



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO TECNOLÓGICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA CIVIL
(PPGEC)**

CARLOS EDUARDO SANTIAGO BEDÊ

**O USO DO CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO
EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS**

**Florianópolis/SC
2009**

CARLOS EDUARDO SANTIAGO BEDÊ

**O USO DO CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO
EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS**

Dissertação submetida à Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial exigido pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil (PPGEC) para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Civil.

Orientador: Prof. Dr. Jucilei Cordini

**Florianópolis / SC
Outubro de 2009**

Ficha Catalográfica

B411u Bedê, Carlos Eduardo Santiago.

O uso do cadastro técnico multifinalitário em unidades de conservação federais [dissertação] Carlos Eduardo Santiago Bedê; Orientador Jucilei Cordini. - Florianópolis, 2009.

72 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, 2009.

Inclui bibliografia

1. Cadastro técnico multifinalitário. 2. Unidades de conservação. 3. Gestão ambiental.. 4. Gestão territorial.. 5. Regularização fundiária. I. Jucilei Cordini. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil. III. Título.

CARLOS EDUARDO SANTIAGO BEDÊ

**O USO DO CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO
EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS**

Dissertação julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Civil e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil (PPGEC) da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, de outubro de 2009.

Prof. Dr. Glicério Triches – Coordenador do PPGEC

Prof. Dr. Jucilei Cordini – Orientador

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Jucilei Cordini – Moderador – ECV/UFSC

Prof. Dr.-Ing.Jürgen Wilhelm Philips – ECV/UFSC

Profa. Dra. Dora Maria Orth – ECV/UFSC

Prof. Dr. Nelson Carlos Rosot – UFPR

Prof. Dr. Roque Alberto Sanchez Dalotto – Unisul

“Dedicatória”

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos amigos e colegas do mestrado em Cadastro Técnico, Daniel Paes (Inkra-RJ) e Eduardo Formenti Engler, que apresentaram aos professores Jürgen Philips e Jucilei Cordini a possibilidade de estruturar um sistema integrado de informações ambientais com o uso do cadastro. Aos amigos, recém-formados em 2007, Tobias Furlanetti e Juliana Mio, que ajudaram em momentos de dúvidas e deram esclarecimentos sobre cartografia e cadastro. Aos amigos e colegas de trabalho, Rodrigo Faleiro Paranhos, pela atenção ao propósito deste estudo, e Ricardo Brochado que, à época do Instituto Amigos de Carijós, SC, cedeu material importante para leitura. Ao colega Bernardo Ferreira Alves de Brito, coordenador em 2007, do Programa de Gestão de Ecossistemas/Direc, que cedeu a parte documental da instrução normativa e outras informações sobre o processo de criação de UC no Ibama. À amiga e colega Guadalupe Vivekananda pelo atendimento à minha dúvida e pela cessão de material relativo à experiência do cadastro em UCs federais do Paraná. À amiga Cidália Jaqueline Lins, na época em que trabalhava no Instituto de Pesquisa da Amazônia (Ipam), pelo material e pela nossa grande amizade construída nesses dois anos de convívio e, mais ainda, pela oportunidade de possibilitar contato com o professor José Heder Benatti, que atendeu aos pedidos de ajuda ao tema. Ao colega Jorge Albuquerque, na época do Núcleo de Unidades de Conservação, do Ibama/SC, que teve a ideia do mestrado, além de conselhos fundamentais sobre as expressões amizade e profissão. Ao colega de trabalho e de mestrado, André Boclin, atualmente no doutorado na ECV/UFSC, quanto ao pensar o “ideal” como cenário provável de existência possível. Ao ex-colega Alexandro Pires, por informações e material acerca de temas relacionados à regularização fundiária. À amiga Myriam Paula B. Galvão, pela ajuda “gramatical” e pelo seu companheirismo nesses últimos meses de conclusão do mestrado. Agradeço à professora Dora Orth pelas suas excelentes observações quanto ao projeto de qualificação e pelo interesse dispensado.

Agradeço, em especial, à minha companheira, Marcela Braga Godoy, mãe do nosso filho Pedro, que, por diversas vezes em que estivemos juntos e pelas “poucas e boas” situações que passamos um ao lado do outro, foi sempre uma pessoa otimista nessa empreitada.

A todos aqueles que, mesmo não mencionados, ajudaram a dar seqüência a este projeto de pesquisa.

LISTA DE SIGLAS

ADA	Ato Declaratório Ambiental
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Proteção Permanente
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
CNPT	Centro Nacional de Populações Tradicionais
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CTM	Cadastro Técnico Multifinalitário
Esec	Estação Ecológica
Flona	Floresta Nacional
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
Imazon	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
Inbra	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Ipam	Instituto de Pesquisa da Amazônia
ITR	Imposto Territorial Rural
Parna	Parque Nacional
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNOT	Política Nacional de Ordenamento Territorial
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MI	Ministério da Integração Nacional
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RL	Reserva Legal
Rebio	Reserva Biológica
Revis	Refúgio da Vida Silvestre
Sema	Secretaria Especial do Meio Ambiente
Snuc	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
UC	Unidade de Conservação
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
WWF	World Wildlife Fund

RESUMO

Este estudo visa apresentar as possibilidades e potencialidades do uso do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) em unidades de conservação (UC) federais, de forma a promover um melhor planejamento ambiental das ações de conservação e gestão do bem público. A princípio, quase todas as UCs previstas na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) – Lei nº 9.985/2000 devem possuir a posse da terra sob domínio público. Em muitas persiste, há décadas o problema da regularização fundiária e inexistem um planejamento de ações indenizatórias para as propriedades no interior das UCs que requerem definição de posse legal. O CTM pode ser um instrumento fundamental no auxílio à legalização da posse de terras e fortalecer a instituição gestora na transparência pública dos processos indenizatórios. Neste trabalho, são apresentadas as potencialidades que o CTM como instrumento de gestão ambiental da UC pode oferecer quanto às necessidades de planejamento ambiental da área como um todo e os benefícios que seu uso pode ter no plano de manejo e na definição de outras formas de zoneamento.

Palavras-chave: Cadastro técnico multifinalitário; Unidades de conservação; Gestão ambiental; Gestão territorial; Regularização fundiária.

ABSTRACT

The purpose of this study is to present the possible and potential applications of the Multipurpose Technical Register (Cadastro Técnico Multifinalitário-CTM) in Federal Conservation Units (UC) as a means of improving environmental planning actions of conservation and management of public lands. Originally, all UCs included in the National System of Conservation Units Act (Lei nº. 9.985/2000) should have land ownership over the areas under governmental control. However, problems of land ownership regularization persist in several UCs for decades, and does not exist a plan for indemnity actions in the lands within the limits of the UCs that require definition of legal property. The Multipurpose Technical Register (CTM) may become an essential tool in the legalization of land ownership and in strengthening institutions responsible for land management in ensuring public transparency of indemnity processes. The study describes the potentialities of CTM as a toll for environmental management of UCs in regards to environmental planning needs of the area as a whole, and to the benefits of its use in the management plan and definition of other zonings.

Keywords: Multipurpose Technical Register (Cadastro Técnico Multifinalitário-CTM); Conservation Units (UC); environmental management; territorial management; land ownership regularization.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Fatos ambientais importantes e seus desdobramentos.....	30
Quadro 2: Unidades de conservação por categoria de manejo	34
Quadro 3: Potencialidades do CTM para UCs.	64

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	18
1.1 Objetivos.....	20
1.1.1 Objetivo geral	20
1.1.2 Objetivos específicos	20
1.2 Justificativa	21
1.3 Método.....	23
2 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL	25
2.1 Política Ambiental no Brasil.....	25
2.2 Histórico das unidades de conservação no Brasil	30
2.3 Lei do Snuc	33
2.3.1 A gestão territorial de espaços protegidos na Lei do Snuc	36
3 CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO (CTM).....	40
3.1 Conceito.....	40
3.2 Aspectos importantes do CTM	43
3.3 Cadastro técnico e as unidades de conservação	45
3.3.1 O cadastro técnico no Ibama.....	46
3.4 A inserção do CTM em UC	49
3.5 Cadastro de imóvel rural e cadastro da parcela rural	50
4 USO DO CTM EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	52
4.1 Potencialidade do CTM em unidades de conservação (UC).....	52
4.1.1 Limites e zoneamentos em UCs.....	53
4.1.2 A UC enquanto instrumento de gestão territorial	55
4.1.3 Reserva legal e áreas de preservação permanente com uso do CTM	56
4.1.4 Regularização fundiária	58
4.1.5 Diagnósticos temporais.....	59
4.2 CTM/UC e o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).....	61
4.3 Principais vantagens do CTM em UC.....	62
5 CONCLUSÃO.....	65
REFERÊNCIAS.....	67
Apêndice 1: Quantidade de UC Federais por Categoria (década e ano),	69
Apêndice 2 - Instrução Normativa 02/1998 – IBAMA.....	70

1 INTRODUÇÃO

A inserção do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) como instrumento voltado para a gestão territorial representa importante ferramenta para muitas ações estratégicas de criação e de implantação de unidade de conservação (UC), tanto do ponto de vista de gestão estratégica territorial quanto de gestão pública administrativa da área protegida.

A identificação das características ecossistêmicas e ecológicas, seja pela dimensão espacial da cobertura vegetal ou das áreas de ocorrência da presença endêmica de espécies vegetais e da fauna, é importante significado para o planejamento das ações de conservação, bem como a definição dos zoneamentos necessários para configurar o plano de manejo. Assim, o uso dessas informações geradas pelos mapas temáticos de uso do solo, drenagem, estradas e vias de acesso, relevo, entre outros, e o cruzamento delas, formam a base cartográfica da UC e traduzem uma realidade com possibilidade de ser melhor gerida.

Um dos maiores problemas que persistem na história ambiental de criação de UCs se refere às desapropriações das terras particulares dentro das áreas decretadas como UC, cujas terras particulares, em sua grande maioria, devem cumprir, em conformidade com a categoria da UC, a finalidade de ser de domínio público.

Com a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), Lei nº 9.985/00, a grande maioria das UCs tanto para categorias de proteção integral quanto para as de uso sustentável, é de domínio público, exceto as áreas de proteção ambiental e a reserva da biosfera que, em geral, compreendem terras públicas e privadas, mas que, para ambas, os procedimentos de posse têm de estar claramente definidos.

Este é um dos maiores problemas que afetam a criação de uma UC: a regularização fundiária. Historicamente, o processo de criar unidades de conservação tem gerado grandes conflitos socioambientais, devido ao fato de que no passado muitas foram criadas de “cima para baixo”; outras, nessa mesma condição, se constituem em “parques de papel” – expressão cunhada na década de 1980 para as UCs que eram criadas por decreto, mas que não eram efetivadas com o tempo – onde esses conflitos socioambientais estão marcados pela pendência dos processos de regularização fundiária, que se arrastam há décadas.

Atualmente, vários congressos nacionais estão voltados ao tema de áreas protegidas, discutindo o conceito de UC com enfoque conservacionista com interesse na gestão territorial, não existindo uma

prática capaz de representar tal postura.

A experiência federal que mais se aproxima dessa questão, e inclusive quanto ao uso do CTM em unidades de conservação, refere-se à experiência de gestão pública da Estação Ecológica de Carijós (Esec de Carijós), situada na porção norte da Ilha de Florianópolis, SC, Brasil. Essa UC pertence à categoria de proteção integral, ou seja, é restrita à presença humana e ao uso indireto de seus recursos naturais.

Com o objetivo de formular o plano de manejo, a gestão administrativa da Esec de Carijós e uma ONG local (2000 – 2002) passaram a considerar como fator importante para o processo de conservação da UC, o conhecimento das relações de uso dos recursos naturais de seu entorno e a importância que essa área agrega ao local como um todo, inclusive sob a análise do aspecto cultural das populações vizinhas à UC.

Foram usados como instrumentos de análise da realidade ambiental da UC: o sistema cadastral da companhia de eletricidade – que indica o número de propriedades edificadas ou com ponto de luz; os levantamentos históricos aerofotogramétricos e de imagens de satélite; as ferramentas de geoprocessamento; as análises ambientais (ecologia da paisagem); as análises das informações colhidas nos projetos de educação ambiental, que, no conjunto, propiciaram uma abordagem socioambiental da realidade de seu entorno quanto à necessidade de incorporar a dinâmica e a compreensão das relações sociais, ambientais e culturais existentes. O objetivo era elaborar um plano de manejo que retratasse as pressões sociais e as mudanças espaciais, mas que pudesse ser sempre revisto.

Quando se pensa o plano de manejo de uma UC, este se define também como uma postura de gestão da área a ser preservada, dentro de um contexto da gestão territorial, em que as pressões externas e internas exercem constante mudança sobre o espaço geográfico como um todo e os limites territoriais existentes entre a UC e os demais usos e finalidades são uma constante a ser considerada na criação de cenários futuros, dadas as constantes mudanças desses fatores.

Ainda em consideração ao plano de manejo, há cada vez mais a necessidade de que as administrações públicas municipal e estadual incorporem em seus planejamentos territoriais a presença da UC como parte integrante das decisões sobre o território. Da mesma forma, o gestor público ambiental também deveria promover tal visão.

De certa forma, essa prática de inclusão de outros espaços geográficos e suas territorialidades aumenta a visão de gestão territorial das áreas sob proteção ambiental. Essa nova percepção amplia a

realidade local, favorecendo a incorporação da conservação ambiental integrada à noção de território, para além dos limites existentes.

Do ponto de vista da proposta, tais questões, se levadas a termo, favorecem uma análise tanto filosófica quanto conceitual sobre a importância das unidades de conservação dentro de um processo de gestão territorial (e ambiental) que, junto com outras políticas públicas, alia desenvolvimento sustentável e proteção ambiental.

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

Inserção do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) em unidades de conservação (UC) federais.

1.1.2 Objetivos específicos

- Promover o desenvolvimento do CTM em UCs direcionadas ao planejamento e gestão ambiental das áreas protegidas, conforme a categoria de manejo a que pertença;
- Promover o desenvolvimento de trabalhos e projetos de pesquisa com o uso do cadastro para a consecução de planos de manejo e zoneamento ambiental, conforme requeridos pela Lei do Snuc e demais legislações pertinentes;
- Promover o desenvolvimento de estudos direcionados à regularização fundiária das áreas particulares, que estão sob interesse de domínio público, para a consecução das finalidades da UC;
- Promover o desenvolvimento de ações entre agências do Poder Público para dimensionar a gestão territorial que as UC representam dentro do planejamento regional, buscando integrar ações de conservação e proteção ambiental;
- Promover, com o uso do CTM, uma possível abordagem da importância ambiental da área protegida dentro de uma dimensão de gestão territorial, além das possibilidades que a Lei do Snuc propicia, tais como os corredores ecológicos, os mosaicos e as reservas da biosfera.

1.2 Justificativa

O uso do CTM em UC representa um instrumento de grande interesse para a gestão pública devido ao fato de a grande maioria dos problemas ambientais estar, num primeiro momento, relacionada à determinação inequívoca de sua posse, ou seja, de pertencer ao domínio público.

