apresenta de forma concisa toda essa evolução:

“Com o advento das usinas de açúcar agigantou-se a exploração do solo. Tornou-se a planície insuficiente para o cultivo da cana e as lavouras invadiram os tabuleiros, igualmente cobertos de florestas em maior parte já também desaparecidas (...) insatisfeitos com a tomada dos tabuleiros, os lavradores invadiram as abas serranas do norte (...) [com] o café, cujo plantio anexo à exploração da madeira, por sua vez desnuda a zona cristalina (...) Há muito foram as matas derrubadas, no sopé da Serra do Mar e dos seus fragmentos na margem setentrional, onde as baixadas gnáissicas se cobriram de plantações e de rebanhos. O ataque atual, porém, é às próprias florestas da Serra do Mar” (LAMEGO, 1955: 54-55).

Nesse sentido Soffiati Netto (2002: 34) alerta que, na vertente direita da área que hoje é o PED, em 1931, já estavam instalados vários proprietários rurais que *“havam lançado ao chão vetustas árvores para a venda ou simplesmente ateado fogo às florestas para abrir terras ao cultivo”*.

Também no início do século XX há o nascimento do um novo ciclo do açúcar em Campos dos Goytacazes, agora com a indústria sucroalcooleira, recebendo novos investimentos e tecnologia. No entanto, este perde dinamismo com a gestão ineficiente dos recursos naturais, a baixa produtividade das lavouras e, posteriormente, com a defasagem tecnológica; entrando em caos nas décadas de 1980 e 1990, que culmina no fechamento de diversas indústrias e elevado grau de desemprego (SILVA e CARVALHO, 2004: 62, 64-65).

Sem condição para arcar com as dívidas trabalhistas, as indústrias acabam por ter que repartir suas terras como meio de pagamento aos seus ex-empregados, o que, somado ao movimento de reforma agrária, contribuem para desenharem um perfil regional de propriedade com forte presença de pequenos produtores rurais e assentados, sem, contudo, deixar de haver grandes latifundiários.

Todavia, os problemas de degradação não eram ocasionados apenas pelas monoculturas e pastagens. O extrativismo vegetal sempre se manteve presente, sendo estopim de diversos conflitos. O mesmo problema de desmatamento ilegal já havia sido sinalizado no Processo Administrativo n°. E/02/07244/80 (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1980), pelo Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (1986) e por Lopes (1987); e continuaram a ser mencionados posteriormente em outros processos como o Processo Administrativo n°. 807/500.130/00 (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 2000: 15), que ainda ressalta a presença de caça ilegal e projetos de exploração econômica do PED.

Compartilhando desse entendimento, está Vallejo (2005b) que menciona como principais problemas na área do parque o desmatamento, o extrativismo vegetal, a pecuária, a caça predatória e o turismo predatório; já Sathler (2009) afirma que a principal pressão é exercida pela caça e pela atividade agropastoril.

Soffiati Netto (2002: 47) destaca que a caça nunca teve caráter comercial, todavia sempre produziu um inadmissível empobrecimento da biodiversidade faunística, já bastante ameaçada pelo desmatamento.

Em 07 de maio de 1986, na reunião realizada, na sede da Procuradoria Geral do Estado, para tratar da situação do PED, destacou-se: (i) a dificuldade de autuar os infratores que adentram no parque para praticar o desmatamento, o que era agravado pela má vontade dos policiais civis e fazia com que os processos fossem invariavelmente arquivados; e (ii) o desconhecimento do modo de agir com os posseiros encontrados no perímetro do PED realizando desmatamentos para estabelecimento de moradia e cultura de subsistência (ALVES FILHO, 1986a: 01 - 02).

Alceo Magnanini (entrevistado em 26/05/2009) conta que o local onde se situa o PED passou anteriormente pelo café, que substituiu grande parte da mata que existia, e, com o decréscimo da cultura - não só pelo esgotamento do solo, mas também pela dificuldade de conseguir agricultores ou trabalhadores para colheita - a terra ficou relegada praticamente ao esquecimento. Posteriormente a isso, ocorreu uma verdadeira extração de tudo que havia de madeira no Estado do Rio de Janeiro: *“onde havia mata, havia alguma serraria cortando e mandando para o mercado consumidor”*.

O entrevistado, que trabalhou no Ministério da Agricultura desde 1952 sendo também Diretor do Departamento de Pesquisas Florestais e Conservação da Natureza do IBDF no período de 1967 a 1974, transmite sua experiência pessoal quando informa que, em 1975, com a criação da FEEMA/RJ, ele passou a trabalhar na Fundação e percorreu a região do PED, onde encontrou diversas cerrarias funcionando. Em 1990, 15 anos depois, percorrendo de helicóptero a área, ele ainda encontrou sinais de extração de madeira clandestina pela falta de fiscalização (ALCEO MAGNANINI, entrevistado em 26/06/2009).

De acordo com uma professora municipal que trabalha no Distrito de Morangaba, é possível ver, ainda hoje, os caminhões com toras saindo antes de amanhecer o dia, quando ela está chegando para trabalhar⁸⁷.

Por fim, na última década se destaca que, além da produção de cana-de-açúcar, a fruticultura irrigada tem recebido incentivos do governo estadual para fins industriais e de exportação (RIBEIRO e ALVES, 2007: 2).

Em termos gerais, como destacado por Rezende e Di Benedetto (2006:60) as mudanças no uso da terra e cobertura vegetal, ocorridos ao longo do tempo, tiveram como consequência mais evidente o decréscimo nas áreas de floresta e o aumento nas áreas da agricultura da cana-de-açúcar e de pastagens, o que reflete diretamente na fragmentação do *habitat* como um todo, além de uma substancial degradação do solo.

Em observação de campo, verificou-se que a maioria dos moradores locais combina vários usos da terra para sobreviver, o que foi posteriormente comprovado com a aplicação de questionários. No entanto, embora haja conhecimento difundido na região sobre a existência de extração ilegal de recursos naturais, como era de se esperar, nenhum dos entrevistados marcou essa alternativa de resposta (Tabela 1).

Pelo exposto, nota-se que, o que resta preservado do bioma, apesar da cultura do café, da cana-de-açúcar, da pastagem e do extrativismo vegetal, ocorre apenas nas áreas de maior declividade e de acesso mais difícil, e que, mesmo assim, representam o conjunto de serras que integram o maior remanescente da cobertura vegetal mais bem conservada da Região Norte.

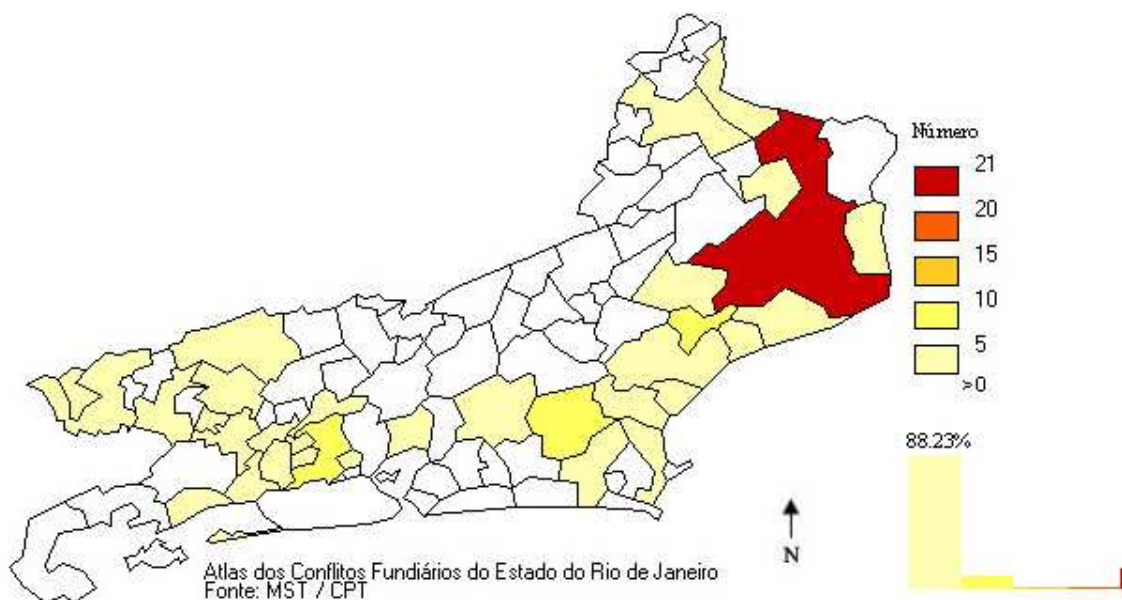
⁸⁷ Segundo a entrevistada só existem dois ônibus por dia que vão para a região, o primeiro sai do centro de Campos dos Goytacazes às 4h e chega em Morangaba por volta de 5:30h, quando pega as crianças moradoras do local para trazer de volta ao Município e chegarem a tempo de assistirem as aulas que começam cerca de 7h, e o segundo sai de Campos no fim da tarde, levando os estudantes e moradores, e traz de volta, dentre outros, a professora.

TABELA 1: Uso da terra pela comunidade local do PED até junho de 2009.

Opções	%
Agricultura para comercializar	14,07
Agricultura de subsistência	15,21
Produção de Aves (comércio e/ou subsistência)	18,63
Pecuária - Bovino, corte e leite	36,12
Pecuária - suíno ou caprino	1,52
Turismo ou Educação Ambiental	0,76
Extração de recursos naturais	0,00
Aguardando desapropriação, sem utilização	3,80
Outros	9,89
Total	100,00

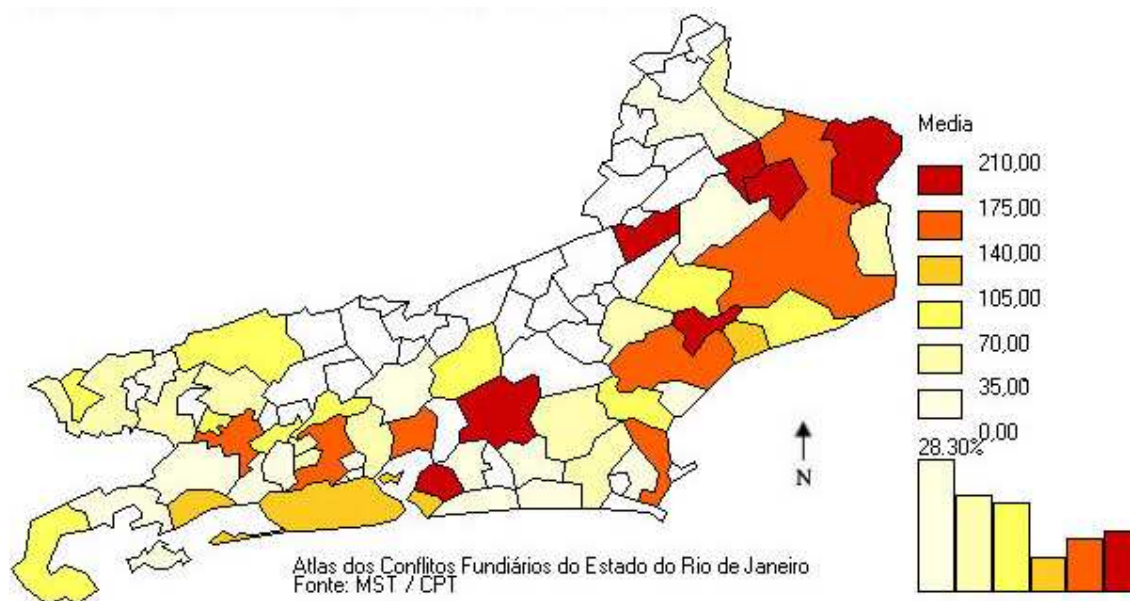
Fonte: Elaboração própria.

Ainda é importante ressaltar, que independente de qual seja o uso dado a terra, o Brasil é um país marcado secularmente pela questão fundiária, sendo a concentração de terras uma das principais causas da brutal desigualdade de renda que acompanha a história nacional. Para o presente estudo vale destacar o número de ocupações conflituosas, em terras protegidas ou não, no Estado do Rio de Janeiro de 1950 a 2005 (Figura 5), e a média do número de posseiros envolvidos em conflitos no Estado nesse mesmo lapso de tempo (Figura 6).



Fonte: UFRJ,s./d.

FIGURA 5: Mapa do número de ocupações no Estado do Rio de Janeiro de 1950 a 2005.



Fonte: UFRJ, s./d.

FIGURA 6: Mapa da média do número de posseiros envolvidos em conflitos no Estado do Rio de Janeiro de 1950 a 2005.

De acordo com o Atlas dos Conflitos Fundiários do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ, s./d.), “Os **conflitos** envolvendo **posseiros** foram os que registraram o maior número de ocorrências, 48,5% do total (112 em 231)” e destaca-se que “na Região Norte Fluminense encontram-se as maiores médias de famílias envolvidas em conflito”. Como pode-se observar, o Município de Campos dos Goytacazes, que engloba 63% da área do PED, se enquadra em altos índices nos dois casos referidos. Esse quadro introduz o estudo dos aspectos fundiários no PED, objeto da próxima seção.

6.5 Aspectos Fundiários do Parque Estadual do Desengano

De acordo com dados coletados (i) em arquivos administrativos do NUREF-INEA (situado no município do Rio de Janeiro) e da administração do próprio parque (situada no município de Santa Maria Madalena); e (ii) em entrevistas semi-estruturadas com atores qualificados; pode-se montar um breve histórico e o aspecto atual da questão fundiária no Parque Estadual do Desengano. Para a melhor visualização, sistematizou-se uma linha do tempo, dando destaque para os fatos mais importantes (Figura 7) e um quadro sobre os atos

legislativos e administrativos relevantes (Quadro 15). A partir do levantamento feito, constatou-se que os problemas fundiários do PED já estavam presentes antes mesmo da sua criação pelo Decreto-Lei Estadual n°. 250/1970.

Os trabalhos nessa região teriam se iniciado em 1937 quando fora cravado o marco inicial de demarcação de terras, pelo engenheiro José Fernandes dos Santos Filho, em uma antiga propriedade de Pedro Custódio de Campos, no local conhecido como Barra Alegre, próximo ao rio Mocotó (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1981: 08).

Em 1939 por força das diversas reportagens, que expressavam o clamor da população, publicadas pelo jornal “Diário da Manhã”, editado na cidade de Niterói, a Divisão de Domínio do Estado tentou demarcar as terras devolutas situadas nos municípios de Campos dos Goytacazes (9º distrito), Santa Maria Madalena (3º e 6º distritos) e São Fidelis (1º e 5º distritos). Todavia, por carência de pessoal e material para realizar o trabalho, conseguiu apenas pôr as referidas terras em vigilância, com a finalidade de evitar invasões e devastação da mata (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961a).

Em 1941, o engenheiro Enéas Rabelo Tâmega foi designado, pelo chefe da Divisão de Domínio do Estado, para chefiar os trabalhos de medição de demarcação das referidas terras (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961a). Assim, em 07 de maio do mesmo ano foi publicado, no Diário Oficial, um edital dando conhecimento aos proprietários, posseiros, confrontantes, rendeiros, e a quem mais pudesse interessar; que os trabalhos de medição iriam ser reiniciados em 16 de junho daquele ano, no mesmo lugar em que fora cravado o marco inicial no ano de 1937 (Diário Oficial, 1941). Consta no relatório da medição e demarcação de parte das terras consideradas devolutas entre os três municípios que no dia determinado, em São Fidélis, não apareceu nenhum interessado para se manifestar sobre o exposto no edital (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961a).

Todavia, embora agora já se tivesse pessoal e material, não se obteve verba suficiente para os trabalhos de campo necessários. Desta forma, mais uma vez o procedimento foi suspenso (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961a).

Em 1947, houve uma nova tentativa de demarcação, desta vez chefiada pelo Engenheiro José Gonçalves Pinto de Rezende, mas devido aos trabalhos acumulados que requeriam a presença deste, o mesmo não pesquisou nenhum documento e fez apenas um campo (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961a).

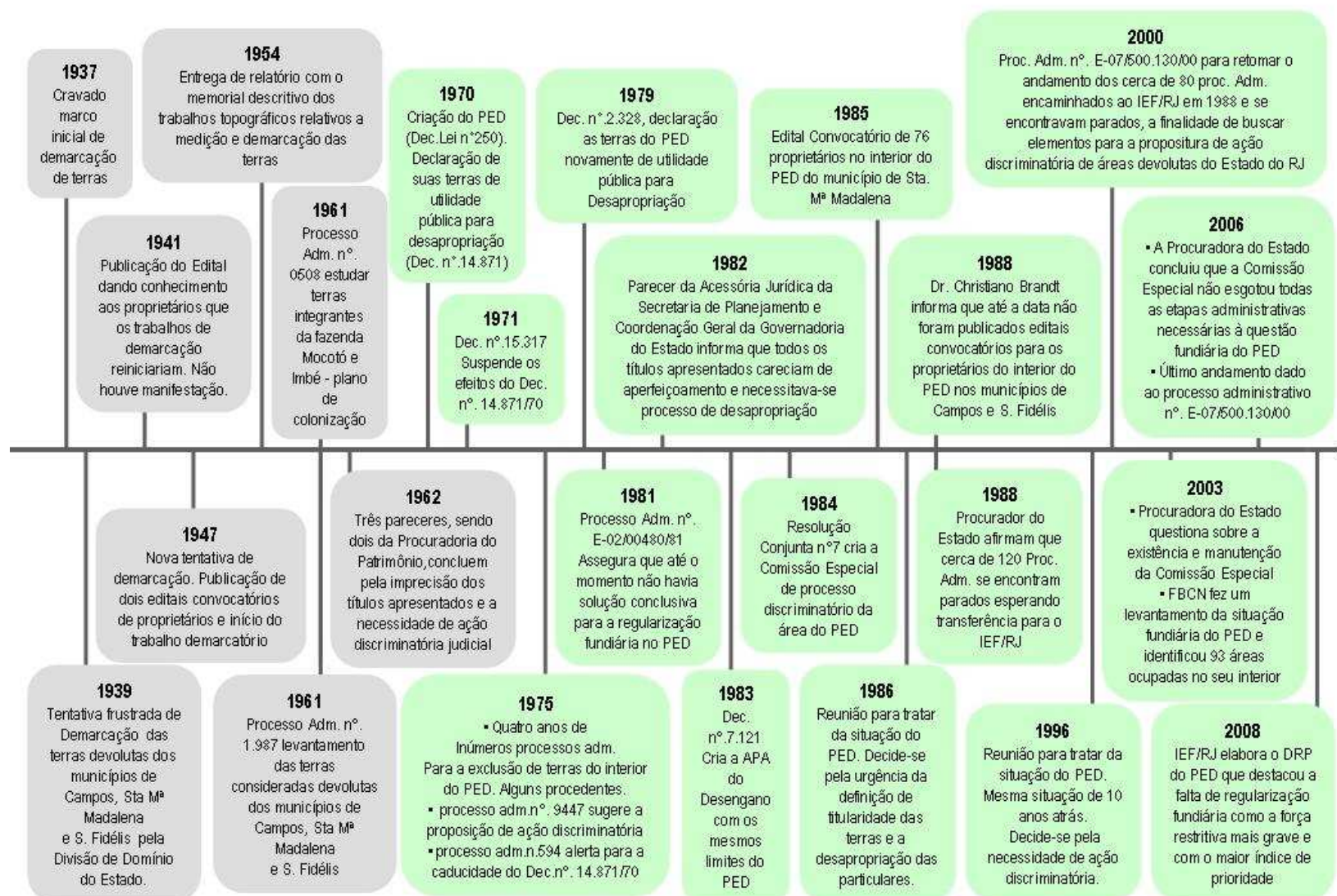


FIGURA 7: Linha do Tempo dos principais fatos da questão fundiária do PED.

