

Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União



Boletim Científico

Escola Superior do Ministério Público da União

Ano 9 – Números 32/33 – janeiro/dezembro 2010
Brasília-DF



Populações e Meio Ambiente

Regularização fundiária de unidades de conservação

Ludmila Junqueira Duarte Oliveira*

Sumário: 1 Introdução. 2 Importância dos espaços especialmente protegidos como instrumentos de conservação da biodiversidade. 3 Manejo das unidades de conservação e regularização fundiária. 4 Regularização fundiária das unidades de conservação criadas na vigência da Lei n. 9.985/2000. 5 Regularização fundiária das unidades de conservação preexistentes à Lei n. 9.985/2000. 6 Fontes de financiamento das áreas protegidas. 7 Conclusão.

1 Introdução

O presente artigo aborda a regularização fundiária de unidades de conservação atualmente no Brasil, com foco na atuação do Ministério Público Federal nessa seara.

Inicialmente, destaca-se a importância dos espaços especialmente protegidos como instrumento para a conservação da biodiversidade. Na atualidade, a criação de áreas especialmente protegidas é considerada uma das melhores estratégias para a conservação *in situ* da biodiversidade, sendo incentivada pela Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB¹, art. 8^o), que traz no art. 2^o a seguinte definição: “área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”.

* Ludmila Junqueira Duarte Oliveira é Procuradora da República na Procuradoria da República no Município de Passos-MG.

¹ A CDB foi assinada no Rio de Janeiro em 1992 e aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo n. 2, de 1994.

Historicamente pensadas para alcançar objetivos antropocêntricos vários – recreativos, econômicos, religiosos –, posteriormente o propósito de instituição de áreas protegidas ampliou-se para abranger a proteção de ecossistemas, processos ecológicos, *habitats* e espécies. Nos dias de hoje, a noção que melhor traduz o objetivo de criação de espaços protegidos é exatamente a da *conservação da biodiversidade*.

Derani (2001, p. 232) lembra que: “criar espaços especialmente protegidos por norma jurídica é instituir, pela idealização, ambientes racionalmente delimitados e de ação humana programada *a priori*”. Nesse sentido,

a Lei n. 9.985/2000 destina-se a desenhar áreas-tipo, a fim de que sejam implantadas em locais identificados pelo Estado, seja na esfera executiva, seja na legislativa. Cria essa lei modelos de ocupação ou exclusão que ganham força impositiva. A norma jurídica traça, assim, o modo como o homem deve ocupar determinados espaços territoriais. Numa espécie de planejamento da apropriação fundiária, determinados espaços identificados pelo Poder Público terão a sua apropriação modulada pelas disposições da Lei n. 9.985/2000. (DERANI, 2001, p. 238-239)

Evidencia-se, assim, a importância da efetiva aplicação das normas conformadoras da ocupação territorial desses espaços, sem as quais a instituição de áreas protegidas não passa de idealização sem maiores consequências práticas. No âmbito do Sistema Brasileiro de Unidade de Conservação (SNUC), entre tais normas encontra-se a disciplina da titularidade das terras compreendidas em unidades de conservação, cuja observância é essencial para sua implementação.

Partindo desses pressupostos, este trabalho analisa aspectos referentes ao processo de conformação da titularidade das áreas à previsão legal da categoria de unidade de conservação, também conhecido como *regularização fundiária*. Para maior clareza, a análise

foi seccionada em dois momentos: regularização fundiária das unidades de conservação criadas antes e depois da Lei n. 9.985/2000, que institui o SNUC.

Em ambos os grupos, contudo, a adequação dominial é necessária e exigirá a realização de levantamentos e diagnóstico da situação fundiária, imprimindo racionalidade ao processo de criação de unidades de conservação. O Ministério Público Federal, que tem entre suas funções institucionais a proteção do meio ambiente, tem papel relevante nesse desiderato, seja compelindo o órgão ambiental a efetivar a regularização fundiária de unidades de conservação, seja adotando medidas para coibir atividades incompatíveis com a tutela idealizada.

Ademais, são destacados alguns casos concretos de atuação do Ministério Público para a efetiva conservação da biodiversidade *in situ*, que podem ser replicados em situações semelhantes.

Ao final, considerando a imbricação dos temas, são tecidos breves comentários sobre financiamento das áreas protegidas, destacando o papel do Ministério Público também nessa questão.

2 Importância dos espaços especialmente protegidos como instrumentos de conservação da biodiversidade

No cenário atual, os espaços especialmente protegidos² são figuras centrais nos esforços nacionais e internacionais de conservação da biodiversidade. Adotando diferentes denominações e con-

² A sentença “espaços [territoriais] especialmente protegidos” é extraída do inciso III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal de 1988. Em textos internacionais, também é adotada com sentido equivalente a designação “áreas protegidas”, como, por exemplo, em Emerton, Bishop e Thomas (2006). Na CDB, “área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”. Há, contudo, autores como Leuzinger e Cureau (2008) que diferenciam os enunciados “espa-

figurações, as áreas protegidas garantem *habitat* a espécies em risco de extinção; preservam ecossistemas ameaçados, proporcionando a manutenção de seus serviços ambientais³; permitem a realização de pesquisas e desenvolvimento de estratégias para o controle das mudanças climáticas; incentivam formas sustentáveis de exploração dos recursos naturais.

São, assim, consideradas algumas das melhores estratégias de conservação *in situ* da biodiversidade e sua criação é incitada pela CDB:

Artigo 8 Conservação *in situ*

Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:

- a) Estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;
- b) Desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;

[...]

Historicamente, contudo, a instituição dos primeiros espaços especialmente protegidos foi motivada exclusivamente pelo bem-

ços territoriais especialmente protegidos” e “áreas protegidas”, apontando que em algumas normas são usados, respectivamente, como espécie e gênero.

³ No Parecer n. 005/SBF/MMA/2009, é citada definição do conceito: “Serviços ambientais ou ecossistêmicos: são funções imprescindíveis prestadas pelos ecossistemas naturais para a melhoria das condições ambientais adequadas à vida, que podem ser restabelecidas, recuperadas, mantidas e melhoradas” (Millenium Ecosystem Assessment (2005) *Ecosystem and Human Well-Being: Synthesis*. Island Press, Washington apud MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2009, p. 28). Como exemplo, Benjamin (2001) cita a manutenção do ciclo hídrico, a regulação das condições macro e microclimáticas, a formação e proteção do solo etc.

-estar humano, seja com intuito de proporcionar recursos naturais para consumo futuro – como as reservas de caça⁴ –, seja para preservar locais de rara beleza para turismo e lazer.