As UCs tanto pertencentes à categoria de proteção integral (manejo indireto) quanto às de uso sustentável (manejo direto) são basicamente definidas como de domínio público, no entanto, as áreas de proteção ambiental (APA) e as reservas da biosfera (ambas de uso sustentável) são exceção, com uma conjunção tanto de propriedades públicas quanto de particulares.

Assim, essa questão é um dos grandes problemas ambientais que atingem as UCs de uso indireto, ou seja, as de categoria de proteção integral e, historicamente, suas origens remontam à forma de como elas foram criadas quanto à legitimação do direito de propriedade¹. Os acontecimentos dos últimos anos do Governo Federal, na região amazônica, apresentaram um novo passo na recente história de legitimação de propriedades privadas e públicas em áreas onde os conflitos socioambientais têm grande destaque na mídia nacional e internacional, principalmente nas áreas em que os diferentes poderes foram omissos ao longo dos anos.

O grande dilema que ainda permanece reside na regularização fundiária e na indenização das propriedades particulares praticadas nessas UCs, onde o domínio da posse pública é considerado essencial para a implantação total de uma reserva. Numa escala temporal de menos de 5 anos, sem contar as que estão há mais de 40 anos em tal situação, essa é uma demanda constante nos processos de criação das UCs brasileiras.

O exemplo do Cadastro Técnico Urbano, que já provou ser um instrumento importante dentro do planejamento das cidades brasileiras e está presente na maioria das secretarias de planejamento municipais, tem se tornado um importante aliado na gestão pública, pois se constitui como excelente ferramenta de análise espacial e gestão territorial.

No tocante às unidades de conservação, o desenvolvimento de um CTM representa a possibilidade tanto de buscar dirimir dúvidas de posse

¹ O conceito de propriedade a que nos referimos neste estudo envolve um aspecto jurídico específico, o direito da propriedade em si, tal como se apresenta no Código Civil, nos arts. 1.228 e 1.229 e seus parágrafos.

de terra, e desta ao domínio público, como também de facilitar ao gestor público ações voltadas para a gestão territorial e ambiental que a UC representar em diferentes níveis de escala de dimensão espacial.

Com essa visão, e para o cumprimento dos objetivos da Lei do Snuc, para além da questão do domínio público, existem dois artigos da mesma lei, que são de fundamental importância para o uso do CTM como ferramenta de análise espacial.

No específico art. 50 da Lei nº 9.985/00² (Lei do Snuc), foi criado um Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, instituído pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), que assume, quando de sua análise, a proposição de ser um banco de dados de informações técnicas e administrativas da UC – enquanto a proposta que fazemos neste projeto de pesquisa é ampliar isso para as áreas internas da UC –, com dados das parcelas de terra existentes, sua localização, geometria, finalidade e demais aspectos jurídicos relacionados às áreas internas e à gestão.

Tal qual esta proposição – de um CTM para UC –, que visa atingir as expectativas do art. 51, em que o “Poder Executivo Federal submeterá à apreciação do Congresso Nacional, a cada dois anos, um relatório de avaliação global da situação das unidades de conservação federais do País”, é possível ser mais abrangente quanto à análise situacional mais realística de cada UC, individualizada, mesmo que a análise seja global.

A proposição de um CTM para UC permite também ampliar o conceito de conservação tal como o proposto na Convenção da Diversidade Biológica (CDB), podendo integrar, para além dos aspectos relacionados à presença humana, atributos naturais (objeto territorial, segundo o Cadastro 2014) e ainda outras formas de áreas protegidas, por estarem associadas e integradas à economia local e ao desenvolvimento social de onde estão inseridas.

Um exemplo significativo de uso do CTM em UC tem referência na Estação Ecológica de Carijós, na Ilha de Florianópolis, em Santa Catarina. Essa UC pertence à categoria de proteção integral, ou seja,

2 Art. 50. O Ministério do Meio Ambiente organizará e manterá um Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, com a colaboração do Ibama e dos órgãos estaduais e municipais competentes.

§ 1º O cadastro a que se refere este artigo conterá os dados principais de cada unidade de conservação, incluindo, dentre outras características relevantes, informações sobre espécies ameaçadas de extinção, situação fundiária, recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos.

§ 2º O Ministério do Meio Ambiente divulgará e colocará à disposição do público interessado os dados constantes do cadastro.

manejo indireto dos recursos naturais, e está dividida em três porções significativas do bioma manguezal, todas na porção norte da Ilha de Florianópolis.

Na execução do plano de manejo da UC, um grupo de trabalho fez uso do cadastro técnico da companhia de eletricidade local, que registra os locais onde há pontos de entrada de energia nos lotes vinculados à prestadora de serviços. Além desse cadastro, foram usados os voos de aerofotogrametria patrocinados durante anos pelo Estado. Com outras ferramentas de análise, como a geomorfologia e a ecologia da paisagem, foi traçado o plano de manejo da UC. Posteriormente, foi proposta uma definição da zona de amortecimento, considerando a presença das populações assentadas ao longo de seu entorno.

Nesse aspecto, os objetivos propostos de um CTM seguem uma linha de pensamento quanto ao uso tanto para a dimensão espacial interna, ligada aos seus limites e perímetros, quanto para uma análise de dimensão espacial para além destes, mas que, de certa forma, em ambas, introduz o conceito de gestão territorial, buscando integrar um grau maior de elementos sociais, econômicos e políticos, que podem contribuir para o êxito da criação de UC como estrutura de gestão territorial.

Por não haver estudo voltado para o tema, tal como esta proposta, o tempo para uma UC obter êxito é muito maior, embora existam experiências comuns quanto à instrumentalidade de informações geridas, para consolidar ações de gestão ambiental em áreas de unidades de conservação. Para não ter que partir para uma experimentação gradual, este projeto serve como incentivo a essa visão, ou seja, a inserção do uso do CTM em UC.

1.3 Método

É preciso partir do princípio de que o uso do Cadastro Técnico Multifinalitário em unidades de conservação federais pode ser um excelente instrumento de gestão territorial, capaz de servir de planejamento às atividades de gestão pública do bem coletivo.

O tema ainda é incipiente dentro do universo científico e das práticas de gestão pública ambiental voltada para unidades de conservação. No entanto, considerando que já houve experiência análoga de uso do cadastro em UC, a referência que se faz aqui está voltada para a gestão territorial. O uso da bibliografia relacionada ao tema CTM, em diferentes áreas naturais, e não diretamente às unidades

de conservação federais, abre essa possibilidade de tratar a questão.

A base de análise documental desta proposta está pautada pela história do cadastro dentro do Ibama, na época em que as UCs eram geridas pela Instituição. No Órgão há uma referência ao cadastro técnico relacionado à questão da regularização fundiária.

Não direcionada especificamente para a análise da proposta de cadastro pelo Ibama, mas, sim, pelas referências técnicas ao tema – é com base em material bibliográfico existente, artigos publicados nos anais de congressos de UC, tanto os de unidades de conservação quanto os de cadastro, em revistas específicas, de atualidades e eletrônicas (internet) – é que se dará a construção da lógica textual e, ao mesmo tempo, do corpo desta pesquisa. Busca-se, no entanto, uma literatura que, apesar de ampla, considere os aspectos relativos às questões ambientais relativas às políticas públicas ambientais, ao ordenamento e à gestão territorial, e quais as possibilidades e as potencialidades que o CTM pode oferecer para as UCs federais.

2 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

2.1 Política Ambiental no Brasil

A década de 1970 pode ser considerada tanto no Brasil quanto no restante do mundo como um grande marco histórico das questões ambientais. Alguns destaques da história contribuíram de certa forma com a base de formação das políticas públicas ambientais no País, com destaque para o papel das conferências mundiais de meio ambiente (1972 e 1992) e dos congressos mundiais de parques, realizados sempre num período de 10 anos, sendo o primeiro a partir de 1962.

Historicamente, as questões apresentadas na I Conferência Mundial de Meio Ambiente, em Estocolmo (Conferência de Estocolmo), 1972, inauguraram a entrada do tema ambiental em um fórum mundial cuja principal discussão estava voltada para a relação do desenvolvimento econômico e os usos dos recursos naturais. Ao mesmo tempo, em âmbito menor, vinha sendo construída uma reflexão sobre a importância das áreas protegidas e, nos Estados Unidos, o II Congresso Mundial de Parques Nacionais³ chamava a atenção para a necessidade de conservar espaços naturais diante dos processos de degradação ambiental decorrentes de pressões de atividades humanas sobre a natureza.

Em 1971, surgiu dentro do movimento ambientalista internacional uma proposta política de criação de UC contrapondo o modelo de criação norte-americano, restritivo à presença humana em seu interior, e que estava sendo adotado pelo Governo brasileiro desde 1937. Uma perspectiva de mudança à visão excludente da presença humana surgiu com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), que elaborou o programa “Homem e a Biosfera” (Man and Biosphere – MAB) com o objetivo de encontrar uma relação de equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental, e, mais tarde, com a Lei do Snuc, em 2000, dando origem à categoria de manejo de uso sustentável.

Já na II Conferência Mundial de Meio Ambiente “Eco-92”, no Brasil, 1992, surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável,

3 A expressão “parques nacionais” foi usada assim, pela primeira vez, em 1872, para definir “áreas naturais” do Parque Nacional de Yellowstone, EUA. Em 1962, foi realizada a I Conferência Mundial sobre Parques Nacionais (EUA), promovida pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN).

trazendo como condição aos estilos de desenvolvimento econômico de cada país, que os usos dos recursos naturais sejam possíveis se forem tomadas medidas de proteção e de conservação, além de chamar a atenção para a criação de mecanismos de gestão territorial, como o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e a Agenda 21 local.

Do lado ambiental, específico para as áreas protegidas, os congressos mundiais de parques nacionais, promovidos pela UICN e outras parcerias, deram forma à estruturação de uma filosofia voltada para o surgimento de áreas protegidas dentro do contexto de planejamento das políticas públicas governamentais de cada país.

Do ponto de vista da evolução do pensamento conservacionista sobre áreas protegidas, as influências também foram significativas. Com o II Congresso Mundial de Parques Nacionais (EUA), 1972, foi introduzido o conceito de “zoneamento de áreas” e reconhecido que as comunidades humanas com culturas específicas (populações tradicionais) fazem parte dos ecossistemas a serem protegidos. Ainda em 1975, na 12ª Assembleia Geral da UICN, no Zaire, alertava-se para que os estabelecimentos de áreas protegidas não alijassem essas populações tradicionais das áreas naturais, de forma a não constituir desagregação cultural, social e econômica.

Em 1982, em Bali, Indonésia, no III Congresso Mundial, surgiram as primeiras preocupações significativas quanto às relações humanas em áreas protegidas e “reafirmados os direitos das populações tradicionais quanto ao exercício do manejo dessas áreas em conjunto com seus habitats originais” (BRITO, 2000).

No IV Congresso, em 1992, na Venezuela, as discussões sobre a relação “homem/áreas protegidas” trouxeram a perspectiva de envolvimento e da inserção das áreas protegidas aos planos de desenvolvimento econômico de cada país. E no V Congresso Mundial em Durban, África, em 2002, foi destacada a necessidade de incorporação dos limites internos e externos das áreas protegidas e as relações de conectividade entre elas, como parte importante na preservação de áreas naturais, diante dos processos de degradação ambiental. Tudo isso pressupõe que as políticas públicas devem estar integradas entre si para alcançar tanto os objetivos de conservação quanto os de desenvolvimento sustentado.

Esse processo evolutivo, de 40 anos, demonstra que as políticas públicas nacionais, ambientais, tiveram influência no amadurecimento do movimento conservacionista nacional, inclusive com destaque para os aspectos institucional e jurídico. Outros aspectos dessa influência também ocorrem para as áreas naturais quanto à forma de seus

habitantes de perceber o mundo.

Houve uma gradativa passagem da visão biológica acerca da noção de território para uma aproximação gradativa das questões sociais acerca do mesmo conceito, conformando uma nova percepção e um pensamento crítico voltado para uma análise ambiental mais próxima da realidade nacional.

Essas questões também favoreceram a mudança de percepção acerca dos “espaços territoriais especialmente protegidos”. Durante muito tempo, pensava-se que quanto maior fosse a extensão de terra a ser protegida maior seria seu grau de representação, e estariam menos sujeitas às pressões humanas e aos efeitos sobre elas. Aos poucos, a conformação de uma visão do território numa abordagem socioambiental passa a incorporar a necessidade de considerar o lugar onde as relações sociais ocorrem e como encontraram as condições e os meios materiais de sua existência. E é nessa relação entre meio ambiente e o coletivo social que o conceito de natureza exerce papel importante (SANTOS, 1997).

A seguir, alguns dos principais acontecimentos e os desdobramentos dos eventos mundiais e nacionais sobre a legislação ambiental brasileira e, de certa forma, sobre as UCs nacionais (FALEIRO, 2006).

Ano	Fato	Desdobramentos
1872	Yellowstone National Park nos EUA	Primeiro parque público destinado à conservação dos recursos naturais para uso público e recreação.
1876	André Rebouças propõe a criação de parques nacionais	Propõe-se criar parques na Ilha do Bananal e nas Sete Quedas.
1855	Primeiro parque nacional do Canadá	Quintão, 1983, atribui a omissão da Europa em criar parques a sua adaptação histórica aos impactos oriundos das revoluções, enquanto nas novas nações ela era causada pela pressão do poder econômico.
1894	Primeiro parque nacional da Nova Zelândia	
1898	Primeiro parque nacional da Austrália	
	Kruger National Park na África do Sul	Primeiro parque nacional visando à conservação.
1894	Criação da National Trust for Place of Historic Interest or Natural Beauty	Não-governamental que adquiria terras para proteger o patrimônio nacional, natural e cultural.
1896* ²	Serra da Cantareira	Primeira reserva florestal de São Paulo.
1910* ²	Estação Biológica do Alto da Serra	Criado por von Ihering do Museu Paulista.
1911* ²	Reserva Florestal do Acre	Precede o Serviço Florestal em 10 anos.