Fonte: Elaboração Própria

QUADRO 15: Atos Normativos/Administrativos importantes para a regularização fundiária do PED

Norma/Processo	Data	Objeto	Efetividade/Vigência
Processo Administrativo n°. 1.987	1961	Levantamento das terras consideradas devolutas situadas entre os municípios de S. Fidélis, Campos e Sta. Maria Madalena	Não obteve efeitos
Decreto-Lei n°. 131	24/10/1969	Define quatro áreas prioritárias para criação de florestas estaduais, sendo uma delas a Floresta Estadual de Sta. Maria Madalena	Efetivo/Concluso
Decreto-Lei Estadual n°. 250	13/04/1970	Criação do Parque Estadual do Desengano	Efetivo/Em vigor
Decreto Estadual n°. 14.871	20/10/1970	Declaração das terras do PED de utilidade pública para fins de desapropriação	Efeitos suspensos/Caduco
Decreto Estadual n°. 15.317	04/08/1971	Suspendeu os efeitos do Dec. n°. 14.871, desconsiderando a necessidade de desapropriar o interior da UC	Sem efeitos/Caduco
Decreto Estadual n°. 15.559	1972	Excluiu glebas de quatro proprietários do interior do PED	Efetivo/Concluso
Decreto Estadual n°. 16.437	23/07/1974	Excluiu 2.081.200 m ² da área do PED	Efetivo/Concluso
Decreto Estadual n°. 2.328	05/01/1979	Nova demarcação ao PED e declara novamente as suas terras como de utilidade pública para fins de desapropriação	Efetivo quanto aos limites/ inefetivo e caduco quanto à declaração de utilidade pública das terras.
Processo Administrativo n°. E-02/00480/81	1981	Decide que apesar das diversas tentativas com o objetivo de esclarecer a situação fundiária não havia uma solução conclusiva	Arquivado sem resultados
Decreto Estadual n°. 7.121	28/12/1983	Criou a Área de Proteção Ambiental do Desengano, com os mesmos limites do PED	Efetivo/Em vigor
Resolução Conjunta n°. 7	1984	Criou a Comissão Especial de Processo Discriminatório da Área do Parque do Desengano	Efetivo/ Em vigor
Edital convocatório para apresentação de títulos	18/10/1985	Lista 76 pessoas físicas e jurídicas do município de Sta. Maria Madalena para apresentarem títulos que validem sua propriedade sobre as terras no interior do PED	Recebeu alguma documentação, mas a iniciativa pode ser considerada frustrada
Processo Administrativo n°. E-07/500.130/00	30/10/2000	Retornar a questão fundiária do PED e analisar e dar destinação os processos arquivados	Parado desde 2006

Fonte: Elaboração Própria

Em 16 de abril do mesmo ano foi publicado um edital, pelo engenheiro supracitado, convocando os interessados a comparecerem a reunião de reinício dos trabalhos na localidade

de Barra Alegre, em São Fidélis, com data para 15 de maio de 1947 (DIÁRIO OFICIAL, 1947a: 08).

Sem nenhum acontecimento, em 13 de junho foi publicado novo edital com as mesmas especificações e requisições, mas para início dos trabalhos na localidade da Tapera, em Campos dos Goytacazes, com data para 18 de junho de 1947; assegurando que as áreas tendo por base a linha de cumeeada das Serras do Mocotó, Salinas, Maria das Neves e Cabeça de Macaco seriam definitivamente demarcadas (DIÁRIO OFICIAL, 1947b: 05). Também nesta reunião não apareceu nenhum confrontante interessado (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961a).

Finalmente, em 12 de julho de 1947 foi cravado o marco primordial “*no cruzamento da linha cumiada da serra do Rio Preto, onde recebe o nome de ‘Maria das Neves’, com a picada de caçadores que vai do ‘Alto do Vento’ ao rio Mocotó*”. O começo dos trabalhos de medição de demarcação foi lento, visto que a equipe desconhecia a região, e nos três anos em que perdurou, foram demarcados 30.000.000,00 m², ou seja, apenas 3.000,00 hectares (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961a).

Os editais de convocação que visavam à apresentação de títulos de propriedade por quais quer interessados não lograram êxito, então, com a demarcação a Divisão de Domínio do Estado oficiou os proprietários encontrados para apresentar os documentos das suas terras, e mesmo assim, alguns não atenderam a solicitação. Então se fez análise dos documentos que chegaram a Divisão, e, nenhum dos títulos satisfez as exigências contidas no regulamento de terras vigente (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961a).

Nesse ínterim, a Divisão de Domínio do Estado apresentou suas considerações, em sete itens que versavam sobre: divergência de limites, de extensão e até mesmo sobreposição de títulos, sendo que nenhum dos títulos apresentados excluía a presunção estadual em relação às terras demarcadas, parecendo ter-se se originado em posses não legitimada na conformidade da lei (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961a).

Esse levantamento gerou um memorial descritivo dos trabalhos topográficos relativos à medição e demarcação das terras em questão, e esse memorial integrou o relatório que foi entregue ao José Gonçalves Pinto de Rezende, em 18 de novembro de 1954. Delacy Fernandes Seixas, auxiliar de engenheiro, redigiu um documento interno para esse fim, onde relata a satisfação de finalizar a tarefa com o mínimo de despesas e apesar das “*ameaças e as intrigas comuns a serviço dessa natureza*” (SEIXAS, 1954). Posteriormente o memorial e o relatório sobre a demarcação das terras figuraram como principal anexo do processo administrativo n°. 1.987/1961.

Embora nesse período tenham sido instaurados alguns processos administrativos sobre a região, estes eram em número reduzido e apenas pontuais. Como os processos movidos por Hermenegildo Ângelo Folly, datados de 1955 e 1956, que requeriam aforamento de posse das terras situadas no município de Santa Maria Madalena e teve sua pretensão deferida, o que gerou a escritura de uma área de 4.668.000,00 m² denominada “Ribeirão Vermelho” (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1981: 09 - 10).

Ainda no ano de 1961, além do Processo Administrativo n°. 1.987 que tramitava na Divisão de Domínio do Estado, outros departamentos do Serviço Público do Estado do Rio de Janeiro moviam processos, que eram posteriormente anexados, voltados para a identificação de terras devolutas nessa mesma área.

Por exemplo, o processo administrativo n°. 0508/61, que tramitava no Departamento de Trabalho, fazia parte do Plano de colonização e aproveitamento de terras devolutas e próprias do Estado e visava estudar as terras que compunham as Fazendas Mocotó e Imbé, situadas nos três municípios mencionados anteriormente (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961c).

Tal processo recebe o parecer, em março de 1962, de João Brandt da Silva, afirmando que se deveriam incorporar as referidas terras ao patrimônio do Estado, por serem devolutas, visto a fragilidade dos títulos apresentados. Mas que para tanto seria preciso a anulação dos títulos que não emanassem de fontes legais, e, assim sugeriu-se que fosse emanado um parecer do órgão competente (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961c).

O processo foi então encaminhado à Procuradoria do Departamento do Patrimônio do Estado onde foi examinado, em agosto de 1962, pelo procurador Plínio Waldmann Leite, que afirmou que se poderia concluir com segurança que tais terras são devolutas; e reexaminado, em setembro de 1962, pelo inspetor de patrimônio Amaury Werner Erthal, que conclui que são discutíveis os direitos emanados pelos pseudos-proprietários e que a fase administrativa do processo findara, restando então impetrar uma ação discriminatória judicial (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961c).

Nos anos subsequentes não se sabe precisar o que aconteceu. Embora Alceo Magnanini (entrevistado em 26/05/2009) relate que foi proposta uma desapropriação, pela ação discriminatória, de forma que a posse da área passasse a ser do Estado, e que surpreendentemente parou sem a passagem oficial do domínio para este. Ele mesmo afirma que não pode precisar a data, mas acredita que tenha sido em torno dos anos de 1960.

Finalmente, em 1970, o Parque Estadual do Desengano foi criado e agora era imposição legal ter a posse e o domínio público daquelas terras, fossem elas devolutas ou

não. No mesmo ano, o Decreto n°. 14.871, declarou todos os imóveis no interior do PED de utilidade pública para fins de desapropriação, por conta e a favor do Estado do Rio de Janeiro, mediante procedimento amigável ou judicial, e instituiu ação discriminatória das terras públicas situadas dentro dos limites descritos (RIO DE JANEIRO, 1970b). Segundo Soffiati Netto (2002: 51) essa ação discriminatória, iniciada em 1970, ou pelo menos seu o levantamento da situação fundiária do PED, desapareceu⁸⁸.

Mas, como já mencionado anteriormente, no ano seguinte o Decreto n°. 15.317 suspendeu os efeitos no seu antecessor, desconsiderando a necessidade de desapropriar o interior da UC, tendo em vista que no período transcorrido nenhuma medida tinha sido feita para alcançar tal fim. Porém, o decreto supracitado manteve o levantamento fundiário do território do PED, concedendo o prazo de 90 dias para apresentação de títulos de propriedade e certidões comprobatórias do domínio privado correspondentes aos últimos vinte anos (FBCN, 2003a: 08).

Ainda em 1971, o processo administrativo n°. 234 é instaurado para analisar a solicitação de indenização de um proprietário sobre a área de suas terras ocupadas pelo Parque. De 1972 a 1975 vários processos administrativos são instaurados visando à exclusão de terras privadas do perímetro do PED, sendo que no primeiro ano o Decreto n°. 15.559/72 excluiu glebas de quatro proprietários e, em 1974 (Decreto Estadual n°. 16.437), mais 0,3% da área da UC foi excluído (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1981: 12).

Em 1975 o processo administrativo n°. 9447 sugere, novamente, a propositura de uma ação discriminatória; e, o processo administrativo n°. 594 alerta sobre a caducidade do Decreto expropriatório, n°. 14.872/70, além de reafirmar a necessidade da ação discriminatória.

Nos anos seguintes diversos processos administrativos foram instaurados, seja para reivindicar a necessidade de solução fundiária para o PED, seja para solicitar exclusão ou cultivo das terras, ou mesmo para alertar sobre irregularidades ocorridas, como posse e venda de terras; até que, em 1979, foi expedido o Decreto n°. 2.328, que dando nova demarcação ao Parque e declarando novamente como de utilidade pública para fins de desapropriação (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1981: 13 - 15).

Infelizmente, esse novo Decreto também não apresentou a solução para o problema da presente unidade, e até o ano de sua caducidade poucos documentos de proprietários foram entregues, apenas um proprietário propôs doar suas terras e outro vendê-las ao Estado. No

⁸⁸ Realmente, em nenhum momento, na pesquisa documental, encontrou-se essa ação.

entanto, muitos processos sobre desmatamentos foram instaurados (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1981: 15 - 17).

O processo administrativo que merece destaque nesse período é o de nº. E-02/00480/81, que ressalta as diversas tentativas com o objetivo de esclarecer a situação fundiária, tanto por parte do Estado, quanto pelos interessados. Todavia, mesmo depois de decorrido tanto tempo, não havia uma solução conclusiva, restando volumosas solicitações das partes e necessitando de recursos financeiros indisponíveis. Em assim sendo, restaria ao Estado levantar as terras devolutas no interior do PED e indenizar, a justo título, os detentores das demais áreas desse perímetro (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1981: 18).

Em 1982 o Parecer da Acessória Jurídica da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado, faz referência a uma série de documentos apresentados por pseudo-proprietários e informa que, sob enfoque jurídico, todos careciam de aperfeiçoamento, defendendo que os interesses do Estado seriam melhor resguardados se a aquisição das terras fosse mediante processo de desapropriação, onde quem se julgasse proprietário teria uma oportunidade de apresentar os títulos e se habilitar para a indenização (COUTINHO, 1982: 02).

No ano seguinte, VAZ (1983: 03), faz um clamor para sociedade e ao atual governador do Estado quando afirma que *“o Parque do Desengano agoniza como uma baleia arpoada, dos seus últimos momentos de vida. O Parque tem menos de um ano para resolver suas questões fundiárias. Se não conseguir o Decreto nº. 2.328 caduca, e, com ele, os limites oficiais de demarcação”*.

Neste contexto, em 28 de dezembro de 1983, foi publicado o Decreto nº. 7.121, que criou a Área de Proteção Ambiental do Desengano, com os mesmos limites do PED (RIO DE JANEIRO, 1983). A criação dessa nova UC visava resguardar, de alguma forma, uma área que estava sendo degradada. Todavia, como já se abordou anteriormente, ela não conseguiu o seu intento e ainda complicou mais a situação fundiária do PED.

Em 1984, a Resolução Conjunta nº. 7 cria a Comissão Especial de Processo Discriminatório da Área do Parque do Desengano para, mais uma vez, tentar equacionar a questão das terras. No entanto, em 08 de abril do ano seguinte, João José Assad, então presidente da Comissão, envia um relatório interno à Procuradoria de Assuntos Regionais informando que a mesma carecia de apoio logístico, de recursos humanos e materiais para proceder com suas atividades; e requerendo que estes fossem enviados o mais breve possível (ASSAD, 1985).

Exatamente um ano depois de sua criação, a Comissão Especial fez publicar um edital com prazo de 60 (sessenta) dias, no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (18/10/1985) e, posteriormente, no Jornal O Globo (29/10/1985), para que, uma lista de 76 pessoas físicas e jurídicas apresentasse: títulos, escrituras, documentos, informações de interesse, testemunhas ou quaisquer outras provas admitidas no direito que validem sua propriedade sobre as terras (COMISSÃO ESPECIAL DE PROCESSO DISCRIMINATÓRIO DA ÁREA DO PARQUE DO DESENGANO, 1985: 16). Essa iniciativa também pode ser considerada como abortada (SOFFIATI NETTO, 2002: 52).

É importante ressaltar que o edital supracitado se referia apenas à entrega de documentos sobre as terras do município de Santa Maria Madalena. Nesse sentido, no dia da entrega dos documentos recolhidos ao Procurador Chefe do Estado, Alves Filho (1986b: 01) informou que se aguardavam os nomes dos ocupantes dos municípios de Campos e São Fidélis para a publicação dos respectivos editais.

O problema da regularização fundiária já refletia em todos os campos da tentativa de implantação e gestão dessa UC, no que se destaca as questões relativas aos impedimentos que os proprietários da região criam para o ingresso da fiscalização nas suas terras. Nesse sentido, em uma reunião sobre a situação do PED, realizada em 1986, Dr. Christiano Brandt ressalta que é inadmissível a presença humana a qualquer título na UC, havendo fundado risco concreto de deteriorização da mesma se houver demora em retirar as pessoas do local (ALVES FILHO, 1986a: 03).

No mesmo ano, o Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (1986) noticiou que, de acordo com o ofício 105, a definição quanto à titularidade das terras do PED, constitui-se em uma das principais providências para a preservação da área, cabendo ao Estado utilizar dos meios legais para tornar-se proprietário daquelas que, segundo a Comissão Especial, estiverem em domínio particular.

Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009)⁸⁹ informa que houve um processo administrativo discriminatório do PED, onde se levantaram a documentação das pessoas e propriedades da UC com o objetivo de consolidar um documento para propor a ação discriminatória. Entretanto, ao ser enviado para a PGE, esta entendeu que as informações sobre aquelas propriedades eram insuficientes, e com isso não foi proposta a ação. Ressalta-se que o processo a que a entrevistada se refere ocorreu apenas no município de Santa Maria Madalena.

⁸⁹ Embora a entrevistada não tenha feito menção a data ou ao número do processo administrativo, acredita-se que se refere ao processo originado a partir do edital de 1985.

Sobre o mesmo processo Maria Manuela Alves Lopes (entrevistada em 22/06/2009)⁹⁰ informa que, *“até onde eu sei, houve um problema de sobreposição de escrituras. Tendo uma área com 16 escrituras. Ai o Estado não pôde dar prosseguimento. A Procuradoria não pode dar prosseguimento sem ter certeza comprovada da propriedade”*. Ainda André Silva Ilha⁹¹ (entrevistado em 26/06/2009b) assegura que esta foi a única tentativa de regularização fundiária em UC no Estado do Rio de Janeiro, mas que não deu em lugar nenhum. Também Aristides Arthur Soffiati Netto (entrevistado em 15/09/2009) informa que esse processo não gerou nenhuma indenização.

Em 1988, o Dr. Christiano Brandt se manifesta em favor do arquivamento do processo nº. E-06/20564/83, movido pela Secretaria de Estado de Governo, tendo em vista que até a presente data não haviam sido publicados os editais para apresentação de documentos sobre as terras constantes nos municípios de Campos e São Fidélis (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 1983: 21-21 verso).

Também no ano de 1988, o Procurador do Estado, Pedro Simão Júnior, afirmou que se encontravam, em sua assessoria jurídica, 120 processos com andamento susgado por causa da transferência de gestão administrativa do PED (SIMÃO JÚNIOR, 1988: 01). A lista de tais processos foi encaminhada, cerca de um mês depois, para o recém criado IEF/RJ (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1982: 14).

Em 1996 houve uma nova reunião para tratar da situação atual do Parque Estadual do Desengano, e nesta, a situação encontrada não foi muito diferente do quadro de 10 anos atrás. Destacou-se: (i) a grande importância do parque como reserva de mata atlântica para o Norte e Noroeste Fluminense; (ii) a permanência da degradação por meio do desmatamento e caça ilegais; e (iii) a imperiosa necessidade de se resolver o aspecto fundiário do parque. Sobre esse último, ficou decidido pela *“necessidade de discriminação das terras públicas encontradas no perímetro do Parque, sendo informado que já foi iniciado o processo de discriminação, o MPF oficiará aos órgãos competentes para saber se a discriminação já foi ultimada”* (RODRIGUES, 1996: 02).

A esse respeito, Aristides Arthur Soffiati Netto (entrevistado em 15/09/2009) afirma que nenhuma medida comprometida foi tomada, e que, como todas as outras reuniões realizadas, nada foi feito. O entrevistado destaca que ao longo dos anos várias reuniões foram realizadas, as reclamações e reivindicações eram sempre as mesmas, e nenhuma atitude era tomada; apenas os representantes do poder público e administração mudavam.

⁹⁰ Idem.

⁹¹ Ibidem.

No ano de 2000, a Assistente Jurídica, Claudia Muzia Ciannella, tentou retomar o andamento dos processos e identificou que havia cerca de 80 processos administrativos que teriam sido encaminhados ao IEF/RJ no ano de 1988, e que estes se encontravam parados. Nesse momento a Assistente questiona sobre a pertinência de se retomar a questão ou orientar sobre a destinação que deve ser dada aos mesmos. Questionamento esse aceito pelo então presidente do IEF/RJ, Roberto da Conceição Felix, que deu origem ao processo administrativo nº. E-07/500.130/00 (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 2000:02 - 03).

