

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**EVANDRO BASTOS SATHLER**

**OS “ESPAÇOS DE INCERTEZA”, A “DESTERRITORIALIZAÇÃO  
SUBJETIVA” E O “PACTO DA CONSERVAÇÃO”:  
PERSPECTIVAS DE UMA GEOGRAFIA SOCIOAMBIENTAL DAS  
ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS**

Niterói – RJ  
2010

**EVANDRO BASTOS SATHLER**

**OS “ESPAÇOS DE INCERTEZA”, A “DESTERRITORIALIZAÇÃO  
SUBJETIVA” E O “PACTO DA CONSERVAÇÃO”:  
PERSPECTIVAS DE UMA GEOGRAFIA SOCIOAMBIENTAL DAS  
ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Aprovada em 22/03/2010

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Luiz Renato Vallejo (Orientador) - UFF

---

Prof. Dr. Wilson Madeira - UFF

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Ester Limonad - UFF

---

Prof. Dr. Rodrigo Medeiros - UFRRJ

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Annelise Caetano Fraga Fernandez – UNESA/UFRRJ

**EVANDRO BASTOS SATHLER**

**OS “ESPAÇOS DE INCERTEZA”, A “DESTERRITORIALIZAÇÃO  
SUBJETIVA” E O “PACTO DA CONSERVAÇÃO”:  
PERSPECTIVAS DE UMA GEOGRAFIA SOCIOAMBIENTAL DAS  
ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Renato Vallejo

Niterói, 2010

Sa82e Sathler, Evandro Bastos

Os “espaços de incerteza”, a “desterritorialização subjetiva” e o “pacto da conservação”: perspectivas de uma geografia socioambiental das áreas naturais protegidas / Evandro Bastos Sathler. – Niterói, 2010. xix, 334 f.: il.; 29,7cm.

Orientador: Luiz Renato Vallejo

Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, 2010.

Inclui bibliografia e anexos.

1. Recursos naturais – conservação. 2. Áreas protegidas - conservação da natureza. I. Vallejo, Luiz Renato. II. Universidade Federal Fluminense. III. Título.

CDD 333.72

Dedico este trabalho a  
Ivens e Luzia,  
meus pais.

## Agradecimentos

Agradeço ao geógrafo e professor Marcelo Japiassu por me despertar para a importante relação da geografia com o direito, e pelo incentivo para o doutorado em geografia, indicando e emprestando farta bibliografia.

Agradeço a Helio Evangelista, meu primeiro orientador, quando ainda trabalhava os garimpeiros do diamante do Alto Jequitinhonha.

Agradeço a Luiz Renato Vallejo, meu segundo orientador, responsável por me trazer até aqui. A rapidez no exame de textos preliminares permitiu um suave desenrolar e finalização desta tese. Seu trabalho foi inestimável.

Agradeço a todos os demais professores do programa de Pós Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense: Carlos Alberto Franco da Silva, Carlos Walter Porto Gonçalves, Ester Limonad, Flavio Rodrigues do Nascimento, Guilherme Borges Fernandes, Ivaldo Lima, Jacob Binsztok, Jorge Luiz Barbosa, Jorge Luiz Fernandes de Oliveira, Marcio Piñon de Oliveira, Nelson da Nobrega Fernandes, Raul Sanchez Vicens, Reiner Olibano Rosas, Rogério Haesbaert, Rui Erthal, Ruy Moreira e Sandra Baptista da Cunha.

Agradeço à Desembargadora Collares (TJRJ) pelo incentivo e apoio ao longo destes vários anos de trajetória acadêmica.

Devo especial agradecimento Alba Simon, minha colega neste doutorado, pela oportunidade de integrar sua equipe na Diretoria de Conservação da Natureza do extinto IEF/RJ e mais tarde na Superintendência de Biodiversidade da Secretaria de Estado do Ambiente. Seu exemplo de trabalho, dedicação e espírito público muito me animou nestes últimos anos e foi imprescindível em todas as etapas deste trabalho.

Agradeço a Paulo Bidegain pelo exemplo de dinamismo e dedicação às áreas protegidas.

Agradeço a Axel Grael pelo incentivo e espírito público.

Agradeço aos colegas da extinta Diretoria de Conservação da Natureza do IEF, das demais diretorias e de todos os administradores de Unidades de Conservação.

Agradeço a Cristiana Mendes do antigo IEF/RJ hoje INEA pela dedicação aos pesquisadores.

Agradecimento especial à geógrafa Lucia Teixeira Mendes, do antigo Laboratório de Geoprocessamento do IEF/RJ, hoje servindo no NUREF/INEA pela pronta atenção em todas as demandas por imagens e *shapes* das unidades de conservação.

Agradeço a Carlos Bomtempo e Thomas Wittur do Projeto de Proteção à Mata Atlântica - PPMA-RJ.

Agradeço a André Ilha, Paulo Schiavo e Dália Pais, dirigentes do IEF/RJ.

Agradecimento aos técnicos do Núcleo de Regularização Fundiária – NUREF, nas pessoas de Luiza Mucillo, Heloisa Bortolo, Luciano Cosme e Sonia Caputo.

Agradecimento especial ao então administrador do Parque Estadual da Serra da Tiririca, Adriano Lopes de Melo, e aos demais integrantes de sua equipe, Fernando Matias, Leandro Gomes e o major Fernandes.

Agradeço a Telmo Borges, Ana Karina Gomes, Julieta Matos Freschi, Fernando Frickmann, João César, Paulo Fevrier e Márcia Villela, colegas da Superintendência de Biodiversidade da SEA/RJ, pelo apoio e incentivo.

Agradeço aos meus pais Ivens e Luzia e aos meus filhos Raisia, Adrien e Santiago pela paciência e pelo tempo que lhes furtei ao longo desta trajetória.

Por fim agradeço a Lucia Velasco, minha companheira e guerreira, por ter me aturado ao seu lado todo este tempo, falando de Tiririca, espaços de incerteza e áreas protegidas. Este trabalho não teria sido possível sem você!

*“Se um homem gasta a metade de cada dia a passear pelas florestas simplesmente por gostar delas, arrisca-se a ser considerado um preguiçoso; mas se ele gasta o dia inteiro como especulador, devastando a floresta e provocando a calvície precoce da terra, aí então ele ganhará a admiração de seus concidadãos como pessoa ativa e empreendedora. Pode uma cidade se interessar por suas florestas apenas para acabar com elas?!”*

Henry Thoreau<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Desobedecendo. Rio de Janeiro. Editora Roco. 1984. p. 58

## Sumário

Sumário.....	ix
SIGLAS UTILIZADAS.....	xi
LISTA DE QUADROS, FIGURAS E ANEXOS.....	xiv
Lista de Quadros.....	xiv
Lista de figuras.....	xv
Lista de Anexos.....	xvi
RESUMO.....	xvii
ABSTRACT.....	xviii
INTRODUÇÃO.....	1
METODOLOGIA.....	14
CAPÍTULO 1: REFERENCIAIS TEÓRICOS E LEGAIS.....	21
Contextualização.....	21
1.1. Áreas Protegidas.....	22
1.1.1. Áreas de Preservação Permanente – APP.....	24
1.1.2. Reserva Legal.....	27
1.1.3. Unidades de Conservação.....	30
1.2. Caracterização das UCPI.....	38
1.2.1 Criação, recategorização, alteração de limites e desafetação de UCPI.....	38
1.2.2. Posse e domínio público.....	49
1.2.3. Objetivos das UC.....	63
1.2.4. Uso público nas UC.....	64
1.2.5. Gestão.....	65
1.3. Geografia socioambiental das áreas naturais protegidas.....	69
1.3.1. Espaço de Incerteza.....	72
1.3.2. Desterritorialização subjetiva (ou latente).....	77
1.3.3. Pacto da Conservação.....	83
Síntese crítica.....	89
CAPÍTULO 2: UCPI FLUMINENSES: HISTÓRICO, ANÁLISE E SÍNTESE	
TERRITORIAL.....	92
Contextualização.....	92
2.1. ESTAÇÃO ECOLÓGICA.....	97
2.1.1. <i>ESTAÇÃO ECOLÓGICA ESTADUAL DO PARAÍSO - EEEP (1987)</i> .....	99
2.1.2. <i>ESTAÇÃO ECOLÓGICA ESTADUAL DE GUAXINDIBA - EEG (2002)</i> .....	104
2.2. RESERVA BIOLÓGICA.....	108
2.2.1. <i>RESERVA BIOLÓGICA E ARQUEOLÓGICA DE GUARATIBA - REBAG (1974)</i> .....	110
2.2.2. <i>RESERVA BIOLÓGICA DE ARARAS - RBA (1977)</i> .....	115
2.2.3. <i>RESERVA BIOLÓGICA DA PRAIA DO SUL – RBPS (1981)</i> .....	119
2.2.4. <i>RESERVA BIOLÓGICA DA ILHA GRANDE - REBIG (1987)</i> .....	123
2.3. PARQUE.....	125
2.3.1. <i>PARQUE ESTADUAL DO DESENGANO - PED (1970)</i> .....	127
2.3.2. <i>PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE - PEIG (1971)</i> .....	133
2.3.3. <i>PARQUE ESTADUAL DA PEDRA BRANCA - PEPB (1974)</i> .....	142
2.3.4. <i>PARQUE ESTADUAL MARINHO DO AVENTUREIRO - PEMA (1990)</i> .....	149
2.3.5. <i>PARQUE ESTADUAL DA SERRA DA TIRIRICA - PESET (1991)</i> .....	151
2.3.6. <i>PARQUE ESTADUAL DOS TRÊS PICOS - PETP (2002)</i> .....	160