1914	Primeiros parques europeus na Suíça e Suécia	Primeiros parques dedicados à pesquisa.
1916	Criado o National Parks Service (NPS)	Primeiro gestor de unidades de conservação.
1921	Criado o Serviço Florestal (SF) do Brasil	Regulamentado em 1925, atuou pontualmente.
1922	Primeiro parque na Argentina e América Latina	Nahuel Huapi foi criado nas terras doadas para este fim por Francisco P. Moreno em 1903.
1933	Convenção para a Preservação da Fauna e Flora em Estado Natural em Londres, Inglaterra	Primeira definição conceitual de parque nacional.
1934	Aprovado o Decreto nº 23.793 – Código Florestal	Paralelo à I Conferência para a Conservação da Natureza, em 1931, o MJ definiu o conceito de parque nacional no art. 9º do Código Florestal. Criação dos primeiros parques no Brasil. Este Decreto foi referendado no art. 10, item III da Constituição Federal de 1934, depois, no art. 134 da Constituição de 1937 e na Constituição de 1946.
1937	Criação do Parque Nacional de Itatiaia	Primeiro parque brasileiro
1940	Convenção para Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América em Washington, USA	Reunião dos membros da União Panamericana que avaliaram os resultados da Convenção de Londres e outros acordos internacionais; e, também, a revisão do conceito de parque, aprovado pelo Brasil em 1948, através do Decreto Legislativo nº 3.
1944	Decreto nº 16.677, de 29 de setembro de 1944	Atribui à Seção de Parques Nacionais do SF: orientar, fiscalizar, coordenar e elaborar programas de trabalho nas unidades de conservação.
1948	Criação da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN)	Composta por agências governamentais e organizações não-governamentais, busca garantir a perpetuidade dos recursos naturais.
1959	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas cria a Lista de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes	Busca aglutinar informações sobre parques e uniformizar conceitos. Para isso, se adotou das Convenções os conceitos de parques e também das demais reservas equivalentes.
1960	IUCN cria a Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas (CNPPA)	Objetiva promover e monitorar os parques nacionais e outras áreas dedicadas à conservação.
1962	Conferência Mundial sobre Parques Nacionais em Seattle, USA	Recomendações: priorizar unidades marinhas; interpretação nos conteúdos educativos; pesquisas interdisciplinares; qualificar equipes de manejo; inserir unidades nas políticas; monitorar impactos; integrar áreas com espécies em extinção.

1965	Novo Código Florestal	Incorpora o conceito de parque nacional
1969	X Assembleia Geral da IUCN em Nova Deli, Índia	Padronização do conceito parque nacional e proposição de estímulos aos governos que utilizarem essa categoria.
1972	II Congresso de Parques Nacionais em Yellowstone, USA	Recomendações: aumentar a representatividade ecológica em unidades; administrar de forma sistêmica, coordenada e planejada regionalmente; proteger áreas em risco; implementar unidades de conservação.
1972 a 1982	Acontecimentos mundiais: Conferência de Estocolmo; crise mundial de energia; nova ordem econômica internacional; explosão demográfica; reconhecimento da relevância dos problemas ambientais.	
1979	Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979	Institui o Regulamento dos Parques Nacionais do Brasil, já com as recomendações de Nova Deli.
1980	IUCN lança a “Estratégia Mundial para Conservação”	Propõe estudos e ações que efetivem a proteção e o uso racional dos recursos naturais.
1982	III Congresso Mundial de Parques Nacionais em Bali, Indonésia.	Aprofunda o debate sobre: pobreza e superexploração dos recursos; riqueza e exploração supérflua; controle da poluição, da demografia e do desarmamento. Proposições: expansão da rede global e regional de unidades; aumento da eficácia das unidades na conservação da diversidade biológica; adoção do desenvolvimento sustentável por todos os países; e políticas orientadas para sociedades tradicionais.
1988 a 1991* ³	O Brasil está se redemocratizando enquanto na Região Norte ocorre a mobilização dos seringueiros contra a expansão das fazendas sobre os seringais; nas cidades cresce o interesse pela questão ambiental e vários segmentos da sociedade organizam movimentos reivindicatórios sociais e ambientais. Pressionado pela eminência da Conferência das Nações Unidas e a mobilização social crescente, em 1989, o governo cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).	
1992* ³	IV Congresso Mundial de Parques e Áreas Protegidas em Caracas, Venezuela.	Intercalação com os congressos mundiais.
	Reunião do Rio-92 no Rio de Janeiro, Brasil	Convenção da Diversidade Biológica, Convenção sobre o Combate à Desertificação, Agenda 21, entre outros.
1997* ³	I Congresso Latino-Americano de Parques Nacionais e Outras Áreas Protegidas	Discussão sobre ações globais, gestão participativa de áreas protegidas, incorporação de mercados e avaliação de resultados.
2002* ³	Reunião Rio+10 em Joanesburgo, África do Sul.	Revisão dos acordos e priorização da África.
2003* ³	V Congresso Mundial de Parques em Durban, África do Sul.	Tendência ações globais, incorporação de mercados e avaliação de resultados.

2006* ⁴	Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que institui o Sistema Brasileiro de Florestas (SBF), vinculado ao MMA	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável.
2006* ⁴	Realização no Brasil (Curitiba, PR) da Conferência das Partes (COP-8) da Convenção sobre Diversidade Biológica e a 3ª Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança (MOP-3).	O MMA institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, onde o termo “áreas protegidas” engloba os conceitos de unidades de conservação e terras indígenas.
2007* ⁴	Decreto nº 6.603/07 que regulamenta a Lei nº 11.284/2006, que dispõe sobre o Cadastro Nacional de Florestas Públicas e o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF).	O Cadastro Nacional de Florestas Públicas é interligado ao Sistema Nacional Rural, pelo Cadastro Geral de Florestas Públicas da União, e é integrado pelos cadastros de florestas públicas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sendo gerido pelo SBF.
2007* ⁴	Criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Lei nº 11.516/2007.	Retira do Ibama a execução da política nacional de unidades de conservação e atribui ao ICMBio.

Quadro 1: Fatos ambientais importantes e seus desdobramentos.

(Fontes: QUINTÃO, 1983; *¹ FERREIRA, 1997; *² BARRETTO FILHO, 2001; *³ fontes avulsas; *⁴ fontes atuais)

2.2 Histórico das unidades de conservação no Brasil

Do ponto de vista da história das unidades de conservação e o seu processo de evolução, até a promulgação da Lei do Snuc, houve um grau de amadurecimento quanto à forma de criar. Inicialmente, apesar de não haver a categoria de proteção integral, tal como hoje é apresentada dentro da Lei do Snuc, todas UCs eram criadas tendo como modelo o Yellowstone National Park (EUA, 1872), ou seja, restringindo a presença humana onde houvesse propriedades particulares em seu interior, devendo ser indenizadas e regularizadas as de domínio público.

No Brasil, as três primeiras UCs criadas nesse formato foram os parques nacionais (Parna) no período de 1935 a 1939 – os parques nacionais do Itatiaia e da Serra dos Órgãos, ambos no estado do Rio de Janeiro, e do Iguaçu no Paraná. Esses parques eram administrados pelo Serviço Florestal, ligados ao Ministério da Agricultura.

Passados 20 anos, em 1959, foram criados outros três Parnas, o do Araguaia (GO), do Ubajara (RJ) e dos Aparados da Serra (RS), e com o surgimento da capital federal, em Brasília, surgia a preocupação de proteger também partes significativas do bioma Cerrado, expandindo, assim, o conceito de proteção ambiental para além do bioma Mata Atlântica. Surgiam, em 1961, os Parnas de Brasília (DF), da Chapada

dos Veadeiros e o de Emas, ambos no estado do Goiás. Nos anos seguintes, surgem outros parques, incorporando outros aspectos para além das questões de beleza cênica e interesse científico, tais como o Parna do Caparaó (MG), onde se localiza o Pico da Bandeira; o do Monte Pascoal (BA), pela importância histórica, por ter sido o monte avistado pela expedição de Pedro Álvares Cabral; o da Tijuca (RJ), por ter sido a primeira floresta replantada em 1872; o de Sete Cidades (PI), pela proteção dos monumentos geológico-geomorfológicos; e o de São Joaquim (SC), por ser considerada, na época, uma das últimas áreas remanescentes de araucária.

A partir de 1967, com a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), é que começa a ser institucionalizada uma política ambiental mais clara para as áreas protegidas. A categoria de Parna passa por reestruturação quanto à definição de objetivos não mais restritos à proteção das belezas cênicas, mas que incute uma dimensão territorial maior e que, posteriormente, evoluirá para um planejamento estratégico para definir suas áreas por zoneamentos específicos. Outro avanço que houve foi permitir a presença de visitantes numa área determinada do parque (uso público), com ações voltadas para atividades de educação ambiental e lazer, além do desenvolvimento de pesquisas.

Ainda dentro do IBDF surgem duas outras categorias de manejo: a Reserva Biológica (Rebio) e a Floresta Nacional (Flona).

A Rebio, tal como o Parna, se constitui como uma UC de manejo indireto, que restringe a presença humana em seu interior. A Rebio prioriza a manutenção de espaços naturais voltados para espécies ameaçadas de extinção. Essa categoria surge em conformidade com o novo Código Florestal (Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965) e, posteriormente, é ratificada pela Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197 de 3 de janeiro de 1967), permitindo o desenvolvimento de atividades científicas devidamente autorizadas pelo órgão competente, no entanto, não permitindo a visitação para lazer.

A Flona surge como uma UC de manejo sustentável, porém voltado para a proteção da cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e que, aos poucos, evolui seu conceito para uso múltiplo sustentável de recursos florestais. A partir daí, a pesquisa florestal teve grande papel voltado para a pesquisa de métodos de exploração madeireira sustentável. Assim como as demais, a posse e o domínio das terras particulares são públicos, devendo ser excluídas as propriedades particulares de seu interior. É permitida a presença de populações tradicionais em seu interior, desde que em conformidade

com seu plano de manejo. As atividades de lazer e visitação também são permitidas.

A partir de 1972, com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) ligada ao Ministério do Interior, serão criadas outras categorias de UC, como estação ecológica (Esec) e, posteriormente, reserva extrativista (Resex) e área de proteção ambiental (APA). As duas últimas pertencem à categoria de manejo sustentável.

A Esec é mais restritiva do que as demais unidades pertencentes a sua categoria de manejo indireto – Parna e Rebio –, devido ao fato de que quase a totalidade de sua área seja destinada à preservação integral da biota. Dessa forma, assim como a Rebio, a visitação pública é proibida, exceto para objetivos educacionais e pesquisa científica.

A Resex é uma UC que pertence à categoria de manejo direto e uso sustentado, e é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja principal fonte de subsistência é o extrativismo, mas que pode ser complementada pela agricultura de subsistência e a criação de animais de pequeno porte. Um dos objetivos básicos dessa UC é proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais. A posse é de domínio público concedida às populações extrativistas tradicionais, por meio de contratos de gestão, sendo que as áreas particulares em seu interior devem ser desapropriadas.

A formulação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), que não tem força de lei, foi um grande desafio dos órgãos federais ambientais para validar a criação de UCs. Assim, várias foram as prerrogativas legais que, aos poucos, instituíram o ato legal de criação de UCs, inclusive por meio de portarias internas e outros atos administrativos.

Surgiram também outros instrumentos legais, como a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/81, que estabelece entre outros instrumentos legais de proteção ao meio ambiente, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), que congrega órgãos e instituições ambientais da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, cuja finalidade primordial é dar cumprimento aos princípios constitucionalmente previstos e às normas instituídas.

Ainda dentro do PNMA, foi criado o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), que assessora o Governo a deliberar sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente, que deverão ser observados por estados e municípios que possuem liberdade para estabelecer critérios de acordo com suas realidades, desde que não sejam mais permissivos.

Muitas das resoluções do Conama possibilitaram o cumprimento das finalidades da UC e sua implantação, assim como a criação de mecanismos de compensação e de proteção ambiental.

Em 1989, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), englobando os dois órgãos ambientais que instituíam UCs de uso indireto – o IBDF e a Sema⁴ – ocorrendo, assim, a homogeneização da política de criação de unidades de conservação de proteção integral. Em 1990, foi criado o Ministério do Meio Ambiente, que passa a formular as políticas públicas ambientais, inclusive as que eram demandadas pelo Ibama, passando este órgão a ser o executor da política nacional, inclusive em relação às UCs.

Somente em 2000 é que surge a Lei do Snuc, Lei nº 9.985/00, que passa a agregar as UCs existentes e outras que viriam a ser criadas. Até o ano de 2009 foram criadas 304 UCs. A proporcionalidade de área do território nacional, no entanto, nos últimos anos, em relação às áreas das UCs, devido ao grau de superposição entre si, não mostra com clareza a dimensão que essas áreas ocupam. O último dado referente a esse volume de áreas criadas é de 2004, em que o Ibama fez um levantamento de área expresso em hectares, das UCs federais, de 31.513.553,68 ha que, em relação ao território nacional⁵ (854.546.635,67 ha) representam 7,23% do continente brasileiro.

2.3 Lei do Snuc

A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) – Lei nº 9.985/2000 – teve uma história muito conturbada até a sua promulgação. Ela surgiu como projeto de lei dentro do Congresso Nacional e por quase dez anos diferentes processos de alteração aconteceram até sua edição final. Apesar de tudo, trata-se da primeira lei que busca nortear o processo de criação de UC no País e estabelecer um conjunto de parâmetros legais para seu êxito.

Na Lei do Snuc conceitua-se unidade de conservação (art. 2º) como sendo:

⁴ Além desses dois órgãos, outros dois passaram a integrar a fusão para a criação do Ibama: a Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e a Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (Sudhevea).

⁵ Os valores expressos para o continente brasileiro não incluem as ilhas oceânicas. Os dados estão disponíveis em <http://www.ibama.gov.br/siucweb/> no item Área coberta por UCs federais classificadas segundo o tipo de uso (Brasil), acessado em 3/12/09.

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.

A conceituação de unidade de conservação como “espaço territorial” busca sua referência legal no inciso III, parágrafo 1º, art. 225, Capítulo VI – Do Meio Ambiente, Constituição Federal de 1988, incumbindo ao Poder Público:

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

As UCs, dentro da lei, foram definidas por categoria de manejo tanto de uso direto, ou seja, no uso dos recursos naturais, quanto indireto, com restrição ao uso, o que quer dizer restrição à presença humana, exceto quando há a presença de populações tradicionais em seu interior. A distinção entre as categorias de UC determina em grande parte o grau de proteção que deve existir entre elas e a forma compartilhada de sua gestão.

Categoria de uso sustentável	Categoria de proteção integral
Área de proteção ambiental	
Área de relevante interesse ecológico	Estação ecológica
Floresta nacional	Reserva biológica
Reserva extrativista	Parque nacional
Reserva de fauna	Monumento natural
Reserva de desenvolvimento sustentável	Refúgio de vida silvestre
Reserva particular do patrimônio natural	

Quadro 2: Unidades de conservação por categoria de manejo

A Lei do Snuc inaugurou um processo de participação social mais efetivo na criação de unidades de conservação, incluindo aspectos que dão um caráter positivo à participação social na gestão dos recursos naturais sob proteção, assim previstos no art. 225 e seus incisos na

Constituição Federal de 1988.

No entanto, é na questão da regularização fundiária, ainda – um entre outros temas referentes à gestão pública das UC federais –, que recai o grande peso das críticas ambientalistas. Sobre essa questão, a Diretoria de Ecossistemas (Direc), do Ibama, desde a sua criação em 1989, até 1999, vinha discutindo a necessidade de uma forma de tratamento para a questão.

Na visão de seus idealizadores, a Direc/Ibama, em parceria com os técnicos da Cooperação Técnica Alemã (GTZ), possibilitou pela primeira vez um “debruçar-se” sobre a questão, de modo significativo. Para isso, buscou-se a possibilidade de construir um referencial teórico aliado à filosofia adotada para a criação de unidades de conservação, em que poderia ter pela primeira vez o uso do cadastro técnico como instrumento fundiário de gestão.