No referido processo, que teve andamento dado até o ano de 2006, se tentou levantar todos os processos administrativos e judiciais sobre o Parque Estadual do Desengano, além de juntar toda a documentação cabível, com a finalidade de buscar elementos para a propositura de ação discriminatória de áreas devolutas no Estado do Rio de Janeiro (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 2000:23, 57-72).

Vale destacar que: (i) em 2003, a Procuradora do Estado, Ana Cristina Menezes, questiona sobre a existência e manutenção da Comissão Especial de Processo Discriminatório do PED; (ii) em diversos momentos se requer mais documentos, inclusive um relatório completo sobre as terras devolutas da UC – no que foi anexado o levantamento apresentado em 1961; (iii) constata-se que até 2005, só foi feito o levantamento dos documentos de propriedade do Município de Santa Maria Madalena; (iv) em 2006, a mesma procuradora concluiu que a Comissão Especial não esgotou todas as etapas administrativas necessárias à questão e requereu o encaminhamento dos autos para o IEF, de forma que este se manifestasse sobre o cumprimento dos requisitos legais e a existência de ações de desapropriação (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 2000).

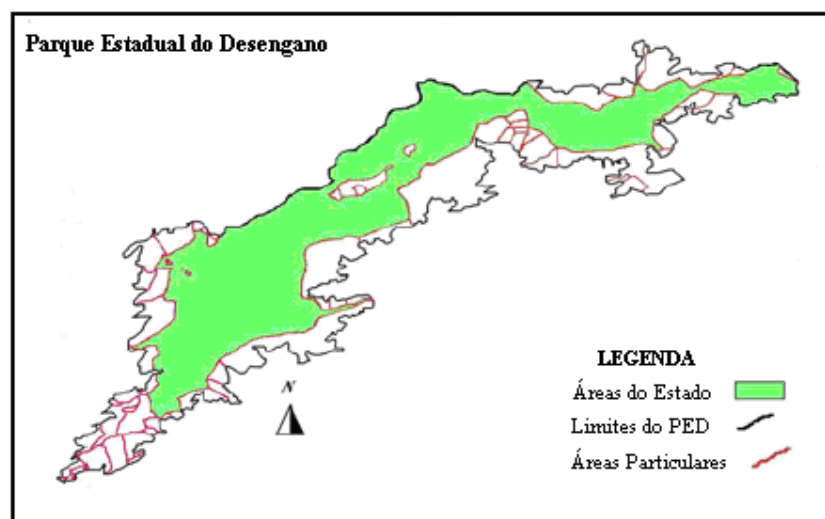
Por fim, o IEF, em cumprimento o exposto, encaminha, em 18 de dezembro de 2006, os autos à administradora do PED para que a mesma examine-os e elabore um parecer técnico sobre as áreas envolvidas (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 2000: 72). Neste ponto o processo não apresenta continuidade.

Nesse ínterim, oriundo da compensação ambiental devida pela El-Passo, foram destinados recursos para a estruturação do Parque (MONITOR CAMPISTA, 2001) e, em 2003, fez-se um levantamento da situação fundiária da UC, cujo resultado do relatório final do Cadastro das Propriedades (FBCN, 2003b) integrou, posteriormente, o Plano Diretor do PED (FBCN, 2003a: 123 - 125).

Segundo o Plano Diretor do Parque (FBCN, 2003a: 123), o desconhecimento da estrutura fundiária das unidades habitacionais dessa UC, inclusive por parte das autoridades públicas em diferentes níveis de governo, somadas a consequente ausência de ações

dedicadas a sua regulação, resultam na invasão de terras por posseiros estabelecidos no entorno e mesmo no interior do PED.

O Relatório Final do Cadastro de Propriedades do PED foi elaborado a partir de levantamento de campo, onde se fez o cadastro das propriedades encontradas, e de pesquisa cartorial. De acordo com os dados do levantamento de campo a maior parte da área do PED é de propriedade do Estado do Rio de Janeiro, constando com 93 áreas ocupadas (figura 8), sendo: 45 em Santa Maria Madalena, 31 em Campos dos Goytacazes e 16 em São Fidélis (FBCN, 2003b: 02).



Fonte: FBCN, 2003b.

FIGURA 8: Croqui do levantamento cadastral na área do PED

Dessas propriedades cadastradas, não foi possível identificar os proprietários de três delas e os limites de outras três. Isso porque muitas vezes os locais estavam inacessíveis e não havia na região quem pudesse fornecer informações precisas. Nesse sentido o relatório fornece uma lista das propriedades em que relaciona o nome da propriedade e o nome do proprietário, mas em 32 (trinta e duas) delas não há nome de propriedade, em muitas o proprietário é identificado apenas pelo primeiro nome ou apelido (FBCN, 2003b: 02 - 04), e em algumas as informações se encontram errôneas ou equivocadas.

Em seguida, foi realizada a pesquisa cartorial, com base nos dados encontrados, de onde se concluiu que 17 destas áreas se tratam de posses, e mais 34 certidões foram emitidas para o estudo das outras áreas (FBCN, 2003b: 04).

Como se pode observar, de acordo com o levantamento feito pela FBCN, a maioria das terras no perímetro do PED seria do Estado, e apenas as áreas mais externas seriam

ocupadas. Todavia, de acordo com os dados de 2008, fornecidos pela então Diretora de Conservação da Natureza do IEF, Alba Simon, em Palestra no II Seminário do Observatório de Parques Estaduais e Federais do Estado do Rio de Janeiro, 20% das terras do interior do PED são Públicas e 80% são privadas (SIMON, 2008).

Em outros momentos da história também se tentou quantificar a porcentagem de terras públicas e particulares do PED, por exemplo, Sathler (2009), que compartilha do entendimento de Simon (2008) e Lobo (1989), que há muito já afirmava que o maior problema do Parque era a questão fundiária, quantificando em 60% a área pertencente aos particulares.

De qualquer forma questiona-se a avaliação feita pela FBCN (2003b), visto que se baseou em informações e observações levantadas no campo e, somente fez um levantamento cartorial desses dados. Assim, o número de proprietários que possuem terras no interior do parque, mas que não residem lá ou mesmo não mantêm um uso de terra visível, foram desconsiderados. Além disso, como já se abordou, o levantamento de terras devolutas da região abrangeu apenas 3.000 hectares (até a década de 1960) e posteriormente o município de Santa Maria Madalena, que mesmo se tivesse sido estudado de maneira correta e cumprindo todos os requisitos legais, abrangeria apenas 33% do PED. Fatos esses que explicam porque, dos autores pesquisados, apenas a FBCN, ou os que se referem ao seu levantamento, afirma que a maioria das terras é de propriedade do Estado.

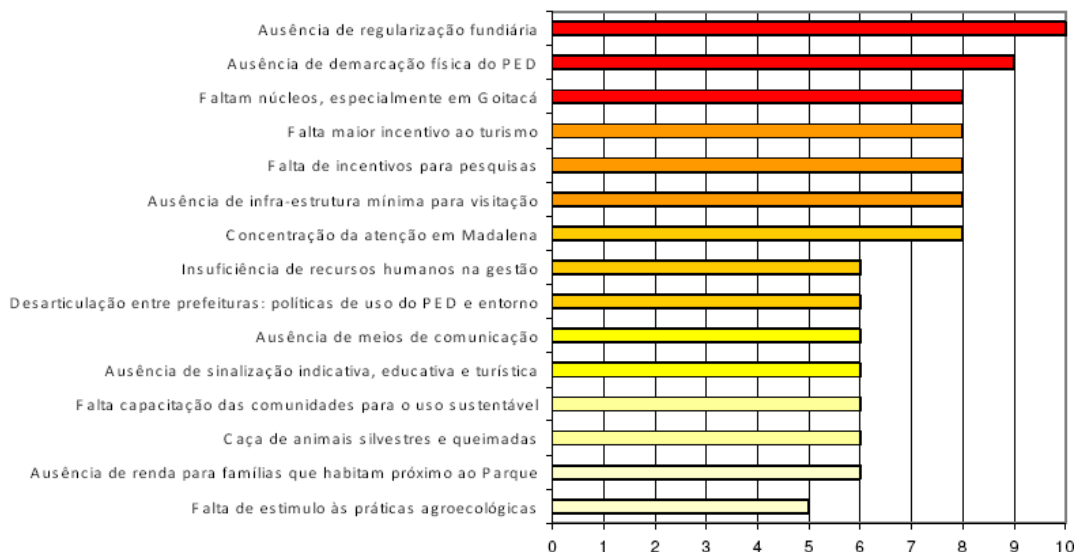
Nesse sentido, Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009), informa que embora o Plano Diretor do PED afirme que o “miolo” da unidade é formado por terras devolutas, essa informação deve ser confirmada.

Assim, como destaca Ferreira *et. al.* (2008: 103) o primeiro grande desafio para a gestão do PED *“parece estar relacionado à resolução da questão fundiária, tendo em vista que os proprietários cujas terras foram desapropriadas com a criação da UC ainda não foram indenizados”*.

Aristides Arthur Soffiati Netto (entrevistado em 15/09/2009) assegura que, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), não existem muitos moradores de baixa renda no interior do parque. Então, retirá-los não ocasionaria uma crise social.

Confirmando a importância e urgência dessa questão, o Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) do PED (IEF-RJ, 2008: 13) destacou as forças restritivas consideradas mais graves para o PED, numa escala de 0 (menos grave) a 10 (mais grave), no entendimento

dos participantes (Figura 9); dentre as quais a “Ausência de regularização fundiária” figura em primeiro lugar.



Fonte: IEF/RJ, 2008.

FIGURA 9: Gráfico das Forças Restritivas Prioritárias para o PED

No tocante à priorização das ações propostas para o PED, seguindo a escala de 0 (menos relevante) a 10 (mais relevante), o DRP (IEF-RJ, 2008: 17) mais uma vez destaca a importância de “dar prosseguimento ao levantamento fundiário” (Figura 10).



Fonte: IEF/RJ, 2008.

FIGURA 10: Gráfico das Ações Prioritárias para o PED

Todavia, apesar da evidente importância e imprescindibilidade de se tomar medidas para a regularização fundiária do PED, ao ser entrevistada (em 26/06/2009), Heloisa Bortolo Brandão, advogada integrante do NUREF, informa que as primeiras prioridades eram a Estação Ecológica de Guaxindiba e o PED. Mas que se deu início ao processo de Guaxindiba por ela ser menor e mais simples para executar o trabalho. Por outro lado, *“o PED tem um processo enorme que foi iniciado para tentar entrar com a ação discriminatória, então ele merecia um estudo mais aprofundado para poder se iniciar um novo processo”*.

Ao mesmo tempo, destaca a entrevistada, *“vieram demandas emergenciais, pela procura de proprietários, de outros Parques, como o PE Três Picos. Assim, o Desengano, em relação ao NUREF, acabou ficando sem uma ação objetiva”*. Corroborando esse entendimento, Brandão e Barcellos (2009: 115) informam que desde a criação do PED poucas ações de desapropriação indireta foram propostas perante a justiça estadual, e que estas ainda estão em curso.

Pelo exposto, pode-se observar que as diversas iniciativas tomadas para que houvesse a regularização fundiária dessa área não tiveram continuidade suficiente para se ter uma conclusão objetiva da própria malha fundiária, muito menos para chegar ao nível de realizar a desapropriação. Aristides Arthur Soffiate Netto (entrevistado em 15/09/2009) enfatiza que até o início da gestão do André Ilha nunca houve uma ação efetiva para resolver essa questão.

Desta forma, André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b) afirma que embora se tenha alguma identificação dos proprietários rurais com glebas no interior do PED, ter-se-á que partir praticamente do zero para efetuar a regularização fundiária dessa UC. No mesmo sentido, Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009) assegura que neste momento é preciso conhecer detalhadamente as informações dos processos existentes para poder dizer se o melhor será partir do zero novamente, ou aproveitar as informações que foram levantadas e, a partir daí, retomar o processo.

A esse respeito, Alceo Magnanini (entrevistado em 26/05/2009) defende que como não foi feita a continuação da ação discriminatória, o INEA, deve fazer o levantamento cartorial e encaminhar o novo processo para a Procuradoria Geral do Estado.

7. PRINCIPAIS PROBLEMAS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO PARQUE ESTADUAL DO DESENGANO

O Parque Estadual do Desengano deveria ter uma dedicação especial, por parte do órgão responsável pela sua administração, principalmente por sua história e por ser o Parque Estadual o mais antigo do Estado do Rio de Janeiro (HELOISA BORTOLO BRANDÃO, entrevistada em 26/05/2009). Mas a sua própria história da criação ilustra o conflito fundiário e demonstra o “passivo” herdado pela atual gestão (FERREIRA *et. al.*, 2008: 98).

Nesse mesmo sentido Vallejo (2005a: 237) afirma que a “*regularização fundiária das áreas contidas no interior do PED é um tema que vem se arrastando, sem solução definitiva, desde a sua criação*”.

O problema da regularização fundiária no Parque Estadual do Desengano é um consenso entre todos os entrevistados (André Silva Ilha; Heloisa Bortolo Brandão; Maria Manuela Alves Lopes; Alceo Magnanini; Aristides Arthur Soffiati Netto; Paulo Pedrosa Andrade) e também entre os estudiosos e conhecedores da região, como: Sathler (2009), Simon (2008), Vallejo (2005a; 2005b), Rifan (2002), Lopes (1989; 1987), Lobo (1989), Vaz (1983) e outros.

Todavia, a despeito das diversas tentativas existentes para a resolução da questão o problema perpetua. Desta forma, destacam-se, agora, quais os principais motivos que ocasionaram o adiamento de uma solução.

7.1. Falta de Estrutura Administrativa e Recursos Financeiros

Irving *et. al.* (2008: 26 - 27) afirmam que a todos os Parques Estaduais do Rio de Janeiro faltam recursos materiais, humanos e financeiros para atender as necessidades identificadas para a regularização fundiária.

Com o PED não seria diferente. Embora já mencionado anteriormente, retomam-se agora alguns dados históricos, como: o que se remete ao ano de 1939, quando por carência de pessoal e material para realizar o trabalho, foi suspenso o processo de discriminação das terras devolutas naquela área; ou o que se remete ao ano de 1941, quando se dispunha de pessoal e material, mas não existia verba suficiente para os trabalhos de campo; ou, ainda, em

1947, quando faltava tempo para o engenheiro se dedicar a questão, em função do acúmulo de trabalhos (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961a).

Em toda a história do PED há uma enormidade de dificuldades e problemas que impossibilitam a sua regularização fundiária. Os problemas mencionados acima se repetiram em 1984, quando a recém criada Comissão Especial de Processo Discriminatório da Área do Parque do Desengano carecia de apoio logístico, de recursos humanos e materiais para proceder com suas atividades (ASSAD, 1985).

Novamente, em 2003, declara-se a insuficiência crônica de recursos humanos e materiais, contornada apenas em alguns momentos quando da realização de projetos específicos, além da dificuldade de fiscalização constante/regular da área por parte do IEF local (FBCN, 2003a: 124).

No mesmo sentido está Rifan (2002: 66) ao afirmar que no PED são verificados problemas referentes à falta de pessoal necessário, que gera a carência de fiscalização e, conseqüentemente, facilita os desmatamentos. O mesmo autor acrescenta que não há cercamento e/ou delimitação da área dessa UC e que embora disponha de sede administrativa no município de Santa Maria Madalena, esta se encontra localizada fora dos limites do PED, o que demonstra a situação de controle é precária, tendo em vista a extensão e dificuldades de acesso à área do Parque.

Ainda é importante ressaltar que a ausência do cargo de diretor, nos períodos 1970/1975 e 1982/1988, contribuiu para a inviabilidade de manutenção adequada para o funcionamento e controle, resultando na continuidade do extrativismo predatório e o desfiguramento das características originais da reserva (RIFAN, 2002: 66).

Por outro lado, deve-se ressaltar a falta de capacitação de pessoal, que gera o despreparo dos funcionários. Nesse sentido destacam-se os responsáveis pela fiscalização da área. De acordo com as comunidades locais, os policiais florestais atuam de forma agressiva, não fazendo diferenciação entre os que necessitam do uso da terra e outros que a utilizam de forma apenas exploratória, e gerando intranquilidade (RIFAN, 2002: 99 - 100).

Atualmente, existe um Núcleo específico, o NUREF, no INEA para esse fim, ainda assim, como informou Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/06/2009), ele começou a trabalhar com apenas quatro funcionários e tem pouco mais de um ano de vida.

Por outro lado, os recursos financeiros, muito mencionados como grande problema do passado, não são encarados, por nenhum dos entrevistados, em relação PED, como um problema atual. Visto que hoje existe a previsão legal de compensação ambiental por grandes empreendimentos com impactos ambientais potenciais, disposta na Lei do SNUC, que devem

ter sua destinação prioritariamente para a regularização fundiária de unidades de conservação. Mas como destaca André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b) esses recursos não são ilimitados, então se tem que estabelecer prioridades e ataca-las.

A administradora atual do PED, Maria Manuela Alves Lopes (entrevistada em 22/06/2009), informa que existem os seguintes recursos relacionados ao parque: “*o gasoduto do gás CAVE, que será usado na revisão do Plano de Manejo, ou Plano Diretor, com a participação do IBAMA; o da Energiza; e há um resíduo dos recursos da El-paso*”.

No mesmo sentido, André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b) assegura que as mineradoras atuantes na região do maciço do Itaoca, em Campos dos Goytacazes, terão como condição para o licenciamento ambiental, financiar a implantação do núcleo Itaoca do PED.

7.2 Problema Documental/Cartorial

Em relação aos títulos e outros documentos que comprovem o domínio particular da área, ficou constatado que: (i) em 1961, nenhum deles satisfaz as exigências contidas no regulamento de terras vigente, apresentando divergência de limites, de extensão e até mesmo sobreposição de títulos, parecendo ter-se se originado em posses não legitimada na conformidade da lei (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961a); (ii) em 1962, João Brandt da Silva informa que há fragilidade nos títulos apresentados e Amaury Werner Erthal conclui que são discutíveis os direitos emanados pelos pseudo-proprietários (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961c); por fim, em 1982, o Parecer da Acessória Jurídica da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado, assegura que, sob enfoque jurídico, toda a série de documentos apresentados por pseudo-proprietários carecia de aperfeiçoamento (COUTINHO, 1982: 02).

Este fato é tão notório que já no Decreto n°. 14.871/1970, era reconhecida a existência de terras devolutas e comprovava a presença de imóveis com multiplicidade de títulos aquisitivos com vícios em sua formação original e cadeia sucessória no âmbito da área delimitada. “*O que gerava dúvidas não apenas sobre a legitimidade da incorporação de tais imóveis ao domínio particular, mas também quanto à exata indicação dos seus pretensos proprietários*” (SOFFIATI, 2002: 38).

No mesmo sentido Maria Manuela Alves Lopes (entrevistada em 22/06/2009) afirma que o processo discriminatório sobre as terras do PED não teve continuidade pois houve um

problema de sobreposição de escrituras, “*tendo até 16 escrituras diferentes em uma mesma área*”. Assim, o entendimento da PGE foi que as informações sobre aquelas propriedades eram insuficientes, e com isso não poderia propor a referida ação (HELOISA BROTOLO BRANDÃO, entrevistada em 26/05/2009).

Ainda, em 2003, o levantamento fundiário realizado para o plano diretor identificou inexistência de escrituras em algumas propriedades (FBCN, 2003b).