2.3.7. PARQUE ESTADUAL DA SERRA DA CONCÓRDIA - PESC (2002) .....	167
2.4. RESERVA ECOLÓGICA - RESEC .....	172
2.4.1. RESERVA ECOLÓGICA DA JUATINGA - REJ (1991).....	174
Síntese crítica.....	179
CAPÍTULO 3: PARQUE ESTADUAL DA SERRA DA TIRIRICA - PESET:	
ESTUDO DE CASO.....	182
Contextualização.....	182
3.1. PESET: histórico comentado .....	184
3.2. Reconhecimento espacial e fundiário de três loteamentos .....	202
3.2.1. Loteamento Jardim Fazendinha (TERRABRAZ).....	202
3.2.2. Loteamento Itaocaia Valley (MELGIL).....	212
3.2.3. Loteamento Morada das Águias (MELGIL).....	215
3.3. Outras áreas: intra PESET .....	218
3.3.1. Morro das Andorinhas .....	226
3.3.2. Estrada Gilberto de Carvalho.....	231
3.3.3. Centro Evangelístico Internacional - CEI.....	233
3.3.4. Estrada do Vai-e-vem/Barrinha (Caminho Darwin).....	236
3.3.5. Saibreira José Fernandes de Oliveira.....	240
3.3.6. Favela da Invasão.....	242
3.4. Outras áreas: extra PESET.....	244
3.4.1. PESET: Porção Sul (I) .....	245
3.4.2. PESET: Porção Central (II) .....	249
3.4.3. PESET: Porção Norte (III).....	255
3.4.4. Porção Laguna, Dunas & Andorinhas (IV) .....	260
Síntese crítica.....	261
CAPÍTULO 4: DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E DAS PROPOSTAS .....	267
Discussão dos resultados .....	267
Problema central .....	267
Pressupostos.....	269
Questionamentos.....	273
Hipótese central .....	274
Objetivos.....	275
Parque Estadual da Serra da Tiririca - PESET .....	278
Proposições .....	286
Geografia socioambiental das áreas naturais protegidas .....	286
CONCLUSÃO .....	297
BIBLIOGRAFIA .....	302
ANEXOS .....	316
Anexo 1 – Loteamento Itaocaia Valley.....	II
Anexo 2 – Loteamento Morada das Águias.....	XIV
Anexo 3 – Jardim Fazendinha.....	XXXVI
Anexo 4 – Caminho Darwin.....	XXXVIII
Anexo 5 – Projeto de Lei da Usucapião Ecológica.....	XLI
Anexo 6 – PESET: principais normas.....	XLIII
Anexo 6.1 – Lei RJ 1.901/91.....	XLIII
Anexo 6.2 – Decreto RJ 18.598/93.....	XLV
Anexo 6.3 – Lei RJ 5.079/07.....	XLVII
Anexo 6.4 – Decreto RJ 41.266/08.....	LII

## SIGLAS UTILIZADAS

ACOTMA	Associação de Moradores do Morro das Andorinhas
ACPA	Ação Civil Pública Ambiental
AIJ	Audiência de Instrução e Julgamento
ALERJ	Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
AMPLA	Ampla Energia e Serviços S.A.
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
BIAPE	Banco Interamericano de Poupança e Empréstimo
CBMERJ	Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro
CC	Código Civil Brasileiro
CECA	Comissão Estadual de Controle Ambiental
CEDAE	Companhia de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro
CEI	Centro Evangélico Internacional
CEHAB	Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro
CF 88	Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988
CICCA	Coordenadoria Integrada de Combate aos Crimes Ambientais
CODFLOR	Novo Código Florestal
CI	Comunicação Interna
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CPRJ	Centro de Primatologia do Rio de Janeiro
CTEX	Centro Tecnológico do Exército
DCN	Diretoria de Conservação da Natureza do IEF/RJ
EC	Emenda Constitucional
EEEG	Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba
EEEP	Estação Ecológica Estadual do Paraíso
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATEL	Empresa Brasileira de Telecomunicações
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
FMP	Faixa Marginal de Proteção
FECAM	Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FIPERJ	Fundação Instituto de Pesca do Rio de Janeiro
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FLUBEM	Fundação Fluminense do Bem Estar do Menor
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FURNAS	Furnas Centrais Elétricas S.A.
GEBRAPA	Grupamento Brasileiro de Proteção Ambiental
GT	Grupo de Trabalho
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICP	Inquérito Civil Público
IEF/RJ	Fundação Instituto Estadual de Florestas

INEA	Instituto Estadual do Ambiente
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LAGIEF	Laboratório de Geoprocessamento do Instituto Estadual de Florestas
LIGHT	<i>Light S.A.</i>
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
MS	Mandado de Segurança
NUREF	Núcleo de Regularização Fundiária (INEA)
PARNASO	Parque Nacional da Serra dos Órgãos
PDBG	Programa de Despoluição da Baía de Guanabara
PED	Parque Estadual do Desengano
PEIG	Parque Estadual da Ilha Grande
PEMA	Parque Estadual Marinho do Aventureiro
PEPB	Parque Estadual da Pedra Branca
PESC	Parque Estadual da Serra da Concórdia
PESET	Parque Estadual da Serra da Tiririca
PETP	Parque Estadual dos Três Picos
PGCA	Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PL	Projeto de Lei
PM	Plano de Manejo
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PSV	Procedimento Simplificado de Vistoria
POSGEO	Programa de Pós Graduação em Geografia
PSV	Procedimento Simplificado de Vistoria
RBA	Reserva Biológica de Araras
RBPS	Reserva Biológica da Praia do Sul
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REBAG	Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba
REBIG	Reserva Biológica da Ilha Grande
REBIO	Reserva Biológica
REJ	Reserva Ecológica da Juatinga
RESEC	Reserva Ecológica
RGI	Registro Geral de Imóveis
RL	Reserva Legal
RLPN	Reserva Legal de Proteção Integral da Natureza
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SMJ	Salvo Melhor Juízo
SEA	Secretaria de Estado do Ambiente
SEANP	Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas
SEMADS	Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SIG	Sistema de Informações Georeferenciadas
SINDACTA	Sistema Integrado de Defesa do Controle do Tráfego Aéreo
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TERRABRAZ	Empresa de Terras Brasileiras – Terrabraz Ltda.
TJRJ	Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
UC	Unidade de Conservação

UCPI	Unidade de Conservação de Proteção Integral
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
<i>UNCED</i>	<i>United Nations Conference on Environment and Development</i>
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
VELAN	Veplan S.A.
ZA	Zona de Amortecimento
ZPVS	Zona de Preservação da Vida Silvestre

# LISTA DE QUADROS, FIGURAS E ANEXOS

## *Lista de Quadros*

<b>Lista das Quadros</b>	<b>página</b>
Quadro A – UCPI fluminenses por ordem cronológica de criação	<b>14</b>
Quadro B - UCPI fluminenses de categoria Parque (por ordem cronológica de criação e área em hectares)	<b>15</b>
Quadro C - UCPI fluminenses de categoria Estação Ecológica (por ordem cronológica de criação e área em hectares)	<b>15</b>
Quadro D - UCPI fluminenses de categoria Reserva Biológica (por ordem cronológica de criação e área em hectares)	<b>16</b>
Quadro E - Tipologia de atividades e usos do espaço <i>intra</i> UCPI	<b>18</b>
Quadro 1.1 - Quadro de uso, objetivos e restrições das categorias de UC do SNUC.	<b>40</b>
Quadro 2.1 - Resumo dos espaços de incerteza na EEEP	<b>102</b>
Quadro 2.2 - Resumo dos espaços de incerteza na EEG	<b>107</b>
Quadro 2.3 - Resumo dos espaços de incerteza na REBAG	<b>113</b>
Quadro 2.4 - Resumo dos espaços de incerteza na RBA	<b>118</b>
Quadro 2.5 - Resumo dos espaços de incerteza na RBPS	<b>122</b>
Quadro 2.6 - Resumo dos espaços de incerteza no PED	<b>131</b>
Quadro 2.7 - Resumo dos espaços de incerteza no PEIG	<b>140</b>
Quadro 2.8 - Resumo dos espaços de incerteza no PEPB	<b>146</b>
Quadro 2.9 - Resumo dos espaços de incerteza no PESET	<b>158</b>
Quadro 2.10 - Resumo dos espaços de incerteza no PETP	<b>165</b>
Quadro 2.11 - Resumo dos espaços de incerteza no PESC	<b>170</b>
Quadro 2.12 - Resumo dos espaços de incerteza na REJ	<b>177</b>
Quadro 2.13 - Quadro síntese das 12 UCPI	<b>180</b>
Quadro 3.1 - Situação das quinze quadras analisadas. Loteamento Jardim Fazendinha (Terrabraz – Niterói – RJ)	<b>206</b>
Quadro 3.2 - Quadro resumo da situação das Glebas 2 e 3 do Loteamento Itaocaia Valley	<b>213</b>
Quadro 3.3 - Situação das quadras e lotes do Loteamento Morada das Águias inseridos no PESET	<b>217</b>
Quadro 3.4 - Síntese do número de lotes e área dos três loteamentos analisados	<b>224</b>
Quadro 3.5 - Síntese do valor mínimo e máximo estimado como valor dos lotes de terreno nos loteamentos analisados	<b>224</b>
Quadro 3.6 - Resumo das quadras, quantidade e área de lote (m <sup>2</sup> e hectares) inseridos no contexto do Caminho Darwin (PESET)	<b>239</b>