O documento Orientações para Regularização Fundiária⁶ faz parte de um conjunto de documentos: roteiros, marcos referenciais e procedimentos técnicos administrativos, todos inseridos dentro do Guia do Chefe, uma espécie de “bíblia” administrativa, que deveria ter culminado na capacitação e na formação de gestores de UC, algo que nunca fora previsto ocorrer.

No tema da regularização fundiária, especificamente no documento, estavam algumas orientações a serem seguidas, subdivididas em:

- a) metodologia para demarcação e materialização;
- b) metodologia para levantamento fundiário;
- c) laudo de avaliação – manual de procedimentos;
- d) cadastro técnico – manual de procedimentos; e
- e) Instrução Normativa nº 2, de 16/10/98.

É bom lembrar que naquela época o Regimento Interno do Ibama, Portaria nº 445, de 16 de agosto de 1989, estabelecia as competências legais em relação às quais a estrutura organizacional interna teria o Poder Público de gerir as UCs, bem como de criá-las.

Nesse caso, os parques nacionais, as estações ecológicas, as áreas de proteção ambiental e as reservas biológicas estariam ligadas à Diretoria de Ecossistemas (Direc); florestas nacionais e estações experimentais à Diretoria de Florestas (Diref), e as reservas extrativistas ao Conselho Nacional de Populações Tradicionais (CNPT).

6 A publicação está disponível no endereço eletrônico: <http://www.Ibama.gov.br/siucweb/>. A versão usada aqui é a impressa.

Apesar do “guia” se propor como instrumento de uso para os chefes de unidades de conservação, o tema em si é obra de uma única diretoria e não de uma visão institucionalizada do Ibama, com todas as diretorias administrando as UCs. Dessa forma, apesar do avanço teórico ao tema, a proposta de internalizar as questões relativas à regularização fundiária, em específico as UCs, nunca foi levada adiante. Nesse sentido, inexistente, apesar de ter sido comentada neste documento, uma filosofia de cadastro de terras.

Do ponto de vista específico à Lei do Snuc, independentemente da questão citada, existem outros mecanismos previstos, tais como os fundos de reserva e as compensações ambientais, que poderiam ajudar na regularização fundiária, mas que ainda estão longe de solucionar os problemas.

2.3.1 A gestão territorial de espaços protegidos na Lei do Snuc

A Lei do Snuc prevê três formas significativas de gestão territorial com uma visão ambiental clara sobre a forma de ocupação do território para fins de conservação da biodiversidade. Apesar da figura instituída pelas unidades de conservação, que guardam proximidade em escala menor, do ponto de vista de análise da conservação ambiental aos biomas, existem os **corredores ecológicos**, os **mosaicos** e as **reservas da biosfera**, que tratam da construção de uma gestão ambiental sobre o território⁷, em outras escalas, mas que não competem entre si⁸.

Para fins de entendimento do tema, trazemos conceituações definidas nos incisos do art. 2º da Lei do Snuc:

I – Unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituída pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração,

⁷ Faz-se menção ao uso da expressão “gestão ambiental sobre o território” e não necessariamente “gestão territorial”, porque esta ainda está em processo de construção conceitual, dentro do MMA, que recentemente realizou um seminário sobre o tema, abordando a questão de gestão territorial das unidades de conservação, tomando por base os mecanismos existentes dentro da lei, ou seja, os corredores, os mosaicos e as reservas da biosfera.

⁸ Existem também, tendo as UCs como referência, os acordos internacionais sobre espaços territoriais comuns a espécies migratórias, como a Ramsar, que tem tanto no Nordeste do País quanto no Sul sua existência. Outra forma de gestão territorial são os sítios do patrimônio natural. Ambos não são objeto de uso neste trabalho.

ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

[...]

XIX – Corredores ecológicos: porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais.

As UCs representam uma forma de gestão ambiental sobre o território sob o ponto de vista da conservação da natureza. Assim, a gestão territorial pressupõe a necessidade de que haja um zoneamento de seu território, como forma de estabelecer um entendimento conservacionista sobre os recursos naturais a serem protegidos. Tais zoneamentos definem para a UC uma lógica de gestão territorial tanto no conjunto interno como para fora de seus limites, e determinam o grau de interlocução com os diversos atores sociais envolvidos.

Cabe ressaltar que as zonas de amortecimento são definidas também dentro do escopo do plano de manejo das unidades de conservação, mas que não guardam nenhuma correlação para além de seus limites.

A categoria de reserva da biosfera obedece a uma lógica diferenciada, porém está contemplada na Lei do Snuc. No caso específico das reservas da biosfera, estas se inserem num contexto mais amplo que tanto inclui UCs como outras áreas protegidas, tais como reservas indígenas, quilombolas e sítios naturais, além dos mesmos mecanismos de gestão ambiental, como corredores ecológicos e mosaicos de UC, e visam uma escala de conservação maior – os biomas.

É bom destacar que o discurso ambientalista governamental diferencia de forma contundente os conceitos de áreas protegidas e de unidades de conservação, apesar de, por vezes, as UCs serem também caracterizadas como tal. A grande diferença reside somente no aspecto legal, ou seja, na existência da Lei do Snuc, que estabelece os preceitos para a criação de UC e demais entes de gestão ambiental. No entanto, não há consenso nominal quanto ao uso desses conceitos. Alguns entes federados extrapolam os conceitos referentes a cada uma dessas denominações e vez por outra existem conflitos conceituais quanto à denominação e à visão de gestão que cada um pode ter no território

nacional.

Um dos aspectos significativos da Lei do Snuc é que ela foi instituída dentro do princípio do pacto federativo, ou seja, da descentralização do Poder Público no ato de criação e quanto à necessidade de instituir áreas de proteção aos “espaços territoriais especialmente protegidos”, como proposto na Carta Magna de 1988.

Nesse sentido, tal princípio reforça também o papel da Política Nacional de Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), no qual atribui responsabilidade dos diversos poderes públicos para a conservação da natureza.

No tocante a uma proposta de gestão territorial, a Lei do Snuc está pautada por uma visão de gestão integrada de diferentes categorias de manejo, em diferentes esferas do Poder Público – “próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas” (art. 5º, inciso XIII).

O **corredor ecológico** estabelece uma compreensão da abrangência entre as UCs e foi qualificado no Decreto nº 4.340/2002, que regulamenta a Lei do Snuc quanto à forma de gestão dessas “porções de ecossistemas”, com diferentes graus de importância.

Os corredores estão previstos nas UCs do tipo reservas de desenvolvimento sustentável (Lei do Snuc, art. 20, § 6º), para além das zonas de proteção integral, uso sustentável e amortecimento. Para as demais UCs, com exceção das áreas de proteção ambiental e reserva particular do patrimônio natural, deve haver uma zona de amortecimento e podem ou não constituir corredores ecológicos (art. 25).

O conceito de **mosaico** de unidades de conservação é mais abrangente, pois inclui um conjunto de UCs de diferentes categorias de manejo, com a gestão sendo feita de forma integrada, respeitando os distintos objetivos de conservação de cada uma delas. O art. 26 da Lei do Snuc, além do conceito de biodiversidade, traz as questões relativas à participação social e à apropriação dos recursos naturais, a sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

As **reservas da biosfera** (RB) foram oficializadas como áreas protegidas especiais, Capítulo VI, art. 41 da Lei do Snuc, e regulamentadas pelo Decreto nº 4.340/02, Capítulo XI, arts. 41 a 43. As reservas da biosfera têm como meta definir a criação de pelo menos uma reserva para cada bioma nacional.

Como são compostas por diversas formas de proteção ambiental, de gestão integrada e territorial, as reservas podem incluir desde áreas da

União – unidades de conservação, corredores ecológicos, mosaicos e outras – até cinturões verdes de áreas urbanas, bacias hidrográficas e propriedades privadas, podendo ser “ampliadas em fases sucessivas, à medida que se amplia a informação sobre o bioma e se cria condições institucionais e parcerias que assegurem a boa gestão da reserva”. É considerada como “área-núcleo” a concentração dos principais remanescentes florestais e como “porção territorial” a maior concentração de áreas protegidas. Como se trata de acordo internacional, no qual o Brasil é membro signatário, há um convênio instituído entre o MMA e a representação da Unesco no Brasil, que assegura recursos financeiros para o fortalecimento institucional das reservas, da rede nacional de reservas da biosfera e da Comissão Brasileira para o Programa O Homem e a Biosfera (Cobramab).

Essas formas de gerir o território nacional, instituídas na Lei do Snuc, demonstram que existem grandes perspectivas sobre o pensar a questão territorial de forma integrada, justamente por que interpõe a necessidade de assegurar não somente a integração de ações operacionais de controle e fiscalização entre os diversos gestores públicos e privados, mas a gestão territorial na elaboração e implantação de práticas públicas entre as áreas protegidas e as UCs, e os diversos atores sociais envolvidos. As relações daí advindas são também imprescindíveis de uso do CTM quando forem estabelecidos os graus de relação que essas áreas podem gerar para um cadastro técnico e for possível compartilhar os dados entre si.

3 CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO (CTM)

3.1 Conceito

A Federação Internacional de Geômetras (FIG) define cadastro como um sistema de informações da terra, atualizado, baseado em parcelas contendo um registro dos interesses que ocorrem sobre ela, como, por exemplo, direitos e restrições legais de uso, bem como de responsabilidades.

O cadastro consiste numa descrição geométrica de parcelas de terra ligadas a outros tipos de registros que descrevem a natureza dos seus interesses de uso e de propriedade, ou o controle desses interesses. Expressam também, de uso frequente, os valores das parcelas e as suas benfeitorias. Tais valores, devidamente registrados, podem ser estabelecidos para fins fiscais ou legais, para apoio ao gerenciamento de terras (uso do solo e parcelamento), bem como para proporcionar ações voltadas para o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental.

Em 1994, no XX Congresso da FIG, realizado em Melbourne, Austrália, com a finalidade de estudar os diferentes aspectos que o cadastro poderia oferecer para a gestão territorial, foram constituídos grupos de trabalho que, em 1998, apresentaram o resultado desses estudos e como produto final deu origem ao documento denominado **Cadastre 2014**⁹.

A definição proposta pelo Professor Jo Henssen sobre cadastro é a seguinte:

Un inventario público, metódicamente ordenado, de datos concernientes a propiedades de un determinado país o distrito, basado en la mensura de sus limites. Las propiedades son identificadas de manera sistemática por médio de alguna designación distintiva. Los limites de la propiedad y el identificador de la parcela se indican normalmente en planos a escala grande, que, junto con otros registros, pueden mostrar para cada propiedad distinta la naturaleza, el tamaño, el valor y los derechos legales asociados con la parcela. El Catastro responde a las preguntas de donde y cuanto (p.14).

9 O documento, na íntegra, está disponível em:

<http://www.fig.net/cadastre2014/translation/c2014-spanish.pdf> . Acessado em 22/05/07.

A proposta do uso do Cadastro 2014 reflete uma nova perspectiva associada, desde a identificação das parcelas, mas faz restrições legais decorrentes das políticas públicas quanto ao destino das propriedades. Nesse sentido, busca integrar a necessidade do ordenamento territorial dentro do conceito de gestão.

Segundo Erba (2005), a visão tradicional que se tem do cadastro e a visão do Cadastro 2014 diferem apenas num ponto – na orientação do seu foco de análise. Ambos se constituem como um instrumento de registro de dados públicos, no entanto, na visão tradicional, está calcado em dados relativos às parcelas e ao Cadastro 2014, a todos os objetos territoriais legais.

Dentro do Cadastro 2014, entende-se por objeto territorial a porção do território na qual existem condições homogêneas entre seus limites, ou seja,

[...] os objetos territoriais legais normalmente estão descritos por limites que delimitam onde termina um direito ou uma restrição e onde começa o próximo, além dos conteúdos desse direito.

São exemplos de objetos territoriais legais: as parcelas de propriedade privada; as áreas onde existem direitos tradicionais, as unidades administrativas, tais como: países, estados, distritos e municípios; as zonas para proteção de água, da natureza e proteção contra ruídos e contaminação; as zonas de uso do solo e as áreas onde se permite a exploração de recursos naturais. Quando uma porção do território se ache sob essas condições naturais ou artificiais únicas e não existe uma definição de marco legal, se pode chamar de objeto territorial físico. Um objeto territorial físico pode ser uma porção de território coberta por rochas, água, madeira, uma casa, uma rua ou qualquer outra característica legal (p.15).

Essa conceituação decorre da influência tanto da II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, Brasil, 1992 (Eco-92) quanto da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), Istambul, Turquia, 1996, que tiveram influência sobre o cadastro técnico que, atualmente, passa a incorporar aspectos significativos de interesse de proteção ambiental, para além dos cadastros já existentes, como o

econômico, o físico/geométrico, o jurídico e o fiscal, o que amplia o conceito cadastral e a visão sobre a medição das áreas e seus limites.

Um cadastro conterà dados de cada imóvel, podendo este ser rural ou urbano, com informações relativas à realidade fundiária, ao relevo, à drenagem, ao tipo de solo, às características socioeconômicas e ecológicas, além das pendências administrativas com as quais permitem avaliar a capacidade de uso atual e potencial. Pode ainda servir para estabelecer uma classificação de terras para fins de realização de estudos diversificados. As informações de cada imóvel são utilizadas em sua caracterização no espaço e no tempo, estabelecendo relações de vizinhança (ERBA, 2005), ou ser produto de mapas temáticos obtidos pelo cruzamento de informações com imagens de satélites e aerofotogrametria (LOCH, 2005).

O conceito de Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) amplia o conhecimento do espaço urbano e rural, integrando as medições do espaço físico com as legislações que regem a ocupação e uso do solo, porém não mais restrita a identificação da parcela.

Para Kelm (1998), o CTM deve ser entendido como um sistema de registro de dados, da propriedade imobiliária, feito de forma geométrica e descritiva, constituindo-se, dessa forma, em veículo mais ágil e completo, que fornece parâmetros para modelo de planejamento, levando em conta a estruturação e a funcionalidade.

Do ponto de vista das finalidades mais imediatas, por exemplo, em nível municipal de gestão territorial, o CTM se refere ao planejamento físico, ao controle do uso do solo, à arrecadação municipal e à implantação dos serviços urbanos. O CTM está fundamentado em diversos mapas temáticos, que, quando relacionados entre si, são ferramentas ideais para o planejamento territorial (LOCH, 2005).

Do ponto de vista do interesse ambiental, o CTM, ao reunir e relacionar diversos cadastros temáticos entre si permite a geração de outros produtos, para além da caracterização da propriedade imobiliária. No tocante às UCs, a pertinência das informações é fundamental para o planejamento e a gestão ambiental, pois fornece elementos básicos de ocupação legal do imóvel (boa-fé ou má-fé), favorece na avaliação econômica das benfeitorias e das economias locais, e nos processos de desapropriações fundiárias, além, é claro, de monitorar, fiscalizar e controlar a área a ser protegida.