Da mesma forma Vallejo (2005b: 01) reafirma que a existência de terras devolutas e a multiplicidade de títulos aquisitivos dos imóveis geram dúvidas sobre a legitimidade das propriedades particulares e de quem são os efetivos proprietários.

Manuela Alves Lopes (entrevistada em 22/06/2009) encara esse problema cartorial como um dos principais entraves atuais para a regularização fundiária do PED, tendo em vista que as certidões têm que ter a comprovação da cadeia dominial, e “*não é fácil provar 20 anos*”.

A esse respeito vale mencionar o parecer de André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b) sobre a dificuldade encontrada para a obtenção de documentos, o que, segundo ele, é resultado do caos da situação dominial no Brasil rural.

7.3 Problema Legislativo

O histórico legislativo confuso de criação de sobre a desapropriação das terras constantes no perímetro do PED já foi amplamente abordado. Nesse sentido vale lembrar que com a criação do PED: em 1970, publicou-se o primeiro Decreto expropriatório; este teve seus efeitos suspensos apenas um ano depois de entrar em vigor; posteriormente, em 1979, houve nova demarcação e outro decreto expropriatório; até que em 1983 criou-se a APA do Desengano, que não precisa de desapropriação, com os mesmos limites do PED (FBCN, 2003a: 08).

Assim, Vallejo (2005a: 220) afirma que a confusão legislativa que causou a sobreposição da categoria de APA à categoria de Parque, acabou dificultando juridicamente o tratamento da questão.

No mesmo sentido Rifan (2002: 66) assegura que a situação legal do PED é frágil e confusa, pois é: “*ao mesmo tempo, um Parque sem delimitação e uma APA com limites, mas ainda não regulamentada*”.

Soffiati Netto (2002: 36 e 51) converge nesse posicionamento tratando como principais fatores que dificultam a exequibilidade da regularização dessas terras a confusão legislativa e as pressões políticas dos pretensos proprietários.

Além da confusão legislativa sobre a própria unidade de conservação, Maria Manuela Alves Lopes (entrevistada em 22/06/2009) destaca o grande problema da questão da legislação sobre regularização fundiária, quando ela menciona que a demarcação que deve ser aquela realizada pelo INCRA, com levantamento geodésico, o que encarece o procedimento.

Embora André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b) mencione a dificuldade de ser fazer um levantamento georreferenciado, visto que as propriedades ainda não o possuem, ele não considera a questão legislativa um problema particularmente grande. Mesmo é o entendimento de Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009), que diz que a legislação poderia ser mais específica e melhor, mas não chega a inviabilizar o trabalho.

Finalmente, uma questão legislativa que não foi levantada pelos entrevistados diz respeito ao Decreto Expropriatório do PED, como se viu, o último diploma legal publicado com essa função foi o Decreto nº. 2.328/79 e, de acordo com a legislação vigente, 5 anos após a sua publicação esse tipo de diploma legal caduca. Assim, atualmente, não existe um Decreto, em vigor, que declare as áreas no interior do PED de utilidade pública para fins de desapropriação.

7.4 Pressão Político-econômica

Soffiati Netto (2002: 42), a respeito do processo discriminatório originado com o edital de 1985, menciona que é de se crer, que, mais uma vez, a pressão de ocupantes legítimos e ilegítimos tenha provocado o aborto do processo, *“fazendo com que tudo fosse esquecido e não se tocasse mais no assunto”*. O mesmo autor enfatiza a pressão política feita pelos supostos proprietários como um dos principais problemas para a regularização fundiária do PED. Esse problema também relatado por Seixas (1954) quando menciona a existência de *“ameaças e as intrigas comuns a serviço dessa natureza”*.

Pode-se retratar a existência da pressão exercida pelo poder político-econômico dos grandes proprietários de terras, que não tinham interesse em ter suas terras desapropriadas e muito menos consideradas devolutas, pelo número de processos administrativos requerendo exclusão de suas propriedades do PED que efetivamente conseguiram a retirada de várias

glebas fora dos limites dessa UC, sob a alegação de serem consideradas de pouca importância para a preservação (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1981: 12).

Segundo informações APEDEMA (2008b), *“a pressão política e a sabotagem têm impedido a regularização fundiária deste parque desde a sua criação”*. Aristides Arthur Soffitati Netto (entrevistado em 15/09/2009) assegura que a força dos poderes econômico e político dos proprietários de terras sempre impediram que a regularização fundiária do PED acontecesse, e ainda hoje se encontram presentes, mesmo que de forma menos explícitas.

7.5 Escolhas Políticas e Desconhecimento dos Gestores

O Plano Diretor do Parque (FBCN, 2003a: 123), destaca ainda o desconhecimento da estrutura fundiária das unidades habitacionais do PED, principalmente ao que tange às autoridades públicas em todas as esferas de governo, e a ausência de ações dedicadas a sua regulação.

Essa falta de conhecimento se confirma atualmente, e pôde ser percebida durante as entrevistas, visto que tanto os integrantes do INEA, quanto a administração do PED, não fizeram menção à existência de mais de um processo de discriminação de terras, o que só pôde ser conhecido a partir da análise dos arquivos e processos administrativos constantes nessas instituições. O mesmo aconteceu com o desconhecimento da porcentagem de terras realmente abrangido por esses processos, que pelo entendimento dos entrevistados englobaria a totalidade das terras existentes, o que de fato não aconteceu.

Também os dados fornecidos pelo levantamento realizado para o Plano Diretor do PED apresentam superficialidade, com proprietários identificados apenas por apelidos ou pelo primeiro nome, e verificando em cartório apenas as propriedades identificadas em pesquisa de campo (FBCN, 2003b).

O desconhecimento sobre a situação real em que se encontra a questão fundiária do PED agrava a desarticulação administrativa. Segundo Lobo (1989) *“a máquina administrativa vem emperrando há vários anos”*. Como exemplos podem-se elencar que: em mais de 20 anos não se publicaram os editais para apresentação de documentos sobre as terras constantes nos municípios de Campos Goytacazes e São Fidélis; e a demora nas respostas para dar andamento aos processos existentes - como o Processo Administrativo instaurado em 2000 que teve andamento dado até o ano de 2006, e ainda hoje espera que a administradora

do PED elabore um parecer técnico sobre as áreas envolvidas (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 2000: 72).

Nesse sentido está Paulo Pedrosa Andrade (entrevistado em 10/06/2009), que participa, como representante da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, do Conselho do PED há três anos. Segundo o entrevistado o conselho é desorganizado e não trata as questões com objetividade, assim, o tempo passa e pouca coisa é resolvida. Ao que se refere à regularização fundiária nenhuma decisão foi tomada, embora algumas vezes tenha sido mencionada a importância de efetua-la.

Todavia, tal desarticulação não é apenas oriunda do desconhecimento dos órgãos responsáveis. Lopes (1989) defende que o problema é o descaso das autoridades, e Alceo Magnanini (entrevistado em 26/05/2009) acrescenta que por falta de interesse político e recursos, a administração deixou que o PED ficasse apenas no papel.

Aristides Arthur Sofiatti Netto (entrevistado em 15/09/2009) assegura que a falta de interesse da administração realmente era um grande problema para a UC, todavia, atualmente a situação está melhorando, tendo em vista que nas duas gestões do André Ilha, no IEF/RJ e agora no INEA, as unidades de conservação ganharam visibilidade e iniciou-se um processo de efetivação.

Mesmo sentido do parecer de André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b) e Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009) que afirmam que, na verdade, faltou vontade política de resolver a questão. E embora essa diga que atualmente não há esse problema, aquele informa que hoje, *“o processo de regularização fundiária ainda não andou, porque não chegou a hora de andar”*⁹².

De acordo com Ferreira *et al.* (2008: 104), vale a pena ressaltar que em decorrência da presença ainda incipiente da administração na área, qualquer medida judicial adotada pelos proprietários de terras tende a obter êxito.

7.6 Participação Social

Outro problema que merece destaque é o da falta de participação e reivindicação da sociedade. Este fato pode ser observado tanto no passado, em 1941 e em 1947, quando não

⁹² André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b) se refere ao fato da prioridade recair sobre a Estação Ecológica de Guaxindiba.

apareceu nenhum interessado para se manifestar sobre o exposto nos editais que os chamavam para apresentação de documentos relativos às suas propriedades (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961a). Quanto atualmente, visto que, segundo Maria Manuela Alves Lopes (entrevistada em 22/06/2009), atual administradora do PED, a procura de algum proprietário para resolver a sua questão de domínio da terra em relação ao Parque só ocorre em caráter excepcional e, que normalmente não há nenhum entrave gerado por proprietários na referida UC.

De certa forma essa desarticulação social influencia nas atividades em relação ao PED. Segundo Heloisa Bortolo Brandão (entrevistada em 26/05/2009), *“após o término do trabalho na Estação Ecológica de Guaxindiba o foco seria o Desengano, entretanto, o foco acaba mudando pela demanda dos proprietários e, nesse sentido, o PE Três Picos está bombando”*. Neste ponto se torna oportuno retornar a afirmação de Brandão e Barcellos (2009: 115) de que desde a criação do PED poucas desapropriações indiretas foram propostas perante o poder judiciário.

Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/05/2009) também realça que o problema fundiário é um problema latente, que embora reconhecido, permanece existindo enquanto não há conflito - ou seja, se o proprietário não incomoda a UC, ou vice e versa – e sede espaço para as necessidades mais imediatas.

Nesse sentido pode ser entendido o exposto no plano diretor do Parque:

“A existência de residências fixas no interior de todas as subáreas (33% do total), ainda que por convenção possa ser considerada agressiva ao ecossistema, apresenta-se atualmente como solução, ao menos temporária, mais que como fator de risco à preservação do parque” (FBCN, 2003a: 124).

A falta de mobilização social pode ser originada por diversos motivos, dentre os quais se pode mencionar: a impossibilidade de participar, o desinteresse, a apatia, o desconhecimento, e a descredibilidade de alguma solução efetiva.

Esse problema pode ter se originado já na gênese do PED, tendo em vista que o Parque foi criado durante a ditadura militar, o que impossibilitou, na sua formulação, a participação social além de não levar em conta as necessidades das comunidades locais, não havendo, na época, uma abertura por parte dos órgãos ambientais ao processo de envolvimento desses grupos (RIFAN, 2002: 64).

Segundo Dean (1996: 350), essa falta de relacionamento com as pessoas que realmente viviam no interior e nas proximidades da Mata Atlântica, talvez fosse o aspecto

mais problemático para a preservação da biodiversidade, tendo em vista que a classe social baixa do meio rural era responsável direta pela destruição da floresta, no mínimo como empregados dos fazendeiros, e era, portanto, o único grupo que poderia garantir sua segurança.

Pelo exposto nesse trabalho, e pela observação de campo realizada, acredita-se que a falta de apresentação de encaminhamento de medidas que resolvam essa questão acabam por desestimular alguma manifestação dos proprietários interessados, tendo em vista que, em sua maioria, em algum momento dessa trajetória, teve sua tentativa de resolução frustrada ou presenciou esse acontecimento com alguém próximo. Esse desestímulo em continuar se manifestando acaba se transformando em um pseudo-desinteresse, que se exterioriza nas palavras de um proprietário do distrito de Morangaba, em Campos dos Goytacazes: *“essa é uma terra perdida, o governo pegou e nunca pagou nada por ela”*.

No entender de Rifan (2002: 66) o fato dos conflitos antes gerados por uma falta de solução do problema fundiário e indefinida situação de implantação não se mostrarem tão evidentes, não são motivados pela resolução dos problemas. *“Nota-se uma desistência dos grandes proprietários em insistir no uso de áreas situadas dentro do perímetro da reserva”*.

Em relação aos pequenos proprietários, assentados e a comunidade residente no local, segundo Rifan (2002: 94), foi observada uma desesperança referente às possíveis expectativas de melhoria na qualidade de vida. E por esse motivo, *“não há nas comunidades um estímulo para as ações e participações sociais, comprovadas através da diminuição pelos interesses nas atividades socializadoras”*.

7.6.1 Percepção da População Local

Outro ponto que deve ser analisado é o da percepção da população local sobre o problema da regularização fundiária em que está inserida. Em muitos casos, observa-se o total desconhecimento sobre o assunto.

Nesse íterim, para analisar melhor a percepção da população do entorno e interior do PED sobre a existência da UC e suas implicações, partiu-se para a produção de dados primários por meio da aplicação de entrevistas estruturadas para 170 pessoas da comunidade local nos três municípios de abrangência do PED.

De acordo com os dados levantados 63,5% da população já ouviu falar no Parque Estadual do Desengano, mas apenas 44,7% disseram saber onde ele fica. Destes, ao serem perguntados qual seria o local, somente 31,6% responderam de forma correta e completa, enquanto 67,1% responderam de forma incompleta e imprecisa; e o restante, não soube responder.

Observa-se que para uma unidade de conservação criada em 1970, apenas 24 entrevistados (21%) souberam informar de forma completa a sua localização. Daí se extrai outro problema encontrado durante a pesquisa, 50,5% dos proprietários não soube informar se a sua propriedade estava no interior do PED.

Sem saber a existência e localização do Parque e muitas vezes sem saber os limites de sua própria propriedade, dificilmente essa população irá à busca de uma desapropriação. Maria Manuela Alves Lopes (entrevistada em 22/06/2009) assegura que das poucas vezes em que um proprietário buscou a administração do PED para que fosse realizada a desapropriação do seu imóvel, o requerente não sabia informar quais os limites exatos de sua propriedade, e assim, se estava, ou não, no interior do parque.

Outro ponto que favorece a inércia do proprietário é o fato da fiscalização do PED ser precária, o que permite que o proprietário continue a utilizar a terra como sempre fora utilizada. Subsidiando esse pensamento, volta-se a afirmativa de Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/05/2009) que assegura que enquanto não há conflito o problema continua latente e sem solução.

E mesmo quando se tem conhecimento da UC, *“os moradores estão desinformados sobre as alterações que a unidade de conservação poderá gerar em seus modos de vida e principalmente no seu modo de sobrevivência”* (RIFAN, 2002: 100).

No caso de um Parque, há a necessidade de desapropriação das terras particulares no seu interior. Neste ponto perguntou-se aos entrevistados se sabiam o significado da palavra desapropriação. Surpreendentemente, 72,4% responderam que sim. Todavia, ao serem perguntados sobre qual o conceito⁹³ da referida palavra, apenas 29,7% destes respondeu de forma correta e ampla (Tabela 2).

⁹³ Desapropriação pode ser entendida como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, exceto no caso do imóvel que não estiver cumprindo a sua função social legalmente caracterizada, onde a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real (MELLO, 2001: 711).

Ainda sobre a desapropriação, vale destacar que dos proprietários, 17,4% afirmaram ter imóveis no interior do PED (Tabela 3); e destes, 26,3% não sabem dizer se foram desapropriados, e embora 36,8% tenham dito que suas propriedades foram desapropriadas (Tabela 4), nenhum deles foram indenizados.

TABELA 2: Respostas da comunidade local do PED sobre o conceito de desapropriação⁹⁴.

Opções	Número	%
Resposta correta e amplamente	36	29,27
Relacionado à Reforma agrária	33	26,83
Confundi com Desmatamento	6	4,88
Perder terra	28	22,76
Confundi com imissão de posse	9	7,32
Respostas erradas ou imprecisas	11	8,94
Total	123	100,00

Fonte: Elaboração Própria.

TABELA 3: Ciência do proprietário sobre o seu imóvel, ou parte dele, estar no interior do PED.

Opções	Número	%
Sim	19	17,43
Não	35	32,11
Não Sei	55	50,46
Total	109	100,00

Fonte: Elaboração Própria.

TABELA 4: Ciência do proprietário sobre a desapropriação do seu imóvel por se localizar no interior do PED.

Opções	Número	%
Sim	7	36,84
Não	7	36,84
Não Sei	5	26,32
Total	19	100,00

Fonte: Elaboração Própria.

Tal comportamento evidencia, mais uma vez, o desconhecimento da população, não só da existência e localização da UC, como dos instrumentos jurídicos que devem ser aplicados, e, principalmente dos direitos individuais dos proprietários⁹⁵.

⁹⁴ Observa-se que 26,8% dos entrevistados responderam que a desapropriação se relacionava com a reforma agrária e os assentamentos de sem terra. Tal resposta se justifica pela vivência da população da região como um todo, tendo em vista que muitos assentamentos rurais foram efetivados nas imediações do PED, principalmente pela falência das antigas usinas de cana-de-açúcar no município de Campos dos Goytacazes.

Para Aristides Arthur Soffiati Netto (entrevistado em 15/09/2009) o desconhecimento da população atrapalha a implementação efetiva do PED. Não só no que diz respeito às questões de propriedade, mas como o próprio uso da terra. Os trabalhadores da fazenda muitas vezes desmatam a mando do patrão, “*pois tirar madeira dá dinheiro e emprego; e catar passarinho para vender também*”. Visto que, sem a mobilização social, ficava um número restrito de ambientalistas contra o poder político e econômico⁹⁶.

“Não há como exigir uma rápida e profunda mudança no comportamento desses grupos com modos de vida tão peculiares, se nem ao menos sabem da existência desta reserva. Existe uma falta de divulgação⁹⁷ sobre a questão, resultando num completo desconhecimento a respeito da área, sobre os seus atributos, finalidades e a sua importância ecológica” (RIFAN, 2002: 112).

Segundo Aristides Arthur Soffiati Netto (entrevistado em 15/09/2009), antigamente a situação era muito pior, visto que hoje existem pessoas que sabem da existência da UC, mesmo que de forma limitada (como terras da união e sob o controle do IBAMA).

Outro problema gerado pelo desconhecimento é o da manipulação social. Rifan (2002: 66 - 67) destaca que em alguns pontos do Poço Parado e Morumbeca (zonas núcleo), foi observada uma regeneração da vegetação em áreas antes utilizadas para a agricultura e hoje abandonadas. Todavia, o mesmo autor destaca que nos depoimentos, os moradores da Morumbeca, “*se queixavam da constante cobrança dos órgãos fiscalizadores para o abandono de suas terras*” (grifou-se). Nesse ponto é importante frisar que o proprietário possui o direito de se manter em sua propriedade utilizando a mesma área de produção que utilizava no momento da publicação do decreto expropriatório até que seja paga a indenização devida pela desapropriação de suas terras. Não sendo necessário, portanto, abandoná-las.

Embora não se possa comprovar, é possível que esse processo de desconhecimento tenha surgido pela pouca atenção dada ao PED, com inúmeras medidas descontinuadas e abandonadas para que ocorra a sua implementação. Outro fator importante é a confusão

⁹⁵ É direito assegurado Constitucionalmente que a desapropriação só poderá ser efetuada perante prévia indenização.

⁹⁶ Exemplo diferente ocorreu na lagoa feita, quando os pescadores e os ambientalistas lutaram para que o DNOS não drenasse suas águas (ARISTIDES ARTHUR SOFFIATI NETTO, entrevistado em 15/09/2009).

⁹⁷ Rifan (2002: 99) expõe que uma das maiores queixas da comunidade local é sobre a falta de divulgação/orientação sobre as novas regras de utilização dos recursos, além das restrições impostas que propiciam uma diminuição das possibilidades de renda complementar.

legislativa de sobreposição de unidades de conservação que pode confundir a população local sobre as permissões de uso da terra.

