

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

Land Regularization in Brazilian Conservation Units: the case of Desengano State Park, RJ, Brazil

Karla Aguiar Kury*

Resumo

Com a criação de Unidades de Conservação que exigem posse e domínio público de suas terras, para se protegerem os espaços naturais, surge um problema: a necessidade de regularização fundiária. Este trabalho realizou uma análise documental e legislativa dos procedimentos relativos à questão, e produziu dados primários por meio de entrevistas, objetivando avaliar os procedimentos do referido processo no estado do Rio de Janeiro e o posicionamento dos gestores públicos, para que, no âmbito do Parque Estadual do Desengano(PED)/RJ, fosse possível identificar a situação atual da regularização fundiária, apontar os principais problemas que a inviabilizam e esboçar sugestões.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Unidade de Conservação. Parque Estadual do Desengano.

Abstract

In order to protect natural areas, creation of Integral Protection Conservation Units in Brazil requires public domain and state possession of land, leading to land regularization conflicts with previous owners. This work proceeded documental and legal analysis of such procedures, as well as produced primary data based on interviews, regarding to depict the land regularization problems and needs of Desengano State Park, to evaluate public managers' position, and to suggest alternatives to conflict mediation or even solving.

Key words: Land regularization. Conservation Units. Desengano State Park.

Introdução

Com as Conferências Internacionais sobre o meio ambiente, deu-se o alerta em relação à importância de se manterem áreas protegidas capazes de preservar a biodiversidade e a produção de serviços ecossistêmicos. Dessa forma, o Brasil, em

* Mestre em Engenharia Ambiental pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, IF Fluminense, Brasil. Graduada em Direito e Especialista em Direito Ambiental com ênfase em petróleo pela Universidade Cândido Mendes, UCAM, Brasil. Atualmente é advogada colaboradora - Ordem dos Advogados do Brasil.

1937, criou o seu primeiro Parque Nacional (PARNA), de Itatiaia. De lá para cá diversas Unidades de Conservação (UCs) foram instituídas, cada qual com um nível de proteção ambiental e de restrição do uso humano.

A categoria “Parques” é uma das mais restritivas de todo o atual sistema vigente e, em seu conceito, estabelece a necessidade de que todas as terras integrantes dessa UC sejam pertencentes ao Poder Público. Nesse momento, o país se depara com um grande problema, que consiste em regularizar a situação fundiária de toda a área de um parque, ou seja, identificar o domínio de todos os imóveis e transferir sua titularidade para o ente federativo competente. Atualmente no Brasil, quase todas as UCs dessa categoria apresentam esse problema, até mesmo o PARNA de Itatiaia (ROCHA, 2002a).

A regularização fundiária é de vital importância para as justiças ambiental e social, visto que prioriza a proteção da natureza sem ignorar o direito de propriedade do particular, que, necessariamente, tem que receber uma contraprestação justa que, em tese, o possibilite reconstruir sua vida em outro lugar.

Localizado no estado do Rio de Janeiro, o Parque Estadual do Desengano – PED, tem sua gênese e sua conservação tensionadas pela questão fundiária, e apresenta, nos seus quase 40 anos de existência, um histórico de inúmeras tentativas interrompidas e inacabadas para a resolução dessa tensão.

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

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

Métodos

Inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico e legislativo, que fundamentasse a estruturação do pensamento, entendimento e posicionamento sobre o tema da regularização fundiária em UCs e, especificamente, o estudo de caso sobre o Parque Estadual do Desengano. Em seguida, fez-se uma pesquisa documental e processual nos arquivos pertencentes ao Instituto Estadual do Ambiente – Inea, e à administração do próprio parque, localizada no município de Santa Maria Madalena.

Foram então produzidos dados primários que auxiliassem no descobrimento das causas do problema existente. Para isso, utilizou-se uma das principais técnicas existentes: a pesquisa de campo (REA e PARKER, 2002), por meio de entrevistas semi-estruturadas com atores qualificados.

As entrevistas foram marcadas com antecedência e de acordo com a disponibilidade dos atores sociais escolhidos, tendo sido realizadas nos municípios de Campos dos Goytacazes/RJ, Santa Maria Madalena/RJ e Rio de Janeiro/RJ, no período de 25/05/2009 a 15/09/2009, com duração média de trinta minutos por entrevista.