Na gestão pública em escala municipal, por exemplo, o cadastro é uma excelente ferramenta para a implantação de novas obras, como edificações, arruamentos, saneamento, drenagem, eletrificação, uso da terra, obras de contenção à erosão, vias de transporte de produtos e

acesso a meios produtivos, implantação de barragens, entre outros, o que possibilita ao Poder Público e ao gestor público o monitoramento mais eficaz, além de uma fiscalização e controles mais efetivos (LOCH, 1998).

3.2 Aspectos importantes do CTM

O Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) tem por objetivo guardar informações destinadas a orientar e a possibilitar tomadas de decisão da administração pública. Os dados são relativos aos imóveis urbanos e rurais, aos serviços e equipamentos urbanos, seus usuários, formas de tributação, entre outros interesses, tais como restrições legais e ambientais.

Segundo Silva e Vieira (1996), o CTM pressupõe três fases para a sua execução: **mapeamento cadastral, cadastramento e atualização**.

O **mapeamento cadastral** se constitui como o ponto de partida para a formulação de uma base cartográfica, por exemplo, a planta de um município. A planta-base da área urbana de um município, mesmo que disponível, já é um ponto de partida para a adequação da informação cadastral. Segundo Loch (2005, p. 75-77), o CTM, na fase de mapeamento das informações, deve ser composto por diferentes tipos de levantamentos, levando sempre em conta que existem diferenças entre o levantamento da informação do meio urbano e do rural. No urbano, o detalhamento das informações é muito maior, já que a ocupação da terra se dá com muito mais uso do que no rural. A planta cartográfica, nesse caso, é composta de diferentes tipos de mapas cadastrais, formando o **cadastramento**, que, segundo Loch (2005), seriam os cadastros de:

- Rede viária;
- Rede de drenagem;
- Imobiliário;
- Planialtimétrico;
- Tributário;
- Áreas verdes e de lazer;
- Serviços de infraestrutura: águas pluviais, água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica e telefonia; e
- Glebas.

O detalhamento da informação é muito importante nesse processo

inicial. Segundo Silva e Vieira (s.d.), uma proposta para o CTM de pequenas cidades municipais dá preferência ao uso de uma escala de levantamento de 1:5.000 ou 1:4.000.

Segundo Loch (2005, p.76), a escala ideal para a elaboração dos diferentes mapas seria 1:1.000, pois tais informações poderiam ser facilmente confrontadas com os Sistemas de Informações Geográficas (SIG). Em geral, nessa escala, estão situados os serviços de infraestrutura de uma cidade, enquanto os mapas fundiários são elaborados na escala 1:2.000 e na escala de 1:10.000 estão os mapas de rede viária, áreas verdes, entre outros. No entanto, a questão da escala não é tão preocupante, pois devido ao avanço das geotecnologias no detalhamento de informações no formato de “pixel¹⁰”, tais dimensões podem ser facilmente determinadas quanto ao uso de uma escala geográfica própria ao levantamento e a sua representação cartográfica.

Nas unidades de conservação, segundo Debetir e Orth (2007, p. 54-57), a eficácia da gestão ambiental das áreas protegidas está intimamente relacionada com a disponibilidade de informação acerca delas. A planta cadastral e o sistema de cadastro da UC são ferramentas importantes para o processo de gestão, inclusive de integração de ações de políticas ambientais. Nesse sentido, definir uma escala apropriada para a delimitação de uma UC é muito importante pelo grau de informação que se necessita tanto para a formulação de um cadastro específico à UC como para o planejamento territorial.

Já a **atualização cadastral**, segundo Silva e Vieira (1996), representa uma fase muito importante, pois, nessa fase, têm de ser mantidas as informações coletadas e, constantemente, de tempos em tempos, ser renovadas de forma precisa. Um dos benefícios diretos desse tipo de levantamento referente à planta cadastral e sua atualização tem relevante papel na formulação de uma planta cadastral sempre atualizada. Em geral, as plantas cadastrais têm um objetivo fiscal na coleta de tributação, no entanto, é por meio da atualização cadastral que as informações quanto à tributação podem ser corrigidas, buscando alcançar equidade social quanto à forma de tributação. As informações também podem ser usadas para definir formas de ocupação territorial, bem como proteger áreas naturais em zonas de riscos ou, ainda, auxiliar no sistema produtivo rural, com uso para a construção de rodovias,

¹⁰ Menor unidade de representação de uma imagem em um monitor. Cada pixel representa uma única cor e da combinação de cada um, é possível visualizar qualquer cor. Unidade de dimensão de imagem numa página Web e também o grau de resolução de uma imagem digitalizada. Dicionário de informática. Disponível em: <http://www.dicweb.com/pp.htm>. Acessado em 3.01.2010.

acessos, vias secundárias, além de outros benefícios de gestão pública.

A atualização cadastral cumpre papel importante devido ao fato de que a pressão das atividades produtivas humanas, bem como a dispersão espacial dessas atividades sobre o território, determina o grau de ação sobre o uso e a ocupação do solo, bem como dos recursos naturais ali disponíveis. A temporalidade da informação cadastral é muito importante para a gestão territorial, assim como para a gestão de gastos públicos, o ordenamento de serviços prioritários e a gestão de bens públicos e privados.

3.3 Cadastro técnico e as unidades de conservação

A menção ao cadastro técnico surgiu pela primeira vez, dentro do Ibama, em 1999, no *Guia do Chefe das Unidades de Conservação*. De lá para cá, e antes da criação do ICMBio, em 2007, essa é a única referência documental e institucional sobre o tema. As demais práticas cadastrais referentes ao tema ambiental ficaram a cargo do Incra, que é um dos grandes parceiros na política de terras, além de ser o órgão federal que mais capacidade técnica possui no trato do tema.

A maior dificuldade atual do Ibama, e esse fato não se restringe somente às instituições públicas da esfera federal, está em determinar claramente, de forma inequívoca, a posse pública das terras que devem ser desapropriadas para criar unidades de conservação.

Como essa cultura nunca existiu no órgão ambiental, a criação das UCs federais sempre esteve ligada a diferentes diretorias. Note-se que a divisão interna em estruturas diferenciadas dentro do Ibama, quanto à qualificação de responsabilidade do ato de criação de UC, depende de seu regimento interno – os parques nacionais, as reservas biológicas, as estações ecológicas e as áreas de proteção ambiental estavam a cargo da Diretoria de Ecossistemas (Direc), as reservas extrativistas ao Conselho Nacional de Populações Tradicionais (CNPT) e as florestas nacionais à Diretoria de Recursos Florestais (Diref).

As motivações que levaram à criação de uma UC, neste estudo, não se restringem à análise do conteúdo dos roteiros, mesmo por que, como roteiros, estes pressupõem uma lógica na dinâmica de criação, que, de certa forma, demonstra haver conexão entre o que se pretende e o que se quer executar. Como forma de dar destaque ao tema cadastro dentro dos roteiros existentes, citados a seguir, buscou-se identificar quais os mecanismos mais próximos ou que guardam relação íntima com o uso do cadastro técnico multifinalitário.

3.3.1 O cadastro técnico no Ibama

O cadastro técnico foi mencionado pela primeira vez dentro do Ibama, como registro documental no “Guia do Chefe”, elaborado pela Diretoria de Ecossistemas (Direc) em parceria com a Cooperação Técnica Alemã (GTZ), em 1999. O registro ao tema está contido no Anexo 12, “Orientações para regularização fundiária”, elaborado pelo consultor Manuel Egídio Santos Cardoso, em março de 1998.

Por ser um manual que serve de guia aos chefes de unidades de conservação¹¹, o referido consultor inseriu conceitos relativos à necessidade de tomar conhecimento dos problemas existentes no processo de regularização de UC, tomando por base as realidades existentes, à época, na Divisão de Criação (Dicri/Direc).

É importante ressaltar também a preocupação do autor quanto aos avanços dos técnicos da Dicri em buscar situações comuns à regularização fundiária das UCs, deixando claro que o tema não se esgotava apenas com as questões levantadas até aquela data. O objetivo de propor um cadastro dentro da instituição visava criar as bases de uma política de administração fundiária dentro do Ibama. A prerrogativa adotada pela consultoria era criar a base de uma filosofia de trabalho para o uso do cadastro técnico voltado para a regularização fundiária.

Entre as demandas mais comuns existem as questões relativas aos litígios, aos processos de transações imobiliárias entre o público e o particular que detinha a posse das áreas, as inserções de áreas de comércio, principalmente, antigas ou recentes em áreas de preservação, e finalmente aos ocupantes pequenos proprietários, posseiros ou mesmo nações indígenas que, em alguns casos, interfaceiam com as unidades de conservação.

Em função disso, propomos um modelo de questionário para o cadastro dos componentes dos imóveis que compõem cada unidade.

A noção de cadastro, apresentada acima, cumpria o objetivo de levantar informações legais das propriedades existentes no entorno. O foco, no entanto, são as unidades de conservação de proteção integral.

Como nota explicativa ao tema, o consultor esclarece:

¹¹ O guia está voltado para as unidades de conservação geridas pela Diretoria de Ecossistemas/Ibama.

O cadastro técnico, como **ferramenta de avaliação e planejamento, se resume num sistema de coleta de informações sobre uma área, região ou propriedade**. Essas informações podem ser apresentadas através de valores numéricos, gráficos, relatórios e mapas, dependendo da finalidade, do assunto que se queira estudar e do nível de detalhamento desejado.

Quanto à função universal do cadastro, ela se prende à **determinação dos limites da propriedade para o consequente registro imobiliário** (grifo nosso).

Como o objetivo era demonstrar a finalidade do uso do cadastro, podemos verificar que os dados levantados pelo questionário (ver anexo) constituem a base do sistema cadastral para identificar a posse e os seus registros.

Segundo o consultor, o cadastro seria complementado com a base dos dados coletados na entrevista para qualificar o levantamento da malha fundiária, com a identificação e a caracterização das propriedades e ocupações, ao mesmo tempo que deveriam ser verificadas, com a utilização de GPS, as coordenadas geográficas dos pontos (vértices ou perímetros) que permitem identificar e caracterizar o perímetro de cada propriedade, bem como as benfeitorias existentes.

A preocupação estava em criar uma filosofia de trabalho em torno da regularização fundiária, dentro do órgão ambiental, que não fosse imposta, mas que tivesse a perspectiva de influenciar sua existência, colocando à disposição elementos claros da necessidade de incorporar o cadastro de forma institucional.

Há princípios gerais que devem ser lembrados ao se elaborar uma estratégia de cadastro em áreas como as de responsabilidade do Ibama, espalhadas em um país continental como o nosso:

1. Toda e qualquer modificação deve ser implementada progressivamente e sempre que possível fundamentada na estrutura administrativa operacional existente;
2. A abordagem dos problemas deve requerer o mínimo de alterações na legislação, sobretudo das leis básicas;
3. Deve-se recorrer a procedimentos e tecnologia adequados;

Havia a crença de que o processo de criação de UC necessitava de um aprimoramento das informações, de tal forma que a formação dessa filosofia interna deveria corresponder a uma visão de longo prazo, não citada pelo autor, à necessidade de formação e capacitação técnica, capazes de operacionalizar o sistema cadastral, e de uma política administrativa ambiental e fundiária. E havia ainda a intenção de um espaço institucional para materializar um “projeto de cadastramento” numa estrutura funcional de poder de gestão administrativa dentro da política interna do órgão.

A preocupação da existência de um sistema cadastral dentro do órgão, na sua estrutura interna, correspondia às necessidades prementes identificadas pela falta ou o desconhecimento de que a simples incorporação dos bens ao patrimônio da União, sob o domínio público das terras que compõem a UC, deveria também operar no tempo e serem constantemente aprimoradas as informações temporárias, necessárias para assegurar o controle efetivo sobre o patrimônio, a partir do reconhecimento do direito público sobre as terras desapropriadas, indenizações e regularizações.

Além do cadastro com a finalidade de retratar as características da propriedade a ser adquirida, na dimensão física, com os seus atributos mais ou menos perene, paralelamente se fará também um **laudo de avaliação** das benfeitorias e eventuais ocorrências na dimensão da produção, ou seja, das culturas e criações que porventura estejam sendo exploradas na área.

O objetivo proposto acima deveria ter por base uma legislação capaz de referendar os termos propostos e, neste sentido, surge a Instrução Normativa nº 2, de 16 de outubro de 1998 (Apêndice 2), que faz menção ao processo de regularização fundiária, sem, contudo, inserir o tema cadastro dentro da estrutura institucional.

A IN cumpre com o desejo de resposta ao tema de regularização fundiária das UCs, proposto no “guia”, e explicita no seu art. 1º: “destina-se a estabelecer e uniformizar o procedimento administrativo acerca do processo de identificação, criação e regularização fundiária de unidades de conservação, de que trata o art. 225, parágrafo 1º, III, da Constituição Federal, e da Lei nº 6.938/81, alterada pela Lei nº 7.804/89.”

No entanto, a proposição de um cadastro técnico acaba sendo resumida a um simples “cadastro” demonstrativo das bases ambientais e

culturais (art. 2º, alínea c).

3.4 A inserção do CTM em UC

É fundamental que o uso do CTM em UC defina uma postura de inserção como instrumento capaz de oferecer uma proposta de gestão pública como instrumento de gestão territorial. Dessa forma, há duas reflexões importantes que, entre si, não são distintas, mas que estabelecem prioridades de uso e de dimensão espacial.

A **primeira** reflexão é sobre o CTM em UC voltado para a gestão da unidade direcionada, a princípio, exclusivamente, para a questão da regularização fundiária, em que a categoria de proteção integral demanda historicamente um esforço maior de uso. Nesse sentido, estabelecer a configuração geométrica das áreas existentes internamente ou daquelas que devem ser desapropriadas quando definidas as zonas de amortecimento, em seu entorno, nos dão uma dimensão espacial restrita aos limites da UC.

Porém, essa visão agrega outros produtos do CTM que podem estar associados às questões ecossistêmicas e ecológicas, como a definição de áreas por zoneamento (plano de manejo), a cobertura vegetal (cadastro florestal), a definição de limites (vizinhança), as áreas de risco, as áreas de recuperação ambiental (exploração de recursos naturais), as áreas de ocorrência de incêndios, entre outros.

A **segunda** reflexão é sobre o uso do CTM em uma dimensão espacial maior, em que as relações e correlações possíveis de interferência interna e no entorno da UC, independentemente da sua categoria, possam comprometer significativamente sua existência futura, ao longo dos anos, e que tem referência desde o ato da criação.

Nesse sentido, talvez, o CTM, mesmo ligado à UC, estaria mais para uma dimensão espacial, com a UC sendo um dos elementos a serem considerados na análise de estudo, para, assim, integrar o maior número de atores sociais envolvidos, em que a escala de esforço a ser empreendida obedeça a dimensões de interesses diversos de gestão territorial.