A visão utilitarista da preservação da natureza apenas em razão dos recursos oferecidos começou a mudar no século XIX, com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, o primeiro a ser oficialmente instituído nos Estados Unidos da América, em 1890. Conquanto ainda antropocêntrico, o objetivo da proteção neste caso estava associado não ao consumo dos recursos naturais, mas à garantia, para as presentes e futuras gerações, dos valores estéticos, naturais e paisagísticos do local de rara beleza (LEUZINGER, 2009).

A proteção de áreas de grande beleza, abertas ao turismo e à visitação pública – que traduz o conceito de parque nacional em vários países –, disseminou-se no final do século XIX e início do século XX, com a criação de áreas semelhantes na Austrália (1879), Canadá (1885), Nova Zelândia (1894), África do Sul (1898), México (1898), Argentina (1934) (LEUZINGER, 2009).

Posteriormente, começaram a surgir os primeiros textos internacionais com a menção expressa à instituição de espaços especialmente protegidos como estratégia de preservação ambiental, aprofundando a tendência de alteração do enfoque da tutela, do olhar exclusivamente antropocêntrico para o biocêntrico.

Entre os primeiros documentos internacionais, Leuzinger (2009) cita a *Convenção internacional sobre proteção da fauna e flora em seu estado natural* assinada em Londres, em 1933, como um dos pioneiros com objetivos biocêntricos, conquanto ainda mencionasse a beleza cênica como objetivo de proteção.

⁴ Leuzinger (2009, p. 65) sugere que a palavra *parque* “originou-se do uso de reservas para a caça, pois *parc*, em francês e inglês arcaicos, relaciona-se a uma ‘área cercada de solo, ocupada por animais de caça, protegida por ordem ou concessão do rei’”.

Em congresso organizado pela França e pela UNESCO, em 1948, foi criada a União Internacional para Proteção da Natureza (UIPN), cujo nome foi alterado, em 1956, para União Internacional para a Conservação da Natureza e Recursos Naturais (UICN). Ainda hoje a UICN é um importante organismo internacional que congrega Estados, agências nacionais e organizações não governamentais com objetivos comuns de conservação da integridade e diversidade da natureza e do uso sustentável dos recursos naturais (DUDLEY, 2008).

Com o avanço das discussões sobre o tema, paulatinamente foram ampliados os objetivos de criação das áreas protegidas, abrangendo diversos aspectos, tais como proteção de ecossistemas, processos ecológicos, espécies ameaçadas. Paralelamente, tiveram início as discussões acerca da classificação e sistematização dos espaços protegidos, e em 1956 a UICN propôs o primeiro sistema de classificação das unidades de conservação, ainda muito rígido e desconexo da visão ecossistêmica de preservação (LEUZINGER, 2009).

O dilargamento dos objetivos de tutela ambiental e a preponderância da visão preservacionista⁵, que excluía a ocupação humana dos espaços protegidos, provocaram conflitos com as populações locais, reforçando a ideia conservacionista de conciliação da proteção ambiental com a presença humana. Com isso, foi intensificada a instituição de unidades de conservação de uso sustentável, em que a presença humana integra o próprio conceito de área especialmente protegida⁶.

⁵ Segundo Leuzinger (2009, p. 68), “*para os preservacionistas, tendo à frente John Muir, as áreas virgens deveriam ser integralmente protegidas, sendo natural aquilo que não fosse objeto de ação ou intervenção humana*”.

⁶ Leuzinger (2009) cita como exemplo desta tendência a criação de reservas da biosfera, conforme “Programa o Homem e a Biosfera”, lançado na década de 1970 pela UNESCO.

Na década de 1980, a pluralidade de objetivos na criação de áreas protegidas consolidou-se no conceito amplo de *conservação da biodiversidade*, traduzida como a manutenção da

variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas. (CDB, art. 2^o).

A adoção do objetivo amplificado de conservação da biodiversidade como fundamento para a criação de áreas protegidas comporta diferentes possibilidades, desde espaços em que a presença do homem é extremamente restrita até unidades em que a ocupação humana é essencial à conservação da biodiversidade⁷.

O atual sistema brasileiro de unidades de conservação reflete exatamente esta tendência, ao dividir as espécies de áreas protegidas⁸ em dois grupos: de proteção integral – que não admite a presença humana permanente, mas apenas esporádica, com fins turísticos, educativos ou científicos – e de uso sustentável – em que a tutela presume a ocupação humana, ainda que baixa ou restrita a certos grupos.

O modelo brasileiro não destoa do proposto pela UICN, que, na última revisão da sua classificação das áreas protegidas, propõe sistema composto por sete categorias: Reserva Natural, Área Selvagem, Parque Nacional, Monumento Natural, Área

⁷ No Brasil, as unidades de conservação de uso sustentável são exemplos dessa modalidade de áreas protegidas. Na classificação proposta atualmente pela UICN, há inclusive a categoria de “Área de manejo de espécie/*habitat*” (Categoria IV), cujo conceito expressamente prevê a intervenção humana regular para a consecução do objetivo de proteção de uma espécie/*habitat* (DUDLEY, 2008).

⁸ É importante destacar que o conceito de espaços especialmente protegidos do inciso III do § 1^o do art. 225 da Constituição Federal de 1988 não se restringe às unidades de conservação, englobando ainda áreas protegidas *ex lege*, que prescindem de instituição por ato do poder público, como as áreas de proteção permanente e reserva legal. Neste trabalho, contudo, o enfoque recai sobre as unidades de conservação.

de Manejo de Espécie/*Habitat*, Paisagem Terrestre/Marítima Protegida, Área Protegida com Uso Sustentável de Recursos Naturais (DUDLEY, 2008, tradução nossa⁹). A UICN alerta que o objetivo da classificação dos espaços protegidos é garantir a eficácia a longo prazo da conservação *in situ*. Para tanto, é mister a escolha de amostras representativas de cada um dos diferentes ecossistemas, que serão protegidos dentro de um sistema coerente, inserido em escalas cada vez mais amplas de proteção (local – regional – global), até alcançar o ideal de tutelar amostras significativas de todos os ecossistemas do planeta.

A UICN também destaca que as categorias funcionam como molduras, que devem ser escolhidas conforme o ecossistema/espécie a ser protegido, sendo a adequação da modalidade eleita com os objetivos pretendidos constantemente verificada, de modo que permita alterações eventualmente necessárias. Por isso a diversidade de categorias é importante para a construção dos sistemas de proteção, pois além de refletir as especificidades locais do conceito de área protegida confere leque de alternativas possíveis, que devem ser selecionadas conforme a análise do ecossistema a ser protegido.