Foram entrevistados: André Silva Ilha, diretor de biodiversidade e áreas protegidas do Inea; Heloisa Bortolo Brandão, advogada do Núcleo de Regularização Fundiária do Inea – NUREF; Alceo Magnanini, diretor do Departamento de pesquisas florestais e conservação da natureza do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF (1967-1974); Maria Manuela Alves Lopes, administradora do PED; Aristides Arthur Soffiati Netto, historiador.

Regularização Fundiária em Unidades de Conservação

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

De acordo com a Lei nº 9.985/2000 as UCPIs Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional; e as Unidades de Conservação de Uso Sustentável – UCUSs, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva da Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável necessitam de posse e domínio público de suas terras (BRASIL, 2000). Nesse sentido, a regularização fundiária é de extrema importância para qualquer uma das sete categorias apresentadas, desde que possuam: (i) terras particulares, (ii) terras públicas que não estão em posse do Estado, e/ou (iii) terras públicas que não estão em domínio do Poder Público responsável pela UC em questão.

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

Reitera-se, portanto, que o objeto deste estudo é a regularização fundiária em UCs, e não se pretende abordar a vertente da regularização fundiária para a reforma agrária.

A regularização fundiária de UCs implica não só no estudo da forma de consolidação do domínio público ou privado, mas nos limites do uso do recurso natural por parte dos

proprietários da área e, também, das populações tradicionais (ROCHA, 2002b). Para alcançar seus objetivos, parte-se da utilização de instrumentos jurídicos, tais como, a desapropriação, a desocupação e o reassentamento.

No entender de Azevedo (2002), a regularização fundiária em UC deve ser compreendida não como um procedimento, mas como um fim a ser alcançado, ou seja, como a composição dos conflitos, em esfera patrimonial, gerados pela incidência de restrições, de limitações e até de perda do direito de propriedade, decorrentes da criação de uma UC. Tendo em vista que ao ato de império do Estado, com fundamentos no interesse público, corresponde uma expectativa de direito a um processo justo e a uma compensação econômica.

Segundo Ilha (2009) a regularização fundiária é um dos alicerces para a gestão de qualquer UC, seja ela municipal, estadual ou federal. Todavia, Leuzinger (2002) assegura que a situação fundiária da maior parte das UCs do Brasil está longe de ser regularizada.

No estado do Rio de Janeiro a questão fundiária das UCs é de administração do Inea, vinculada à Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas, e sob a responsabilidade do NUREF, cuja criação ocorreu por meio da Portaria IEF/RJ/PRE/ n°.248/2008 (IEF, 2008).

A criação do citado Núcleo foi de extrema importância. Segundo Ilha (2009), antes de sua criação, com exceção de uma tentativa que ocorreu no PED, não acontecia a regularização fundiária das UCPIs sob os cuidados do estado do Rio de Janeiro.

Entende-se, então, que o processo de regularização fundiária nessas UCs é recente. Esse começo tardio é o que justifica o informe dado por Simon (2008) de que nenhum dos parques estaduais do Rio de Janeiro tem sua situação fundiária resolvida. Esse entendimento se confirma quando analisamos os dados levantados por Sathler (2009) apresentado no quadro 1, que apresenta a dominialidade dos parques estaduais, não fazendo referência às possíveis posses e ocupações que possam existir.

Sobre a dominialidade, é importante ressaltar que os parques estaduais devem ser de domínio do estado, mas na hipótese de não se identificar o ente federativo proprietário ou se a posse competir a outro ente federativo, a UC não tem sua situação fundiária regularizada.

Brandão (2009) informa que não existe nenhum documento oficial do Inea que passe os dados reais da situação fundiária de cada uma das UCs estaduais. Contudo, segundo ela: (i) o Parque Estadual da Serra da Concórdia é uma área da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, uma área pública em contrato de comodato com prazo de 20 anos, mas ainda não se verificou tal documento; (ii) o Parque Estadual da Ilha Grande foi formado em áreas da antiga colônia penal e da colônia agrícola, ou seja, áreas da União que foram transferidas para o domínio do estado; e (iii) especula-se que o PED tenha uma grande área de terras devolutas.