Para ambas as reflexões, no entanto, a diferença é a quantidade das informações a serem coletadas, que vão desde atributos naturais e físicos, a serem considerados, e que valores e índices serão atribuídos – se pensando numa escala de multiescolha de critérios em detrimento da escala objeto de análise quanto à representação cartográfica – para facilitar no uso das ferramentas de geotecnologias (imagens de satélite,

sensoriamente remoto, entre outros).

Dessa forma, o custo operacional do uso do CTM em UC, ou para a UC dentro de um planejamento regional, definirá também o grau de benefícios que poderão ser gerados tanto do ponto de vista do gestor público quanto dos demais atores envolvidos, o que, por si só, justifica a intenção de que a proteção ambiental é um fator de gestão territorial. Definir esse grau de atuação é definir a forma de planejar a existência da UC e qual CTM será apropriado para ambas as situações.

3.5 Cadastro de imóvel rural e cadastro da parcela rural

Há uma questão importante a ser definida quanto ao objetivo de uso do cadastro.

Em geral, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), ligado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é o órgão que faz o cadastramento das propriedades rurais no Brasil, bem como a sua certificação, apesar de ser o responsável por estabelecer um justo valor em processos de indenização por regularização fundiária às propriedades rurais que venham fazer parte da área de interesse da UC. O cadastro em uso pelo Incra tem grande relação também com alguns dos artigos legais existentes tanto no Código Florestal quanto na Lei do Snuc, que dizem respeito às áreas de preservação permanente, reservas legais e unidades de conservação.

Os dados contidos no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), do Incra, dizem respeito às questões legais de identificação da propriedade rural, tais como a inclusão e a alteração de dados de um imóvel rural – se é desmembramento ou aquisição de área total, se condomínio ou não, qual a forma de exploração, se é retificação de área, de dados pessoais ou outras alterações possíveis relacionadas ao imóvel rural. Os demais dados de produção rural são estatísticos, mas, no entanto, não são objeto de georreferenciamento das áreas que ocupam. Os dados se referem aos imóveis existentes e ao que é produzido em relação à área total da propriedade rural, fora as áreas não utilizadas para tal fim ou que tenham alguma restrição legal.

Já o conceito do cadastro da parcela em si surge primeiramente voltado para o cadastro urbano, mas pode ser aplicado ao cadastro rural, dependendo das finalidades, e, nesse sentido, o objetivo é conhecer as formas de ocupação da propriedade rural. Sendo assim, abrange toda a propriedade rural, não somente o imóvel rural. Esse tipo de cadastro não existe ainda dentro do Incra.

O cadastro da parcela rural inclui desde áreas destinadas às atividades do campo, além dos imóveis rurais, podendo incluir áreas de reserva permanente, reserva legal, cursos d'água, formações florestais ou vegetais, vias de acesso, postes e cercas, numa espécie de “raio-x” da propriedade rural.

É claro que esse tipo de CTM teria características de inclusão de outros cadastros temáticos, pois, no conjunto, seriam importantes para definir zonas de conservação, tanto dentro quanto fora da UC.

No caso específico de cadastro da parcela, independentemente das categorias previstas no Snuc, fazemos referência em especial às UCs na categoria de proteção integral, pois os problemas advindos de regularização fundiária são mais frequentes do que nas demais UCs. No entanto, para as de uso sustentável, tais como as áreas de proteção ambiental, que, em geral, incluem outras UCs em seu interior, ou pertencem a um ou mais municípios, tais levantamentos voltados para uma UC específica, como os planos diretores municipais, é importante ferramenta de gestão ambiental, pública, ampliada e compartilhada.

Em geral, num cadastro da parcela, para ambas as categorias são propiciados os aspectos positivos quanto à forma de vislumbrar questões ambientais futuras. A expansão urbana e rural junto a áreas de conservação pode oferecer certa preocupação futura e, em geral, os gestores públicos enfrentam as situações de conflito somente quando elas já estão instaladas. As informações obtidas são importantes também como levantamentos das potencialidades ambientais dentro de uma visão de incentivo à produção rural sustentável, ou, ainda, para o desenvolvimento de um zoneamento ecológico econômico, visando melhor aproveitamento do solo.

4 USO DO CTM EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

4.1 Potencialidade do CTM em unidades de conservação (UC)

Muitos autores e pesquisadores no tema de Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) destacam nos Congressos Brasileiros de Cadastro (Cobrac) a importância que o tema pode representar quanto ao seu uso em processos de gestão ambiental e territorial, bem como para áreas protegidas, situadas em zonas urbanas ou rurais, e para a formação de políticas públicas integradas.

O uso do CTM como ferramenta para a proteção ambiental tem grande utilidade em várias etapas de criação e de implantação de uma UC, desde o levantamento da área proposta, delimitação diante das questões socioambientais locais, regularização fundiária e integração do planejamento de desenvolvimento regional, implantação e delimitação de zoneamentos de uso variado, até uma visão mais detalhada do plano de manejo. Visto somente pela questão da regularização fundiária, que tem ocupado grande parte do processo de gestão administrativa de uma UC federal, o CTM pode também se apresentar como excelente ferramenta de uso.

O estabelecimento de um CTM com critérios claros relacionados ao grau de conservação e qualidade ambiental¹² da área a ser conservada pode contribuir para que a gestão da UC não fique restrita aos limites decretados, favorecendo processos de compensação ambiental das áreas produtivas de seu entorno com áreas de florestas naturais, conservadas, afora as áreas de proteção permanente e as reservas legais, que são exigidas em lei.

Muitos desses conflitos, historicamente, originados pela criação das primeiras unidades de conservação, foram gerados pela ausência ou ineficiência de políticas públicas ambientais, em que as relações socioambientais existentes localmente são consideradas pelo grau de importância para a conservação, além dos limites pressupostos da área a ser protegida. Nesse sentido, as questões relativas ao uso da terra, à relação com o conjunto das parcelas de terra entre si e a área ambiental geraram conflitos severos pelo choque de interesses de uso produtivo

12 O conceito de qualidade ambiental a que nos referimos tem por pressuposto as condições ambientais e ecológicas para a escolha da área propícia à conservação. Tais condições são relativas à diversidade biológica, integridade do bioma, vulnerabilidade, entre outras análises de cunho ambiental.

versus proteção ambiental. E não que isso não ocorra atualmente, mas a questão é bem mais complexa nas unidades de conservação de uso restrito, proteção integral ou, ainda, destas com superposição de áreas com presença de populações tradicionais.

O CTM, nesse sentido, poderá cumprir papel importante sob o enfoque da gestão territorial, se pensado dentro desse contexto, porém, com base em critérios claros e bem definidos, contrapondo às relações existentes entre áreas a serem protegidas por lei e áreas diversas, estarão fora dessa proteção, mas, direta ou indiretamente, serão envolvidas nos limites propostos. Para o CTM de uma UC, ou outra categoria, a identificação das áreas particulares e públicas existentes no seu entorno dão desde uma dimensão local até regional, possibilitando reforçar o interesse conservacionista da área, para além da importância que nela reside, favorecendo, inclusive, na gestão interior da UC.

A integração de outros cadastros da UC abre várias possibilidades de estudo e de investigação quanto ao cruzamento das informações quando direcionadas às possíveis pressões humanas sobre áreas de proteção ambiental. Possibilita, ainda, criar cenários futuros que deem visibilidade aos gestores públicos do grau de intervenção que tais pressões poderão ter direta ou indiretamente sobre a área a ser protegida.

Essa perspectiva abre oportunidade sistemática no processo de criação das UCs, já que as políticas em diferentes esferas do Poder Público podem contribuir para o desenvolvimento local à base de desenvolvimento sustentável. Há, contudo, uma importância vital de integração ao tema específico de conservação da natureza, que seria o de ampliar a visão ambiental para além da área proposta, inserindo assim outros mecanismos de ordenamento territorial, tais como a implantação do zoneamento econômico ecológico (ZEE), a formulação da Agenda 21 e do plano diretor (Estatuto da Cidade). Essa seria a visão socioambiental voltada à gestão territorial, em que as compreensões das questões sociais e ambientais se dariam num mesmo patamar consensual (algo ainda incomum às políticas públicas, nos dias atuais).

4.1.1 Limites e zoneamentos em UCs

A questão dos limites é importante porque é ali que se dá a identificação física das áreas e glebas, e onde se estabelece a existência geométrica e a finalidade de seu uso, ou seja, a identificação da forma geométrica da área, a espacialidade física sobre o território e, no conjunto com outras análises, uma dimensão com os demais espaços que

definem diversas zonas de uso e relação de limites.

Contrapor limites é uma função básica de um bom cadastro técnico, como dito anteriormente, além de identificar os direitos legais existentes e as restrições administrativas que aparecerem, além do uso da terra, ou mesmo do objeto de uso, tal como a extensão de um recurso hídrico ou a distribuição e formação dos diferentes espécimes florestais, entre outros aspectos relativos à identificação da área em si. É certo também que os dados a serem indicados devem ter índices que os identifiquem de forma clara, podendo ainda ser necessários à utilização de outros critérios de análise para diferentes finalidades.

A proposição de área para a criação de unidade de conservação deve pressupor a averiguação em campo das diferentes demandas de uso da terra, e a quem elas pertencem, além dos seus objetivos e restrições.

Para tanto, é necessário pensar num planejamento do uso do cadastro aliado a outras áreas técnicas, tais como a ecologia de paisagem, a geomorfologia e o uso de geotecnologias. Deve-se pressupor que haja um conjunto de ferramentas e instrumentos de análise que permitam garantir o grau de validade que as informações poderão ter.

Entre os pressupostos, Debetir e Orth (2006) levam em consideração alguns importantes para a gestão de unidades de conservação, tais como a identificação clara dos limites fundiários, a elaboração de um zoneamento adequado, inclusive plano de manejo, o uso e a ocupação real do solo, os tipos de vegetação etc. A precisão cartográfica a que as autoras mencionam se refere ao grau de informação a ser representada e, nesse sentido, o **levantamento**, sim, concorre com a expectativa da Lei de Georreferenciamento quanto ao grau de exatidão da informação em campo. Em conformidade com a Lei de Georreferenciamento, para fins cadastrais, e segundo as normas técnicas do Incra, o grau de precisão no levantamento é de 0,50 cm de erro.

A precisão do dado geográfico georreferenciado é importante para o gestor público no processo inicial de criação da UC, ao validar seus limites. Podemos considerar que as demandas de regularização fundiária acabam dando preferência a uma análise local dos limites diante de um universo espacial maior – no caso da UC dentro de uma escala regional. Mas é importante ressaltar que esse levantamento é um dos passos mais importantes no processo de criação de UC, para que, no futuro, o gestor público possa vincular claramente os limites a sua ação de gestão (pública) ambiental.

4.1.2 A UC enquanto instrumento de gestão territorial

A efetividade da UC diz respeito ao controle, à manutenção, à integridade e à representatividade dos limites e da área como um todo. Nesse sentido, a consulta prévia nos órgãos públicos prevista no roteiro de criação¹³, quanto à definição jurídica das propriedades envolvidas, é um dos passos fundamentais no processo de criação.

Em 1995, o MMA, por meio do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA), publicou o documento *Os Ecossistemas brasileiros e os macrovetores*¹⁴ de desenvolvimento: subsídios ao planejamento da gestão ambiental. O objetivo era relacionar as diferentes formas de pressão das atividades humanas sobre os recursos naturais dos ecossistemas brasileiros. Esse cruzamento dos macrovetores com os ecossistemas possibilitou a formação de cenários de gestão ambiental¹⁵.

As análises críticas dos autores apontaram fragilidade tanto das políticas públicas na gestão e proteção dos recursos naturais quanto do processo “caótico institucional dos poderes públicos nas diferentes esferas governamentais”. Apesar de haver a perspectiva de descentralização e desconcentração do Governo Federal, ambos têm significados distintos. A desconcentração seria, segundo o documento, com a finalidade de dotar os estados e os municípios de instâncias de Poder Público na administração e decisão na esfera de competência local. E a descentralização refere-se à delegação de competências, assim como previsto na Política Nacional de Meio Ambiente (1981) que, por meio do Sistema Nacional de Meio Ambiente, possibilita aos diversos poderes públicos dos entes federados promoverem, complementar e supletivamente, a proteção ambiental.

O documento enfatiza ainda que, apesar desse esforço governamental, nas políticas públicas em geral, que, paradoxalmente, é onde há maior pressão de crescimento e expansão, é onde há maior grau de debilidade quanto à delegação de competências e maior enfraquecimento das instituições públicas no processo de gestão

13 Ao roteiro de criação fazemos referência à IN-02/1998, único documento institucional proposto à época, pelo Ibama, enquanto este era o órgão responsável pela gestão das UCs federais.

14 Macrovetores: “campos de forças e faixas de fluxos que têm o poder simultaneamente de provocar deslocamentos e reestruturação no território nacional e alterar em larga escala o patrimonial *lato sensu* do País, aí incluídos os solos e as águas” (MMA, 1995, p. 6).

15 O conceito de gestão ambiental no documento é tido como um “conjunto de procedimentos que visam proteger a integridade dos meios físicos e bióticos, bem como dos grupos sociais que deles dependem” (MMA, 1995, p. 104).

ambiental. Nesse sentido, a correlação de forças políticas partidárias distantes do Poder Central – Governo Federal –, torna essa situação mais premente quanto ao poder de decisão e solução aos problemas ambientais.

Na mesma lógica do documento, a visão macro da realidade brasileira passou a constituir um forte fator decisório ao manter coerência ambiental quanto aos atributos naturais a serem conservados. Assim, o processo de criação de uma UC obedece a uma sequência de procedimentos que vão desde os estudos bióticos e abióticos aos estudos sócio, culturais e econômicos das populações humanas do entorno ou dentro da UC. Os dados cartográficos se referem à localização da área em si, entre outras características naturais relevantes da UC. A consulta sobre a malha fundiária se dará sobre cartórios de registro, devendo ser elaborado *a priori* um plano fundiário da área a ser decretada, mas que não constitui um sistema cadastral, apenas situa as propriedades ali existentes.

Na análise macro, essas questões tornar-se-iam relevantes se os demais macrovetores fossem considerados não somente para cenários futuros das políticas públicas no entorno da UC, mas para, justamente, criar políticas públicas que deem sentido às futuras pressões previstas para cada cenário.

A justificativa para proceder, enfatizando o interesse ambiental em termos territoriais, se deve ao fato histórico de que muitas UCs, anteriormente criadas, tiveram suas áreas, em seus decretos de criação, diminuídas por grupos de interesses diversos.

A importância dessa análise espacial, para além dos limites das UC e das suas confrontantes, no caso de unidade de categoria de proteção integral, e incluindo as demais, se deve ao “espalhamento” das diferentes propriedades, e as áreas que estas ocupam com relação à área a ser preservada.