Examinando o instituto dos espaços especialmente protegidos, cabe ainda destacar o óbvio: a proteção conferida pela criação dessas áreas só é eficaz se as restrições e normas de manejo, adequadas aos fins pretendidos, forem efetivamente aplicadas. Do contrário, a “proteção” representa mera formalidade, simples simulacro de conservação da biodiversidade, desprovido de qualquer resultado concreto, negando vigência, assim, ao previsto tanto na CDB como na CF/88 (art. 225, § 1º, III). É o que

⁹ No original: *Strict Nature Reserve, Wilderness Area, National Park, Natural Monument or Feature, Habitat/Species Management Area, Protected Landscape/Seascape, Protected Area with Sustainable Use of Natural Resources*

também destaca a UICN, que, em seu *Guia para aplicação das categorias de áreas protegidas*, cita entre os elementos essenciais de um sistema de espaços protegidos:

Consistência: *aplicação dos objetivos de manejo*, propostas e classificações sob padrões uniformes de comparação, de modo a permitir que os objetivos de cada área protegida no sistema sejam claros para todos, *maximizando as chances de que o manejo e o uso contribuam para alcançar os resultados*. (DUDLEY, 2008, p. 10, tradução e grifos nossos¹⁰).

3 Manejo das unidades de conservação e regularização fundiária

Como já apontado no item anterior, a criação de espaços protegidos sem a conseqüente aplicação das restrições e normas de manejo adequadas à consecução dos fins pretendidos transforma em mera ilusão a proteção almejada.

No sistema brasileiro de unidades de conservação, assim como no sistema proposto pela UICN, a eficácia da proteção começa a ser buscada já na escolha da categoria a ser adotada. Assim, o art. 22 da Lei n. 9.985/2000, que hoje regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), prevê a necessidade de estudos técnicos prévios, determinando “a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento”. E o Decreto n. 4.340/2002 densifica o dispositivo legal, apontando que a categoria de manejo deve ser escolhida no momento da criação da unidade de conservação.

Entretanto, a escolha da modalidade de unidade de conservação não é suficiente para garantir a proteção necessária, que é feita também por meio do Plano de Manejo, consistente no

¹⁰ No original: “*Consistency: application of management objectives, policies and classifications under comparable conditions in standard ways, so that the purpose of each protected area within the system is clear to all and to maximize the chance that management and use support the objectives*”.

documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. (Lei n. 9.985/2000, art. 2º, XVII)

Cabe lembrar que esse regime especial de administração, traduzido pelo Plano de Manejo, integra a própria definição de unidade de conservação (Lei n. 9.985/2000, art. 2º, I) e, no plano internacional, o conceito de áreas protegidas da UICN.

Um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, vinculado e *administrado, através de normas ou outros meios eficazes*, com escopo de alcançar conservação de longo prazo da natureza, serviços ambientais associados e outros valores culturais. (DUDLEY, 2008, p. 8, tradução e grifos nossos¹¹)

Observando os delineamentos legais que conformam as diferentes categorias de unidades de conservação, aliados à efetiva aplicação do Plano de Manejo, concretiza-se a tutela prometida com a criação da unidade de conservação. Sem a observância das características previstas em lei para a modalidade de unidade de conservação eleita e sem um Plano de Manejo em constante revisão, cai-se no vazio da proteção meramente formal.

Nesse contexto, adquire relevância a indicação legislativa do domínio das áreas que integram unidades de conservação. Analisando a Lei n. 9.985/2000, percebe-se que, entre os elementos conformadores das unidades de conservação, o legislador brasileiro destacou o domínio das terras, em alguns casos elegendo a propriedade privada (Reserva Particular do Patrimônio Natural), em outros, a posse e domínio públicos (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque

¹¹ No original: “A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values”.

Nacional, Floresta Nacional), e, em algumas hipóteses, a titularidade pública ou privada, esta desde que compatível com os objetivos da proteção (Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico).

A titularidade das áreas não é determinada pelo grupo de que faz parte a unidade de conservação ou pelo grau de ocupação humana permitido, uma vez que há unidades de uso sustentável de domínio público, como as Florestas Nacionais, bem como áreas de proteção integral em que é facultada a propriedade privada, como os Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre. Apesar de não restar evidente o critério que guiou o legislador na escolha da titularidade indicada, é inegável que esta característica deve ser observada para a concretização dos objetivos da unidade de conservação, pois presume-se que teve como fundamento a adequação aos fins almejados. Nesse sentido, Graf e Oréfice (2002, p. 803):

No entanto, a efetiva implantação de uma unidade de conservação seja de proteção integral, seja de uso sustentável, passa necessariamente pela ordenação dos direitos e deveres dos titulares de domínio ou de posse sobre as áreas respectivas. Ou a área é desapropriada e passa para o domínio público ou são limitados e regulamentados os usos permitidos.

De fato, conquanto nem sempre seja possível identificar a *mens legis* da dominialidade indicada, é evidente que a titularidade da área é um dos fatores essenciais para possibilitar a aplicação integral das normas previstas no Plano de Manejo. Muitas vezes, as restrições impostas ao uso e gozo em uma unidade de conservação implicarão o completo esvaziamento econômico do direito e, ainda que a função socioambiental atualmente integre o próprio conceito de propriedade, a proteção da biodiversidade não pode representar expropriação vedada pela Constituição Federal de 1988 (arts. 5º, XXII a XXIV, e 184).

Ademais, a adequação da titularidade da área à espécie de unidade de conservação – inclusive com a desapropriação e indenização nos casos de unidades de conservação de posse e domínio públicos – proporciona a distribuição equitativa dos custos da proteção ambiental, como também atrai o apoio da população local para a consecução dos fins pretendidos, evitando conflitos.

Esse processo de consolidação da unidade de conservação sob o enfoque da titularidade da área é usualmente denominado “regularização fundiária”. Azevedo, S. (2002, p. 37) sugere que a expressão é oriunda do direito agrário:

A regularização fundiária no sentido adotado pelo direito agrário consiste na definição das situações dominiais e possessórias de imóveis rurais situados em determinado espaço territorial. [...]

No plano ambiental, a regularização fundiária consiste na solução das 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.

A regularização fundiária não é, assim, um instituto jurídico único, pois pode englobar vários instrumentos, como as discriminatórias administrativas e judiciais de terras devolutas (Lei n. 6.368/1976); a retificação de registros imobiliários que, com base na Lei n. 10.267, de 28 de novembro de 2001, passou a exigir a apresentação de memoriais descritivos com indicação das coordenadas georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro; a desapropriação, consensual ou judicial etc.

A análise da regularização fundiária das unidades de conservação pode ser dividida em dois momentos, que serão analisados nos tópicos seguintes: unidades criadas antes da Lei n. 9.985/2000 e unidades instituídas na vigência da Lei do SNUC, que explicitou a titularidade das áreas para cada categoria de unidade de conservação.

4 Regularização fundiária das unidades de conservação criadas na vigência da Lei n. 9.985/2000

No Brasil, a estratégia de criação de unidades de conservação trilhou caminho semelhante ao de outros países, iniciando com objetivos primordialmente antropocêntricos, como a preservação de locais de rara beleza cênica para desfrute das futuras gerações e o uso adequado de recursos naturais.