Tabela 1: Situação fundiária dos parques estaduais do estado do Rio de Janeiro

Parque Estadual (PE)	Situação Fundiária
Desengano	80% terras privadas
Ilha Grande	100% terras da União
Pedra Branca	30% terras privadas
Marinho do Aventureiro	Área marítima
Serra da Tiririca	90% terras privadas
Três Picos	Não dimensionados
Serra da Concórdia	100% terras públicas

No contexto apresentado, a realidade de conflitos, dificuldades, despreparos e demora dos procedimentos de regularização fundiária nas UCs também representa um grande obstáculo à implantação e ao manejo das áreas naturais protegidas, no Brasil. Nesse sentido, Guatura *et al.* (1996) afirmam que “o patrimônio a conservar somente estará apto a sê-lo quando estiver, por inteiro, na posse indiscutida do Estado”. Para melhor analisar a questão, faz-se imprescindível discorrer sobre o processo de regularização fundiária vigente.

Processo de Regularização Fundiária nas UCs Estaduais do Rio de Janeiro

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

Inicialmente é importante destacar que o procedimento de regularização fundiária em UC não se encontra previsto de forma completa em apenas um diploma legal, e nem mesmo em todos os diplomas que tratam do tema é possível obter a visão clara de suas etapas e minúcias. Sendo assim, se torna necessário o recurso dos conhecimentos registrados pelos técnicos responsáveis pela sua execução, seja em roteiro (GUATURA *et al.*, 1996), guia (CARDOSO, 1998), ou por entrevistas pessoais (BRANDÃO, 2009; MAGNANINI, 2009).

No momento de criação de uma UC, seu perímetro é delimitado (BRASIL, 2002). A partir da delimitação, deve-se proceder a verificação de como se encontram a propriedade e posse, ou seja, o processo de Regularização Fundiária. Esse processo é dividido em cinco etapas: “*demarcação, levantamento fundiário, vistoria, avaliação e aquisição de terras*” (IBAMA, 1999).

Os procedimentos para a regularização fundiária do grupo de UCs administradas pelo Inea se encontram expressos na Resolução SEA n°. 061/2008 (SEA, 2008), todavia,

esta não apresenta todas as especificações necessárias. Deste modo, na inexistência da norma estadual, utiliza-se a norma federal.

A demarcação se inicia com a determinação dos pontos geodésicos, que visam ao enquadramento dos limites da UC ao Sistema Cartográfico Nacional e, como em todo o processo de regularização, deverá ser empregado o Sistema de Posicionamento Global (GPS) para confirmar os dados e documentos levantados (CARDOSO, 1998; SEA, 2008).

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

No caso de UCs que requeiram posse e domínio público de suas terras, será necessário, após o decreto de criação, um decreto expropriatório que declare aquelas terras de utilidade pública ou de interesse social para fins de desapropriação (BRASIL, 1941; BRASIL, 1962). Na sequência serão imediatamente iniciadas as medidas cabíveis para efetivar a desapropriação, seja ela judicial ou extrajudicial (SEA, 2008).

Com os dados do levantamento da malha fundiária, é elaborado um laudo fundiário individual (ICMBIO, 2009) no qual deve estar especificado o total de títulos que compõe o imóvel e quais são os registros, tudo em uma lista discriminada; além do anexo de cópia de todos os títulos e de seus registros correspondentes, quando existirem (CARDOSO, 1998).

Esses estudos técnicos e jurídicos individuais encaminharão propostas de aquisição de parte do patrimônio imobiliário que não seja de domínio do Estado, provocando iniciativas administrativas ou judiciais, quais sejam: (i) as ações discriminatórias (Lei Estadual n.º 508/1981) – quando o domínio da terra for indefinido ou se tratar de terras devolutas – e (ii) as ações desapropriatórias – quando as terras forem de domínio particular (GUATURA *et al.*, 1996). Constituído o processo, deverá ser realizada, em caráter obrigatório, o quanto antes, a vistoria para a identificação dos imóveis e demais diligências que se façam necessárias (RIO DE JANEIRO, 1981).