De acordo com a observação de campo pôde-se perceber que muitos entrevistados se referem ao parque como “*terra da União*”, que por ser da União pode ser utilizada irrestritamente por todos. Nesse sentido relembra-se o dizer de Pádua (2002: 10) quando afirma que as UCs que não possuem implementação efetiva são normalmente conhecidas pela população local como “terras de ninguém”, nesse caso, terras da União.

Objetivando identificar alguma das razões para o desconhecimento da população, questionou-se sobre o tempo de residência ou da propriedade do entrevistado na região. Com isso buscava-se saber se as pessoas entrevistadas eram relativamente novas e posteriores a criação do PED. Os resultados mostram que 53,5% dos entrevistados se encontram na região há pelo menos 30 anos (Tabela 5).

TABELA 5: Tempo de residência e/ou propriedade na região.

Opções	Número	%
até 2 anos	10	5,88
3 a 9 anos	14	8,24
10 a 19 anos	26	15,29
20 a 29 anos	29	17,06
30 a 39 anos	35	20,59
40 a 50 anos	21	12,35
> 50 anos	35	20,59
Total	170	100,00

Fonte: Elaboração Própria.

A partir desses dados relacionaram-se as questões sobre o conceito de desapropriação, expostos na tabela 6, de acordo com a qual, pode-se observar que o tempo de residência/propriedade na região não influencia diretamente na resposta sobre o conceito correto de desapropriação, tendo em vista que os maiores índices de acerto, levando em consideração a porcentagem entrevistada, ocorreram em entrevistados que residiam e/ou possuíam propriedade no local nos períodos de 3 a 9 anos, e de 40 a 50 anos.

Em contra partida, de uma forma geral, todas as faixas de tempo apresentaram respostas relacionadas com a reforma agrária ou com a perda de terra, o que é fundamentado com a vivência da região.

TABELA 6: Relação entre o tempo de residência/propriedade na região e o conceito de desapropriação dado.

Opções	até 2 anos	3 a 9 anos	10 a 19 anos	20 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 50 anos	> 50 anos
Resposta Correta e Ampla	0%	3,25%	3,25%	6,50%	4,07%	4,88%	7,30%
Relacionado à Reforma Agrária	0,81%	1,63%	4,88%	4,88%	4,88%	4,88%	4,88%
Confundiu com Desmatamento	0%	0%	0,81%	0%	1,63%	0,81%	1,63%
Perda de Terra	1,63%	0,81%	4,88%	2,43%	4,07%	1,63%	7,30%
Confundiu com imissão de posse	0%	0%	1,63%	0,81%	4,07%	0%	0,81%
Resposta errada ou imprecisa	0,81%	1,63%	0%	1,63%	1,63%	1,63%	1,63%
Total	3,25%	7,32%	15,45%	16,25%	20,35%	13,83%	23,55%

Fonte: Elaboração Própria.

7.7 Sugestões para a melhoria do Processo de Regularização Fundiária no Parque Estadual do Desengano

Tendo ciência dos principais problemas que afligem a questão da regularização fundiária no Parque Estadual do Desengano, elencam-se algumas sugestões que possam ser úteis para o processo.

Arcabouço legal

O primeiro passo a ser dado em direção à solução dessa questão se refere ao cumprimento de alguns requisitos legais. O mais importante deles é a existência de um decreto expropriatório.

Como visto anteriormente, ainda no ano de sua criação tenha sido publicado o Decreto Estadual nº. 14.871 declarando as terras no interior o PED de utilidade pública para fins de desapropriação (RIO DE JANEIRO, 1970b), tal decreto teve seus efeitos suspensos e, posteriormente, caducou. Em 1979 publicou-se novo Decreto expropriatório (nº. 2.328) (RIO DE JANEIRO, 1979), o qual também caducou, depois de 5 anos (BRASIL, 1941).

Desta data em diante não houve publicação de novo decreto expropriatório. Assim, atualmente o PED se encontra sem um Decreto expropriatório vigente que lhe dê sustentação jurídica para o processo de desapropriação, tendo em vista que é requisito legal a declaração de utilidade pública ou de interesse social das terras para que se inicie a desapropriação, *in verbis*: “Art. 2º - Mediante declaração de utilidade pública todos os bens poderão ser

desapropriados, pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios” (Decreto-Lei nº. 3.365 - BRASIL, 1941).

No tocante à desapropriação para UCs no Estado do Rio de Janeiro, a Resolução SEA nº. 061/2008 trata expressamente da necessidade desse instrumento legislativo:

“Art. 1º - Declarado de utilidade pública ou de interesse social, por Decreto do Chefe do Poder Executivo Estadual, imóvel situado dentro dos limites de unidade de conservação de proteção integral administradas pela Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF/RJ, serão imediatamente iniciadas gestões objetivando efetivar, judicial e extrajudicialmente, a sua desapropriação” (SEA, 2008).

Mister se faz que seja elaborado e emitido novo Decreto que declare as terras no interior do PED de utilidade pública para fins de desapropriação.

Parcerias Institucionais

Outro ponto a ser destacado já está previsto na Instrução Normativa do ICMBio nº. 02/2009, em seu art. 41, *in verbis*:

“Para a execução das ações previstas nesta Instrução Normativa, o ICMBio realizará parcerias institucionais no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante a celebração de convênios ou instrumentos similares” (ICMBIO, 2009b).

Em prol da regularização do PED podem ser formadas parcerias com as universidades da região, tais como o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense – IFF, a Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF, a Universidade Federal Fluminense – UFF, a Universidade Cândido Mendes – UCAM, entre outras, para os mais diversos fins.

Nessas universidades se encontram cursos de graduação em geografia, direito, ciências da natureza, agronomia, medicina veterinária, biologia, ciências biológicas, zootecnia, ciências sociais; curso técnico integrado em meio ambiente; pós-graduação *latu sensu* em educação ambiental, literatura, memória cultural e sociedade, direito ambiental; pós-graduação *stritu sensu* em engenharia ambiental, ecologia e recursos naturais, ciência animal, genética e melhoramento de plantas, produção vegetal, políticas sociais, sociologia política, planejamento regional e gestão de cidades, entre outros.

Desta forma se encontram aparatos técnicos que podem auxiliar desde o levantamento da malha fundiária, passando pelo trabalho de educação/sensibilização da população local e pelo trabalho de valorização e reconhecimento do saber local, chegando a casos de

reestruturação produtiva e desenvolvimento de fontes de renda compatíveis com a existência da unidade de conservação.

Educação ambiental

De acordo com os problemas levantados, um trabalho de educação ambiental é imprescindível na resolução da questão fundiária e para a própria implementação do PED. Esse trabalho deve ser voltado não só para a população local da unidade; mas para os gestores, administradores e funcionários responsáveis pela realização do processo de regularização fundiária, pela fiscalização e gestão da UC; e ainda para o poder judiciário competente para resolver os litígios dessa jurisdição.

Fundamentando essa sugestão: Rifan (2002: 99) relata como principal reclamação da comunidade a falta de divulgação e orientação sobre as regras de utilização dos recursos naturais e sobre a própria UC; Leonardo Gomes da Rocha (entrevistado em 27/05/2009) se refere à falta de cultura sobre regularização fundiária para os órgãos ambientais; Azevedo (2002c: 29) afirma que o poder judiciário deve ser informado de todas as questões relacionadas com a matéria para melhor poder decidir. Adicionalmente, os resultados oriundos dos dados primários desse trabalho demonstraram o desconhecimento da população, até mesmo sobre a existência do PED, e o desconhecimento dos gestores sobre a real situação fundiária dessa unidade.

Ao que se refere às comunidades locais, Pádua (1997: 185, 192 *apud* RIFAN, 2002: 113) assegura que é comum a baixa estima em comunidades rurais e em regiões afastadas dos grandes centros, já que raramente exercem o papel de agentes de mudanças. Desta forma a sua participação não costuma se dar de forma espontânea e, em geral, depende de uma série de fatores, que incluem um processo educativo. A educação dirigida às populações circunvizinhas pode ser eficaz, pois oferece meios de enriquecer conhecimentos e de aumentar o grau de sensibilização para a conservação.

Diálogo: Valorização do Saber e da População local.

Como dito anteriormente, é comum que as comunidades rurais se sintam diminuídas e possuam baixa estima. Para modificar tal situação e incentivar a participação social é necessário a valorização de sua cultura, seus conhecimentos e principalmente o envolvimento com a questão.

Imprescindível reconhecer que a cultura local, por meio de seus saberes e de suas formas de apropriação, poderá ser fundamental à preservação da biodiversidade (RIFAN,

2002: 113). Para tanto, é importante lembrar e considerar a população local como parte integrante do meio, pois elas interferem no ambiente e podem alterar consideravelmente a área em questão. (RIBEIRO *et. al.*, 2007: 238).

Nesse contexto retoma-se o esclarecimento dado por Dean (1996: 350), ao informar que a classe social baixa do meio rural é responsável direta pela destruição da floresta, seja para sua subsistência – no caso de população tradicional; seja para complementação de renda – no caso de pequenos produtores e agricultura familiar; seja no cumprimento de ordens expressas para alguma atividade - como empregados dos grandes proprietários. Em todo o caso, por estar diretamente ligada ao uso dos recursos naturais, é o único grupo que poderia garantir a segurança da UC.

No caso específico do Parque Estadual do Desengano é, sobretudo, importante esta vinculação da população local, pelo fato desta UC ter sido instituída impositivamente, sem a participação ou consulta social. Tal conduta não contribuiu para a elaboração e geração alternativa de renda com atividades sustentáveis pensadas para a zona de entorno e, conseqüentemente, para o fortalecimento do sentimento de inclusão pela comunidade local.

Uma alternativa para minimizar essa questão é a criação de espaços para o diálogo e debates e exposição de idéias.

Nesse sentido Ribeiro *et. al.* (2007: 238) expõem que o conhecimento empírico a respeito da importância da preservação dessas áreas varia de acordo com a origem da população local e de como esta se vê inserida no meio. Assim, o atendimento e o diálogo sobre a desapropriação devem ser adequados para cada comunidade de forma que se obtenha um entendimento satisfatório, pois toda atenção possível deve estar direcionada na busca de um acordo vantajoso bilateralmente e em prol da preservação das UC.

Os mesmos autores ressaltam que é importante que a instituição responsável pela desapropriação dê atenção às requisições da população envolvida e analise as que sejam pertinentes para, desta forma, buscar entendimento amigável⁹⁸. A implantação de uma política de inclusão social satisfatória para população envolvida pode minimizar pretensos desentendimentos, diminuindo a prolongação do litígio, o que acaba refletindo diretamente em economia dos recursos públicos (RIBEIRO *et. al.*, 2007: 238).

Uma forma de inclusão social pode ocorrer com a valorização dos aspectos locais, como elementos naturais, espécies de flora e fauna raras e/ou endêmicas, paisagens, festas folclóricas, costumes, entre outros, que ajudam no despertar da autoconfiança e

⁹⁸ A esse respeito, Azevedo (2002c: 29) defende que os governos devem ser instados a adquirir amigavelmente por valores de mercado as áreas particulares de uma unidade de conservação.

fortalecimento do indivíduo, para que este seja capaz de acreditar em si e agir em prol de um ideal (RIFAN, 2002: 113).

Esse trabalho de recuperação de auto-estima, de inclusão social e de pertencimento é lento e decorre de um processo minucioso. Não se pretende, com essa sugestão, modificar rapidamente todo o íntimo de uma comunidade, todavia, a preocupação com suas características e o espaço aberto para diálogo são fundamentais para o desenrolar do processo de regularização fundiária e para a solução de eventuais litígios.

Nesse ínterim, sempre que possível esse trabalho deve ser acompanhado de um profissional qualificado para a tarefa, por exemplo, como sugerem RIBEIRO *et. al.* (2007: 238), um assistente social.

Utilização de pessoas da comunidade para os trabalhos de campo

No que se refere ao levantamento da malha fundiária, além das parcerias institucionais é de suma importância a utilização de pessoas da comunidade para os trabalhos de campo. Tendo em vista que nenhum técnico terá conhecimento mais adequado e minucioso sobre as peculiaridades da região, bem como a localização de propriedades, posses rurais e dos detentores do seu domínio.

Nesse sentido retoma-se a experiência iniciada em 1947 com começo dos trabalhos de medição e demarcação da área onde hoje se situa o PED. Como a equipe desconhecia a região, o trabalho foi lento e de acordo com o disposto no relatório da medição e demarcação de parte das terras consideradas devolutas, situadas nos municípios de Campos (9º distrito), São Fidélis (1º e 5º distritos) e Santa Maria Madalena (3º e 6º distritos), nas palavras do seu relator:

“fomos forçados a admitir homens conhecedores da região e habituados ao serviço do mato, com o auxílio dos quais, conseguimos produzir no exercício de 1949, o dobro do que fora produzido anteriormente, pois, em 1947 e 1948, conseguimos apenas demarcar cerca de 10.000.000,00 m², e, em 1949, medimos e demarcamos mais de 20.000.000,00 m²” (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961a).

É importante frisar que a utilização de pessoas da comunidade no trabalho de campo aproxima os técnicos de regularização fundiária da população, o que ajuda a diminuir a desconfiança; valoriza o saber local; e, em menor escala, gera renda.

Publicação de Editais Convocatórios

Outra medida que pode auxiliar o levantamento da malha fundiária é a publicação de editais que convoquem proprietários, posseiros, arrendatários, e demais interessados a apresentarem títulos ou outros documentos e provas comprobatórias de sua propriedade.

Conforme exposto, no capítulo anterior, apenas houve publicação de edital convocatório para os proprietários do Município de Santa Maria Madalena. Assim a publicação desse edital nos dois outros Municípios integrantes do PED favoreceria o levantamento de documentação.

Ao mesmo tempo, os proprietários, que se encontram desacreditados da possibilidade de solução, perceberiam que o poder público se interessa em resolver a questão fundiária do Parque e poderiam se tornar aliados nessa etapa. Tendo em vista que na observação de campo não se percebeu, por parte dos proprietários entrevistados, resistência ao processo de desapropriação.

Questão administrativa

A indisponibilidade de um número suficiente de técnicos é um dos grandes problemas enfrentados pela gestão de unidades de conservação no Estado do Rio de Janeiro. Para equacionar esse entrave, segue-se a sugestão dada por Azevedo (2002b: 39) de descentralizar as atividades para os órgãos ambientais locais, ou, no caso em tela, para a representação física do mesmo órgão ambiental (INEA) localizado na região (Campos dos Goytacazes).

Todavia, essa desconcentração requer pessoal capacitado. Neste ponto volta-se a sugerir as parcerias institucionais de modo a fornecer cursos de capacitação nas áreas de cartografia, perícias e avaliação.

Indenização: Uso ilegal da área a ser protegida

Como assegura AZEVEDO (2002a: 806), na hipótese do uso ilegal da área a ser protegida na forma de unidade de conservação, sua implementação pode ser muito facilitada. Isso porque quando a propriedade privada estiver degradando o meio ambiente, ou seja, descumprindo a sua função social estabelecida no art. 186, II da Constituição da República Federativa do Brasil/1988, e o Poder Público proceda em conformidade com o suporte constitucional da função social da propriedade e determine a necessidade de desapropriação, nesta não caberá indenização (CAMPOS JÚNIOR, 2009: 168).

Nesse sentido, o aumento do rigor no processo de fiscalização pode representar uma diminuição considerável no montante de indenização a ser pago, levando em consideração

que até a presente data é possível encontrar queimadas e desmatamentos para retirada ilegal de madeira na região do parque.

Recursos Financeiros

Embora a questão financeira não seja tão relevante quanto no passado, André Silva Ilha (entrevistado em 26/05/2009b) ressalta que os recursos não são ilimitados e que por esse motivo é necessário seguir alguns critérios de priorização de destinação de recursos.

Assim, o aproveitamento dos recursos advindos da compensação ambiental por grandes empreendimentos e direcionados ao PED é primordial. Todavia, a permanência de novas instalações desses empreendimentos não é perene. Como André Silva Ilha (entrevistado em 25/05/2009a) enfatiza, o Estado do Rio de Janeiro tem sido privilegiado com os novos investimentos, mas não existe nenhuma segurança de manutenção desta presente situação.

Para os casos onde não se dispõe da compensação ambiental, Azevedo (2002b: 39) propõe que realize um adequado planejamento de regularização fundiária, com previsão de custos e o estabelecimento de metas físicas anuais a serem incluídas na previsão orçamentária do ente federativo correspondente.

De forma mais incisiva, vale retomar ao Projeto de Lei nº. 4.433/2008, que tramita em caráter conclusivo, e obriga a existência de uma previsão orçamentária sem a qual será impossível a criação de uma nova unidade de conservação.

Confusão documental

A reconhecida confusão documental é um dos problemas mais difíceis de ser solucionado e necessita de um árduo trabalho de pesquisa cartorial e avaliação da validade dos títulos. Todavia, embora seja de difícil aplicação no PED, vale mencionar o exemplo usado para as unidades de conservação de proteção integral do Estado de São Paulo.

Incorporou-se ao desenvolvimento do plano de manejo uma metodologia de análise e espacialização dos conflitos e irregularidades de documentação imobiliária com o objetivo de: (i) disponibilizar instrumental técnico à administração dessas UC, viabilizando a elaboração de estratégias de defesa do patrimônio ambiental em campo e de laudos técnicos e manifestações em processos administrativos; e, (ii) contribuir para a instrumentalização técnica da defesa do Estados pela PGE, em ações de indenizações e desapropriações nas UCs (COSTA NETO, 2002: 811).

As sugestões aqui elencadas não podem ser interpretadas como um roteiro rígido. Outrossim, devem ser adotadas a pequeno, médio e longo prazo, de acordo com a sua exequibilidade, necessidade e urgência, e dentro das possibilidades permitidas pelo contexto institucional/político. Com estas sugestões, objetivou-se, apenas, nortear algumas novas possibilidades de condutas para a melhoria do processo de regularização fundiária.

8 CONCLUSÃO

Ao longo do desenvolvimento desta pesquisa observou-se que a questão de regularização fundiária em UCs traz consigo um histórico referente à apropriação e à distribuição de terras no país, bem como das normas e instituições que dificultaram e facilitaram o instrumento da regularização e ainda a evolução da questão relativa à proteção do meio ambiente.

Se analisados separadamente, cada uma dessas vertentes já apresentaria peculiaridades e polêmicas suficientes para fundamentar uma discussão de grande porte. Ao se reunirem no tema central dessa pesquisa multiplica-se o nível de complexidade da questão, o que nos forçou a fazer uma análise preliminar de cada um dos pontos, em separado, para alcançar a maior compreensão do tema.

Apesar da questão da apropriação de terras no Brasil estar datada desde antes do descobrimento, este é um problema que permanece presente mesmo com os diversos diplomas legais advindos com o objetivo de saná-lo.

Com o posicionamento mundial a respeito da necessidade de se criar espaços territoriais especialmente protegidos, e a instituição de categorias de UC que exigem a posse e domínio público de sua área, este problema recebe uma nova abordagem, que contrapõe o direito de propriedade com o direito ao meio ambiente equilibrado.