Nesse contexto, o Código Florestal de 1934 (Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934) previa a criação de alguns espaços protegidos: florestas protetoras, florestas remanescentes, florestas modelos, florestas de rendimento e parques nacionais. Contudo, o escopo ainda não era a conservação da biodiversidade nos moldes atuais, mas a regulamentação da utilização de alguns recursos naturais (LEUZINGER, 2009). O conjunto carecia de sistematização e as normas sobre a forma de criação, dominialidade e regime jurídico eram lacônicas.

Posteriormente, o Código Florestal de 1965 (Lei n. 4.771) previu a criação de unidades de conservação de uso indireto (Parques Nacionais e Reservas Biológicas) e de uso direto (Florestas Nacionais, Reservas Florestais e Parques de Caça Florestais)¹², cunhando a “divisão conceitual entre unidades de conservação de uso integral, que não admitem utilização direta dos recursos naturais, e unidades de uso direto, hoje denominadas unidades de uso

¹² Art. 5º O poder público criará:

a) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos;

b) Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, com fins econômicos, técnicos ou sociais, inclusive reservando áreas ainda não florestadas e destinadas a atingir aquele fim.

Parágrafo único. Fica proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais.

sustentável” (LEUZINGER, 2009, p. 95). Em 1967, foi editada a Lei n. 5.197, conhecida como Código de Caça, que, segundo Leuzinger (2009, p. 95), com o Código Florestal:

[...] estabeleceram novos conceitos para parques nacionais, reservas biológicas, florestas nacionais e parques de caça (tendo este último corrigido a anterior equivalência conceitual entre parques nacionais e reservas biológicas), procurando observar as recomendações sobre políticas conservacionistas elaboradas pelo 1º Congresso Mundial sobre Parques Nacionais, ocorrido em Seattle, 1962.

Apesar desse início de sistematização, ainda não havia normas claras acerca do regime jurídico específico de cada categoria e nem sobre a dominialidade das áreas. Nessa esteira, as unidades “eram criadas conforme as oportunidades políticas e em locais onde não havia ou havia poucos problemas fundiários, ou seja, sem que fosse utilizado qualquer critério científico para identificação de áreas prioritárias” (LEUZINGER, 2009, p. 98).

Em 1979, por meio do Decreto n. 84.017, foram incorporadas ao ordenamento jurídico normas com escopo de efetivar a proteção ambiental proporcionada pelas unidades de conservação, bem como para sistematizar a criação de novas áreas protegidas. Conquanto dirigida especificamente aos Parques Nacionais, o referido Decreto trazia normas que deveriam ser aplicadas, por analogia, na criação de todas as demais categorias de unidades de conservação:

Art. 41. *O estudo para criação de Parques, Nacionais deve considerar as necessidades do sistema nacional de unidades de conservação, onde amostras dos principais ecossistemas naturais fiquem preservadas, evitando-se o estabelecimento de unidades isoladas que não permitam total segurança para a proteção dos recursos naturais renováveis.*

Art. 42. *Propostas para criação de Parques Nacionais devem ser precedidas de estudos demonstrativos das bases técnico-científicas e sócio-econômicas, que justifiquem sua implantação. [grifos nossos]*

Ainda com intuito de sistematizar a criação de unidades de conservação, em 1979 o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), então responsável pela administração da maior parte das unidades de conservação, propôs a *Primeira Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil*. Entre os objetivos visados, estava a identificação, por meio de critérios técnico-científicos, de lacunas no sistema e de áreas com potencial interesse para proteção, bem como a revisão do conceito e regramento das categorias então existentes (LEUZINGER, 2009, p. 103).

A *Segunda Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil* veio em 1982, ainda com intuito de aprofundar a sistematização da proteção ambiental por meio dos espaços protegidos.

Após a Constituição Federal de 1988 e a previsão expressa da função ambiental pública¹³ de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” (art. 225, § 1º, III), foi finalmente editada a Lei n. 9.985/2000, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e estabelecendo critérios para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Apesar de não englobar todas as formas de espaços especialmente protegidos, a Lei do SNUC significou grande avanço na gestão pública dos espaços ambientais, pois fixou com clareza o regime jurídico das categorias nela previstas.

Conquanto tenha representado significativo progresso em relação ao cenário anterior, a Lei do SNUC não explicita o procedimento a ser adotado na criação de novas unidades de conservação,

¹³ Leuzinger e Cureau (2008) explicam que o Constituinte de 1988, ao impor ao poder público e à coletividade o dever intergeracional de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado estabeleceu uma função ambiental paralelamente pública e privada.

apesar de indicar alguns atos que, necessariamente, deverão ser executados. Nesse sentido, seu art. 22 prevê que a instituição será feita por ato do poder público, “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*” (grifo nosso). Caberia assim, ao decreto regulamentador, densificar o regramento da criação de unidades de conservação.

Contudo, a correspondente regulamentação, feita pelo Decreto n. 4.340/2002, não traz qualquer outra norma sobre o procedimento de criação de unidades de conservação, prevendo que “cada categoria de unidade de conservação integrante do SNUC será objeto de *regulamento específico*” (art. 46, grifo nosso), que ainda não exsurgiu.

Para preencher tal vácuo normativo, Leuzinguer (2009, p. 204) lembra os dispositivos previstos na Instrução Normativa IBAMA n. 02, de 16 de outubro de 1998, editada para “estabelecer e uniformizar o procedimento administrativo acerca do processo de identificação, criação e regularização fundiária de unidades de conservação, de que trata o artigo 225, § 1º, III, da Constituição Federal e Lei n. 6.938/1981, alterada pela Lei n. 7.804/1989”.

O art. 2º da IN IBAMA n. 02/1998 determina a identificação e análise dos fatores socioeconômicos e *fundiários* das áreas a serem transformadas em unidade de conservação, englobando *busca documental e levantamentos cartorários para elaboração de um diagnóstico da situação fundiária*, estudos técnicos ambientais e culturais, levantamento socioeconômico, dados planialtimétricos e georreferenciados. Em seguida (art. 5º), as informações colhidas seriam encaminhadas para análise jurídica, acompanhadas da justificativa dos objetivos e importância da área e, se possível, *quantificando o custo da indenização pelas desapropriações*. Após exame, a Procuradoria-Geral do IBAMA encaminharia ao

Ministro do Meio Ambiente a proposta de criação da unidade de conservação, acompanhada de parecer jurídico.

Contudo, tal Instrução Normativa foi imotivadamente revogada pela Portaria IBAMA n. 76/1999, e a lacuna foi posteriormente preenchida pela Portaria IBAMA n. 77-N, que tratou de forma muito mais superficial o procedimento de criação de unidades de conservação, substituindo a exigência de levantamentos fundiários e cartorários por “diagnóstico expedido sobre a situação fundiária”.