Cumpridas essas etapas, e com a devida comprovação da cadeia dominial do imóvel, o processo deve ser analisado juridicamente pela Procuradoria Geral do Estado - PGE, que, emitindo parecer favorável, possibilitará o início da avaliação do bem (ICMBIO, 2009). Ressalta-se que alguns padrões como: a avaliação da Assessoria de Perícias, Cálculos e Avaliações da PGE; o histórico vintenário da propriedade; e a planta georreferenciada seguem as normas existentes no Instituto Nacional de Colonização e

Reforma Agrária – INCRA. Ainda, quando se trata de desapropriação judicial, utiliza-se a legislação federal de desapropriação, visto que não existem normas específicas para regularização fundiária em UCs (BRANDÃO, 2009). A partir do resultado da avaliação, havendo acordo, é efetuado o pagamento e realizada a transferência de domínio; caso contrário, será proposta a ação judicial competente (SEA, 2008). Por fim, busca-se a consolidação patrimonial das áreas abrangidas pela UC para que todas figurem com um único registro como propriedade do estado do Rio de Janeiro.

O caso do Parque Estadual do Desengano

O PED foi criado, em 13 de abril de 1970, pelo Decreto-Lei n°. 250. Com aproximadamente 25.000 hectares; abrangendo terras dos municípios de Campos dos Goytacazes, Santa Maria Madalena e São Fidélis (RIO DE JANEIRO, 1970a).

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

Legalmente, a partir da sua delimitação e declaração das terras de utilidade pública, deveria ter-se iniciado o processo de regularização fundiária e de implementação efetiva da unidade. Todavia, o que se apresentou foi uma sucessão de medidas legislativas e administrativas que impossibilitaram a resolução da questão fundiária e fragilizaram a UC.

Em caráter legislativo, elencam-se: (i) o Decreto n°. 15.317/1971, que suspendia a execução do Decreto n°. 14.871/70, desconsiderando a necessidade de desapropriação; (ii) o Decreto n°. 16.437/1974, que excluiu da área do PED 2.081.200m², por considerá-la insignificante para a preservação dos ecossistemas; (iii) o Decreto n°. 2.328/1979, que demarcava novo perímetro para o PED (agora com cerca de 22.400 ha) e o declarava como de utilidade pública para fins de desapropriação; e (iv) o Decreto n°. 7.121/1983, que criou a Área de Proteção Ambiental - APA do Desengano, com limites que se sobrepunham aos do PED (RIO DE JANEIRO, 1971; RIO DE JANEIRO, 1974; RIO DE JANEIRO, 1979; RIO DE JANEIRO, 1983).

Esse conjunto normativo evidencia uma série de problemas de ordem legal para a regularização do PED. Inicialmente, já no ano seguinte à sua criação, o PED teve os efeitos do seu decreto expropriatório suspensos; e, quando foi publicado novo decreto expropriatório, em 1979, nenhuma medida de desapropriação efetiva foi tomada até a sua caducidade (5 anos – art.10) (BRASIL, 1941); nesse ínterim, a área do parque foi reduzida em cerca de 2.600 hectares. Posteriormente, em 1983, cria-se uma sobreposição de UCs com categorias de gestão diferentes, o que aumenta a complexidade da questão fundiária.

Atualmente, embora Magnanini (2009) afirme que a existência da APA foi desconsiderada pela administração pública, o decreto que a criou permanece em vigor.

Em contrapartida, apesar de decreto de criação do PED estar vigente, não existe um decreto expropriatório na mesma situação.

Em caráter administrativo, os problemas se iniciaram antes mesmo da criação do PED, visto que a primeira tentativa de discriminação daquela área ocorreu em 1937. Entretanto, por carência de pessoal, recursos e acúmulo de trabalho, o processo apenas se efetivou em 1947, tendo durado três anos e discriminado 3.000 hectares. A partir desse levantamento, foi elaborado um relatório que, dentre outras informações, concluiu que a maioria das propriedades identificadas apresentava documentos questionáveis, com sobreposição de escrituras, imprecisão de limites, conflito entre os confrontantes, etc. Posteriormente, em 1961, foi instaurado o processo administrativo n°. 1.987 com o objetivo de fazer o levantamento das terras consideradas devolutas nessa mesma região, tomando como base o relatório supracitado, e resultando em três pareceres diferentes que concordavam com a fragilidade dos títulos de propriedade apresentados, com a grande possibilidade das terras serem devolutas e com a necessidade de uma ação discriminatória (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1961).

Após a criação do PED, inúmeros processos administrativos foram instaurados visando: (i) a exclusão de glebas do interior do parque (alguns conseguiram o seu intento); (ii) a propositura de ação de desapropriação; (iii) ou alertar/investigar desmatamentos no interior da UC. No entanto, em 1981, o processo n°. E-02/00480/81 ressalta que, mesmo com as diversas iniciativas dos proprietários, a situação fundiária do PED continuava sem solução (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 1981).