Embora, ao longo dos anos, tenham sido verificados avanços legislativos a respeito da função social da propriedade, da instituição de UCs, da desapropriação e da proteção da biodiversidade; o histórico cultural e político do país, nos quais o poder político e o coronelismo se apresentam como fatores determinantes na efetivação de “direitos”, permanecem como agentes atuantes nos dias de hoje.

No tocante à regularização fundiária em UCs, pôde-se observar que a legislação é incipiente, e os procedimentos se encontram armazenados de forma fragmentada, entre estes, os manuais já escritos e a memória dos técnicos que se dedicam a efetivação deste procedimento. Nesse sentido, em algumas etapas procedimentais é necessário fazer analogia às normas existentes para outro tipo de instituto jurídico, como a reforma agrária realizada pelo INCRA.

Essa situação acaba por manter o quadro alarmante de praticamente nenhuma unidade de conservação nacional, que necessite de posse e domínio público de sua área, estar totalmente regularizada.

Na esfera federal dois pontos cruciais que foram apontados divergiram da esfera do Estado do Rio de Janeiro: (i) a ausência de recursos financeiros, sempre restritiva e apontada na esfera federal como um grande empecilho, não é tão crítica no Estado, que recebe recursos da compensação ambiental, por grandes empreendimentos, para esse fim; (ii) a rigorosidade da legislação, também foi apresentada na esfera federal com mais ênfase que no Estado, isso porque até o advento da IN do ICMBIO n°. 02/2009 exigia-se a comprovação da cadeia dominial até a origem (hoje mantida apenas excepcionalmente), enquanto para o Estado do Rio de Janeiro a comprovação é de 20 anos.

Nos demais pontos, considerados como os principais entraves para que o processo de regularização fundiária obtivesse êxito de forma mais célere, pode-se considerar que houve convergência entre as duas esferas analisadas, quais sejam: (i) a inexistência de vontade política, ou de prioridade política para a resolução efetiva da regularização fundiária; (ii) a desestrutura e desorganização administrativa, com escassez de material e pessoal capacitado; (iii) a confusão documental e a desorganização cartorial, tendo em vista que é necessária a comprovação de cadeia dominial e não raro se encontram sobreposição ou inexistência de títulos; (iv) o desconhecimento sobre o tema, seja pelo judiciário, pelos gestores, ou pela própria comunidade afetada; (v) a especulação imobiliária e a corrupção favorecida pelo desconhecimento, que criou a chamada “indústria das indenizações”; (vi) a invasão, o desrespeito aos limites da UC, e a favelização.

Mesmo com esta sistematização dos obstáculos, ressalta-se que não há como elaborar uma lista taxativa dos problemas para exequibilidade do processo de regularização fundiária em uma UC, pois, de acordo com as particularidades de cada unidade, podem-se encontrar vários dos problemas citados, com graus diferenciados de complexidade e, ainda, outros não apresentados.

No caso específico do Parque Estadual do Desengano/RJ o seu próprio histórico de criação evidencia a presença de problemas legislativos, sejam estes referentes à criação da UC ou à sua regularização fundiária, e a sobreposição de unidades de conservação com regimes de proteção diferentes (Parque e APA).

Outros problemas, ainda existentes, também puderam ser identificados já na análise do histórico fundiário da região onde hoje se encontra o PED: (i) a desestrutura e desorganização administrativa; (ii) o desinteresse político em resolver a questão; (iii) a descontinuidade das políticas de regularização fundiária; (iv) a fragilidade documental e a confusão cartorial para a comprovação de domínio pelos que se alegam proprietários; e (v) a pressão político-econômica para a não resolução da questão fundiária.

Após a criação do PED ainda surgiram novos problemas dos quais se destaca o desconhecimento. Seja o total desconhecimento dos gestores sobre a situação fundiária do parque, identificado por meio das entrevistas semi-estruturadas, ou o desconhecimento da comunidade local, comprovada pelos resultados das entrevistas estruturadas aplicadas a uma parcela dos moradores do interior e entorno do parque.

É importante frisar que, em relação à comunidade local, aproximadamente 37% dos entrevistados nunca tinham ouvido falar do parque e que 55% não sabiam onde ele se localizava; daqueles que afirmaram saber sobre a localização do parque, 67% não souberam responder de forma precisa e/ou mesmo correta. Os efeitos desse desconhecimento se agravam quando aproximadamente 51% dos proprietários entrevistados não sabem informar se sua propriedade ou parte dela se encontra no interior do PED e apenas 21% do total de entrevistados souberam responder de forma correta e ampla o que significa desapropriação, o que demonstra a ignorância dos próprios direitos e deveres relativos a essa questão. Tal desconhecimento compromete a reivindicação de direitos e o cumprimento dos deveres relativos ao processo de regularização.

Por fim, a falta de recursos financeiros não apresenta a mesma importância que anteriormente, tendo em vista que após o advento da Lei Federal n.º. 9.985/2000, que criou a compensação ambiental por grandes empreendimentos potencialmente poluidores, o PED também passou a ter, mesmo que de forma limitada, recursos para esse fim.

Sem sombra de dúvidas o processo de regularização fundiária, em qualquer esfera de governo, ainda se mostra complexo e desarticulado, o que restringe as ações de proteção da biodiversidade, muitas vezes, a ele condicionada. Nesse sentido urge que algumas medidas sejam tomadas para a melhoria do desenvolvimento do processo.

Assim, diante do exposto, elencou-se algumas sugestões que pudessem ser úteis para o caso estudado, e quem sabe, adequadas às demais UCs correspondentes.

Primeiramente, para situações bem peculiares do PED, o Parque não possui um decreto expropriatório em vigor, e para iniciar sua regularização é mister o cumprimento do arcabouço legal correspondente e a criação do referido decreto; não foram publicados editais convocatórios para os municípios de Campos dos Goytacazes e São Fidelis, o que, quando feito, pode levantar títulos de domínio e aliar os proprietários interessados em resolver a questão.

De forma mais ampla, sugere-se: (i) a formação de parcerias institucionais, principalmente com Universidades da região; (ii) o desenvolvimento de um projeto de educação ambiental que abranja a comunidade local, os gestores e demais funcionários

direcionados para a regularização fundiária; (iii) a criação de um espaço para o diálogo entre os gestores, técnicos e a comunidade local, especialmente para propiciar a valorização do saber local e o sentimento de inclusão social, e assim fazer alianças em prol do ambiente; (iv) a utilização das pessoas da comunidade nos trabalhos de campo; (v) descentralizar as atividades de regularização fundiária, utilizando a repartição local do INEA na região; (vi) ampliar a fiscalização para que se identifiquem atividades ilícitas e com isso se diminua o valor a ser gasto com as indenizações.

No que tange a criação de novas UCs, vale destacar o Projeto de Lei n°. 4.433/2008, que obriga a exigência de uma previsão orçamentária no ato da sua criação e a experiência do Estado de São Paulo, o qual incorporou ao desenvolvimento do plano de manejo uma metodologia de análise e espacialização dos conflitos e irregularidades de documentação imobiliária.

De uma forma geral, pode-se observar que os problemas relativos à execução do processo de regularização fundiária no Parque Estadual do Desengano poderiam ser diminuídos se o trabalho fosse descentralizado e contasse com a colaboração de moradores, proprietários, universidades, administradores locais, e demais interessados em solucionar a questão. Mas para viabilizar essa descentralização é imprescindível que se trabalhe a educação ambiental de forma ampla e transformadora, com a valorização pessoal de cada integrante desse processo e em prol da sustentabilidade ambiental.

O trabalho em conjunto diminui o “gigante” da complexidade, torna mais viável o seu enfrentamento, e, a posterior resolução da questão fundiária, o que finalmente fortaleceria essa UC, tão fragilizada, que é o Parque Estadual do Desengano.

Finalmente, pretende-se que os resultados desse trabalho sirvam como elemento orientador para futuras pesquisas relacionadas ao tema, assim como para auxiliar a melhoria da execução do processo de regularização fundiária no PED e em outras unidades de conservação que dele necessitem.

REFERÊNCIAS

ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas. **Norma Brasileira 14653-3**. Avaliação de Bens parte 3: Imóveis rurais. Rio de Janeiro: ABNT, 30/06/2004.

_____. **Norma Brasileira 14653-6**. Avaliação de Bens parte 6: Recursos Naturais e Ambientais. Rio de Janeiro: ABNT, 30/07/2008.

AGÊNCIA CÂMARA. Agricultura facilita criação de unidade de conservação. *In: Jus Brasil Notícias*. 07 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1653947/agricultura-facilita-criacao-de-unidade-de-conservacao> Data de Acesso: 30 de setembro de 2009.

ALVES FILHO, Nelson Ribeiro. **Ofício nº. 05**, de 12 de maio de 1986a.

_____. **Ofício nº. 07**, de 12 de maio de 1986b.

ANTONGIONNI, Marina; NIGRO, Cíntia; DIEGO, Queirolo; RICARDO, Fany. Monitoramento das unidades de conservação Brasileiras: Uma avaliação da situação atual. *In: Anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Vol.1 –Trabalhos Técnicos. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002, p.338 – 347.

APEDEMA-RJ, Assembléia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro. Constituição, Legislação e Regulamentos Estaduais *In: Parques e Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: 2008a. Disponível em: <http://www.apedema.org.br/content/view/87/35/> Data de acesso: 19 de agosto de 2009.

_____. Gerenciamento das UCs Estaduais *In: Parques e Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: 2008b. Disponível em: <http://www.apedema.org.br/content/view/82/35/> Data de acesso: 19 de agosto de 2009.

ASSAD, João José. **Relatório Interno** sobre a Comissão Especial de Processo Discriminatório da Área do Parque do Desengano. Rio de Janeiro: 08 de abril de 1985.

AZEVEDO, José Paulo Soares de; *et al.* **Estudo da relação entre Floresta/Usos do Solo e Disponibilidade Hídrica na Bacia do Rio Paraíba do Sul.** Rio de Janeiro: Fundação COOPETEC; COPPE/UFRJ, 2003.

AZEVEDO, Pedro Ubiratan Escorel de. Implementando as Unidades de Conservação: Particularidades da Regularização Fundiária *In:* MILANO, Miguel Serediuk (org.). **Unidades de Conservação: Atualidades e Tendências.** Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção a Natureza, 2002c, p. 17-30.

AZEVEDO, Robertson Fonseca de. Regularização fundiária: resultado, não procedimento. *In:* **Anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação.** Vol.1 –Trabalhos Técnicos. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002a, p.805-806.

AZEVEDO, Sebastião. Regularização fundiária: A experiência do “Ministério da Reforma Agrária”. *In:* MILANO, Miguel Serediuk (org.). **Unidades de Conservação: Atualidades e Tendências.** Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção a Natureza, 2002b, p. 31-39.

BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil. *In:* RICARDO, Fany (org.) **Terras Indígenas e Unidades de Conservação.** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004, pp.53-63.

BECKER, Howard S.. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais.** Tradução: Marco Estevão; Renato Aguiar. 4ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999. 178p.

BENNETT, C. F. **Conservation and Management of Natural Resources in the United States.** USA: John Wiley & Sons, 1983.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Vol. 2. Tradução: Carmem C. Valliare *et. al.* 5ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *In:* **Em Tese, Revista Eletrônica dos Pós-Graduados em Sociologia Política da UFSC.** Vol.2, n.1 (3). Florianópolis: UFSC, janeiro-julho/2005, p.68-80.

BOTELHO, Eloise da Silveira; CORRÊA, Francis Vivian; VILLELA, Luciana Bittencourt; IRVING, Marta de Azevedo. Diagnóstico e Projeção das Unidades de Conservação de Proteção Integral do Estado do Rio de Janeiro. *In:* MEDEIROS, Rodrigo; IRVING, Marta de Azevedo (editores). **Áreas Protegidas e Inclusão Social: Tendências e Perspectivas.** Vol. 3.

n. 1. (Anais do III Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social). Teresópolis: 2007, p. 225-228.

BRANCATO, Marco Aurélio; AMARAL, Roselée Gama do. **Plano de Ação Emergencial para o Parque Estadual do Desengano**. PED: julho de 1995/1996.

BRANDÃO, Heloisa Bortolo; BARCELLOS, Luiza M. de. A Regularização Fundiária em unidades de conservação no Estado do Rio de Janeiro. *In*: HONORA, Ana Carolina de Campos; CASTRO, Charles Alessandro Mendes de; BARCELLOS, Luiza M. de (orgs.). **Regularização fundiária em unidades de conservação: as experiências dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro**. São Paulo: IMESP, 2009. P. 101-145.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, promulgada em 24 de fevereiro de 1891.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, promulgada em 16 de julho de 1934d.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, promulgada em 10 de novembro de 1937a.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, promulgada em 18 de setembro de 1946.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 20 de outubro de 1967.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. **Decreto nº. 1.318**, de 30 de janeiro de 1854.

_____. **Decreto nº. 1.713**, de 14 de junho de 1937b.

_____. **Decreto nº. 23.797**, de 23 de janeiro 1934b.

_____. **Decreto nº. 24.606**, de 06 de julho de 1934a.

- _____. **Decreto nº. 24.643**, de 10 de julho 1934c.
- _____. **Decreto nº. 2.519**, de 16 de março de 1998.
- _____. **Decreto nº. 4.340**, de agosto de 2002b.
- _____. **Decreto nº. 4.504**, de 30 de novembro de 1964.
- _____. **Decreto nº. 5.758**, de 13 de abril de 2006a.
- _____. **Decreto nº. 6.040**, de 7 de fevereiro de 2007b.
- _____. **Decreto nº. 6.660**, de 21 de novembro de 2008.
- _____. **Decreto nº. 6.848**, de 14 de maio de 2009a.
- _____. **Decreto nº. 84.017**, de 21 de setembro de 1979b.
- _____. **Decreto-Lei nº. 3.365**, de 21 de junho de 1941.
- _____. **Decreto-Lei nº. 6.569**, de 08 de junho de 1944.
- _____. **Decreto Legislativo nº. 2**, de 03 de fevereiro de 1994.
- _____. **Emenda Constitucional nº 1**, promulgada em 17 de outubro de 1969.
- _____. **Lei Complementar nº. 76**, de 6 de julho de 1993b.
- _____. **Lei Federal nº. 10.257**, de 10 de julho de 2001.
- _____. **Lei Federal nº. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002a.
- _____. **Lei Federal nº. 11.428**, de 22 de dezembro de 2006b.

_____. **Lei Federal nº. 11.516**, de 28 de agosto de 2007a.

_____. **Lei Federal nº. 11.952**, de 25 de junho de 2009b.

_____. **Lei Federal nº. 1.237**, de 24 de Setembro de 1864.

_____. **Lei Federal nº. 3.071**, de 01 de janeiro de 1916.

_____. **Lei Federal nº. 317**, de 21 de outubro de 1843.

_____. **Lei Federal nº. 4.132**, de 10 de setembro de 1962.

_____. **Lei Federal nº. 4.771**, de 15 de Setembro de 1965.

_____. **Lei Federal nº. 6.015**, de 31 de dezembro de 1973.

_____. **Lei Federal nº. 610**, de 18 de setembro de 1850.

_____. **Lei Federal nº. 6.216**, de 30 de junho de 1975.

_____. **Lei Federal nº. 6.383**, de 07 de dezembro de 1976.

_____. **Lei Federal nº. 6.766** de 19 de dezembro de 1979a.

_____. **Lei Federal nº. 6.938**, de 31 de agosto de 1981.

_____. **Lei Federal nº. 8.171**, de 17 de janeiro de 1991.

_____. **Lei Federal nº. 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993a.

_____. **Lei Federal nº. 9.985**, de 18 de julho de 2000.

BRAZIL. **Constituição Política do Império do Brazil**. Promulgada em 25 de março de 1824.

BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de Conservação: intenções e resultados**. 2ª ed. São Paulo: ANABLUME; FAPESP, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consulta Tramitação das Proposições: Projeto 4.433/2008
In: Câmara dos deputados. 2009. Disponível em:
http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=418927 Data de acesso: 15 de outubro de 2009.

CÂMARA, Ibsen de Gusmão. A política de unidades de conservação – uma visão pessoal. *In: MILANO, Miguel Serediuk (org.). Unidades de Conservação: atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002, p.163-169.

CÂMARA, João Batista Drumond. **Análise da área de proteção ambiental da bacia do rio São Bartolomeu, como instrumento de planejamento e gestão ambiental**. Dissertação (Mestrado em Ecologia) Departamento de Ecologia, Universidade Federal de Brasília. Brasília: 1993.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (Prefeitura). **Declaração do II Encontro Ecológico em Defesa da Área de Proteção Ambiental do Desengano**. Campos dos Goytacazes: ETFC, 19 de agosto de 1989.

CAMPOS JÚNIOR, Raimundo Alves de. **O conflito entre o Direito de Propriedade e o Meio Ambiente: A questão da indenização das áreas de preservação florestal**. 1ª ed. 5ª reimpre. Curitiba: Juruá, 2009.

CARDOSO, Manuel Egídio Santos. **Orientações para Regularização Fundiária**. IBAMA: 1998. Disponível em:
<http://www.ibama.gov.br/siucweb/guiadechefe/guia/anexos/anexo12/index.htm> Data de Acesso: 20 de janeiro de 2009.

CARILI, G. **Evolução do Problema Canavieiro Fluminense**. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Ed., 1942.

CHRISTILLINO, Cristiano Luís. A Lei de Terras e a transição ao capitalismo no Brasil no XIX: uma análise micro dos efeitos da Lei sobre a afirmação da propriedade. *In: XII Encontro Regional de História – Usos do Passado*. Rio de Janeiro: ANPUH, 2006, p.1-7.

COMISSÃO ESPECIAL DE PROCESSO DISCRIMINATÓRIO DA ÁREA DO PARQUE DO DESENGANO. Edital com prazo de 60 (sessenta) dias. *In: Jornal O Globo*. 29 de outubro de 1985, p. 16.

CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº. 302**, de 20 de março de 2002a.

_____. **Resolução nº. 303**, de 20 de março de 2002b.

COSTA NETO, Joaquim de Britto. Limites impostos aos trabalhos de implantação efetiva de unidades de conservação de proteção integral em decorrência da falta de regularização fundiária. *In: Anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Vol.1 – Trabalhos Técnicos. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002, p.810-811.

COUTINHO, Castruz. **Parecer Jurídico**. Rio de Janeiro: Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado, 04 de fevereiro de 1982.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo: A história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. 1.Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DIÁRIO OFICIAL. Edital – Terras devolutas nos Municípios de São Fidelis, Campos e Santa Maria Madalena *In: DIÁRIO OFICIAL*. Rio de Janeiro: 27 de maio de 1941.

_____. Edital – Divisão de domínio do Estado. *In: DIÁRIO OFICIAL*. Rio de Janeiro: 16 de abril de 1947a: p. 8.

_____. Edital – Divisão de domínio do Estado. *In: DIÁRIO OFICIAL*. Rio de Janeiro: 13 de junho de 1947b: p. 5.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria pede pressa nos trabalhos da Comissão do Parque do Desengano. *In: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*. Ano XII, n. 86, parte I. Rio de Janeiro: 13 de maio de 1986.

FAORO, Raymundo. **Os donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 6ª ed. São Paulo: Universidade de São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1999.