Desde sua criação, por meio da Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade editou a Instrução Normativa n. 02, de 15 de maio de 2008, que “dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal”, prevendo, entre outros levantamentos, a “caracterização da população residente, contendo o número e tamanho médio das propriedades e o padrão de ocupação da área” (art. 4º).

Apesar de não estar expresso, é evidente que esse levantamento ocupacional prévio deverá, inclusive, estimar os custos da desapropriação, permitindo que a unidade de conservação seja criada, senão completamente regularizada, pelo menos com um planejamento de sua consolidação fundiária.

Afinal, conquanto inexistir dispositivo legal condicionando a criação de unidade de conservação de posse e domínio públicos à prévia desapropriação¹⁴, já restou demonstrado que a proteção

¹⁴ Apesar de inexistir norma expressa nesse sentido, Leuzinguer (2009, p. 229) entende necessária a desapropriação prévia: “o Estado deverá, para adequar ao mandamento constitucional a questão relativa à regularização fundiária (desapropriação das áreas particulares afetadas mediante justa e prévia indenização em dinheiro), expedir declaração de utilidade pública antes da criação da unidade, que poderá conter declaração de urgência e, dentro de 120 dias, pedido judicial de missão provisória

da biodiversidade está adstrita à efetiva consolidação da categoria de manejo, *inclusive com a adequação da titularidade da área*. Assim, apesar de ser possível a instituição de unidade de conservação de propriedade pública sem a prévia indenização das áreas privadas abrangidas, *é essencial uma programação viável para que essa consolidação dominial ocorra em período razoável*.

Tal levantamento fundiário permitirá ao poder público responsável pela criação da área planejar e reservar ou captar recursos suficientes para a desapropriação das áreas, incutindo maior racionalidade no processo de instituição das unidades de conservação. Paralelamente, o planejamento poderá evitar o pagamento de indenizações exorbitantes ao que seria realmente devido, prevenindo atuações emergenciais como as adotadas pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, relatadas por Azevedo, P. (2002, p. 27, grifos nossos):

No Estado de São Paulo, tomando-se os precatórios expedidos no período de 1992 a 2001, verificamos que, em valores atualizados a março de 2001, sem contar juros compensatórios e moratórios, os chamados “precatórios ambientais” representavam cerca de 60% do valor, apesar de representarem apenas 1,8% dos credores. Os demais processos representavam cerca de 40% do crédito e 98,4% dos credores.

Estes números podem ser mais bem visualizados no Gráfico 1.

O Estado de São Paulo, por meio da PGE e com o indispensável apoio técnico das demais instituições já mencionadas [Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria da Justiça/Fundação ITESP, Secretaria de Ciência e Tecnologia e Desenvolvimento Econômico/IPT e Universidades e Secretaria da Agricultura/ Instituto de Economia Agrícola], conseguiu obter significativas

na posse acolhido pelo juiz, somente após a regular desapropriação das propriedades privadas inseridas na área da unidade a ser criada poderá ser assinado e publicado o Decreto instituindo-a, ou editada lei formal nesse sentido, quando a unidade for criada pelo Poder Legislativo”.

vitórias judiciais que deram ensejo à suspensão ou cancelamento de mais de R\$3 bilhões em valores de outubro de 2001, como será exibido no Gráfico 2.

Ambos os gráficos indicam que uma política de implementação de unidades de conservação que não se preocupe efetivamente com a regularização fundiária desses espaços pode inviabilizar completamente qualquer política pública voltada a esses setor, se considerados os volumes de recursos comprometidos.

Além disso, o planejamento da regularização fundiária elaborado concomitantemente à proposta de criação da área permite ao poder público, por meio do órgão responsável pela administração e do próprio gestor da unidade de conservação (que pode ser sociedade civil de interesse público, conforme art. 30 da Lei n. 9.985/2000), captar recursos e adotar estratégias necessários à efetiva consolidação dominial. De fato, nem sempre as verbas orçamentárias serão suficientes para a implantação da unidade de conservação, que poderá ser financiada com recursos oriundos de fontes diversas, como “doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação” (Lei n. 9.985/2000, art. 34)¹⁵.

Por fim, uma programação indicativa da forma e prazo em que será reordenado o espaço geográfico objeto de especial proteção traz transparência e segurança jurídica para a população local, prevenindo conflitos posteriores e quiçá atraindo o apoio da comunidade para a implantação da unidade de conservação, sem o qual dificilmente será exitosa a iniciativa.

¹⁵ O financiamento das áreas protegidas é tema muito atual, que mereceu especial atenção da UICN na publicação *Sustainable financing of protected areas: a global review of challenges and options*, em que a diversificação das fontes de financiamento é reputada essencialmente à sustentabilidade dessas áreas.

Por todas essas razões, atualmente deve ser exigido do poder público, no momento da instituição de unidade de conservação de posse e domínio públicos, a prévia desapropriação das áreas privadas abrangidas e, se tal não for possível, pelo menos o planejamento da forma e prazo em que serão adquiridos os imóveis. Nessa mesma linha concluiu Azevedo, P. (2002, p. 29), por ocasião do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação:

- a) na implementação das unidades de conservação é indispensável que seja realizado previamente à sua criação estudo sobre os aspectos fundiários, ou seja, qual o regime jurídico de propriedade dentro dos limites pretendidos;
- b) o poder público deve ter clareza das estratégias de aquisição das áreas particulares destinadas à unidade de conservação, inclusive para fins de seleção da categoria de manejo (proteção integral ou uso sustentável);
- c) a articulação entre os órgãos técnicos, ambientais e fundiários e os órgãos jurídicos deve ser estimulada para que se evitem problemas na implantação das unidades de conservação;
- d) os governos devem ser instados a adquirir amigavelmente por valores de mercado áreas particulares que pretendam incorporar para a criação de unidades de conservação;
- e) políticas públicas que desconsiderem a situação fundiária nos limites de unidades de conservação podem levar a condenações em montantes de recursos cujo dispêndio tende a inviabilizar o sistema de unidades de conservação;

[...]

Diante da inexistência de previsão normativa específica, deve ser adotado como *prazo máximo para a consolidação dominial* o previsto no Decreto-lei n. 3.365/1941 para ajuizamento da ação desapropriatória, qual seja, cinco anos a partir da criação da unidade de conservação, que evidencia a utilidade pública

consistente na “proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza” (art. 5º, *k*, c/c 10).

Em relação à criação de unidades de conservação federal, o Ministério Público Federal tem papel preponderante em concitar e exigir do poder público a elaboração do planejamento de implementação das unidades de conservação, sobretudo criadas a partir da Lei do SNUC. A programação responsável é necessária não apenas para efetivar a proteção ambiental prometida com a criação das unidades de conservação, mas também para compatibilizar tal função pública com os direitos de comunidades tradicionais, indígenas e de toda a população afetada pela instituição do espaço especialmente protegido.