4.1.3 Reserva legal e áreas de preservação permanente com uso do CTM

Em um sistema cadastral em uso para UC, há a necessidade de se fazer um **pré-cadastro** das informações necessárias a constituírem o CTM, se pensado unicamente para as propriedades rurais envolvidas com o processo de indenização das terras que pertencem à União, por ocasião da decretação da UC. Em grande parte, os dados referentes às propriedades rurais podem ser obtidos no SNCR (Incra) – apesar de

muitas informações serem restritas para o público –, outros podem e deveriam ser verificados e validados em campo, já que muitas reservas legais (RL) e áreas de preservação permanente (APP) se constituem em elementos importantes de função ambiental.

O rito comum das propriedades rurais em validar as áreas naturais sem uso produtivo e sob proteção ambiental deu origem ao Ato Declaratório Ambiental (ADA), cuja solicitação de isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) se faz mediante a solicitação ao órgão ambiental local, que encaminha ao Incra e à Receita Federal o pedido de isenção da área não produtiva.

Em geral, por serem declaratórios, há subestimação dos percentuais reais de conservação ambiental e da função social associados a propriedades rurais. Dessa forma, o levantamento de campo aliado aos demais cadastros existentes, e a veracidade dos fatos, daria um vislumbre mais significativo das áreas particulares.

Barreto, Brito, Hayashi e Pinto (2008), num estudo promovido pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), sob o título *Quem é dono da Amazônia? Uma análise do recadastramento de imóveis rurais*, demonstraram que o Ato Declaratório Ambiental tem sido, comprovadamente, na Região Norte do País, subestimado aos valores reais de desmatamento.

Nesse sentido, o cruzamento de informações entre o que há de fato e o que foi declarado é muito significativo¹⁶. No caso da região amazônica, a única maneira encontrada pelo legislador para preservar a posse de boa-fé foi o cancelamento dos títulos até a comprovação da posse por meio do recadastramento, mas isso não impede que o ato declaratório de isenção continue sendo omissivo.

O estudo também enfatiza que é necessário agir rapidamente para regularizar os posseiros de boa-fé, ou seja, aqueles que cumprem com as regras ambientais e sociais, e que “é preciso se certificar de que a posse não está sobreposta a interesses públicos (conservação, gestão de florestas públicas) e outros direitos com mais prioridade, como o das populações tradicionais e indígenas” (BARRETO, 2008).

16 O Governo Federal editou um conjunto de atos legais (leis, decretos, medidas provisórias, instruções normativas) que visaram descentralizar atos de regulação do recolhimento do ITR aos municípios, com termos firmados com a Receita Federal. O destaque vai desde o repasse de obrigações de fiscalização a lançamento de créditos tributários e cobrança do ITR. Além disso, criou e normalizou um Comitê Gestor do Imposto Territorial Rural (CGITR), com assento no Ministério do Meio Ambiente. Disponível em “<http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/LegisAssunto/itr.htm#Leis>”, acessado em 15.06.09.

Assim, um aspecto importante para a UC, do ponto de vista do uso do cadastro, e para a planta cadastral, está na identificação das reservas legais e áreas de proteção permanente pertencentes a cada propriedade envolvida, bem como a distribuição física natural, qualificando-as como objetos territoriais legais e, nesse sentido, se for o caso, georreferenciando-as. Tal levantamento favorecerá uma real delimitação da área, impregnando “desenvolvimento sustentável” e “proteção à biodiversidade” às práticas agrícolas em torno da UC, configurando um novo sentido ao limite da área a ser protegida. É o que Benatti (2005, p.113) chama de **posse agroecológica**, ou seja, “a somatória dos espaços familiares e das áreas de uso comum da terra”. Para tanto, torna-se necessário também identificar a distribuição de áreas de cultivo e de áreas a serem protegidas, dentro da propriedade rural e de seus limites naturais e/ou construídos, com os limites da área a ser pretendida como UC.

4.1.4 Regularização fundiária

O grande dilema da questão da regularização fundiária de propriedades particulares e públicas reside sobre o **sistema de registro da posse**. Tanto para as zonas urbanas quanto para as rurais, o déficit e a qualidade da informação adequada à definição de posse são um grande entrave a todo o sistema de regularização fundiária.

Na realidade, o sistema fundiário governamental vem se ajustando gradualmente às diversas demandas que se apresentam e a questão ambiental é, atualmente, uma delas. Um dos grandes problemas da qualidade e da veracidade da informação está no **sistema registral**, pois é o que mais demanda esforço por parte das instituições públicas ambientais, já que no caso de desapropriação para objetivo social – bem público – encontrará um universo em verdadeiro caos de informações.

A importância do cadastro, tal como pensado à época pelo Ibama, para a UC, se remete somente ao levantamento da cadeia dominial, ou seja, a quem pertence e quais os títulos e registros legais que lhe conferem a posse positiva, ou seja, a que não tem dúvidas quanto ao direito de posse. Na visão proposta para o Cadastro 2014, incide sobre a propriedade imobiliária todas as formas de atos legais previstos nas legislações. A princípio, o CTM atuará sobre aquelas propriedades em que no total ou em partes significativas serão objeto de desapropriação. A tendência, aos poucos, seria incorporar outros dados mais significativos à área decretada, como vias de acesso, importância das

microbacias, áreas de exploração mineral, escoamento de produção rural, mineral e industrial (presença de empreendimentos de grande porte, entre outros) que, direta ou indiretamente, afetam a área a ser protegida.

O cadastro de terras em uma UC confere interesse maior quanto a sua definição legal e jurídica da posse da terra, que, no caso de unidades de proteção integral, passam a ser de domínio público tanto por esse motivo quanto pelo fato de ele for pensado como um cadastro da parcela em si e não somente da propriedade rural.

O gestor público, ao gerir uma UC, tem que ter, obrigatoriamente, o controle – fiscalização e monitoramento dos limites – da UC, cuja responsabilidade administrativa lhe pertence. Um CTM estruturado na gestão territorial permite ao Poder Público manter um processo transparente de regularização fundiária por um longo período de tempo, mesmo na ausência de recursos financeiros para processos indenizatórios, o que gera, assim, economia administrativa ao evitar que abusos sejam cometidos, como o pagamento duplo pela mesma propriedade, o pagamento por benfeitorias que foram acrescentadas ao longo do tempo, a partilha de propriedade, a redefinição do uso de propriedade rural ou residencial, entre outros.

Por um lado, isso confere ao proprietário a segurança de que haverá indenização dentro dos valores de mercado e, por outro, protege o gestor público e a União de outros custos.

As questões relativas ao direito de posse legal da terra é tarefa do Incra/MDA, que procede desde o registro até a legalização da posse que, em caso de desapropriação, envolve a qualificação da propriedade produtiva, as benfeitorias envolvidas na base de cálculo da indenização, além das áreas da propriedade em si, que são objeto de desapropriação.

A grande dificuldade, inclusive, apontada pela consultoria contratada para a elaboração do documento que consta no Guia do Chefe (IBAMA, 1999) – voltado ao tema da regularização fundiária – estaria na falta de uma filosofia cadastral e de recursos humanos capacitados para tal fim. Em parceria com instituições, como o Incra, e com universidades voltadas para o tema cadastral, a falta de uma filosofia interna, orgânica, estruturada e funcional, seria um dos requisitos fundamentais para o controle ambiental de gestão territorial das UCs.

4.1.5 Diagnósticos temporais

Na implantação de um sistema cadastral, a possibilidade da gestão de dados e de informações obtidas durante certo período de tempo, sempre que necessário, oferece uma nova análise das circunstâncias e dos contextos que a UC vem passando ao longo de sua existência.

Inicialmente, a implantação de um sistema cadastral é custosa e representa investimentos grandes, porém a prática administrativa usada por alguns municípios na formulação de planta de valores genéricos dos bens imóveis, em zona urbana, tem demonstrado que esses custos tendem a baixar quando são do interesse de quem possui o bem imóvel mantê-lo legalmente registrado, e que podem ser revertidos a favor do custeio dessa informação cadastral.

No caso do **meio ambiente**, a informação sobre o bem imóvel quanto a sua função ambiental e social também pode ser uma forma de atribuir valor de custeio ao CTM da UC, da mesma forma que a visão da **posse agroecológica** (BENATTI, 2005, p.113) possibilita certificar e valorar os produtos gerados e propriedades que estão inseridas ou não em seu entorno.

No caso do município, a valoração dos imóveis existentes também aponta outro viés que é o imposto real a ser pago. No caso ambiental, a certificação de produtos “verdes” vai além da garantia das funções sociais e ambientais e dos controles de registro de terras. É um leque de serviços que podem contribuir tanto para qualificar produtos e propriedades quanto outras formas de contribuição financeira a essas propriedades (Imposto sobre Circulação de Mercadoria Verde).

Para as unidades de conservação de uso sustentável, principalmente para as de proteção ambiental (APA), a importância cadastral se reveste da necessidade de entender a dinâmica interna da ocupação e do uso do solo. Para aquelas que abrangem mais de um município, a situação é diferente¹⁷ pois abrange um conjunto de políticas públicas diversas e, se for o caso, propicia, com o tempo, a promoção de outros instrumentos de gestão territorial, tais como o ZEE e a Agenda 21 local, ou de outras unidades de conservação.

Para as unidades de proteção integral, principalmente os parques nacionais, que preveem a sistemática de audiências públicas no ato de

17 Ao contrário das APAs, outras unidades de uso sustentável como as florestas nacionais (Flona), as reservas extrativistas (Resex) e as reservas de desenvolvimento sustentável (RDS) têm suas áreas definidas como **fechadas**. No caso de Resex e de RDS, existe um contrato social específico com a população local para a exploração dos recursos naturais. Todas, no entanto, podem também prescindir de um CTM para suas unidades e buscar integrá-las às políticas de desenvolvimento regional previstas para a região a que estão inseridas.

criação, o desenvolvimento de um CTM, que se pressupõe participativo e envolve diretamente o engajamento dos proprietários locais, pode agregar benefícios à UC antes do processo de decretação, ou seja, agregar a área de proteção integral a outros **espaços territoriais especialmente protegidos**, tais como UCs municipais e estaduais, monumentos históricos, áreas de preservação permanente, entre outras. O CTM da UC pode beneficiar e consolidar uma forma eficaz de estabelecer normas legais de uso dos recursos, bem como facilitar a definição de limites naturais preexistentes.

Dentro da análise de temporalidade, tais levantamentos de informações podem servir para promover estudo e pesquisa profunda, e contrapor áreas que sofreram ou não com a presença de atividades humanas, sustentáveis ou não, ao mesmo tempo que articula modelos de desenvolvimento econômico mais condizentes com a realidade local, em que a UC passa a ser o centro das atenções ou a razão promotora dessas intenções.

4.2 CTM/UC e o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC)¹⁸

A existência de um CTM para uma UC difere em muito do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), previsto na Lei do Snuc e instituído pelo MMA. O CNUC é um cadastro nacional e o acesso aos dados é feito pela rede de computadores (internet) e contém informações das UCs pertencentes aos três níveis de governo: União, estados e municípios. Os dados referentes às UCs são sobre as características físicas, biológicas, sociais e de gestão de cada uma delas.

A diferença entre ambos está na finalidade, mas no futuro pode ser um somatório das questões previstas no Snuc e no cadastro nacional.

Se regido tão somente pelo art. 51 da Lei do Snuc, que pressupõe a necessidade de avaliação temporal em vista de demanda do Congresso Nacional sobre a situação das unidades de conservação federais, o CNUC teria de, necessariamente, conter um cadastro à parte, de cada UC, com dados claros e atualizados das demandas fundiárias, do quantitativo de propriedades a serem indenizadas, dos valores totais de custo e de área, com projeções numéricas, ou seja, um histórico atualizado dos problemas reais que regem cada UC, mesmo que

¹⁸ Para maiores informações, pode-se consultar o endereço eletrônico <http://www.mma.gov.br/cadastro_uc>.

codificados em nomenclaturas-chave para, assim, espelhar a realidade prevista no artigo. Os dados a serem fornecidos devem conter também os custos referentes à manutenção de limites, sua localização em campo (levantamento dos pontos georreferenciados e dos marcos geodésicos, mapa-base, entre outros), bem como sua representação diante dos conflitos e das potencialidades ambientais, econômicas, sociais, entre outras, que justifiquem a manutenção da UC e sua importância ambiental para o País.

Tomando como base um CTM para cada UC, haveria clareza na questão da informação precisa e no tocante à temporalidade, esta deveria ser pensada de forma planejada, também para cada uma delas, já que as constantes mudanças e pressões existentes localmente operam de forma mais significativa para umas do que para outras.

O CNUC, conforme o art. 50 da Lei do Snuc, produz apenas dados gerais e administrativos, razão pela qual um CTM torna-se necessário de existir, mesmo por simples demanda do Congresso Nacional, com a justificativa de manter as unidades de conservação federais.

4.3 Principais vantagens do CTM em UC

Do ponto de vista deste projeto de pesquisa, as vantagens de uso do CTM para UCs são muitas, mesmo que atendam somente às demandas de regularização fundiária. Pode ser também funcional para o desenvolvimento de planos de manejo e para projetos e desenvolvimento de ações integradas com as populações locais. No entanto, há a necessidade premente de haver maior interlocução entre os órgãos públicos gestores em suas competências legais e não somente em políticas públicas ambientais.