Em 1984, a Resolução Conjunta n°. 7 cria a Comissão Especial de Processo Discriminatório da Área do PED para, novamente, tentar equacionar a questão das terras. No entanto, mais uma vez falta apoio logístico, de recursos humanos e materiais para proceder com suas atividades (ASSAD, 1985). Mesmo assim, no ano seguinte, a Comissão fez publicar um edital com prazo de 60 (sessenta) dias, no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (18/10/1985) para que, uma lista de 76 pessoas físicas e jurídicas, do município de Santa Maria Madalena, apresentassem: títulos ou quaisquer outras provas admitidas no direito que validem sua propriedade sobre as terras (COMISSÃO ESPECIAL DE PROCESSO DISCRIMINATÓRIO DA ÁREA DO PARQUE DO DESENGANO, 1985). É importante ressaltar que, até hoje, não foram publicados editais convocatórios para os proprietários e posseiros dos municípios de Campos dos Goytacazes e São Fidélis.

Segundo Soffiati Netto (2002), a iniciativa do edital também pode ser considerada como abortada, visto que não originou ação alguma. O mesmo autor destaca a possibilidade de que a pressão de ocupantes legítimos e ilegítimos tenha provocado o aborto do processo, *“fazendo com que tudo fosse esquecido e não se tocasse mais no assunto”* (SOFFIATI NETTO, 2009). Em contrapartida, Brandão (2009) afirma que o processo foi inviabilizado pois a PGE concluiu que as informações apresentadas eram insuficientes;

e Lopes (2009) complementa ao dizer que houve um problema de sobreposição de escrituras.

Em 1988, cerca de 120 processos administrativos estavam suspensos esperando a transferência para o Instituto Estadual de Florestas – IEF (criado em 1986) (SIMÃO JÚNIOR, 1988); e em 2000 eram 80 os processos parados desde 1988, sendo que não se identificou a destinação dos 40 processos restantes (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 2000).

Ainda em 2000 foi instaurado o processo administrativo n°. E-07/500.130/00, com o objetivo de retomar o andamento dos processos paralisados e da questão fundiária do PED. No entanto, tal processo teve seu último andamento dado em 2006, quando foi requerida à administração do parque a elaboração de um parecer técnico sobre as áreas envolvidas (SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, 2000).

Em 2003, fez-se um levantamento da situação fundiária da UC, em cujo Relatório Final do Cadastro de Propriedades constava que a maior parte da área do PED é de propriedade do estado do Rio de Janeiro, com 93 áreas ocupadas, sendo: 45 em Santa Maria Madalena, 31 em Campos dos Goytacazes e 16 em São Fidélis. Todavia, o levantamento das informações foi feito em pesquisa de campo, onde se fez o cadastro das propriedades encontradas (visualmente ou por informação de moradores locais), e, destas, fez-se a pesquisa cartorial (FBCN, 2003b). A fragilidade das informações apresentadas é tamanha, pois muitos proprietários são identificados apenas pelo primeiro nome ou apelido, e os outros dados se apresentam claramente errôneos ou equivocados.

Problemas da Regularização Fundiária no Parque Estadual do Desengano

A partir dessa breve análise, pode-se observar que, além, do problema legal, a regularização fundiária do PED apresenta um histórico de problemas como: (i) falta de estrutura organizacional da administração; (ii) falta de recursos financeiros; (iii) descontinuidade de ações administrativas; (iv) comprovação documental; (v) a pressão político-econômica; e (vi) desconhecimento dos gestores sobre a real situação fundiária do parque.

Corroborando o problema da estrutura organizacional, o Plano Diretor do PED declara a insuficiência crônica de recursos humanos e materiais, contornada apenas em alguns momentos, quando da realização de projetos específicos, além da dificuldade de fiscalização constante/regular da área por parte do IEF local (FBCN, 2003a).