## ***Lista de figuras***

<b>Lista das Figuras</b>	<b>página</b>
Figura 1.1 – Conjunto de Áreas Protegidas	<b>24</b>
Figura 2.1 - UCPI fluminense	<b>93</b>
Figura 2.2 - Estações Ecológicas fluminenses	<b>98</b>
Figura 2.3 - Limites da EEEP evidenciando espaços de incerteza	<b>100</b>
Figura 2.4 - Limites da EEEG evidenciando espaços de incerteza	<b>105</b>
Figura 2.5 - Reservas Biológicas fluminenses	<b>109</b>
Figura 2.6 - Limites da REBAG evidenciando espaços de incerteza	<b>111</b>
Figura 2.7 - Limites da RBA evidenciando espaços de incerteza	<b>116</b>
Figura 2.8 - Limites da RBPS evidenciando espaços de incerteza	<b>120</b>
Figura 2.9 - Parques fluminenses	<b>126</b>
Figura 2.10 - Limites do PED evidenciando espaços de incerteza	<b>129</b>
Figura 2.11 - Limites do PEIG evidenciando espaços de incerteza	<b>135</b>
Figura 2.12 - Limites do PEPB evidenciando espaços de incerteza	<b>143</b>
Figura 2.13 - Limites do PEMA	<b>150</b>
Figura 2.14 - Limites do PESET evidenciando espaços de incerteza	<b>153</b>
Figura 2.15 - Limites do PETP evidenciando espaços de incerteza	<b>162</b>
Figura 2.16 - Limites do PESC evidenciando espaços de incerteza	<b>168</b>
Figura 2.17 - Reserva Ecológica	<b>173</b>
Figura 2.18 - Limites da REJ evidenciando espaços de incerteza	<b>175</b>
Figura 3.1 - Área do PESET: cruzamento das áreas de estudo (1993), definitiva (2007) e área ampliada (2008)	<b>195</b>
Figura 3.2 - Área destacada entre as áreas de estudo e definitiva	<b>196</b>
Figura 3.3 - Área do PESET (1, 2, 3 e 4) ampliada em 2008	<b>198</b>
Figura 3.4 - Loteamento Jardim Fazendinha, Engenho do Mato, Niterói (RJ)	<b>203</b>
Figura 3.5 - Mapa indicando a área desapropriada pelo Estado do Rio de Janeiro na antiga Fazenda do Engenho do Mato	<b>205</b>
Figura 3.6 - Loteamento Itaocaia Valley (Maricá – RJ)	<b>213</b>
Figura 3.7 - Loteamento Morada das Águias, Maricá - RJ	<b>216</b>
Figura 3.8 - PESET com divisão em quatro porções Características das moradias encontradas na Favela da Invasão	<b>220</b>
Figura 3.9 - Morro das Andorinhas	<b>226</b>
Figura 3.10 - Imagens do Morro das Andorinhas	<b>230</b>
Figura 3.11 - Estrada Gilberto de Carvalho	<b>231</b>
Figura 3.12 - Centro Evangelístico Internacional – Itaipuaçu – Maricá – RJ	<b>233</b>
Figura 3.13 - Caminho Darwin (Niterói – Maricá)	<b>236</b>
Figura 3.14 - Saibreira José Fernandes de Oliveira (Niterói)	<b>240</b>
Figura 3.15 - Favela da Invasão (Niterói)	<b>242</b>
Figura 3.16 - Características das moradias encontradas na Favela da Invasão	<b>243</b>
Figura 3.17 - Porção Sul (I) (Costão/Bananal/Alto Mourão)	<b>245</b>

Figura 3.18 - Destaque da exclusão de lotes	<b>246</b>
Figura 3.19: Destaque da simulação: liberação da frente X doação dos fundos.	<b>247</b>
Figura 3.20 - Porção Central (II) (entre a Estrada Gilberto de Carvalho e o Caminho Darwin)	<b>249</b>
Figura 3.21 – Condomínio Ubá Floresta (Engenho do Mato, Niterói)	<b>251</b>
Figura 3.22 - Destaque de áreas com perspectiva de ocupação	<b>253</b>
Figura 3.23 - Porção Norte (III) (PESET entre o Caminho Darwin e a Rodovia RJ 106 - Rodovia Amaral Peixoto)	<b>255</b>
Figura 3.24 - Destaque da área “a” da figura 3.23 com áreas focadas	<b>256</b>
Figura 3.25 - Destaque da área “b” da figura 3.23	<b>257</b>
Figura 3.26: Destaque da área “c” da figura 3.23	<b>258</b>
Figura 3.27: Porção Laguna, Dunas & Andorinhas	<b>260</b>

### ***Lista de Anexos***

<b>Lista dos Anexos</b>	<b>página</b>
Anexo 1 – Loteamento Itaocaia Valley	II
Anexo 2 – Loteamento Morada das Águias	XIV
Anexo 3 – Jardim Fazendinha	XXXVI
Anexo 4 – Caminho Darwin	XXXVIII
Anexo 5 – Projeto de Lei da Usucapião Ecológica	XLI
Anexo 6 – PESET: principais normas	XLIII
Anexo 6.1 – Lei RJ 1.901/91	XLIII
Anexo 6.2 – Decreto RJ 18.598/93	XLV
Anexo 6.3 – Lei RJ 5.079/07	XLVII
Anexo 6.4 – Decreto RJ 41.266/08	LII

# RESUMO

## Resumo

O trabalho aborda as áreas protegidas, especificamente a baixa (ou precária) institucionalização de algumas Unidades de Conservação de Proteção Integral - UCPI fluminenses, conforme denominação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC. A institucionalização se refere ao território e à gestão, focalizando no território, concernente à regularização fundiária (domínio) e a consolidação do território (posse) da área sob especial proteção.

O trabalho tem por objetivo demonstrar a complexidade envolvida na posse e domínio público de algumas UCPI, propondo um recorte analítico em seqüência, representado pelos “espaços de incerteza (geojurídica)”, pela “desterritorialização subjetiva” (ou latente) e pelo “pacto da conservação”, reunido numa geografia socioambiental das áreas naturais protegidas. Os espaços de incerteza são as áreas com algum tipo de uso e/ou ocupação previamente à decretação de uma UCPI. Estes espaços de incerteza são divididos numa tipologia, adotada conforme o uso e a ocupação: “tradicional”, “agropastoril”, “urbana”, “turística” e “diversa”. A desterritorialização subjetiva se apresenta como um cenário conflituoso nos espaços de incerteza, representado pela interrupção de parte da relação com o lugar e ante a necessidade de deixar o lugar em tempo e forma incerta. O pacto da conservação se apresenta como um conjunto de alternativas para minimizar os conflitos verificados nestes espaços de incerteza.

São analisadas catorze UCPI sob a jurisdição do Estado do Rio de Janeiro, identificando e mapeando os espaços de incerteza, especialmente no Parque Estadual da Serra da Tiririca - PESET, como estudo de caso. Os espaços de incerteza são analisados na busca por processos de desterritorialização subjetiva e avaliadas as possibilidades de aplicação de algum mecanismo do pacto da conservação.

A pesquisa é conduzida sob duas perspectivas: a de ampliação do modelo de proteção do ambiente através de espaços territoriais especialmente protegidos para além do SNUC, na forma de um sistema de áreas naturais protegidas, abrangendo, além das Unidades de Conservação, as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais, entre outras; e dos atores envolvidos na conservação destes espaços territoriais, trazendo o posseiro para o cenário da conservação formal do ambiente, através de uma modalidade de área protegida denominada Reserva Legal de Proteção Integral da Natureza - RLPN, análoga às Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN. É proposto, ainda, um projeto de lei que estabelece uma nova forma de aquisição da propriedade, denominada neste trabalho "usucapião ecológica", reservada ao posseiro que instituir RLPN em todo o remanescente de vegetação nativa na posse além do mínimo exigido legalmente.

## ABSTRACT

The present work approaches protected areas, specifically the low (or precarious) institutionalization of some of the Full Protection Conservation Units – FPCU according to the National System of Conservation Units – NSCU. The institutionalization of the FPCU refers to the territory and management. The focus is the territorialization of the protected area, concerning the land regularization (title) and its consolidation (possession).

The work aims to demonstrate the complexity involved on the territorialization of the protected area (FPCU). The work proposes an analytic profile in sequence, represented by the “spaces of uncertainty”, by the “subjective deterritorialization” (or latent) and by the “conservation pact”, with in a “natural protected area social-environmental geography”. The spaces of uncertainty are private areas or public areas with some sort of use and/or occupation, by owner or possessor, previously to the establishment of the FPCU. These spaces of uncertainty were divided in types, established for this work according to the human use and occupation: “traditional”, “agro-pastoral”, “urban”, “tourism related” and “diverse”. The subjective deterritorialization is presented as a conflicted scenario in the spaces of uncertainty, represented by the interruption of parts of the human use and relation with the place and under the assumption that these people would have to leave the place at an unknown time and procedures. The conservation pact is presented as a group of alternatives to minimize conflicts verified at the spaces of uncertainty.

Fourteen FPCU under the state of Rio de Janeiro jurisdiction have been under analysis to identify and to map some of the spaces of uncertainty, especially at the *Serra da Tiririca* State Park, used as a case study. The spaces of uncertainty are searched to identify potential processes of subjective deterritorialization and the possibilities to apply some of the available and proposed mechanisms of the conservation pact.

The search is conducted under two perspectives: the expansion of the model of protecting the environment through especially protected areas beyond the NSCU, assuming the form of a system of protected areas, embracing the Permanent Preservation Areas, the Legal Reserve, besides of the FPCU, among others; and the people to be involved in the formal conservation of territorial spaces, bringing to the scenario the land possessor, through another type of protected area denominated Nature Full Protection Legal Reserve – NFPLR, similar to the Natural Heritage Private Reserve – NHPR. Associated to the NFPLR it is proposed a mechanism to bear the possessor with a title when the land have been partially addressed to environmental protection, through what is being called “ecological real estate access” (*usucapião ecológica*).

# OS “ESPAÇOS DE INCERTEZA”, A “DESTERRITORIALIZAÇÃO SUBJETIVA” E O “PACTO DA CONSERVAÇÃO”: PERSPECTIVAS DE UMA GEOGRAFIA SOCIOAMBIENTAL DAS ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS

## INTRODUÇÃO

Entre outras medidas, a proteção do ambiente natural através da criação de *espaços territoriais especialmente protegidos* é uma determinação da Constituição Federal de 1988 – CF 88. Esta medida é também um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA<sup>2</sup>.

A CF 88 incumbiu ao Poder Público “definir, em todas as unidades da Federação, *espaços territoriais* e seus componentes a serem *especialmente protegidos*”<sup>3</sup>, fazendo recair sobre determinado *espaço geográfico* o abraço de uma legislação específica, territorializando este espaço com fins e objetivos específicos. Em síntese o abraço legal institucionaliza tal espaço, limitando, restringindo ou vedando o uso direto dos recursos naturais, a ocupação e diversas relações homem/natureza, tudo objetivando a conservação ou preservação do ambiente natural para as atuais e as futuras gerações.

Entre os *espaços territoriais especialmente protegidos* (ou simplesmente as *áreas protegidas*) este trabalho destaca os institutos da Unidade de Conservação – UC, da Reserva Legal - RL e da Área de Preservação Permanente – APP<sup>4</sup>.