5 Regularização fundiária de unidades de conservação preexistentes à Lei n. 9.985/2000

Como já exposto, anteriormente à Lei n. 9.985/2000, as categorias de espaços especialmente protegidos não estavam organizadas de forma sistêmica e existiam várias lacunas em seu regime jurídico, até mesmo quanto ao domínio das áreas.

Com a superveniência da Lei do SNUC, de incidência imediata, as unidades preexistentes passaram a ser regidas por suas normas, e aquelas desconformes às categorias previstas deveriam ser “reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até 2 (dois) anos, com o objetivo de definir sua destinação com base na categoria e função para as quais foram criadas” (art. 55).

Assim, com a definição normativa acerca da dominialidade nas diferentes categorias, evidenciou-se a necessidade de regularização das unidades de conservação anteriormente criadas.

Também para a consolidação dominial das unidades preexistentes é essencial a realização do *diagnóstico da situação fundiária*,

incluindo tanto levantamento da ocupação quanto cartorário, para a elaboração de *planejamento* viável da regularização fundiária.

Na busca de informações sobre a ocupação da área, o órgão ambiental deverá articular-se com as demais unidades da Administração Pública, sobretudo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), pois algumas vezes serão detectadas superposições e ponto de contato entre a unidade de conservação e as áreas ocupadas por populações tradicionais, assentamentos agrários e comunidades indígenas.

Além das pesquisas de campo, outra valiosa fonte de informações é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sobretudo quanto aos dados do Censo Agropecuário. Conforme o IBGE, as informações do último Censo Agropecuário, referentes a 31.12.2006, versam sobre as seguintes variáveis: total de estabelecimentos agropecuários e respectiva área total; área total de lavouras, pastagens, matas, tratores; total de pessoal ocupado e totais de bovinos, bubalinos, caprinos, ovinos, suínos e aves (IBGE, 2006).

Diante dessas informações, confirmadas por levantamentos de campo, antes mesmo da regularização fundiária pode ser necessária a adoção de medidas para coibir o uso ilegal e degradante da área, que poderia frustrar a proteção pretendida com a criação da unidade de conservação. Esta foi a estratégia adotada, por exemplo, no Parque Nacional de Ilha Grande, no Paraná – criado em 1997 –, conforme relata Azevedo, R. (2002, p. 806):

Na área do atual Parque Nacional de Ilha Grande, que abrange significativa parcela do remanescente do Rio Paraná no Brasil, a situação com que nos deparamos (1993) antes da instituição de tal unidade pode ser descrita como: arquipélago de ilhas (incluindo aquela que dá a denominação à unidade) e várzeas, anteriormente inseridas no extinto Parque Nacional das Sete Quedas – descon-

tituído em razão da submersão dos Saltos do Guairá pela formação do reservatório da UHE de Itaipu – ocupado por criadores de gado que com tal atividade vinham expulsando a população de ilhéus e ribeirinhos que habitavam a área desde quando o rio Paraná era a única via de acesso à região, colonizada há não mais de quatro décadas.

A atuação do Ministério Público, dada a situação de fato, centrou-se na cessação do uso da área de preservação permanente correspondente às áreas marginais ao rio Paraná (500 m) para pecuária extensiva, justamente onde as margens mais elevadas da Ilha Grande propiciavam tal prática, ilegal.

[...]

Até o final de 1994 logrou-se a retirada, administrativamente, de cerca de 90% do rebanho bovino existente no arquipélago, na comarca de Altônia. Ações civis públicas ajuizadas desde então culminaram com a retirada, em 2002, do derradeiro rebanho, todas ações alcançando efetividade antes do trânsito em julgado das decisões de mérito.

Também na Estação Ecológica Terra do Meio, Pará – criada em 2005 e integrante do Mosaico de Unidades de Conservação da Terra do Meio¹⁶ –, foi trilhado caminho semelhante. Tendo em vista a inexistência de comprovação idônea da titularidade dos imóveis, o Ministério Público Federal no Município de Altamira ajuizou várias ações civis públicas com escopo de retirar da área da Estação Ecológica Terra do Meio o rebanho bovino criado por fazendeiros, que também foram responsabilizados pelos danos ambientais causados (*Prazo para desocupação de outras fazendas na Terra do Meio termina em setembro, 2008*).

¹⁶ Conforme Assessoria de Comunicação da Procuradoria da República no Pará (*Prazo para desocupação de outras fazendas na Terra do Meio termina em setembro, 2008*), o mosaico da Terra do Meio é composto pela Estação Ecológica da Terra do Meio, Parque Nacional da Serra do Pardo e Reserva Extrativista do Médio Xingu, que se somam às Terras Indígenas Kararaô, Araweté e Apyterewa.

Foram concedidas liminares e a maior parte dos fazendeiros, acatando a ordem de reintegração de posse – sobretudo após a apreensão e leilão de mais de 3.000 reses de Lourival Mendes Medrado, por descumprimento da ordem judicial –, retirou o gado sob a supervisão dos servidores do IBAMA e ICMBio (*Prazo para desocupação de outras fazendas na Terra do Meio termina em setembro, 2008; Chega ao fim operação Boi Pirata na Terra do Meio, 2008*).

Além da adoção das medidas necessárias a coibir o uso ilícito e degradante dos recursos naturais abrangidos pela unidade de conservação, é essencial a identificação dos imóveis que compõem a área, permitindo a elaboração do planejamento necessário à regularização fundiária. Para este mister também é conveniente a articulação dos órgãos ambientais com outras unidades da Administração Pública, seja para identificar a existência de terras devolutas, seja para a obtenção de outras informações relevantes.

Neste mister, importante ferramenta é o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) (Lei n. 5.868, de 1972), que consolida as informações do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), criado pela Lei n. 10.267, de 2001. Com a paulatina exigência de apresentação de memorial descritivo dos imóveis com as coordenadas dos vértices georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro (§ 3º do art. 176 da Lei n. 6.015, de 1973, c/c art. 10 do Decreto n. 4.449, de 2002), será mais fácil a identificação dos imóveis abrangidos pela unidade de conservação e o planejamento da forma e prazo de aquisição para efetiva integração ao patrimônio público.

Identificadas as unidades imobiliárias e elaborado o planejamento da forma e prazo da regularização fundiária, o procedimento para avaliação e indenização dos imóveis e benfeitorias

está regulamentado na Instrução Normativa do ICMBio n. 02, de 3 de setembro de 2009. Tal ato administrativo descentraliza, de forma salutar, a instrução dos procedimentos, inclusive a realização de vistoria e elaboração de laudo técnico, para a chefia da unidade de conservação ou coordenação regional a que está adstrita (art. 17). Outrossim, a Instrução Normativa concita à celebração de acordos e parcerias institucionais com órgãos da Administração Pública das três esferas (arts. 24 e 41), o que também contribuirá para tornar mais eficiente o processo de regularização fundiária das unidades de conservação.