FERREIRA, Maria Inês Paes; MELLO, Dalila Silva; ALLEGRETTI, Alessandro; KURY, Karla Aguiar; LIMA, Rodrigo Torres; LIMA, Júlio Fontoura G.; RODRIGUES, Sâmara

Melo; IRVING, Marta de Azevedo. Parque Estadual do Desengano: Refletindo sobre o percurso a ser percorrido no processo de gestão. *In*: IRVING, Marta de Azevedo; GIULIANI, Gian Mário; LOUREIRO, Carlos Frederico B. (orgs.). **Parques Estaduais do Rio de Janeiro: Construindo novas práticas para a gestão**. São Carlos: RiMa, 2008, p. 97-108.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A Propriedade no Direito Ambiental**. 3ª. Ed. rev. at. e ampl.. São Paulo: RT, 2008.

FOLHA DA MANHÃ. Soffiati defende APA mas assegura que é paliativo. *In*: **Folha da Manhã**. Campos: 15 de dezembro de 1983.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: RT, 2000.

FUNDAÇÃO BRASILEIRA PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – FBCN. **Parque Estadual do Desengano: Cadastro de Propriedades – Relatório Final**. Rio de Janeiro: FBCN/Oficina do Mapa, maio de 2003b.

_____. Plano Diretor *In*: **Projeto de Consolidação do Parque Estadual do Desengano – Relatório Final**, P4. Rio de Janeiro: SEMADUR: IEF: FBCN, 2003a.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS –INPE. **Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica: Período 2000-2005**. São Paulo: INPE, 2008.

GARCIA, Loreley Gomes. Prefácio. *In*: PAZ, Ronilson José da; FREITAS, Getúlio Luis de; SOUZA, Elivan Arantes de. **Unidades de Conservação no Brasil: História e Legislação**. João Pessoa: Editora Universitária-UFPB, 2006, p.13-19.

GERDENITS, Adriana. **Cenários de ocupação do solo fundamentados no código florestal brasileiro em um fragmento contínuo de mata atlântica localizado na divisa estadual de Minas Gerais e São Paulo mediante aplicação de técnicas de geoprocessamento**. Relatório final de projeto de iniciação científica (PIBIC/CNPq/INPE). São José dos Campos: INPE, 2007.

GRAF, Ana Cláudia; ORÉFICE, Cíntia (coords.). Regularização Fundiária em Unidades de Conservação. *In*: **Anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Vol.1 – Trabalhos Técnicos. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002, p.803-805.

GUATURA, Inah Simonetti; CORRÊA, Fredmar; COSTA, José Pedro de Oliveira; AZEVEDO, Pedro Ubiratan Escorel de. **A questão Fundiária – Roteiro para a Solução dos Problemas Fundiários nas Áreas Protegidas da Mata Atlântica**. Caderno n.1. 2ª Ed. São Paulo: CETESB, 1996.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro. Políticas de terras e instituições: Análise do processo de transferência de terras públicas para o domínio privado no Brasil e EUA. (Versão digital de palestra) *In: XLIII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural (SOBER)*. Ribeirão Preto (SP): 2005 (gentilmente cedido pelo autor).

HADDAD, Ludmila Neves. **Diagnóstico Ambiental dos Distritos de Morangaba e Ibitioca: subsídios para gestão ambiental participativa**. Monografia de Graduação em Geografia Campos dos Goytacazes: CEFET Campos, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Coleção Documentos Brasileiros vol.1. 7 ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio Editora, 1973. 162p.

IBAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Instrução normativa n.º. 02**, de 16 de outubro de 1998.

Instrução Normativa n.º. 09, de 24 de outubro de 2003.

Parque Nacional. 2009a. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/siucweb/listaUcCategoria.php?abrev=PARNA> Data de Acesso: 20 de agosto de 2009.

Regularização Fundiária. IBAMA, 1999. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/siucweb/guiadechefe/guia/d-1corpo.htm> Data de acesso: 20 de janeiro de 2009.

Gerência Executiva do Estado do Rio de Janeiro; NUC, Núcleo de Unidade de Conservação. **Unidades de Conservação Federais do Estado do Rio de Janeiro: Situação da Gestão da Unidade de Conservação**. Rio de Janeiro: 2009b. (Dados gentilmente fornecidos por Leonardo Gomes Martins da Rocha).

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Instrução Normativa nº. 02**, de 03 de setembro de 2009b.

_____. **Unidades de Conservação.** 2009a. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/ChicoMendes/Download/dados_uc_federal.pdf Data de acesso: 20 de agosto de 2009.

IEF-RJ, Fundação Instituto Estadual de Florestas do Rio de Janeiro. **Portaria nº. 248**, de 03 de setembro de 2008b.

_____. **Portaria que aprova o Plano de Manejo do Parque Estadual do Desengano (PED).** Rio de Janeiro, 20 de maio de 2005. Disponível em: <http://www.ief.rj.gov.br/unidades/parques/PED/conteudo.htm> Data de Acesso: 30 de julho de 2008.

_____. Relatório. *In: Missão em Defesa da fauna e da flora no Norte Fluminense.* IEF: 10 de julho de 1992.

_____. **Relatório da Oficina de Diagnóstico Rápido Participativo: Parque Estadual do Desengano.** Subsídios ao Plano Estratégico das Unidades de Conservação e Áreas Protegidas do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IEF.RJ, 2008a.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Norma de Execução Incra n.º 69**, de 12 de março de 2008.

INEA, Instituto Estadual do Ambiente. **Atlas das Unidades de Conservação da Natureza.** Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/fma/atlas.asp?cat=85> Data de Acesso: 24 de agosto de 2009.

INSTITUTO PRÓ-NATURA. **Relatório da visita ao Parque Estadual do Desengano – Projeto Cordão da Mata.** Instituto Pró-Natura: junho de 2002.

IRVING, Marta de Azevedo; CORRÊA, Frances Vivian; BOTELHO, Eloise da Silveira; MORAES, Edilaine Albertino de. Parques Estaduais do Rio de Janeiro: Contexto de um novo modelo de gestão. *In:* IRVING, Marta de Azevedo; GIULIANI, Gian Mário; LOUREIRO, Carlos Frederico B. (orgs.). **Parques Estaduais do Rio de Janeiro: Construindo novas práticas para a gestão.** São Carlos: RiMa, 2008, p. 19-36.

JORNAL DA ABRAMPA. Ampliam-se Varas Ambientais no Brasil. *In: Jornal da ABRAMPA – Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente*. Ano 2, n.08, Set/Out, 2005. p. 03.

JORNAL DO COMMERCIO. **Regularização de Reservas tem início**. 24 de junho de 2008.

KANTOR, Íris. Usos diplomáticos da ilha-Brasil: polêmicas cartográficas e historiográficas. *In: Varia Historia*, vol. 23, nº 37. Belo Horizonte: Jan/Jun 2007, p.70-80.

KURY, Karla Aguiar; PAGEAUX, Mathieu. Elementos comparativos dos sistemas jurídicos brasileiro e europeu de proteção da biodiversidade. *In: Anais do 12º Congresso Internacional de Direito Ambiental, 13º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental, 3º Congresso de direito ambiental dos países de língua portuguesa e espanhola, 3º Congresso de Estudantes de Direito Ambiental (Graduação e Pós-Graduação) - Mudanças climáticas, Biodiversidade e uso sustentável de energia*. Vol. 2. São Paulo: 2008, p. 465-477.

KURY, Karla Aguiar; RAMALHO, Roberta de Sousa. Planejamento do uso do solo no entorno do Parque Estadual do Desengano: agricultura em relevo colinoso no distrito de Morangaba – Campos dos Goytacazes/RJ. *In: Visões*. n. 5. Macaé: Faculdade Salesiana Maria Auxiliadora: julho/dezembro de 2008. p. 31-48.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 2ª edição, Revista e Ampliada. São Paulo: Editora Atlas, 1991.

_____. **Técnicas de Pesquisa**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

LAMEGO, Alberto Ribeiro de. Geografia das quadrículas de Campos, São Tomé, Lagoa Feia e Xexé. *In: Boletim n.º154* (Ministério da Agricultura). Rio de Janeiro: INGE, 1955.

LEAL, Camila Fernanda Nunes Borges; SILVA, Marcelus Cezar Fernandes; SAUNDERS, Cláudio Augusto Barreto. Localização, Criação e Manutenção das Unidades de Conservação (UC) sobre maquete no Estado do Rio de Janeiro. *In: XXI Congresso Brasileiro de Cartografia*. Belo Horizonte, 2003. (sem numeração de página)

LEAL JÚNIOR, Cândido Alfredo Silva. A experiência de varas ambientais especializadas. *In: Jus Brasil Notícias*. 03 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/18756/a-experiencia-de-varas-ambientais-especializadas> Data de Acesso: 30 de setembro de 2009.

LEITE, Gisele. A legitimidade e as capacidades exigidas e o conceito de parte no direito processual *In: Revista Jus Vigilantibus*. 25 de setembro de 2003. Disponível em: <http://jusvi.com/artigos/482> Data de Acesso: 10 de setembro de 2009.

LEITE, José Luiz Marasco C. A Apropriação das terras brasileiras – anotações preliminares. *In: Revista da Escola de Direito de Pelotas*. Vol.5, n.1. Pelotas: Universidade Católica de Pelotas; EDUCAT, 2004, p. 7-22.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Regularização Fundiária das unidades de conservação brasileiras. *In: Anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Vol.1 – Trabalhos Técnicos. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002, p.809-810.

LIMA, José Roberto. **ICMBio vai aplicar R\$ 250 milhões na regularização fundiária de unidades de conservação**. Brasília: 08 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/> Data de Acesso: 16 de setembro de 2009.

LINHARES, Maria Yeda, SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Terra prometida: uma história da questão agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LOBO, Edson. Um Santuário Ecológico. *In: Tribuna da Imprensa*. De 20 de maio de 1989.

LOPES, Nestor Luiz Cardozo. Área de Proteção Ambiental do Desengano: Agora ou Nunca. *In: Gazeta Macabuense*. Ano IX n. 250. Conceição de Macabú: 11 a 17 de março de 1989.

_____. Parque do Desengano: Agora ou Nunca. *In: Jacaré da Serra*. 30 de maio de 1987.

LÜDKE, Hermengarda Alves Ludke Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. Temas Básicos em Educação. 6ª ed. São Paulo: EPU, 2001. 99p.

MAGNANINI, Alceo. Política sobre as unidades de conservação – dificuldades e sucessos no pensamento de Alceo Magnanini. *In: MILANO, Miguel Serediuk (org.). Unidades de Conservação: atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002, p.151-160.

MARTINELLI, G.; BRANGANÇA, J.O. **Campos de Altitude**. Rio de Janeiro: Index, 1989.

MARTINS, José de Souza. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta**. 2ª ed. São Paulo: Editora HUICITEC, 1999.

MARX, Karl; ENGELS, Frederick. **Manifesto Comunista**. 8ª ed. São Paulo: Nova Stella, 1988.

MAZUREC, Alex Pury. **Alterações na fertilidade do solo e composição isotópica do carbono e do nitrogênio na matéria orgânica: Uma Região da mata atlântica no Norte Fluminense**. Tese de Doutorado. Campos dos Goytacazes: UENF, 2003.

MEDEIROS, Rodrigo. A política de criação de áreas protegidas no Brasil: evolução, contradições e conflitos. *In: Anais do IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*, vol. 1. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Rede Pró Unidades de Conservação, 2004, p. 601-611.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de Áreas protegidas no Brasil. *In: Revista Ambiente e Sociedade*. Vol.9, n.1. Campinas: jan./jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf> Data de acesso: 12 de agosto de 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MERCADANTE, Maurício. **Para entender a polêmica em torno do projeto de lei sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Abril, 1999. Disponível em: <http://mau.mercadante.sites.uol.com.br/> Data de acesso: 18 de agosto de 2009.

MILANO, Miguel Serediuk. **Estratégia de Conservação da Biodiversidade** – Seminário Técnico, Técnicas de Conservação: como integrar métodos para a proteção da biodiversidade, 3-5 julho de 1991.

MILANO, Miguel Serediuk. Por que existem as unidades de conservação? *In: MILANO, Miguel Serediuk (org.). Unidades de Conservação: atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002, p.193-208.

_____. **Unidades de Conservação – Técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade**. *In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (coord.). Direito Ambiental das Áreas Protegidas: regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente doutrina – jurisprudência – glossário**. 4ª Ed. rev. atual. E ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MINC, Carlos. **Projeto de Lei nº. 422/95**. Publicada em 30 de agosto de 1995. - Altera a Redação do Decreto-Lei nº. 250 de 13 de Abril de 1970, que trata da criação do Parque Estadual do Desengano. Rio de Janeiro, 1995.

MMA, Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. **Termo de Referência nº. 494**. MMA, setembro de 1995.

MONACO, Roberto. **A apropriação e a distribuição de terras devolutas municipais e a formação espacial da cidade de São Paulo, a partir de 1930**. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: USP, 2004.

MONITOR CAMPISTA. Macaé inaugura usina termoelétrica amanhã. *In: Monitor Campista*. Ano 168, nº. 251. Campos dos Goytacazes, 06 de novembro de 2001.

MORENO, Marcel Redling. **Estrutura e Composição do Estrato Arbóreo em Duas Zonas Altitudinais na Mata Atlântica de Encosta da Região do Imbé – RJ**. Dissertação de Mestrado. Campos dos Goytacazes: UENF, 1998.

NASCIMENTO, Humberto Miranda do. A questão ambiental na origem do problema agrário brasileiro e o caso da região Sul. *In: Economia e Sociedade*. v. 17, n. 2 (33). Campinas: ago. 2008, p. 103-132.

NOZOE, Nelson. Sesmarias e Aposseamento de Terras no Brasil Colônia. *In: Revista EconomiA*, v.7, n.3. Brasília (DF): set/dez 2006, p.587–605.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Varas Ambientais. *In: O Estado de São Paulo* – Editorial. 06 de abril de 2009. Disponível em: <http://www.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=452> Data de acesso: 30 de setembro de 2009.

OLMOS, Fábio; BORGES, Clóvis R. Schrape; FERNANDEZ, Fernando Antônio dos Santos; CÂMARA; Ibsen Gusmão; CORRÊA, Marcos Sá; NUNES, Maria de Lourdes; MILANO, Miguel Serediuk; ROCHA, Sérgio Brant; THEULEN, Verônica. Assentamentos da Reforma Agrária, Meio Ambiente e Unidades de Conservação. *In: Grupo Igaçu [on line]*. 2007. Disponível em: <http://www.grupoiguacu.net/documentos/01.pdf> Data de Acesso: 19 de agosto de 2009.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Parques Nacionais e Reservas Biológicas do Brasil**. Brasília: IBDF, 1983.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Unidades de Conservação muito mais do que Atos de Criação e Plano de Manejo. *In*: MILANO, Miguel Serediuk (org.). **Unidades de Conservação: Atualidades e Tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção a Natureza, 2002, p. 03-16.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge; COIMBRA FILHO, Ademar F. **Os Parques Nacionais do Brasil**. Madrid: José Olympio Editora, 1979.

PAZ, Ronildo José da; FREITAS, Getúlio Luís de; SOUZA, Elivan Arantes de. **Unidades de Conservação no Brasil: História e Legislação**. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB, 2006.

PED, Parque Estadual do Desengano. **Relatório Interno**, de 17 de janeiro de 1986.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. *In*: **Revista Ambiente e Sociedade**. Vol. 11, n. 1. Campinas: jan. / jun. 2008, p. 81-97. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v11n1/06.pdf> Data de Acesso: 12 de agosto de 2009.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. A Constituição Federal de 1988 e as interpretações judiciais: permanência ou mudança na interpretação sobre o direito de propriedade no Brasil? *In*: **XIII Encontro de História Anpuh – Rio – Identidades**. Rio de Janeiro: ANPUH, 2008.

RAMALHO, Roberta de Sousa. **Diagnóstico do Meio Físico como Contribuição ao Planejamento do Uso da Terra do Município de Campos dos Goytacazes**. Tese de Doutorado. Campos dos Goytacazes: UENF, 2005.

REA, Louis M.; PARKER, Richard A. **Metodologia de Pesquisa: Do planejamento à Execução**. 1ª reimp. 1ª ed. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002.

REZENDE Carlos Eduardo; DI BENEDITTO, Ana Paula Madeira (orgs.). **Diagnóstico Ambiental da Área de Proteção Ambiental Lagoa de Cima**. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro: Centro de Biociências e Biotecnologia: Laboratório de Ciências Ambientais, 2006.

RIBEIRO, Daniele Tavares. **Município de Campos dos Goytacazes – Distrito de Morangaba: Diagnóstico Ambiental e Potencialidades de Uso Turístico**. Monografia de Graduação em Geografia. Campos dos Goytacazes: CEFET Campos, 2006.

RIBEIRO, Débora Cristina de Assis; FARIA, Claudia de Oliveira; MEIRELES, Alexandre Santos de; GANDRA, Mateus Figueira. Regularização fundiária em unidade de conservação e questões sociais - estudo de caso do Parque Natural Municipal de Nova Iguaçu – RJ. *In*: MEDEIROS, Rodrigo; IRVING, Marta de Azevedo (editores). **Áreas Protegidas e Inclusão Social: Tendências e Perspectivas**. Vol. 3. n. 1. (Anais do III Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social). Teresópolis: 2007, p. 237-240

RIBEIRO, Luziane Santos; ALVES, Maria da Glória. Quantificação de Perda de Solo por Erosão no município de Campos dos Goytacazes/RJ através de Técnicas de Geoprocessamento. *In*: **Anais XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**, Florianópolis, Brasil, 21-26 abril 2007, INPE, p. 3039-3046.

RIFAN, Alessandro Melo. **Preservação do Meio Ambiente e Modo de vida das Populações do Parque Estadual do Desengano e Arredores**. Dissertação de Mestrado em Arquitetura. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Constituição Estadual**, promulgada em 05 de outubro de 1989.

_____, **Decreto Estadual nº. 10.893**, de 22 de dezembro de 1987.

_____. **Decreto Estadual nº. 14.871**, de 20 de outubro de 1970b.

_____. **Decreto Estadual nº. 15.317**, de 04 de agosto de 1971.

_____. **Decreto Estadual nº. 16.437**, de 23 de julho de 1974.

_____. **Decreto Estadual nº. 2.328**, de 05 de janeiro de 1979.

_____. **Decreto Estadual nº. 26.818**, de 31 de julho de 2000b.

_____. **Decreto Estadual nº. 36.930**, de 14 de fevereiro de 2005.

_____. **Decreto Estadual nº. 7.121**, de 28 de dezembro de 1983.

_____. **Decreto-Lei Estadual nº. 131**, em 24 de outubro de 1969.

_____. **Decreto-Lei Estadual nº. 250**, de 13 de abril de 1970a.

_____. **Decreto-Lei Estadual nº. 39**, de 24 de março de 1975.

_____. **Lei Estadual nº. 1.071**, de 18 de novembro de 1986

_____. **Lei Estadual nº. 1.315**, de 07 de junho de 1988.

_____. **Lei Estadual nº. 1.738**, de 05 de novembro de 1990.

_____. **Lei Estadual nº. 2.393**, de 20 de abril de 1995.

_____. **Lei Estadual nº. 3.467**, de 14 de setembro de 2000a.

_____. **Lei Estadual nº. 508**, de 03 de dezembro de 1981.

_____. **Lei Estadual nº. 5.101**, de 04 de outubro de 2007.

RIO DE JANEIRO (Estado). SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Atlas das unidades de conservação da natureza do estado do Rio de Janeiro**. Vol.1. São Paulo: Metalivros, 2001.