Dentre estas áreas protegidas as UC possuem características destacadas, pois são legalmente instituídas pelo Poder Público, tornando-se empreendimentos públicos e administradas com especial atenção a partir de garantias apropriadas para sua proteção (especialmente protegido). Embora as UC possuam um arcabouço legal para sua institucionalização, grande parte delas, de qualquer instância governamental (municipal, estadual e federal), não se encontra adequada à lei.

Entre algumas categorias de UC, como será examinado, as Unidades de Conservação de Proteção Integral – UCPI exigem a posse e o domínio público da área abrangida pela unidade, o que se constitui num dos principais entraves para a completa

---

<sup>2</sup> Artigo 9º, inciso VI, com as alterações impostas pela Lei 7.804/85, da Lei 6.938, de 31.08.1981.

<sup>3</sup> Conforme o artigo 225, § 1º, inciso III.

<sup>4</sup> A RL e a APP estão previstas no Novo Código Florestal – CODFLOR, Lei 4.771, de 15.09.1965, com as alterações promovidas pela Medida Provisória – MP nº 1.956-50, de 26.05.2000, reeditada sucessivamente até a MP 2.166/01-67, com prazo estendido pela Emenda Constitucional – EC nº 32/2001.

institucionalização da unidade. Sem a completa autonomia sobre o território, entendido como o espaço do uso social e do exercício de um poder (MORAES, 2005), o espaço que se pretende especial proteção fica prejudicado nos seus objetivos institucionais, por vezes não inteiramente alcançados.

O presente trabalho examina o potencial de conflito (administrativo e judicial) envolvendo a incerteza institucional de algumas UCPI, especialmente no tocante à questão territorial, utilizando o Parque Estadual da Serra da Tiririca – PESET como estudo de caso. As incertezas institucionais estão balizadas pela supremacia do interesse público sobre o privado, especialmente no tocante à proteção do ambiente e nos limites constitucionais vigentes. Isto se desdobra na questão fundiária, sendo este um tema complexo e que envolve atores e históricos tão desiguais, que o foco da proteção do ambiente se desloca do simples limite geográfico do espaço protegido para outros valores sociais e econômicos. O território protegido no papel<sup>5</sup> ou *protegido pela metade*, torna-se um balcão de demandas no qual a burocracia consome a escassa energia do pessoal locado no *front* da gestão das UCPI. As formalidades envolvidas no empreendimento “unidade de conservação” se plasam numa série de demandas administrativas e judiciais de vários atores, por via do próprio Estado, do Ministério Público (estadual e federal), de Delegacias de Polícia e, principalmente, do Poder Judiciário.

Preceitua o artigo 225 da CF 88 que o Poder Público e a coletividade têm o dever de defender e preservar o ambiente, garantindo seu equilíbrio ecológico, direito de todos na atual e nas futuras gerações. Este preceito é uma imposição de ampla abrangência. É um dever. Uma obrigação direcionada indistintamente a todos. Para atingir este desígnio o legislador constituinte previu a criação de *espaços territoriais especialmente protegidos*. Na condição de instituto jurídico com vinculação constitucional e infralegal, as UC implicam em direitos e obrigações *erga omnes*

---

<sup>5</sup> Segundo Dourojeanni (2001) uma unidade de conservação no papel, ou um “parque de papel” (termo cunhado por Manchlis y Tichnell, 1985), significa uma escassa ou insuficiente presença do Estado na administração da unidade. Mercadante (2001) acrescenta que “...a maior parte das unidades legalmente criadas no País só existe mesmo no papel. Os decretos de criação são verdadeiras obras de ficção jurídica”. E Figueiredo & Leuzinger advertem que “A jurisprudência nacional vem exibindo diuturnamente as graves conseqüências que decorrem da criação dos chamados “parques de papel”, consideradas aquelas unidades de conservação de grande extensão e sem estudo da situação dominial e viabilidade financeira para as indenizações pelas desapropriações por ventura necessárias (2001, p. 465).

(devem ser observadas por todos) sobre um determinado espaço geográfico, cuja alteração é possível apenas por lei específica<sup>6</sup>.

O histórico envolvendo as áreas protegidas no Brasil, mais especificamente as UC, é uma trajetória longa e complexa, uma missão árdua (RODRIGUES, 2005), começando em 1934 com o advento do Código Florestal e, posteriormente, com o Novo Código Florestal - CODFLOR, em 1965. Entretanto, a partir dos anos 1990 há uma multiplicação de UC, em virtude de uma política ambiental específica que toma corpo no Brasil (BECKER, 2009) e que culmina com a sistematização das UC no ano 2000, com a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC<sup>7</sup>.

O SNUC classificou as diferentes categorias de manejo de UC em dois grupos: o grupo de Proteção Integral e o grupo de Uso Sustentável. As categorias de manejo previstas no grupo de Proteção Integral são mais restritivas quanto ao uso e ocupação do espaço protegido, vedando a permanência de populações no seu interior. Em sua maioria, as UCPI<sup>8</sup> obrigatoriamente demandam a posse e o domínio público das áreas inseridas em seus limites, excetuando-se o Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre, que admitem a propriedade privada em seus limites, observando-se determinadas condicionantes<sup>9</sup>. Diferentemente, as categorias de manejo previstas no grupo de Uso Sustentável, em regra, admitem a propriedade privada e populações no interior das unidades.

Unidade de Conservação, portanto, é uma construção jurídica que envolve o espaço geográfico, objeto da geografia. Do termo Unidade de Conservação extrai-se *unidade* (no sentido do território), que pressupõe algo coeso num todo (RODRIGUES, 2005). Uma área protegida é uma unidade de um todo protegido, de um sistema de unidades protegidas, ou de um sistema de unidades de conservação (MILANO, 2000). Projetada no plano físico, uma UC implica em espaço delimitado ou espaço territorial: conectado a poder, no sentido de ingerência, comando e controle do Estado. Assim a idéia de unidade está diretamente relacionada a uma porção territorial, uma área

---

<sup>6</sup> Conforme a CF 88, art. 225, § 1º inciso III.

<sup>7</sup> O SNUC foi positivado na Lei 9.985, de 18.07.2000, regulamentado pelo Decreto 4.340/02.

<sup>8</sup> Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

<sup>9</sup> Não é uma discricção do proprietário afetado pela criação de um Monumento Natural ou Refugio de Vida Silvestre decidir pela criação ou não da unidade, mas, tão somente, aquiescer com as restrições de uso e ocupação do espaço privado, permanecendo proprietário da área com restrições, ou optar por ser desapropriado. A decisão pela criação da UCPI será sempre do Poder Público (LEUZINGER, 2002).

geográfica na qual se exerce influência ou controle, sobre pessoas, fenômenos e relacionamentos (HAESBAERT, 2006).

A conservação do ambiente natural através de UCPI justifica o território protegido numa dimensão ecológica (VALLEJO, 2005), mas o cenário das UCPI indica que a justificativa ecológica é apenas parte de uma trama mais complexa de interações. Envolvem, entre outros aspectos, a luta pela desconcentração da propriedade privada e democratização do acesso a terra, especialmente pelas camadas mais humildes da sociedade (MOTTA, 1998; MOTTA, 2009). Embora haja supremacia do interesse público sobre o particular é difícil planejar o território através de espaços protegidos sem o agravamento das contradições e conflitos que envolvem a terra (CASTRO JR., COUTINHO & FREITAS, 2009). O conflito de uso e ocupação do espaço protegido é inevitável, pois não há como sopesar tais interesses sem observar direitos constitucionais, civis, administrativos, tributários, entre outros (LEUZINGER, 2002). O direito constitucional à dignidade humana é núcleo essencial dos direitos humanos (LEMOS, 2008), encontrando-se no mesmo patamar constitucional do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, a questão fundiária de uma UCPI, sob exame neste trabalho, lança um olhar sobre aspectos que envolvem inclusão e justiça social<sup>10</sup>, aspectos que se tornam mais intensos quando abrangem áreas possuídas por pessoas consideradas tradicionais, locais ou nativas, independentemente de título de domínio sobre tais áreas (CASTRO, 2009). Por outro lado, especialmente em ambiente urbano, implica atribuir valores às benfeitorias edificadas por posseiros quando estas ultrapassam o valor da própria terra (CARVALHO, 1991), não justificando a remoção de tais ocupações.

A criação de UC gera obrigações e direitos aos atores envolvidos, alterando os usos e costumes existentes no lugar. Antigos e novos ocupantes ou usuários do espaço protegido se vêem obrigados a uma nova conduta, por vezes em conflito com costumes e tradições existentes previamente. É dizer que uma UC representa o encontro, uma sobreposição de territorialidades no mesmo espaço geográfico, podendo afetar, inexoravelmente, o lugar e a vida dos atores eventualmente relacionados com este espaço. O lugar tem seus significados modificados por força da norma que institui a UCPI, potencializando ou harmonizando conflitos. Desta forma é possível examinar as

---

<sup>10</sup> Vide “Áreas protegidas e inclusão social: construindo novos significados”. Marta de Azevedo Irving (Org.), (2006).

UCPI sob a perspectiva do conflito, considerando-as “unidades de conflito”. Os conflitos fazem parte da vida, constituem as diferentes interações da vida cotidiana e da própria história da espécie humana (SOARES & IRVING, 2006, p. 93). Onde está o homem lá está o conflito: uma vez agregados os homens tendem ao conflito, com maior ou menor intensidade. O direito, em síntese, almeja a composição do conflito de interesses, regulando a conduta humana em vista da convivência harmônica dos interesses divergentes na sociedade.

Com a expansão populacional os espaços antes desabitados passam a ser ocupados, intensificando-se a utilização dos recursos naturais. Esta dinâmica fez crescer a necessidade de proteger formalmente alguns espaços naturais dotados de especiais atributos ecológicos para todas as gerações. Isto repercute na criação de UC, que crescem em número e em área. Mas tal iniciativa não é acompanhada da necessária ingerência do Poder Público sobre tais espaços protegidos, que acabam não consolidados na forma da lei (MILANO, 2001).