CTM	UC
Identificação das posses. Georreferenciamento da propriedade, imóvel, benfeitorias.	Posse da terra com objetivo de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável. Definição clara de limites e questões legais (Cadastro 2014).
Legitimidade das posses junto ao Registro de Imóveis, com a presunção absoluta de domínio. (Cartório de Registro de Imóveis).	Levantamento em campo dos limites a serem decretados: clareza e transparência pública nos processos de audiência pública (IBAMA, GUIA DO CHEFE, 1999).
Posição da propriedade em	Gestão territorial participativa. Gestão de UC: limites, controle

<p>relação à UC. Marcos geodésicos.</p>	<p>(monitoramento) e fiscalização (DEBERTI e ORTH, 2007). Incorporar a UC dentro do planejamento regional. Valoração da propriedade ou imóvel localizado dentro ou no entorno da UC quanto a sua categoria de manejo (integral ou sustentável).</p>
<p>Cadastros temáticos: rede viária, recursos hídricos, formações florestais, relevo, toponímias, glebas e parcelas, entre outros, necessários à identificação da UC.</p>	<p>Identificação de áreas potenciais de elaboração e realização de projetos compartilhados dentro e fora da UC. Desenvolvimento de comitês específicos ou grupos de trabalho na busca de soluções sobre o uso dos recursos naturais. Melhoria na gestão de serviços públicos e privados, visando minimizar impactos das infraestruturas locais sobre o entorno ou dentro da UC. Promoção de alternativas sustentáveis voltadas para pequenas propriedades rurais com enfoque na posse agroecológica (BENATTI, 2005). Identificação de áreas produtivas e estilos de produção e desenvolvimento econômico local. Identificação de áreas naturais e com prioridades diferenciadas de manejo e de conservação em zonas urbanas e rurais. Identificação de áreas e atividades que exerce influência sobre a UC ou merecem dispor de algum tipo de proteção especial. Limites e zoneamento: definindo perímetros legais, plano de manejo e zonas de amortecimento. Desenvolvimento de projetos e ações de educação ambiental voltadas para as comunidades locais existentes na UC. Desconcentração de políticas públicas ambientais (BRASIL, 1995) e o fortalecimento de políticas locais – Programa Municipal de Meio Ambiente (LITTLE, 2003). Viabilização de projetos de infraestrutura básica às populações existentes dentro e fora da UC, exemplo: melhor traçado das vias de escoamento de produção (LOCH, 2005) e ações prioritárias do mercado e dos</p>

	investimentos públicos: certificação de produtos sustentáveis (BENATTI, 2005; BRASIL, 2004).
Cadastro do Imóvel Rural (Incra)	<p>Identificação das propriedades e dos proprietários rurais quanto à legitimidade de posse das terras. Cadeia dominial.</p> <p>Transparência de gestão pública gestora quanto aos processos de indenização fundiária e garantia de indenização justa; atribuição legal ao Incra para valoração (BRASIL, 2007 e 2007a).</p>
Cadastro da Parcela Rural	<p>Identificar o grau de conservação de APP e RL e justa isenção de tributos legais, segundo o ADA (BRASIL, 2006).</p> <p>Priorizar o ordenamento territorial: favorecer a elaboração de zoneamentos ecológicos econômicos ou zoneamentos agroecológicos voltados para diferentes cadeias produtivas.</p> <p>Aclarar limites e sobreposições de áreas de diferentes interesses de uso e de conservação entre si.</p> <p>Estimular práticas de desenvolvimento produtivo sustentável, bem como outras formas de produção local, visando à melhoria das relações entre conservação e uso dos recursos naturais.</p> <p>Favorecer a definição clara e inequívoca dos limites no processo de levantamento em campo. Inclusão ou retirada de áreas dos limites propostos. Minimizar futuros conflitos.</p> <p>Estimular o envolvimento do órgão gestor público: descentralização e desconcentração das políticas públicas ambientais quanto à criação de áreas para a conservação (BRASIL, 1995).</p> <p>Estimular o desenvolvimento de um Sistema de Informações Ambientais, integrado entre as diferentes instituições parceiras, sobre questões relativas às propriedades e atribuições legais existentes dentro e fora da UC.</p>

Quadro 3: Potencialidades do CTM para UCs.

5 CONCLUSÃO

Existem poucas experiências com o uso do cadastro em unidades de conservação. A mais conhecida é a da Esec de Carijós, em Florianópolis, Santa Catarina, que permitiu estabelecer uma correlação entre a ocupação urbana em expansão e a definição de uma zona de amortecimento no entorno. Se eficaz e efetiva, ou existente em prática, esse é um questionamento a ser observado em outra ocasião.

Historicamente, no Ibama, houve a proposta, mesmo que documental, de uso do cadastro técnico voltado para as UCs e a sua legitimidade se deu por meio de uma instrução normativa voltada para a questão da regularização fundiária, que é ainda um dos grandes empecilhos para a efetividade das unidades de conservação de proteção integral – parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas.

Atualmente, não se pode fazer referência desse tema dentro do ICMbio, pois não existe pesquisa voltada para esse tipo de análise, seu uso e prática na nova instituição gestora das UCs no Brasil. Primeiro por que este projeto surgiu no início de 2007, ano em que as UCs pertenciam ao Ibama, e só no final de 2007 foi criado o ICMbio. Com a criação, surgiu uma proposta de reedição da instrução normativa sob a forma de portaria ministerial, mas devido ao surgimento extemporâneo da nova entidade, o assunto ficou à parte da agenda da estruturação administrativa. Não é possível saber se o tema cadastro está ausente ou não na atual estrutura organizacional.

Sendo assim, à exceção da Esec de Carijós, há um completo vazio da temática pelas experiências direcionadas a partir das UCs, como o caso da referida Esec. No entanto, isso já era previsto, pois o tema em si, como mencionado na justificativa deste projeto, é de difícil abordagem por não haver referências do uso do cadastro em UC, ainda mais se estiver incluído o CTM.

As potencialidades existem e são muitas, e não se restringem somente a uma visão exclusiva sobre o perímetro da UC. Se, por um lado, é o objeto direto de sua intencionalidade, por outro favorece uma compreensão maior se a escala de análise considerar a UC com outros atributos, aumentando a escala de visão sobre a área em estudo e indo além dos limites da área em si.

O principal destaque que se faz neste projeto de pesquisa é para a necessidade de não somente situar os limites das propriedades confrontantes existentes dentro e fora da UC, mas possibilitar que num cadastro da parcela da propriedade rural ou urbana, que está em

proximidade com a UC, possam ser levantadas informações pertinentes quanto às possíveis relações existentes entre as diversas formas de ocupação do uso do solo e os possíveis reflexos sobre a UC, sempre dentro do interesse público, coletivo e de conservação da natureza.

Espera-se, contudo, que este trabalho contribua para que haja muitos outros sobre este assunto e que em algum momento o CTM possa ser instrumento em alguma UC já criada ou a ser criada. Nas já existentes, o seu uso para a elaboração do plano de manejo ou para processos de regularização fundiária responderia em grande parte as demandas de gestão pública do bem coletivo.

REFERÊNCIAS

AYALA, PATRYCK DE A., LEITE, JOSÉ R. M. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2ª ed. revisada, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BERLONE, LEONOR F.; MELLO, NELI A. Perspectivas do ordenamento territorial no Brasil: dever constitucional ou apropriação política? In: STEINBERGER, MARÍLIA (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006, p. 125-150.

BRASIL. **Os ecossistemas brasileiros e os macrovetores de desenvolvimento: subsídios ao planejamento da gestão ambiental**. Brasília: MMA, 1995.

_____. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – Snuc. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. 5ª ed. aumentada. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

_____. Política Nacional de Biodiversidade: **Encontro Nacional sobre Agrobiodiversidade e Diversidade Cultural**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**/editado por Antônio de Paulo. 18ª ed. – Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

_____. A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira. **Série Estudos**, vol. 8. Brasília: Ipam: MMA, 2006.

_____. **Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

_____. **Manual de regularização fundiária plena**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007a.

BRITO, MARIA C. W. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume, 2000.

COELHO, MARIA CÉLIA N., CUNHA, LUÍS HENRIQUE. – Política

e gestão ambiental. Capítulo 2. In: CUNHA, SANDRA B., GUERRA, ANTÔNIO J. T. (orgs.). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2007, p. 43-79.

DEBETIR, EMILIANA E ORTH, DORA (orgs.). **Unidades de Conservação: gestão e conflitos**. Florianópolis: Insular, 2007.

ERBA, DIOGO A. (org.). **Cadastro multifinalitário como instrumento da política fiscal e urbana**. Rio de Janeiro, Ministério das Cidades, Lincoln Institute of Land Policy, UFRJ, IPPUR, 2005.

FIGUEREDO, GUILHERME J. P. DE, LEUZINGER, MÁRCIO D. Desapropriações ambientais na Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, ANTONIO HERMAM (org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 465-489.

IBAMA. Manual de Apoio ao Gerenciamento de Unidades de Conservação Federais: **Guia do Chefe**. Brasília: Ibama/GTZ, 1999, vol. 1-3.

LITTLE, PAUL E. (org.). **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Petrópolis, Brasília, IIEb, 2003.

LOCH, CARLOS. Modernização do poder público municipal (1998) do **Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário – Cobrac 2004**, UFSC, Florianópolis, 10 a 14 de outubro 2004, CD-ROM.

_____. Cadastro técnico multifinalitário: instrumento de política fiscal e urbana. In: ERBA, DIEGO A. (org.). **Cadastro multifinalitário como instrumento da política fiscal e urbana**. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades: Lincoln Institute of Land Policy: UFRJ: IPPUR, 2005.

MILARÉ, ÉDIS. **Direito do meio ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**, 5ª ed. ref., atualizada, ampliada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2005.

SANTOS, MILTON. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**, 2ª ed., São Paulo: Editora Hucitec, 1997.

Apêndice 1: Quantidade de UC Federais por Categoria (década e ano).

Unidades de Proteção Integral	Total UC	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ESEC	31						20	1		6	1			2	1			
PARNA	64	3		3	8	6	14	9	1	2	5		1	4	5		2	
M.N.	2										1							1
REBIO	29					3	16	4			1	1		2	2			
REVIS	5						1				1				1	2		
APA	31						13	12	1	1	2				1		1	
ARIE	17						13	4										
FLONA	65	1	1		11	1	14	11		9	4	2	3	3	4	1	1	
RDS	1													1				
RESEX	59							13	4	6	7		4	9	8	2	3	3
TOTAL	304	3	1	3	19	10	91	54	6	25	22	3	8	21	22	5	7	4
Antes da Lei do SNUC = 181										Depois da Lei do SNUC = 123								

Unidades de Proteção Integral: ESEC = Estação Ecológica; PARNA = Parque Nacional; REBIO = Reserva Biológica; REVIS = Refúgio de Vida Silvestre; MN = Monumento Natural

Unidades de Uso Sustentável: APA = Área de Proteção Ambiental; RESEX = Reserva Extrativista; ARIE = Área de Relevante Interesse Ecológico; FLONA = Floresta Nacional; RDS = Reserva do Desenvolvimento Sustentável; (as RPPN; Reservas Particulares do Patrimônio Natural pertencem a categoria, mas não são instituídas diretamente pela União).

Os dados foram coletados a partir das informações disponibilizadas pelo ICMBIO

<http://www.ICMBIO.gov.br/ChicoMendes/Download/dados_uc_federal.pdf> e reorganizados quanto a quantidade por períodos: décadas até antes da Lei do SNUC, em 2000; e posteriormente por anos até 200

Apêndice 2 - Instrução Normativa 02/1998 – IBAMA***INSTRUÇÃO NORMATIVA N.º02, de 16 de outubro de 1998.***

O Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei N.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, pelo art. 24 do Anexo I ao Decreto N.º 78, de 05 de abril de 1991 e pelos incisos II e XIV do art. 83, Capítulo IV do Regimento Interno aprovado pela Portaria N.º 445, de 16 de agosto de 1989, do Ministério do Interior, e, considerando a necessidade de uniformizar os critérios e procedimentos administrativos para identificação de área, instrução de processo na criação de Unidades de Conservação e regularização fundiária, resolve:

Art. 1º- A presente Instrução Normativa destina-se a 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, parágrafo 1º - III, da Constituição Federal e Lei N.º 6.938/81, alterada pela Lei N.º 7.804/89.

I – DA IDENTIFICAÇÃO FUNDIÁRIA DAS ÁREAS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Art. 2º - A identificação e análise dos fatores socioeconômico e fundiário das áreas que compõem as Unidades de Conservação a serem criadas ou já protegidas compreendem:

- a) Busca documental. Diagnóstico da situação fundiária; manifestação expressa dos órgãos fundiários estaduais e federal que tenham envolvimento ou jurisdição sobre a área, como da Secretaria de Patrimônio da União – SPU, quando as delimitações da área incluírem patrimônio da União; da Secretaria dos Assuntos Estratégicos – SAE, quando a área for de interesse da segurança nacional dos Ministérios do Exército e Marinha, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, sobre a existência de concessões de uso, licenças de ocupação, projetos de assentamentos e titularidade do Poder Público, da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, quando houver a sobreposição com áreas indígenas, e Municipais, quando couber;
- b) Levantamento nos Cartórios de Registro de Imóveis, em busca de matrículas de imóveis dentro das terras que

- compõem as Unidades de Conservação;
- c) Estudos da área técnica responsável, principalmente a história da área e cadastros onde serão apresentados demonstrativos das bases ambientais e culturais;
 - d) Diagnóstico da situação fundiária da área;
 - e) Laudo biológico da área;
 - f) Levantamento socioeconômico;
 - g) Dados planimétricos e georreferenciados (mapas de situação da área, localização e recursos naturais existentes e, Memorial Descritivo do perímetro da área a ser declarada de utilidade pública ou de interesse social e ecológico); e,
 - h) Registros fotográficos.

II – DA CRIAÇÃO

Art. 3º - As proposições do ato declaratório para criação de Unidades de Conservação serão instruídas com todos os documentos e peças técnicas especificadas no artigo 2º e suas alíneas, sujeitos ao regime especial de uso, ocupação de seus ecossistemas e recursos ambientais.

Art. 4º - Para a criação de Reservas Extrativistas, deverão ser observados, preliminarmente, os seguintes procedimentos:

- a) O processo deverá dar início com a solicitação dos moradores ou entidades que os representam, onde poderá ser juntada manifestação de apoio de autoridades locais;
- b) Após processada a solicitação dos moradores, o IBAMA/CNPT tem como responsabilidade analisar a proposta; se procedente, adotará as providências constantes no artigo 2º.

Art. 5º - Após colhidas todas essas informações, a Área Técnica responsável encaminhará o processo à PROGE com um relatório, circunstanciado, justificando os objetivos da proposta e a importância da área, do ponto de vista ambiental e, se possível, quantificando o custo da indenização das desapropriações, se houverem e, juntar as seguintes minutas:

- a) Justificativa da proposição (Decreto N.º 1.937 de 21 de junho de 1996);
- b) Ofício de encaminhamento ao MMA;
- c) Aviso e exposição de motivos;
- d) Proposta de Decreto; e,
- e) Planta da área a ser declarada de utilidade pública ou de interesse social.

III – DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Art. 7º - Se dentro do perímetro da área da Unidade de Conservação houver indícios de terras de propriedades particulares que ensejem futuras desapropriações, deverão ser tomadas as seguintes providências:

- a) Levantamento nos Cartórios de Registro de Imóveis, da cadeia sucessória e situação dominial do imóvel, nos termos do art. 530 do Código Civil, com Certidões atualizadas de inteiro teor, para checagem dos títulos, verificando-se a consistência dos mesmos através da análise de suas cadeias sucessórias;
- b) Apuração das ocupações de boa-fé;
- c) Levantamento dos tipos de exploração econômica;
- d) Planta da situação individual de cada imóvel e memorial descritivo da área a ser desapropriada, no qual constará o perímetro e limites físicos dos imóveis registrados, com vistas a corrigir possíveis e/ou eventuais imóveis sobrepostos;
- e) Apuração dos valores das benfeitorias, bem como das culturas, criações e florestas plantadas nelas existentes;
- f) Consultar a Secretaria da Receita Federal – SRF, para que informe o valor do imóvel rural particular, declarado pelo contribuinte, correspondente ao Valor da Terra Nua (VTN). Esse valor refletirá a auto-avaliação da terra nua a preço de mercado, observado o disposto na Lei N.º 9.393, de 19 de dezembro de 1996.

Art. 8º - Após colhidos os documentos mencionados no artigo anterior, o processo será encaminhado à PROGE para parecer jurídico conclusivo sobre os aspectos dominiais e possessórios, relativos à legalidade; e proceder à desapropriação dos imóveis com vistas à efetivação da criação da Unidade.

Art. 9º - Essa Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 10º - Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Portaria IBAMA 51-N de 11 de maio de 1994.

EDUARDO DE SOUZA MARTINS
Presidente do IBAMA