Cabe ainda lembrar que a implementação de unidades de conservação, incluindo sua regularização fundiária, exige expressivo volume de recursos. Assim, ainda a desafiar os órgãos ambientais na criação de espaços especialmente protegidos e imbricada com a exigência de consolidação dominial, sobressai-se a questão do financiamento das áreas protegidas, acerca da qual serão tecidos breves comentários no próximo e derradeiro tópico.

6 Fontes de financiamento das áreas protegidas

O financiamento das áreas protegidas não é o objeto deste trabalho, mas, considerando que a consolidação dominial geralmente exige grandes somas, faz-se conveniente algumas pinceladas sobre o tema.

Os recursos para a conservação da biodiversidade têm sido objeto de constante reflexão e discussão nos fóruns internacionais. Emerton, Bishop e Thomas (2006), em publicação específica sobre a questão, lembram que, tanto no 5º Congresso Mundial de Parques da UICN (Durban, África do Sul, 2003) quanto na COP 7 (Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, Kuala Lumpur, Malásia, 2004), consta-

tou-se a insuficiência de investimentos na conservação da biodiversidade e, em especial, nas áreas protegidas.

Analisando diferentes casos ao redor do mundo e na tentativa de apontar caminhos para incrementar o financiamento das áreas protegidas, os autores sugerem algumas medidas:

- diversificação das fontes de financiamento, buscando outros recursos além dos destinados pelo poder público aos espaços especialmente protegidos;
- aperfeiçoamento da administração financeira, alocando adequadamente os recursos destinados à área;
- levantamento realista dos custos (inclusive indiretos¹⁷) e benefícios da área protegida, assegurando que aqueles que suportam seu ônus sejam identificados e adequadamente compensados, bem como os que se beneficiam da proteção sejam compelidos a contribuir para sua manutenção.

Relativamente à última sugestão, Emerton, Bishop e Thomas (2006, p. 21) frisam a necessidade de identificar os benefícios proporcionados pela criação das áreas protegidas e sua distribuição na sociedade, lembrando que o proveito não se resume a criação de empregos, estimulação do empreendedorismo rural, entrada de recursos externos em razão do turismo, pois há outros benefícios intangíveis, de difícil visualização, como preservação de valores culturais e manutenção de serviços ambientais, que muitas vezes são a principal razão para a criação da área protegida. Derani (2001, p. 244-245) cita alguns desses

¹⁷ Conforme Emerton, Bishop e Thomas (2006, p. 18-19), o custo das áreas protegidas não se resume à infraestrutura e pessoal necessários à manutenção da área, mas engloba também os prejuízos e benefícios decorrentes da especial proteção, tais como lucros cessantes decorrentes da limitação do uso de recursos naturais e danos ambientais causados por pressões sobre outras áreas em que não foram adotadas as mesmas restrições.

benefícios usualmente não identificados, proporcionados pelas unidades de conservação:

Nas unidades de conservação, o modo como o homem se relaciona com o ambiente é necessariamente diverso do seu cotidiano. Não obstante, essa distância não exclui a contribuição dessas unidades ao desenvolvimento das atividades humanas que impuseram a criação de UCs, ou seja, são locais que comportam contribuições ao sistema de mercado. A restrição da liberdade de iniciativa pela absorção na divisão do território de áreas especialmente protegidas é indispensável para o desenvolvimento das relações industriais e mercantis.

Uma demonstração significativa da ligação dos espaços definidos como unidades de conservação ao desenvolvimento das relações de mercado está no seu papel de conservação de recursos biológicos e manutenção de bancos genéticos. As UCs podem ser espécies de *bancos de conhecimento e de recursos* para incrementar a atividade humana de mercado.

[...]

A ciência só se desenvolve em bases de experiências passadas, cujo primeiro elo é a natureza. O desenvolvimento de novas tecnologias depende do aprendizado já existente. As UCs são bancos de conhecimento e de recursos, elementos indispensáveis para o desenvolvimento da ciência.

Assim, é essencial que os administradores das unidades de conservação identifiquem todos os benefícios socioeconômicos proporcionados, adotando manejo adequado para destacar tal proveito.

No Brasil, a Lei n. 9.985/2000 trouxe algumas normas que buscam essa distribuição equitativa dos custos e benefícios da criação de unidades de conservação. Como exemplo, cabe lembrar que as Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável objetivam também preservar o modo de vida e a cultura das populações tradicionais residentes, de modo que as limitações a elas impostas tenham por escopo sua própria conservação.

Destarte, aliada à conservação da biodiversidade, há nessas categorias, como benefícios diretos da criação da área, o desenvolvimento de novas técnicas e tecnologias de exploração e uso dos recursos naturais. Os principais beneficiários dessas inovações devem ser exatamente as populações tradicionais residentes.

A Lei do SNUC também prevê, nos arts. 47 e 48:

Art. 47. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica.

Art. 48. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, beneficiário da proteção oferecida por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica.

Ora, essa proteção usufruída pelos usuários de recursos hídricos ou responsáveis pelo abastecimento de água e geração de energia elétrica é exatamente a espécie de proveito proporcionado pelas unidades de conservação, que, normalmente, é subavaliado ou sequer estimado (EMERTON, BISHOP e THOMAS, 2006, p. 22). No Brasil, conquanto exista dispositivo legal exposto sobre o dever de contribuir para a manutenção da unidade de conservação responsável pela proteção usufruída, até hoje não há a respectiva regulamentação, permitindo aos órgãos e empresas esquivarem-se de tal contribuição.

Também aqui adquire relevo o papel do Ministério Público em exigir dos órgãos e empresas beneficiárias esse suporte econômico das unidades de conservação, bem como compelir à regulamentação dos dispositivos legais, garantindo sua aplicação uniforme, pois, ainda que se pretenda conferir eficácia contida e não

limitada às normas dos arts. 47 e 48 da Lei do SNUC, são evidentes os benefícios da regulamentação, que trará clareza a conceitos como “beneficiário da proteção” e indicará os critérios necessários a aquilatar o montante da contribuição financeira de cada um.

Por fim, destaque-se que o Ministério Público ainda pode contribuir na identificação e distribuição equitativa dos ônus e benefícios, muitas vezes não visualizados, da criação de unidades de conservação. O escopo aqui é garantir que populações tradicionais, indígenas, quilombolas e outras minorias sejam recompensadas pelos benefícios trazidos por sua presença em unidades de conservação, bem como evitar que o ônus da criação seja suportado apenas pelos habitantes da área e do entorno.