Entre contradições e ambigüidades, os especialistas e estudiosos das áreas protegidas conhecem o conjunto de problemas enfrentados na criação, implantação e gestão das UCPI, especialmente quando confrontadas as limitações ao uso da propriedade privada (RODRIGUES, 2005). Entre estes problemas, a indefinição e complexidade fundiária se apresentam como a expressão conflituosa mais pujante, além de limites inadequados do espaço protegido (VALLEJO, 2005). O aspecto fundiário envolve direitos de posse e propriedade: esta como direito constitucional, um componente estrutural da sociedade, esteio do Estado (neo)liberal, em cuja defesa a sociedade se desdobra. A posse, por sua vez, é uma relação factual entre o indivíduo e o espaço, com repercussões no direito. Embora prevista e protegida pelo antigo e novo Código Civil - CC, não possui dimensão e força análoga à propriedade, sendo sempre precária. Tal sorte divide a sociedade entre cidadãos proprietários e cidadãos possuidores.

Diversas são as UC criadas abrangendo áreas públicas e privadas previamente ocupadas ou desocupadas, mas pressionadas por ocupação, conforme descrição abaixo:

➤ áreas públicas:

(i) ocupadas por empreendimentos do próprio Estado;

- (ii) ocupadas por particular (pessoa física ou jurídica), com outorga do Poder Público competente;
- (iii) ocupadas por posseiros;
- (iv) desocupadas, com ou sem pressão por ocupação;
- áreas privadas: (a) ocupadas por proprietário<sup>11</sup> (pessoa física ou jurídica), por diversos meios e fins; (b) ocupadas por posseiros<sup>12</sup>, por diversos meios e fins;
- áreas desocupadas, independentemente da titularidade, mas utilizadas em caráter não permanente, ou pressionadas para ocupação, pelos mais diversos interesses;
- áreas devolutas<sup>13</sup>.

E há também pressão por uso dos recursos existentes nos limites da UC, que não resultam na permanência das pessoas e grupos, mas na eventual entrada e saída ou apenas a passagem pelos limites da UCPI. Cabe ressaltar que as UCPI localizadas em áreas urbanas ou regiões metropolitanas ressentem a pressão de uso e ocupação com mais intensidade.

Alguns ambientalistas entendem que as UCPI devem ser criadas incontinenti. Ou seja, havendo indícios de que determinada área possui atributos para conservação ambiental, os estudos técnicos necessários para sua criação não se apegam aos aspectos fundiários, justificando a UC independentemente da titularidade da área almejada. O conhecimento sobre a titularidade dos imóveis ou os procedimentos para desapropriação são aspectos transferidos para um segundo plano. O importante é criar a unidade desde já, imediatamente, haja vista o dever do Poder Público em garantir o equilíbrio do ambiente através de espaços territoriais especialmente protegidos, aos quais se estende o interesse social e a utilidade pública. Os problemas e conflitos serão equacionados no futuro (se existirem e quando se apresentarem) sob as conseqüências desenhadas pela conjuntura política, administrativa, judiciária e financeira de então. Enquanto a questão territorial das UCPI não é consolidada, em alguns casos, a conservação do ambiente e

---

<sup>11</sup> É proprietário aquele certificado pelo Cartório de Registro de Imóveis - RGI da circunscrição do imóvel.

<sup>12</sup> É posseiro aquele que ocupa uma área, imbuído de boa fé, de forma mansa e pacífica, considerada posse justa.

<sup>13</sup> São aquelas terras que, não sendo próprias nem utilizadas para fim público, não se incorporam ao domínio privado (CF 88, art. 20, inciso II; 188; 225, § 5º).

demais objetivos da unidade ficam desvirtuados, postergados, situação que muitas vezes prejudica ou impede que a UCPI cumpra o seu propósito institucional.

As UCPI podem abranger poucas propriedades grandes ou inúmeras propriedades pequenas. É dizer, por exemplo, que mil hectares podem estar nas mãos de um único proprietário; ou mil proprietários em cinquenta hectares. Esta desproporção é inerente a um contexto fundiário pouco conhecido previamente à instituição de determinadas UCPI. Conhecer a situação fundiária previamente à criação de uma unidade é inviabilizar sua criação, haja vista a energia a ser despendida no levantamento de centenas ou milhares de títulos de propriedade e expectativas indenizatórias tão difíceis de equacionar previamente. Sem contar com as áreas ocupadas, cujos ocupantes são distintos do titular do imóvel, ou seja, além de sanar a questão do domínio é necessário sanar também a questão da posse.

Deste cenário é extraído o ponto central desta investigação, que se constitui na institucionalização das UCPI, entendendo como o cumprimento dos dispositivos legais previstos para o espaço protegido, conforme a categoria de manejo, além de um conjunto de procedimentos necessários para gerir a UC, tornando-a um produto disponível para a sociedade.

Neste sentido, institucionalizar uma UCPI é territorializar o espaço geográfico protegido, representado pela *regularização fundiária* e a *consolidação territorial* (SATHLER, 2008). Na regularização fundiária o Poder Público discrimina a titularidade das áreas abrangidas pela UCPI, identificando o *status* de cada área (privada, pública ou devoluta). No tocante às áreas privadas, são utilizadas metodologias de avaliação e definição do valor destas áreas, dimensionando, assim, o *quantum* indenizatório em face da desapropriação. Assim procedida, a desapropriação (amigável ou judicial) deve transferir ao Poder Público o domínio e a posse das áreas privadas inseridas na UCPI. Na consolidação do território protegido o Poder Público se dedica a harmonizar o uso dos recursos *intra* UCPI, regularizando as ocupações daqueles que utilizam recursos naturais por múltiplos meios e formas, indiferentemente de título civil sobre a área ocupada. Inclusive nos casos em que a ocupação se dá em terras públicas. A consolidação territorial abraça os posseiros, principalmente, no sentido mais extenso da expressão jurídica, englobando quilombolas, caiçaras e indígenas, entre outros atores que efetivamente ocupam áreas abrangidas por UCPI previamente à sua decretação, mas que não possuem título de domínio sobre a área

ocupada, muito embora possuam, por vezes, direitos de ocupação assegurados constitucionalmente.

Neste diapasão fundiário, a institucionalização das UCPI torna-se uma tarefa hercúlea, considerando a necessidade da posse e domínio público nas principais categorias de Proteção Integral previstas pelo SNUC.

Conhecidamente, a maior parte das UCPI espalhadas pelo Brasil, de qualquer instância (municipal, estadual ou federal), possui pendências territoriais: titularidade, ocupação e uso. O Parque Nacional de Itatiaia (1937, 28.155 ha), o primeiro dos parques nacionais no Brasil, criado há mais de 70 anos, até o presente não está completamente institucionalizado, conforme determina a lei, haja vista que a União ainda não possui o domínio de todas as áreas inseridas nos limites desta unidade.

Nesta linha, o território de uma UCPI reflete minimamente sua existência e gestão, complementada pelo Conselho, Plano de Manejo e Zona de Amortecimento, do ponto de vista institucional, e administrativamente, com a alocação de pessoal capacitado, veículos e equipamentos. Ou seja, uma gestão capaz de entregar à sociedade o produto protegido para os fins a que se destina. Sem um território, portanto, uma UCPI é apenas um espaço geográfico, sobre o qual recai uma intenção protetora do Poder Público, mas que não se completa enquanto não for territorializado o espaço protegido, institucionalizando sobre este território uma gestão prevista por lei.

É neste ponto que reside o grande imbróglio geojurídico na instituição de UCPI. Esta problemática remete para um questionamento básico: como compatibilizar os objetivos de conservação das UCPI enquanto o Poder Público não possui o domínio de toda a área e não está na posse do espaço que pretende proteger? Como compatibilizar os objetivos de conservação das UCPI enquanto existirem populações residentes, usos e pressão sobre os recursos naturais? Como consolidar o território da UC ante a complexidade de problemas envolvendo o acesso a terra, especialmente das camadas menos favorecidas?

O problema central enfrentado nesta investigação, portanto, são os conflitos de uso e ocupação do espaço protegido, existentes ou potenciais, gerados pela baixa ou precária institucionalização das UCPI. A judicialização de alguns destes conflitos necessariamente esbarra na interpretação e cumprimento da lei, na logística processual, em valores do mercado imobiliário (rural ou urbano) e no tempo de tramitação dos procedimentos (sejam amigáveis ou judiciais). Assim, enquanto uma UCPI não é institucionalizada, e privilegiando o interesse público representado pela proteção do

ambiente, alguns atores ocupantes do espaço protegido ficam prejudicados em muitos dos usos e costumes sobre a terra, sem compensações imediatas, quando cabíveis. A manutenção de pendências territoriais no espaço protegido evidencia alguns conflitos, ou os agravam em algum momento, desdobrando em demandas administrativas e judiciais (IRIGARAY, 2004). Por vezes deflagra ou retira do estado de dormência disputas pela terra envolvendo posseiros e proprietários, em posições antagônicas. Isto pode ser motivado pela debilidade do sistema de registros públicos e a freqüente sobreposição de títulos de propriedade (DIOS & MARÇAL, 2009). Ou por vezes conflitos envolvendo posseiros e proprietários no mesmo lado da disputa em face do Estado ou de interesses envolvendo grupos econômicos. Não há como enfrentar a questão territorial de uma UCPI sem se envolver com o sistema legal de terras e os conflitos e tensões que lhe são inerentes historicamente (FAORO, 1925), ainda que tais questões não sejam do interesse da conservação ambiental direta ou imediatamente. É necessário reconhecer uma diversidade de lutas territoriais e garantir direitos ao território construído (GUERRA & COELHO, 2009). Excluir as populações humanas é – em essência – uma injustiça, considerando-se a distribuição desigual dos sacrifícios (BENSUSAN, 2006), por outro lado é dever do Poder Público garantir a higidez do ambiente. A tarefa não é pacífica.

Considerando a abordagem conflituosa das UCPI tem-se por base alguns pressupostos:

- (i) as UCPI são tratadas politicamente em prejuízo da técnica;
- (ii) as UCPI privilegiam a forma (unidade) sobre o objeto (conservação);
- (iii) as incertezas territoriais comprometem ou tornam precários os objetivos institucionais das UCPI;
- (iv) as UCPI podem ampliar desigualdades e promover a exclusão social;
- (v) as UCPI são questionáveis enquanto principal e exclusiva forma de proteção integral de espaços naturais.