ROCHA, Ibraim José das Mercês. Posse e domínio na regularização das unidades de conservação. *In: Anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Vol.1 – Trabalhos Técnicos. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002b, p.811-812.

ROCHA, Leonardo Gomes Martins da. **Os parques nacionais do Brasil e a questão fundiária: o caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos**. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Niterói: UFF, 2002a.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ata da Reunião** do dia 06 de fevereiro de 1996. Campos dos Goytacazes, 1996.

RODRIGUES, Pedro Parga. A Lei Hipotecária de 1864 e a propriedade no XIX. *In: XIII Encontro de História Anpuh – Rio – Identidades*. Rio de Janeiro: ANPUH, 2008.

SAA, Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento. **Edital com Prazo de 60 dias**. Santa Maria Madalena: 1985a.

_____. **Resolução n. 160**, de 13 de março de 1985b.

SANTOS, João Marinho dos. A integração do Brasil no império colonial Português. *In: Revista Portuguesa de História*. T. XXXIII, Coimbra: 1999, p. 67-94.

SATHLER, Evandro. **Síntese Fundiária das Unidades de Conservação de Proteção Integral do Estado do Rio de Janeiro**. 2009. Disponível em: <http://ambiental.adv.br/textos.htm> Data de acesso: 25 de agosto de 2009.

SEA, Secretaria de Estado do Ambiente. Comissão de Controle Ambiental - CECA. *In: Secretaria do Ambiente [on line]*. 2009a. Disponível em: <http://www.semadur.rj.gov.br/pages/sea/ceca.html> Data de Acesso: 19 de agosto de 2009.

_____. Câmara de Compensação Ambiental. *In: Secretaria do Ambiente [on line]*. 2009b. Disponível em: http://www.ambiente.rj.gov.br/pages/camara_restrito/cam_login.asp Data de Acesso: 13 de outubro de 2009.

_____. **Resolução n. 061**, de 16 de junho de 2008.

SEIXAS, Delacy Fernandes. **Documento Interno sobre o Relatório de terras consideradas devolutas**. Niterói: 18 de novembro de 1954.

SELLTIZ, Claire *Et. Al.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. Tradução Maria Martha Hunbner de Oliveira. 2ª edição. São Paulo: EPU, 1987.

SERRA, Carlos Alberto Teixeira. Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil. *In: ALCEU*, vol. 4, n.7. 2003, p. 231-248.

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL. **Processo Administrativo nº. 0508**, de 1961c.

_____. **Processo Administrativo nº. 13.094**, de 1961b.

_____. **Processo Administrativo nº. 1.987**, de 1961a.

_____. **Processo Administrativo nº. E-02/00480/81**, iniciado em 05 de fevereiro de 1981. Rio de Janeiro: 1981.

_____. **Processo Administrativo nº. E-02/07244/80.** Rio de Janeiro: 1980.

_____. **Processo Administrativo nº. E-06/20564/83,** iniciado em 02 de setembro de 1983. Rio de Janeiro: 1983.

_____. **Processo Administrativo nº. E-07/500.130/00,** iniciado em 30 de outubro de 2000. Rio de Janeiro: 2000.

_____. **Processo Administrativo nº. E-14/000110/82,** iniciado em 25 de maio de 1982. Rio de Janeiro: 1982.

SILVA, José Robson da. Regularização Fundiária de Unidades de Conservação. Um Estudo de Caso: O Parque Estadual de Vila Velha, Paraná. *In: Anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação.* Vol.1 – Trabalhos Técnicos. Fortaleza: Rede Nacional Pró- Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002, p.807-809.

SILVA, Roberto Cezar Rosendo da; CARVALHO, Ailton Mota de. Formação econômica da Região Norte Fluminense. *In: PESSANHA, Roberto Moraes; SILVA-NETO, Romeu (orgs.) Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo.* Campos dos Goytacazes, RJ: WTC Editora: 2004, p. 27-75.

SIMÃO JÚNIOR, **Ofício n. 30,** de 13 de abril de 1988. Rio de Janeiro: 1988.

SIMÕES, Luciana Lopes (coord.). **Unidades de Conservação: Conservando a vida, os bens e os serviços ambientais.** São Paulo: WWF-Brasil, 2008.

SIMON, Alba. Parques Estaduais do Rio de Janeiro: contexto e desafios para a construção de um novo modelo de gestão. (Palestra). *In: II Seminário do Observatório de Parques Estaduais e Federais do Estado do Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: UFRJ, 10 de dezembro de 2008.

SMITH, Roberto. **A propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada e transição para o capitalismo no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1990.

SOFIATTI NETTO, Aristides Arthur. **Parque Estadual do Desengano: história, economia e sociedade.** Dia Mundial do Meio Ambiente. No Prelo. Campos dos Goytacazes: 05 de junho de 2002.

SOUSA, Rainer. Guerra dos Trinta anos *In: Brasil Escola*. 2009. Disponível em: <http://www.guerras.brasilecola.com/seculo-xvi-xix/guerra-dos-trinta-anos.htm> Data de acesso: 21 de setembro de 2009.

TEIXEIRA JÚNIOR, Paulo Penteado. Regularização Fundiária e Unidades de Conservação – A experiência do Ministério Público de São Paulo. *In: MILANO, Miguel Serediuk (org.). Unidades de Conservação: Atualidades e Tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção a Natureza, 2002, p. 40-50.

TELEGINSKI, Antônio. Dificuldades da Regularização Fundiária nas Unidades de Conservação. *In: Anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Vol.1 – Trabalhos Técnicos. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002, p.813.

TEÓFILO, Edson; GARCIA, Danilo Prado. *Brazil: land politics, poverty and rural development*. *In: Land refor, land settlement and cooperatives*. Roma: Rural Development Division, Food and Agriculture Organization (FAO), 2003. p. 19-41.

THEODORO JÚNIOR. Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. I, 34ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

THUSWOHL, Maurício. **Mata Atlântica**. – Reportagem de 9 de outubro de 2003. Disponível em: <http://br.groups.yahoo.com/group/Pinkaiti/message/3186> Data de Acesso: 19 de agosto de 2009.

TOSCANA JR., Athayde. **Ecologia e História Natural da Mata Atlântica**. Rio de Janeiro: Interciência, 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UFRJ. **Atlas dos conflitos fundiários do Estado do Rio de Janeiro**. (1950-2005) Rio de Janeiro: UFRJ, s./d.

VALLANI, João Paulo; AUTOMARE, Giordano Bruno Barbosa. A Importância da regularização fundiária na recuperação da cobertura florestal do Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Santa Virgínia São Paulo – SP. *In: Anais do IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Vol.1 – Trabalhos Técnicos. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza: Rede Nacional Pró Unidades de Conservação, 2004, p.288-297.

VALLEJO, Luiz Renato. Conflitos Territoriais nos Parques Estaduais do Desengano, da Serra da Tiririca, e da Ilha Grande, RJ. *In: Anais I SAPIS – caderno virtual de turismo*. 2005b.

_____. Políticas de Governo e as Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro. *In: Anais do IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Vol.1 – Trabalhos Técnicos. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza: Rede Nacional Pró Unidades de Conservação, 2004, p. 662- 672.

_____. **Políticas Públicas e Conservação Ambiental: Territorialidades em conflito nos Parques Estaduais da Ilha Grande, da Serra da Tiririca e do Desengano (RJ)**. Tese (doutorado em geografia). Niterói: UFF, 2005a.

_____. Unidades de Conservação: Uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e políticas públicas. *In: GEOgraphia*. Ano 4, n. 8. Rio de Janeiro: UFF, 2003, p.77-106.

VAZ, Sérgio Maia. Parque do Desengano, Paraíso quase perdido. *In: O madalenense*. Santa Maria Madalena: 05 de marco de 1983. p. 03.

VELOSO, H.P.; RANGEL, A.L.R; LIMA, J.C.A. **Classificação da vegetação brasileira adaptada a um sistema universal**. Rio de Janeiro: IBDF, 1991.

VIEIRA, Sálvio José; ORTH, Dora Maria; DEBERTIR, Emiliana; HASENACK, Markus. Regularização Fundiária em Unidade de Conservação. *In: Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário*. Florianópolis: UFSC, 19 a 23 de Outubro 2008.

APÊNDICE A

ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS REALIZADAS

Alceo Magnanini. Entrevista realizada no INEA. Rio de Janeiro: 26 de maio de 2009.

André Silva Ilha. Entrevista realizada no INEA. Rio de Janeiro: 26 de maio de 2009b.

André Silva Ilha. Pergunta respondida em palestra realizada no Plenário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 25 de maio de 2009a.

Aristides Arthur Soffiati Netto. Entrevista realizada no município de Campos dos Goytacazes. Campos dos Goytacazes: 15 de setembro de 2009.

Celso Santos Carvalho. Entrevista realizada perante o plenário de Regularização Fundiária no 13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Fundação Mokiti Okada. São Paulo: 04 de junho de 2009.

Gilberto de Paula Pinheiro. Entrevista realizada no 13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Fundação Mokiti Okada. São Paulo: 04 de junho de 2009.

Guilherme Estrada Rodrigues. Entrevista realizada perante o plenário de Regularização Fundiária no 13º Congresso Internacional de Direito Ambiental - Fundação Mokiti Okada. São Paulo: 04 de junho de 2009.

Heloisa Bortolo Brandão. Entrevista realizada no INEA. Rio de Janeiro: 26 de maio de 2009.

Leonardo Gomes Martins da Rocha. Entrevista realizada no IBAMA/RJ. Rio de Janeiro: 27 de maio de 2009.

Maria Manuela Alves Lopes. Entrevista realizada na sede do Parque Estadual do Desengano. Santa Maria Madalena: 22 de junho de 2009.

Maria Osmarina Marina Silva Vaz de Lima. Entrevista concedida por e-mail. Brasília: 17 de junho de 2009.

Paulo Pedrosa Andrade. Entrevista realizada na Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes: 10 de junho de 2009.

Waldemar Pires Dantas. Entrevista realizada no Município de Macaé-RJ. Macaé: 20 de outubro de 2008.

APÊNDICE B

QUESTIONÁRIO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO PARQUE ESTADUAL DO DESENGANO – RJ.

1. Você já ouviu falar do Parque Estadual do Desengano (PED)?

Sim Não

2. Você sabe onde fica o Parque Estadual do Desengano?

Sim Não

Se sim,

2.1 Onde? _____

3. Você sabe o que significa DESAPROPRIAÇÃO?

Sim Não

Se sim,

3.1 Na sua concepção, o que é desapropriação?

4. Há quanto tempo você tem propriedade/reside na região ?

até 2 anos

de 3 a 9 anos

de 10 a 19 anos

de 20 a 29 anos

de 30 a 39 anos

de 40 a 50 anos

mais de 50 anos

5. Você é proprietário de terras na região?

Sim Não

Se sim,

5.1 Suas terras ou parte delas se localizam no interior do PED?

Sim Não Não sei

Se sim,

5.1.1 Suas terras ou parte delas foram desapropriadas?

Sim Não Não sei

Se sim,

5.1.1.1 Você recebeu alguma indenização pela desapropriação?

Sim Não Não sei

Se sim,

5.1.1.1.1 Você considera que o valor pago com a indenização foi justo?

Sim Não Não sei

6. Que tipo de uso você faz da terra? (pode marcar mais de uma opção)

- Agricultura para comercializar
- Agricultura de subsistência
- Produção de Aves (comércio e/ou subsistência)
- Pecuária - Bovino, corte e leite
- Pecuária - suíno ou caprino
- Turismo ou Educação Ambiental
- Extração de recursos naturais
- Aguardando desapropriação, sem utilização
- Outros (Favor Especificar) _____

7. Você tem utilizado maior extensão de terra que antigamente?

- Sim Não

Questões Socioeconômicas

Sexo: Masculino Feminino

Idade:

- Menos de 20 anos
- De 20 a 29 anos
- De 30 a 39 anos
- De 40 a 49 anos
- De 50 a 60 anos
- Mais de 60 anos

Profissão: _____

Cidade:

- Campos dos Goytacazes
- Santa Maria Madalena
- São Fidélis

Escolaridade:

- Nunca Estudou
- 1 ao 5 ano do ensino fundamental
- 6 ao 9 ano do ensino fundamental
- Ensino fundamental completo
- Ensino médio incompleto
- Ensino médio completo
- Ensino superior incompleto
- Ensino superior completo
- Algum tipo de Pós-graduação

Tipo de residência:

- Casa Própria
- Casa Alugada
- Casa cedida pelo empregador
- Outros

Origem da sua residência?

- Assentamento de reforma agrária
- Arrendamento- Aluguel
- Herança
- Compra
- Posse
- Trabalho
- Assentamento de população tradicional
- Outros

Incluindo você, quantas pessoas vivem na sua residência?

- 1 ou 2
- 3 ou 4
- 5 ou 6
- 7 ou 8
- Mais de 8

Qual a sua atividade primária? (pode marcar mais de uma resposta)

Assalariado

Uso da Terra

Outros (favor especificar) _____

Renda familiar mensal: (por favor, escolha uma opção)

- Menos de 1 Salário Mínimo
- De 1 a 2 salários mínimos
- Mais de 2 menos de 4 salários mínimos
- Mais de 4 menos de 7 salários mínimos
- Mais de 7 menos de 13 salários mínimos
- Mais de 13 salários mínimos

MUITO OBRIGADA PELA SUA PARTICIPAÇÃO!

APÊNDICE C

DADOS ORIUNDOS DA ENTREVISTA ESTRUTURADA.

1. Você já ouviu falar do Parque Estadual do Desengano (PED)?	Número	%
Sim	108	63,53
Não	62	36,47
Total	170	100,00

2. Você sabe onde fica o Parque Estadual do Desengano?	Número	%
Sim	76	44,71
Não	94	55,29
Total	170	100,00

2.1. Se sim, Onde?	Número	%
Respondeu corretamente de forma precisa e completa	24	31,58
Respondeu corretamente de forma imprecisa e/ou incompleta	51	67,11
Respondeu incorretamente	0	0,00
Não Respondeu	1	1,32
Total	76	100,00

3. Você sabe o que significa DESAPROPRIAÇÃO?	Número	%
Sim	123	72,35
Não	47	27,65
Total	170	100,00

3.1 Se sim, Na sua concepção o que é desapropriação?	Número	%
Respondeu correta e amplamente	36	29,27
Falou apenas da Reforma agrária	33	26,83
Confundiu com Desmatamento	6	4,88
Respondeu apenas como Perder terra	28	22,76
Confundiu com imissão de posse	9	7,32
Outros - respostas erradas ou imprecisas	11	8,94
Total	123	100,00

4. Há quanto tempo você reside/possui propriedade na região?	Número	%
até 2 anos	10	5,88
de 3 a 9 anos	14	8,24
de 10 a 19 anos	26	15,29
de 20 a 29 anos	29	17,06
de 30 a 39 anos	35	20,59
de 40 a 50 anos	21	12,35
mais de 50 anos	35	20,59
Total	170	100,00

5. Você é proprietário de terras na região?	Número	%
Sim	109	64,12
Não	61	35,88
Total	170	100,00

5.1 Se sim, Suas terras ou parte delas se localizam no interior do PED?	Número	%
Sim	19	17,43
Não	35	32,11
Não Sei	55	50,46
Total	109	100,00

5.1.1 Se sim, Suas terras ou parte delas foram desapropriadas?	Número	%
Sim	7	36,84
Não	7	36,84
Não Sei	5	26,32
Total	19	100,00

5.1.1.1 Se sim, Você recebeu alguma indenização pela desapropriação?	Número	%
Sim	0	0
Não	7	100
Não Sei	0	0
Total	7	100

5.1.1.1.1 Se sim, Você considera que o valor pago com a indenização foi justo?	Número	%
Sim	0	0
Não	0	0
Não Sei	0	0
Total	0	0

6. Que tipo de uso você faz da terra? (pode marcar mais de uma resposta)	Número	%
Agricultura para comercializar	37	14,07
Agricultura de subsistência	40	15,21
Produção de Aves (comércio e/ou subsistência)	49	18,63
Pecuária – Bovino (corte e/ou leite)	95	36,12
Pecuária - suíno ou caprino	4	1,52
Turismo ou Educação Ambiental	2	0,76
Extração de recursos naturais	0	0,00
Aguardando desapropriação, sem utilização	10	3,80
Outros	26	9,89
Total	263	100,00

7. Você tem utilizado maior extensão de terra que antigamente?	Número	%
Sim	21	12,35
Não	149	87,65
Total	170	100,00

Questões Sócioeconômicas

Sexo	Número	%
Masculino	75	44,12
Feminino	95	55,88
Total	170	100,00

Idade	Número	%
Menos de 20 anos	5	2,94
de 20 a 29 anos	36	21,18
de 30 a 39 anos	40	23,53
de 40 a 49 anos	30	17,65
de 50 a 60 anos	25	14,71
mais de 60 anos	34	20,00
Total	170	100,00

Profissão	Número	%
Do lar ou doméstica	45	26,47
Lavrador	9	5,29
Produtor Rural	7	4,12
Trabalhador Rural (campeiro, mateiro,...)	33	19,41
Pecuarista	4	2,35
Auxiliar de Serviços gerais	14	8,24
Aposentado	10	5,88
Outros	48	28,24
Total	170	100,00

Cidade	Número	%
Campos dos Goytacazes	107	62,94
Santa Maria Madalena	56	32,94
São Fidélis	7	4,12
Total	170	100,00

Escolaridade	Número	%
Nunca Estudou	28	16,47
1 ao 5 ano do ensino fundamental	72	42,35
6 ao 9 ano do ensino fundamental	19	11,18
Ensino fundamental completo	4	2,35
Ensino médio incompleto	6	3,53
Ensino médio completo	23	13,53
Ensino superior incompleto	3	1,76
Ensino superior completo	9	5,29
Algum tipo de Pós-graduação	6	3,53
Total	170	100,00

Tipo de residência	Número	%
Casa Própria	118	69,41
Casa Alugada	4	2,35
Casa cedida pelo empregador	43	25,29
Outros	5	2,94
Total	170	100,00

Origem da sua residência	Número	%
Assentamento de reforma agrária	39	22,94
Arrendamento- Aluguel	4	2,35
Herança	48	28,24
Compra	27	15,88
Posse	2	1,18
Trabalho	44	25,88
Assentamento de população tradicional	0	0,00
Outros	6	3,53
Total	170	100,00

Incluindo você, quantas pessoas vivem na sua residência?	Número	%
1 ou 2	51	30,00
3 ou 4	74	43,53
5 ou 6	29	17,06
7 ou 8	11	6,47
Mais de 8	5	2,94
Total	170	100,00

Fonte de Renda (pode marcar mais de uma alternativa)	Número	%
Assalariado	127	59,07
Uso da Terra	78	36,28
Outros	10	4,65
Total	215	100,00

Renda familiar mensal	Número	%
Menos de 1 Salário Mínimo	17	10,00
De 1 a 2 salários mínimos	87	51,18
Mais de 2 menos de 4 salários mínimos	34	20,00
Mais de 4 menos de 7 salários mínimos	12	7,06
Mais de 7 menos de 13 salários mínimos	12	7,06
Mais de 13 salários mínimos	8	4,71
Total	170	100,00