Com a diversificação do financiamento das áreas protegidas, inclusive com a identificação e distribuição equitativa dos respectivos custos e benefícios, a conservação da biodiversidade *in situ* por certo alcançará eficácia muito maior.

7 Conclusão

Partindo da importância dos espaços especialmente protegidos para a conservação *in situ* da biodiversidade, este trabalho enfocou uma das principais dificuldades na efetiva implementação das unidades de conservação no Brasil, qual seja, sua regularização fundiária.

A criação de unidades de conservação busca diferenciar a apropriação fundiária de determinados espaços (DERANI, 2001), por isso é evidente a necessidade de adequação do domínio e uso das áreas aos dispositivos legais pertinentes. Contudo, diante das dificuldades ínsitas à instituição de áreas protegidas, muitas vezes a regularização fundiária é olvidada, como se o simples ato de criação fosse suficiente para proporcionar a tutela prometida.

Sabe-se, entretanto, que a instituição formal não garante a proteção especial da área, que exige a efetiva aplicação das restrições e normas pertinentes, entre as quais as relativas ao uso e domínio do espaço. Por isso a regularização fundiária figura entre as primeiras dificuldades a serem vencidas na implementação das unidades de conservação.

Como sugestão, o trabalho propõe a realização de levantamento e diagnóstico fundiário das áreas, que deverá subsidiar a elaboração de um planejamento factível da regularização fundiária. No caso das unidades de conservação criadas na vigência da Lei n. 9.985/2000, o diagnóstico e o planejamento devem ser prévios ou pelo menos paralelos a sua instituição. Para as unidades preexistentes, levantamentos e plano de trabalho devem ser realizados o mais rápido possível.

Em ambos os casos, o diagnóstico permitirá identificar atividades incompatíveis com os objetivos da unidade de conservação, ensejando a adoção das medidas necessárias para coibi-las, inclusive pelo Ministério Público. Neste trabalho, foram lembradas atuações exitosas do Ministério Público nesse sentido, que podem ser replicadas em situação análogas.

Por sua vez, o planejamento da regularização fundiária traz racionalidade ao processo de criação das unidades de conservação, permitindo ao órgão responsável reservar e/ou captar recursos suficientes, inclusive para eventuais desapropriações. Ademais, uma programação indicativa da forma e prazo em que será reordenado o espaço geográfico objeto de especial proteção traz transparência e segurança jurídica para a população local, prevenindo conflitos posteriores e quiçá atraindo o apoio da comunidade para a implantação da unidade de conservação, sem o qual dificilmente terá sucesso a iniciativa.

Por essas razões, conclui-se que deve ser exigido do poder público, no momento da instituição de unidade de conservação ou o mais breve possível – no caso das áreas preexistentes –, o planejamento da forma e prazo em que será realizada a regularização fundiária. Só assim o esforço de conservação *in situ* da biodiversidade por meio da criação de unidades de conservação terá racionalidade e efetividade.

Por fim, lembrando que o processo de criação e regularização fundiária de unidades de conservação geralmente exige expressivo volume de recursos, foram rapidamente lembrados alguns pontos acerca do financiamento das áreas protegidas, tema muitas vezes olvidado. Com base em trabalhos internacionais (EMERTON, BISHOP e THOMAS, 2006), conclui-se que os gestores de áreas protegidas devem buscar diversificar as fontes de financiamento, evitando a dependência exclusiva dos recursos destinados pelo poder público.

Outros desafios deste tema são a identificação e a distribuição equitativa dos ônus e benefícios trazidos pelas áreas protegidas, muitas vezes subavaliados. Além de garantir importantes fontes de recurso para o financiamento da conservação da biodiversidade, a identificação e a divisão equitativa dos custos e benefícios aportados pela criação dessas áreas contribuem para efetivar o desiderato constitucional de justiça social, com o qual deve ser compatibilizado o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Referências

AZEVEDO, P. U. E. Implementando as unidades de conservação: particularidades da regularização fundiária. In: MILANO, M. S. (Org.). *Unidades de conservação: atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário, 2002. p. 17-30.

AZEVEDO, S. Regularização fundiária: a experiência do Ministério da Reforma Agrária. In: Milano, M. S. (Org.). *Unidades de conservação: atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário, 2002. p. 31-39.

BENJAMIN, A. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, A. (Org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 276-316.

BENSUSAN, N. Os pressupostos biológicos do sistema nacional de unidades de conservação. In: BENJAMIN, A. (Org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 164-189.

CUREAU, S.; LEUZINGER, M. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 192 p.

DERANI, C. A Estrutura do sistema nacional de unidades de conservação – Lei n. 9.985/2000. In: BENJAMIN, A. (Org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 232-247.

DUDLEY, N. (Ed.). *Guidelines for applying protected area management categories*. Gland: IUCN, 2008. 86 p.

EMERTON, L.; BISHOP, J., THOMAS, L. *Sustainable financing of protected areas: a global review of challenges and options*. Gland: IUCN, 2006. 97 p.

FIGUEIREDO, G.; LEUZINGER, M. Desapropriações ambientais na Lei n. 9.985/2000. In: BENJAMIN, A. (Org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 465-489.

GRAF, A. C.; ORÉFICE, C. (Coord.). *Regularização fundiária em unidades de conservação*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002. p. 807-809.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo agropecuário*. Rio de Janeiro: 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 6 mar. 2010.

LEUZINGER, M. D. *Regularização fundiária das unidades de conservação brasileiras*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3. Fortaleza: 2002. p. 809-810.

_____. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009. 65 p.

MACHADO, P. Áreas protegidas: a Lei n. 9.985/2000. In: BENJAMIN, A. (Org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 248-275.

MERCADANTE, M. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do SNUC. In: BENJAMIN, A. (Org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 190-231.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Parecer n. 005/SBF/MMA/2009: parecer*. Brasília: 2009.

_____. *Chega ao fim operação Boi Pirata na Terra do Meio*. Brasília, 2008. Disponível em: <www.sipam.gov.br/en/index2.php?option=com_content&do_pdf>. Acesso em: 20 mar. 2010.

NETO, J. B. C. *Limites impostos aos trabalhos de implantação efetiva de unidades de conservação de proteção integral em decorrência da falta de regularização fundiária*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002. p. 810-811.

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA. *Prazo para desocupação de outras fazendas na Terra do Meio termina em setembro*. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias-do-site/meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/prazo-para-desocupacao-de-outras-fazenda-na-terra-do-meio-termina-em-setembro/>>. Acesso em: 20 mar. 2010.

ROCHA, I. *Posse e domínio na regularização de unidades de conservação*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002. p. 811-812.

SILVA, J. R. *Regularização fundiária de unidades de conservação*. Um estudo de caso: o Parque Estadual de Vila Velha, Paraná. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002. p. 803-805.

TELEGINSKI, A. *Dificuldades da regularização fundiária nas unidades de conservação*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002. p. 813.