Em relação aos recursos financeiros, muito mencionados como grande problema do passado, não são encarados, por nenhum dos entrevistados, como um problema atual. Visto que hoje existe a previsão legal de compensação ambiental por grandes empreendimentos com impactos ambientais potenciais, disposta na Lei

do SNUC, que devem ter sua destinação prioritariamente para a regularização fundiária de unidades de conservação. No entanto, como destaca Ilha (2009), esses recursos não são ilimitados, sendo necessário estabelecer prioridades e atacá-las. No entanto, Lopes (2009), informa que existem os seguintes recursos relacionados ao PED: “o *gasoduto do gás CAVE, que será usado na revisão do Plano de Manejo, ou Plano Diretor, com a participação do IBAMA; o da Energia; e há um resíduo dos recursos da El-paso*”.

No tocante à comprovação documental, mesmo tendo que comprovar uma cadeia dominial de 20 anos, todos os entrevistados mencionam esse como um grande problema. Ilha (2009) justifica que essa questão é resultado do caos da situação dominial de áreas rurais no Brasil, de uma forma geral e não somente no Rio de Janeiro.

A respeito do problema da pressão político-econômica, Soffiati Netto (2009) é o maior defensor da sua existência, assegurando que a força dos poderes econômico e político dos proprietários de terras sempre impediu que a regularização fundiária do PED acontecesse, e mesmo hoje se encontra presente, ainda que de forma menos explícita.

Sobre o desconhecimento dos gestores, o maior exemplo é o próprio levantamento fundiário do PED, que serve de base para o Plano Diretor e apresenta informações superficiais e equivocadas. Essa falta de conhecimento se confirma atualmente, e pôde ser percebida durante as entrevistas, visto que tanto os integrantes do Inea, quanto a administração do PED, desconhecem a porcentagem de terras realmente abrangida pelos processos discriminatórios, que pelo entendimento dos entrevistados englobaria a totalidade das terras existentes, o que de fato não aconteceu. Ainda, a descontinuidade das ações administrativas reflete um certo desinteresse na resolução do problema, por essa razão, o entendimento de Ilha (2009), Soffiati Netto (2009) e Brandão (2009) é que o que sempre faltou foi vontade política de resolver. No mesmo sentido Magnanini (2009) acrescenta que por falta de interesse político e recursos, a administração deixou que o PED ficasse apenas no papel.

Retornando à questão legal, além da confusão legislativa sobre a própria UC, Lopes (2009) destaca o debate que envolve a legislação sobre regularização fundiária em si, mencionando que a demarcação deve ser igual à realizada pelo INCRA, com levantamento geodésico, o que encarece o procedimento. Por outro lado, embora Ilha (2009) mencione a dificuldade de ser fazer um levantamento georreferenciado, visto que as propriedades ainda não o possuem, ele não considera a questão legislativa um problema particularmente grande. Idêntico é o entendimento de Brandão (2009), a qual afirma que a legislação poderia ser mais específica e melhor, mas não chega a inviabilizar o trabalho.

Sugestões para a melhoria do Processo de Regularização Fundiária no PED

Tendo ciência dos principais problemas que afligem a questão da regularização fundiária no PED, elencam-se algumas sugestões que possam ser úteis para o processo.

O primeiro passo a ser dado em direção à solução dessa questão se refere ao cumprimento de alguns requisitos legais. O mais importante deles é a elaboração e publicação de um decreto expropriatório que dê sustentação jurídica para o processo de desapropriação, tendo em vista que é requisito legal a declaração de utilidade pública ou de interesse social das terras para que se inicie a desapropriação. Outro ponto a ser destacado e já previsto na Instrução Normativa do ICMBio n°. 02/2009 é a realização de parcerias institucionais. Em prol da regularização do PED, estas podem ser formadas com as universidades da região, que forneceriam aparato técnico para os mais diversos fins, como o levantamento da malha fundiária e o trabalho de educação ambiental.

Nesse sentido, destaca-se que um trabalho de educação ambiental é imprescindível na resolução da questão fundiária e para a própria implementação do PED. Esse trabalho deve ser voltado não só para a população local da unidade; mas para os gestores, administradores e funcionários responsáveis pela realização do processo de regularização fundiária, pela fiscalização e gestão da UC; e ainda para o poder judiciário competente para resolver os litígios dessa jurisdição.

No que se refere ao levantamento da malha fundiária, além das parcerias institucionais, é de suma importância a utilização de pessoas da comunidade para os trabalhos de campo. Tendo em vista que elas conhecem de forma minuciosa as peculiaridades da região, bem como a localização de propriedade, posses rurais e os detentores do seu domínio.