Com estes pressupostos em mente se questiona a possibilidade de proteger o ambiente de forma eficiente, através de mecanismos actualizados? Seria possível conservar o ambiente através de espaços territoriais alternativos ao modelo Unidade de Conservação? Seria possível conservar o ambiente minimizando conflitos de uso e ocupação do espaço que se pretende proteger?

Com este questionamento se lança um olhar crítico sobre a criação e gestão de UCPI, com uma combinação de mecanismos jurídicos menos formais e, preferencialmente, de baixo impacto financeiro, social e ambiental, que garantam com dignidade a permanência e o acesso à terra daqueles menos favorecidos que dela prescindam, e, ao mesmo tempo, buscando níveis satisfatórios de conservação do ambiente. As UCPI são uma alternativa para a conservação da biodiversidade, mas este desafio será vencido com estratégias de gestão do território, incluindo outras modalidades de conservação, ou sistematizando a conservação através de um sistema de áreas protegidas para além do SNUC, especificamente com a inclusão das APP e RL (BENSUSAN, 2006; MEDEIROS, 2006).

Considerando o baixo grau de institucionalização das UCPI, se propõe aqui uma hipótese central, que, formulada conforme o enunciado a seguir, tem o condão de se tornar a tese final da presente pesquisa:

**A precária institucionalização das UCPI gera espaços de incerteza jurídica, considerados enclaves de disputas e que por sua vez dificultam ou inviabilizam a gestão da unidade nestes espaços.**

Os conflitos que circundam as pendências territoriais, traduzidos na baixa ou precária institucionalização das UCPI, são examinados sob a perspectiva de uma *geografia socioambiental*, que, através das interações entre a sociedade e a natureza, possam explicitar prejuízos tanto do ponto de vista de valores e sentidos sociais quanto do ambiente natural (MENDONÇA, 2004). As áreas ocupadas, utilizadas ou pressionadas *intra* UCPI são tratadas no contexto deste trabalho como *espaços de incerteza* (SATHLER, 2008, 2008a e 2008b). São espaços de incerteza jurídica, relacionado diretamente com o espaço protegido não institucionalizado, onde poucos sabem ou podem assegurar (incluindo o próprio Poder Público) qual será o futuro. Este cenário de incerteza tende a gerar tensões e angústias aos atores ocupantes de espaços privados nas UCPI, em virtude de limitações administrativas ao uso e ocupação do espaço protegido. Estas limitações administrativas, como serão oportunamente exploradas, interferem nos modos de vida e nos usos e costumes em relação aos recursos da terra, forçando uma ruptura cultural com o lugar, uma situação psicológica que atormenta aqueles atores envolvidos com a UCPI. Este fenômeno é denominado *desterritorialização subjetiva* (ou latente, na forma de uma dimensão pré-

desterritorializadora) (SATHLER, 2008a e 2008b). Para minimizar a desterritorialização subjetiva exploramos alternativas, na forma de medidas pactualizadas entre o Poder Público gestor do espaço UCPI e os eventuais usuários e ocupantes destes espaços de incerteza, ao que vem sendo denominado Pacto da Conservação, termo cunhado por Alba Simon, e que tem por objetivo minimizar impactos ao ambiente e maximizar o acesso a alternativas econômicas para os envolvidos (SATHLER, 2007, 2008a e 2008b).

No âmbito do Pacto da Conservação se defende aqui: (i) o ajuste dos limites da unidade, especialmente nas bordas, para reduzir os limites das UCPI e excluir os *espaços de incerteza*, nos casos em que flagrantemente o benefício ambiental seja ínfimo em relação ao custo social e econômico, poupando aos cofres públicos vultosos recursos para desapropriação; e (ii) a recategorização de porções da UCPI para uma categoria compatível com a propriedade privada, gerindo tal espaço em mosaico; (iii) instituição de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN sobreposta a UCPI, especialmente na categoria parque, sob algumas condições, como será examinado.

Os Espaços de Incerteza, a Desterritorialização Subjetiva e o Pacto da Conservação integram uma proposta, que se passa a tratar por *geografia socioambiental das áreas naturais protegidas* (SATHLER, 2007, 2008, 2008a e 2008b), resumida no cenário conflituoso determinado pela baixa ou precária institucionalização das UCPI, especialmente no que tange à ocupação (ou tentativa de ocupação) do espaço e o uso (ou tentativa de uso) dos recursos naturais *intra* unidade<sup>14</sup>.

A espinha dorsal do presente trabalho se desenvolve sobre a conservação do ambiente através de espaços protegidos enquanto objeto a ser perseguido, em primeiro plano, deixando sob exame secundário as formalidades envolvidas na institucionalização destes espaços. Assim os objetivos da presente investigação assumem:

#### EM UMA PERSPECTIVA GERAL

Discutir alternativas para conservar o ambiente através de espaços territoriais especialmente protegidos para além das formalidades do SNUC.

---

<sup>14</sup> Para Lemos (2008) os bens ambientais são de importância para as presentes e futuras gerações, razão pela qual são considerados de titularidade difusa, independentemente do espaço físico pertencer a particular. Isto reforça a possibilidade de conflito entre a proteção do ambiente e propriedade privada.

## E A NÍVEL ESPECÍFICO SE PROPÕE A

1. Demonstrar a complexidade da questão fundiária e seu desdobramento sobre algumas UCPI fluminenses, especialmente na categoria parque, utilizando o Parque Estadual da Serra da Tiririca – PESET como estudo de caso;
2. Explorar alternativas actualizadas para minimizar conflitos de uso, ocupação e pressão sobre o espaço protegido;
3. Propor uma *geografia socioambiental das áreas naturais protegidas* agrupando uma abordagem *geojurídica*, reunindo os conceitos de *Espaços de Incerteza*, *Desterritorialização Subjetiva* e *Pacto da Conservação*;
4. Avaliar a proposição de normas que associem a conservação ambiental com a titulação de terras para os que dela prescindam.

O conjunto de objetivos acima apresentados sinalizam no sentido de uma ampliação do debate da conservação institucional do ambiente para além do modelo UC e da rigidez prevista pelo SNUC. O Poder Público possui um leque de categorias de UC para proteger o ambiente. Proprietários rurais, por exemplo, além da obrigação de instituir Reserva Legal, possuem a categoria de UC Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN para exercitar o direito e a obrigação de proteger o ambiente formalmente. Ao possuir este direito é vedado, restando apenas a obrigação da instituição de Reserva Legal.

Neste sentido se foca a atenção na ampliação de tipologias de espaços protegidos formalmente para além do modelo UC, possibilitando que mais áreas sejam efetivamente conservadas. E se foca também na ampliação social de proteção do ambiente com o envolvimento de outros atores na missão de proteger o ambiente através de espaços protegidos, como os posseiros, através da instituição de uma categoria especial de Reserva Legal, análoga à RPPN, denominada Reserva Legal de Proteção Integral da Natureza – RLPN, como será tratado adiante.

A investigação proposta se justifica, em primeiro plano, no dever constitucional do Poder Público em instituir e administrar espaços territoriais especialmente protegidos, para os quais se impõem um conjunto de normas expressas ou indiretas, que regulamentam o uso, a ocupação e, principalmente, a proteção destes espaços. Para que a proteção almejada legalmente se materialize cumpre ao Poder Público obter autonomia sobre o espaço geográfico (territorializando-o) e apenas aquilo que é previsto em norma específica será permitido no espaço UCPI.

Assim, o trabalho examina o modelo de UCPI no Brasil a partir do território e sob uma perspectiva conciliatória. No Capítulo 1 se apresenta um histórico da proteção do espaço natural até o advento do SNUC. Para tal se destacam três importantes tipologias de área protegida: as Áreas de Preservação Permanente - APP, a Reserva Legal - RL e as Unidades de Conservação - UC. E se discute alguns referenciais teóricos e legais envolvidos neste tema, bem como se desenvolvem os conceitos de *Espaço de Incerteza*, *Desterritorialização Subjetiva* e *Pacto da Conservação*.

No Capítulo 2 se apresenta uma análise das catorze UCPI fluminenses escolhidas para subsidiar esta abordagem. Num primeiro momento cada UCPI é apresentada no grupo e categoria a que pertence, acompanhada de ilustrações indicando os espaços de incerteza mais flagrantes e emblemáticos em cada uma, analisados conforme tipologia de uso e ocupação proposta na metodologia, seguido de uma síntese institucional.

No Capítulo 3 se focaliza a situação institucional do Parque Estadual da Serra da Tiririca - PESET, através da análise de três loteamentos contíguos, evidenciando a quantidade de áreas privadas, ensaiando valores mínimos e máximos para indenização no advento da desapropriação. Esta análise se concentra na complexidade territorial desta UCPI, localizada em área urbana e os altos custos envolvidos na regularização fundiária, independentemente do mérito da criação da unidade. Em ato contínuo, se explora algumas alternativas para solucionar algumas das pendências territoriais salientadas, com baixo ou custo zero aos cofres públicos.

No Capítulo 4 se retoma a discussão de alguns aspectos e conceitos abordados ao longo do trabalho em relação aos resultados obtidos na pesquisa de todas as UCPI, privilegiando os resultados específicos obtidos na análise do PESET. Com a discussão dos resultados, especialmente quanto aos conflitos envolvidos no processo de territorialização do espaço protegido, reitero as propostas e alternativas para minimizar tais conflitos, especialmente através da Reserva Legal de Proteção Integral da Natureza – RLPN e a usucapião ecológica.

Na conclusão se apresentam as considerações finais, que devem confirmar a tese proposta.

## METODOLOGIA

Catorze UCPI do Estado do Rio de Janeiro são analisadas com foco no *status* fundiário, que se refere à territorialização do espaço formalmente protegido<sup>15</sup>. Territorialização, neste sentido, representa dois aspectos: a regularização fundiária, trazendo a titulação do imóvel para o ente público; e a consolidação territorial, colocando na posse do imóvel o titular do seu domínio. As catorze UC são apresentadas, cronologicamente à data de sua criação e sua área, conforme o Quadro A:

Quadro A – UCPI fluminenses por ordem cronológica de criação e área em hectares.