Outra medida, que pode auxiliar o levantamento da malha fundiária, é a publicação de editais que convoquem proprietários e demais interessados a apresentarem títulos ou outros documentos e provas comprobatórios de sua propriedade.

No tocante à indisponibilidade de um número suficiente de técnicos, sugere-se descentralizar as atividades para os órgãos ambientais locais, ou, no caso em tela, para a representação física do mesmo órgão ambiental (Inea) localizado na região (Campos dos Goytacazes).

Por fim, destaca-se que o aumento do rigor no processo de fiscalização pode representar uma diminuição considerável no montante de indenização a ser pago, visto que, quando se comprova o uso ilegal da área a ser protegida, não cabe indenização.

Conclusão

Ao longo do desenvolvimento desta pesquisa, observou-se que a questão de regularização fundiária em UCs é um problema comum a todas as UCs que necessitam de posse e domínio público de suas terras. Embora, no decurso dos anos, tenham sido verificados avanços, a legislação ainda é incipiente, e os procedimentos se encontram armazenados de forma fragmentada, entre estes, os manuais já escritos e a memória dos técnicos que se dedicam à efetivação dos procedimentos. Nesse sentido, em algumas

etapas procedimentais é necessário fazer analogia às normas existentes para outro tipo de instituto jurídico, como a reforma agrária realizada pelo INCRA. Essa situação acaba por manter o quadro alarmante de praticamente nenhuma Unidade de Conservação Nacional que necessite de posse e domínio público de sua área estar totalmente regularizada.

No caso específico do Parque Estadual do Desengano/RJ, o seu próprio histórico de criação evidencia a presença de problemas legislativos, sejam eles referentes à criação da UC ou à sua regularização fundiária. Outros problemas, ainda existentes, também puderam ser identificados já na análise do histórico fundiário da região onde hoje se encontra o PED, e ainda outros nasceram posteriormente à sua criação. Todavia, a falta de recursos financeiros não apresenta a mesma importância que anteriormente.

Sem sombra de dúvidas, o processo de regularização fundiária, em qualquer esfera de governo, ainda se mostra complexo e desarticulado, o que restringe as ações de proteção da biodiversidade, muitas vezes, a ele condicionada. Nesse sentido, urge que algumas medidas sejam tomadas para a melhoria do desenvolvimento do processo.

Assim sendo, diante do exposto, elencaram-se algumas sugestões que pudessem ser úteis para o caso estudado, eventualmente, adequadas às demais UCs correspondentes. Ressalta-se que as sugestões aqui relacionadas não podem ser interpretadas como um roteiro rígido. Outrossim, devem ser adotadas em pequeno, médio e longo prazo, de acordo com a sua exequibilidade, necessidade e urgência, e dentro das possibilidades permitidas pelo contexto institucional/político. Com essas sugestões, objetivou-se, apenas, nortear algumas novas possibilidades de condutas para a melhoria do processo de regularização fundiária.

Referências

ASSAD, J. J. Relatório Interno sobre a Comissão Especial de Processo Discriminatório da Área do Parque do Desengano. Rio de Janeiro, 8 abr. 1985.

AZEVEDO, R. F. Regularização fundiária: resultado, não procedimento. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002. Trabalhos Técnicos. Anais... Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002a. v.1: p.805-806.

BRANDÃO H. B. Heloísa Bartolo Brandão: depoimento [2009]. Entrevistadora: Karla Aguiar Kury. Entrevista concedida após solicitação.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988.

_____. Decreto n°. 4.340, de agosto de 2002.

____. Decreto-Lei n°. 3.365, de 21 de junho de 1941

____. Lei Federal n°. 4.132, de 10 de setembro de 1962.

____. Lei Federal n°. 9.985, de 18 de julho de 2000.

CARDOSO, M. E. S. Orientações para Regularização Fundiária. IBAMA: 1998. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/siucweb/guiadechefe/guia/anexos/anexo12/index.htm>> Acesso em: 20 jan. 2009.

COMISSÃO ESPECIAL DE PROCESSO DISCRIMINATÓRIO DA ÁREA DO PARQUE DO DESENGANO. Edital com prazo de 60 (sessenta) dias. In: Jornal O Globo, 29 de outubro de 1985, p. 16.

FUNDAÇÃO BRASILEIRA PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA. Parque Estadual do Desengano: Cadastro de Propriedades: relatório final. Rio de Janeiro: FBCN/Oficina do Mapa, maio de 2003b.

____. Plano Diretor. In: Projeto de Consolidação do Parque Estadual do Desengano: relatório final, P4. Rio de Janeiro: SEMADUR: IEF: FBCN, 2003a.

GUATURA, I. S.; CORRÊA, F.; COSTA, J.P. O.; AZEVEDO, P. U. E. A questão fundiária: roteiro para a solução dos problemas fundiários nas áreas protegidas da Mata Atlântica. 2ª ed. São Paulo: CETESB, 1996. (Caderno n.1).

IBAMA. Regularização Fundiária. IBAMA, 1999. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/siucweb/guiadechefe/guia/d-1corpo.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2009.

ICMBIO. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa n°. 02, de 3 set. 2009.

IEF-RJ. Fundação Instituto Estadual de Florestas do Rio de Janeiro. Portaria n°. 248, de 3 set. 2008.

ILHA, A. S. André Silva Ilha: depoimento[2009]. Entrevistadora: Karla Aguiar Kury. Entrevista concedida após solicitação.

LEUZINGER, M. D. Regularização Fundiária das unidades de conservação brasileiras. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002, Trabalhos Técnicos. Anais... Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002. V.1: p.809-810.

LOPES M. M. A. Maria Manuela Alves Lopes: depoimento [2009]. Entrevistadora: Karla Aguiar Kury. Entrevista concedida após solicitação.

MAGNANINI. A. Alceo Magnanini: depoimento [2009]. Entrevistadora: Karla Aguiar Kury. Entrevista concedida após solicitação.

REA, L. M.; PARKER, R. A. Metodologia de pesquisa: do planejamento à execução. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto Estadual n°. 14.871, de 20 de outubro de 1970b.

____. Decreto Estadual n°. 15.317, de 04 de agosto de 1971.

____. Decreto Estadual n°. 16.437, de 23 de julho de 1974.

____. Decreto Estadual n°. 2.328, de 05 de janeiro de 1979.

____. Decreto-Lei Estadual n°. 250, de 13 de abril de 1970a.

____. Decreto Estadual n°. 7.121, de 28 de dezembro de 1983.

____. Lei Estadual n°. 508, de 03 de dezembro de 1981.

ROCHA, I. J. M. Posse e domínio na regularização das unidades de conservação. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002. Trabalhos Técnicos. Anais... Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002b. v.1: p.811-812.

ROCHA, L. G. M. Os parques nacionais do Brasil e a questão fundiária: o caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos. 2002. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2002a.

SATHLER, E. Síntese fundiária das Unidades de Conservação de Proteção Integral do estado do Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: <<http://ambiental.adv.br/textos.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2009.

SEA. Secretaria de Estado do Ambiente. Resolução n. 061, de 16 jun. 2008.

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL. Processo Administrativo n°. 1.987, de 1961.

_____. Processo Administrativo n°. E-02/00480/81, iniciado em 5 fev. 1981. Rio de Janeiro: 1981.

_____. Processo Administrativo n°. E-07/500.130/00, iniciado em 30 out. 2000. Rio de Janeiro: 2000.

SILVA, J. R. Regularização Fundiária de Unidades de Conservação: um estudo de caso: O Parque Estadual de Vila Velha, Paraná. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002, Trabalhos Técnicos. Anais... Fortaleza: Rede Nacional Pró- Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002. V.1: p.807-809.

SIMÃO JÚNIOR. Ofício n. 30, de 13 abr. 1988. Rio de Janeiro: 1988.

SIMON, A.. Parques Estaduais do Rio de Janeiro: contexto e desafios para a construção de um novo modelo de gestão. (Palestra) In: SEMINÁRIO DO OBSERVATÓRIO DE PARQUES ESTADUAIS E FEDERAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2., Rio de Janeiro, UFRJ, 10 de dezembro de 2008. Anais... Rio de Janeiro: UFRJ, 2008.

SOFFIATI NETTO, A. A. Arthur Soffiati Netto: depoimento [2009]. Entrevistadora: Karla Aguiar Kury. Entrevista concedida após solicitação.

SOFIATTI NETTO, A. A. Parque Estadual do Desengano: história, economia e sociedade. Dia Mundial do Meio Ambiente. Campos dos Goytacazes, 2002. No Prelo.