<b>ANO</b>	<b>UNIDADE</b>	<b>SIGLA</b>	<b>ÁREA (ha)</b>
1970	Parque Estadual do <b>DESENGANO</b>	<b>PED</b>	22.400
1971	Parque Estadual da <b>ILHA GRANDE</b>	<b>PEIG</b>	12.072
1974	Parque Estadual da <b>PEDRA BRANCA</b>	<b>PEPB</b>	12.500
1974	Reserva Biológica e Arqueológica de <b>GUARATIBA</b>	<b>REBAG</b>	3.600
1977	Reserva Biológica de <b>ARARAS</b>	<b>RBA</b>	2.131
1981	Reserva Biológica da <b>PRAIA DO SUL</b>	<b>RBPS</b>	3.600
1987	Reserva Biológica da <b>ILHA GRANDE</b>	<b>REBIG</b>	20.000
1987	Estação Ecológica do <b>PARAÍSO</b>	<b>EEEP</b>	4.920
1990	Parque Estadual <b>MARINHO DO AVENTUREIRO</b>	<b>PEMA</b>	1.300
1991	Parque Estadual da Serra da <b>TIRIRICA</b>	<b>PESET</b>	2.262
1991	Reserva Ecológica da <b>JUATINGA (*)</b>	<b>REJ</b>	8.000
2002	Parque Estadual dos <b>TRÊS PICOS</b>	<b>PETP</b>	46.350
2002	Parque Estadual da Serra da <b>CONCÓRDIA</b>	<b>PESC</b>	804
2002	Estação Ecológica Estadual de <b>GUAXINDIBA</b>	<b>EEEG</b>	3.260
<b>TOTAL</b>			<b>121.899</b>
(desconsiderando a área do PEMA e da REBIG)			

(\*) A Reserva Ecológica da Juatinga não é categoria SNUC, mas foi considerada na análise pelas razões que serão justificadas.

A investigação se utiliza da literatura disponível, resultado de oficinas e seminários no âmbito do extinto IEF/RJ; reuniões do Conselho das UC (PESET); pareceres; processos administrativos e judiciais; bancos de dados; internet, entre outras fontes. Entrevistas abertas foram procedidas com os administradores das UC. A vivência deste pesquisador também deve ser levada em consideração, em três momentos conectados: (i) enquanto militante ambientalista no âmbito do PESET; (ii) como

<sup>15</sup> Algumas UCPI não integraram a análise, por razões que serão abordadas adiante, tais como o Parque Estadual Cunhambebe, o Parque Estadual da Chacrinha e o Parque Estadual do Grajaú.

advogado patrono de uma Ação Civil Pública Ambiental pela implantação do PESET; e na qualidade de analista de projetos especiais na Diretoria de Conservação da Natureza - DCN do extinto IEF/RJ e neste momento como coordenador de áreas protegidas da Superintendência de Biodiversidade da Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro – SEA/RJ.

A área das catorze UCPI sob análise soma 121.899 hectares<sup>16</sup>. Deste *quantum* excetua-se a área do Parque Estadual Marinho do Aventureiro, por abranger espelho d'água, e a área da Reserva Biológica da Ilha Grande, por razões que serão justificadas no Capítulo 1. Neste sentido outras unidades estaduais também foram desconsideradas do grupo de UCPI analisadas, por razões que serão igualmente exploradas no Capítulo 1. Sete das catorze UCPI são de categoria Parque, somando 96.388 hectares (80% da área das catorze UCPI), conforme Quadro B:

Quadro B – UCPI fluminenses de categoria PARQUE (por ordem cronológica de criação e área em hectares)

<b>ANO</b>	<b>UNIDADE</b>	<b>SIGLA</b>	<b>ÁREA (ha)</b>
1970	Parque Estadual do <b>DESENGANO</b>	<b>PED</b>	22.400
1971	Parque Estadual da <b>ILHA GRANDE</b>	<b>PEIG</b>	12.072
1974	Parque Estadual da <b>PEDRA BRANCA</b>	<b>PEPB</b>	12.500
1990	Parque Estadual <b>MARINHO DO AVENTUREIRO</b>	<b>PEMA</b>	1.300
1991	Parque Estadual da Serra da <b>TIRIRICA</b>	<b>PESET</b>	2.262
2002	Parque Estadual dos <b>TRÊS PICOS</b>	<b>PETP</b>	46.350
2002	Parque Estadual da Serra da <b>CONCÓRDIA</b>	<b>PESC</b>	804
<b>TOTAL</b> (desconsiderando a área do PEMA)			96.388

Duas das catorze UCPI são de categoria Estação Ecológica, somando 8.180 hectares (6,71% do território das catorze UCPI), conforme Quadro A:

Quadro C – UCPI fluminenses de categoria Estação Ecológica (por ordem cronológica de criação e área em hectares)

<b>ANO</b>	<b>UNIDADE</b>	<b>SIGLA</b>	<b>ÁREA (ha)</b>
1987	Estação Ecológica do <b>PARAÍSO</b>	<b>EEEP</b>	4.920
2002	Estação Ecológica Estadual de <b>GUAXINDIBA</b>	<b>EEEG</b>	3.260
<b>TOTAL</b>			8.180

<sup>16</sup> Equivalente a aproximadamente 2,79% do território do Estado do Rio de Janeiro, considerando a área de 4.369.600 hectares, conforme dados do IBGE, disponível em seu sítio na internet, com acesso em 14.11.09.

Quatro das catorze UCPI são de categoria Reserva Biológica, somando 9.331 hectares (7,65% do território das catorze UCPI). A REBIG, por ser uma unidade exclusivamente no papel, não tem a área contabilizada, resumindo-se conforme o Quadro D:

Quadro D – UCPI fluminenses de categoria Reserva Biológica (por ordem cronológica de criação e área em hectares)

<b>ANO</b>	<b>UNIDADE</b>	<b>SIGLA</b>	<b>ÁREA (ha)</b>
1974	Reserva Biológica e Arqueológica de <b>GUARATIBA</b>	<b>REBAG</b>	3.600
1977	Reserva Biológica de <b>ARARAS</b>	<b>RBA</b>	2.131
1981	Reserva Biológica da <b>PRAIA DO SUL</b>	<b>RBPS</b>	3.600
1987	Reserva Biológica da <b>ILHA GRANDE</b>	<b>REBIG</b>	20.000
TOTAL			9.331
(desconsiderando a área da REBIG)			

Finalmente, uma das catorze unidades analisadas é uma Reserva Ecológica (categoria não SNUC), somando 8.000 hectares (6,56% da área das catorze unidades). Por razões que serão justificadas no Capítulo 1 esta Reserva Ecológica foi considerada UCPI.

Não existem sob a jurisdição do Estado do Rio de Janeiro, neste momento, Monumentos Naturais ou Refúgios de Vida Silvestre.

A maioria das UCPI, seja em área urbana ou rural, possui algum tipo de uso dos recursos naturais ou ocupação humana permanente, seja pelo proprietário ou pelo posseiro. Este uso ou ocupação, como será examinado, é uma irregularidade intrínseca à própria existência da unidade, que, para ser reconhecida de pleno direito, deve estar ajustada ao que é determinado pela lei. E pela lei a proteção integral não admite uso dos recursos diretos e não prevê a presença humana permanente, ante a necessidade da posse e domínio público, que caracterizam o território da UCPI. Enquanto não é completamente institucionalizada, a UCPI reúne irregularidades e pendências que devem ser sanadas. A parte da questão legal há conflitos que envolvem os objetivos de conservação da biodiversidade, como há conflitos pela posse e domínio da terra. Estes conflitos são espacialmente identificados como espaços de incerteza, proposta neste trabalho. Independentemente da titularidade das terras abrangidas pela UCPI, a ocupação se dá com fins e destinações diversas, sendo:

- (i) residencial, exclusivamente;

- (ii) utilização econômica mista, envolvendo a residencial e a exploração de alguma atividade econômica, com ou sem inserção de mercado;
- (iii) especulativo, no sentido da terra enquanto objeto de negócio (compra, venda, cessão), com ou sem uso e ocupação;
- (iv) extrativo, no sentido do uso de recurso natural, sustentável ou não;
- (v) turístico, caracterizado pela visitação *intra* UCPI empreendida por atividade organizada ou espontânea, considerando ainda outros usos locais.

Leva-se em consideração, também, diversas outras formas de pressão, como a existência de caminhos e estradas pela UCPI; ou a passagem de linhas de transmissão de energia elétrica, dutos de água, gás e petróleo; mineração: pedreiras, extração de areia, areola, argila etc.; além da captação de água, para abastecimento humano, não considerando eventual jazida de água mineral.

Neste sentido a institucionalização das UC é investigada sob a perspectiva dos espaços de incerteza, avançando em duas frentes:

- (i) na primeira frente, geográfica, cada uma das catorze UCPI é analisada, incluindo o entorno imediato, identificando e mapeando os *espaços de incerteza* mais relevantes em cada uma delas, capazes de evidenciar algum processo de *desterritorialização subjetiva*. Os espaços de incerteza obedecem a uma tipologia adotada para este trabalho, com base no uso e ocupação acima referida, conforme o Quadro E.
- (ii) na segunda frente, jurídica, se explora a complexidade envolvida na institucionalização das UCPI, ante uma multiplicidade de variáveis envolvidas, utilizando o PESET como estudo de caso, evidenciando três porções da unidade<sup>17</sup>, analisadas e discutidas sob a trama de relações em torno de variados interesses sobrepostos no mesmo *espaço de incerteza*. O foco concentra-se nos atores envolvidos, especialmente no ponto nevrálgico das incertezas, correspondente ao domínio e a posse das terras inseridas na UCPI.

---

<sup>17</sup> (i) a antiga Fazenda do Engenho do Mato (Niterói), desdobrada: no Loteamento Jardim Fazendinha, em 1949; e na área desapropriada para o Plano de Ação Agrária, em 1961. Ambos os desdobramentos encontram-se superpostos pelo PESET. (ii) a Fazenda Itaocaia, desdobrada no Loteamento Itaocaia Valley, em 1970. (iii) e o Loteamento Morada das Águias (glebas 2, 3 e 4).

Quadro E – Tipologia adotada para o uso e ocupação do espaço *intra* UCPI

<b>(I) TRADICIONAL</b>	Uso ou ocupação tradicional, histórica ou costumeira do espaço e dos recursos naturais <i>intra</i> UCPI, praticado por, prioritariamente, comunidade ou população tradicional/local/nativa <sup>18</sup> , individualmente ou em grupo familiar, em núcleos e povoados, pretérita à criação da unidade, independente de titularidade civil sobre a área (posse ou propriedade), voltada para a subsistência ou com mínima inserção no mercado.
<b>(II) AGROPASTORIL</b>	Atividades agrícolas, pecuárias ou mistas, voltadas para o mercado (assentamentos e agro-negócio).
<b>(III) URBANA</b>	Área urbana ou de expansão urbana (legalmente prevista pela municipalidade), mesmo que não consolidada.
<b>(IV) TURISTICA</b>	Uso e ocupação voltada para o lazer (sítios e chácaras); atividade de visitação organizada ou espontânea, com ou sem hospedagem (camping, pousada, hospedaria, hotel, <i>resort</i> )
<b>(V) DIVERSA</b>	Indústria diversa; centros comerciais ( <i>shopping centers</i> ); painéis de publicidade ( <i>out doors</i> ); mineração; instalação militar; Delegacia de Polícia, casa de detenção, presídio, penitenciária; hospitais, casa de saúde; centro de pesquisa e tecnologia; templos, igrejas e espaços sagrados; infra-estrutura de portos, aeroportos, estradas; aterro sanitário; gasodutos, linhas de transmissão de energia elétrica, torres de telecomunicação; captação e estação de tratamento de água e esgoto. Incluídas nesta tipologia qualquer outro e uso e ocupação (= espaço de incerteza).

A tipologia de uso e ocupação proposta acima tem a “TRADICIONAL” aproximada ao conceito de comunidade local (ou população tradicional, população nativa) expresso na Lei do Serviço Florestal Brasileiro, Lei 11.284, de 02.06.2006<sup>19</sup> e na Lei da Mata Atlântica, Lei 11.428, de 22.12.2006<sup>20</sup>, considerando ainda a Lei RJ

<sup>18</sup> Há diferença conceitual entre população tradicional, nativa e local. Conforme Sathler (2008), o termo população tradicional abrange conceitos análogos, como cultura tradicional, sociedade tradicional, comunidade tradicional, população culturalmente diferenciada, população local, população extrativista, povo tradicional, comunidade local, população nativa etc. Assim, no sentido deste trabalho, as diferenças conceituais não são levadas em consideração, mantendo-se em mente o modo de vida e as relações com o lugar e o espaço ocupado. Há que se manter em mente, ainda, a relação com o tempo de ocupação de cinquenta anos, previsto na Lei RJ 2.393/95, que cuida do conceito de população nativa.

<sup>19</sup> Artigo 3º, inciso X: “comunidades locais: populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica”.

<sup>20</sup> Artigo 3º, inciso II: “população tradicional: população vivendo em estreita relação com o ambiente natural, dependendo de seus recursos naturais para a sua reprodução sociocultural, por meio de atividades de baixo impacto ambiental”.

2.393/95, que cuida da permanência de população nativa residente na UC há cinquenta anos. A tipologia “AGROPASTORIL” aproxima-se, não à figura do ator, mas às características do uso e da área ocupada, conforme o CODFLOR<sup>21</sup> e ao conceito de pequeno produtor rural, da citada Lei da Mata Atlântica<sup>22</sup>. A tipologia “URBANA” refere-se a condomínios ou loteamentos (rurais ou urbanos), para fins residenciais, consolidados ou não, incluindo a atividade imobiliária da compra e venda da terra, independente do uso que se faz dela. A tipologia “TURÍSTICA” refere-se às ocupações por empreendimentos turísticos, tais quais os sítios e chácaras para fim-de-semana e veraneio, além dos meios de hospedagens, como *campings*, pousada, hotéis e *resorts*, e outras atividades acessórias à atividade turística. E a tipologia “DIVERSA” contém o mais variado e complexo leque de usos e atividades, envolvendo o interesse público e a segurança nacional. As tipologias TRADICIONAL e AGROPASTORIL se encontram em interface, bem como as tipologias URBANA e TURÍSTICA. A tipologia DIVERSA possui conexões com as demais.

Os espaços de incerteza, conforme a tipologia proposta, foram identificados em cada UCPI analisada. Foi produzida uma figura ilustrativa da UCPI com os espaços de incerteza, sem compromisso cartográfico. Nem todos os espaços de incerteza foram considerados significativos ou emblemáticos, entendido como aqueles usos e ocupações antigos e com maior contingente populacional, com usos diversos e extensivos do solo e dos recursos naturais. A identificação dos espaços de incerteza pode evidenciar ou não algum processo de desterritorialização subjetiva. Assim, utilizando o PESET como estudo de caso, identificados os espaços de incerteza e verificado o processo de desterritorialização subjetiva, a análise se concentra na intensidade do conflito e na possibilidade de harmonização ou solução deste conflito via Pacto da Conservação, ou outros mecanismos utilizados ou pensados para as peculiaridades de cada espaço.

Exemplo de caso emblemático ou de destaque é a Vila do Aventureiro<sup>23</sup>, localizada nos limites formais da RBPS (Ilha Grande - Angra dos Reis). Outro caso

---

<sup>21</sup> Artigo 1º, § 2º, inciso I: Pequena propriedade rural ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em 80% (oitenta por cento), de atividade agroflorestral ou do extrativismo, cuja área não supere: (...) c) trinta hectares, se localizada em qualquer outra região do país. Esta definição foi introduzida pela Medida Provisória 2.166-67/2001.

<sup>22</sup> Artigo 3º, inciso I: pequeno produtor rural: aquele que, residindo na zona rural, detenha a posse de gleba rural não superior a cinquenta hectares, explorando-a mediante o trabalho pessoal e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiros, bem como as posses coletivas de terra considerando-se a fração individual não superior a cinquenta hectares, cuja renda bruta seja proveniente de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais ou do extrativismo rural em 80% (oitenta por cento) no mínimo;

<sup>23</sup> Vide “O povo do Aventureiro (2006, pp. 59 – 104)

emblemático é o da antiga fazenda do Engenho do Mato e a população tradicional do Morro das Andorinhas, no âmbito do PESET (SATHLER, 2008). Os espaços de incerteza em cada UCPI são mapeados através da produção de imagens, apresentadas no Capítulo 2. As figuras apresentadas para cada UC analisada foram produzidas com base nos *shapes* disponibilizados pelo Laboratório de Geo-processamento do extinto IEF/RJ (hoje INEA), trabalhados pelo *software* “TrackMaker” e cruzados no “Google Earth”. Posteriormente as figuras foram tratadas pelos *softwares* PhotoShop (Adobe) e Corel Draw<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Devo especial agradecimento a Lucia Teixeira Mendes, geógrafa deste laboratório, que sempre me auxiliou com informações, imagens, *shapes* e demais elementos cartográficos. As figuras apresentadas não têm precisão cartográfica, servindo apenas como ilustração.

# CAPÍTULO 1: REFERENCIAIS TEÓRICOS E LEGAIS

## ***Contextualização***

A proteção do espaço e dos recursos naturais é antiga, com registros que remontam a mais de um milênio antes de Cristo (CEBALLOS-LASCURÁIN, 1996). A imposição de regras e o controle exercido sobre alguns espaços considerados especiais, bem como sobre seus recursos naturais, é difundido com mais ênfase a partir do Estado greco-romano: primeiro a proteção destes espaços têm um viés mitológico e, posteriormente, por motivação utilitária. Bensusan (2006), citando Colchester (1997), atribui aos assírios (700 a.C.) a manutenção de áreas na condição de reserva de caça exclusiva dos soberanos, e os romanos se preocupavam em manter reservas de madeira para construção de navios.

A proteção dos espaços naturais e dos recursos neles encontrados possui uma trajetória difusa no Brasil. Em 1393, em Portugal, uma ordenação determinada por D. Afonso IV proibia o corte deliberado de árvores frutíferas, medida que passou a valer no Brasil a partir do seu descobrimento, em 1500. A primeira determinação de proteção aos recursos naturais na colônia brasileira surgiu em 1605, com o Regimento do Pau-Brasil, que impunha a necessidade de licença para o corte desta árvore, sob pena de morte a quem violasse a norma. No século XVII os holandeses, em Pernambuco, proibiram o abate do cajueiro e editaram normas para prevenir a poluição das águas. Em 1760, no Rio de Janeiro, foram editadas normas de proteção aos mangues e, no final deste século, foram declaradas de propriedade da Coroa todas as matas localizadas na costa e nas margens de rios que desembocassem no mar, além da expedição de um Regimento de Corte de Madeira, que restringiu severamente a atividade de supressão da vegetação. Em 1802, por recomendação de José Bonifácio, foram baixadas instruções para o reflorestamento de toda a costa brasileira e, em 1808, com a chegada da família real, foi criado o Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Já no império, em 1829, foi baixada uma lei ordinária exigindo prévia autorização para a derrubada de matas em terras devolutas. Em 1850 a Lei de Terras<sup>25</sup> disciplinou a ocupação do território, punindo a depredação

---

<sup>25</sup> A Lei 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, trouxe grandes novidades ao transformar “a posse útil em propriedade, criando registros paroquiais que, posteriormente, se transformaram em registros de imóveis, e, com isso, a possibilidade de as terras públicas serem adquiridas

ambiental. Em 1862 foram recuperadas as matas localizadas na encosta da Tijuca, hoje um parque nacional (LEUZINGER, 2002).

Na modernidade as áreas protegidas surgem sob o anseio da sociedade, porém, sua institucionalização com as motivações e objetivos que conhecemos na atualidade é inaugurada em 1872, nos Estados Unidos da América, com a criação do *Yellowstone National Park* (CEBALLOS-LASCURÁIN, 1996; MILANO, 2001; DIEGUES, 2002).

No Brasil a proteção ambiental institucionalizada ganha corpo a partir do primeiro Código Florestal, em 1934, que prevê a proteção de espaços naturais. Assim, o primeiro parque nacional, nos moldes do *Yellowstone*, surge em 1937 com a criação do Parque Nacional de Itatiaia (PÁDUA, 1983). Medeiros (2006) menciona que a primeira área formalmente protegida no Brasil foi o Parque Estadual de São Paulo, em 1896.

A diferença básica entre a instituição de áreas protegidas nos EUA e no Brasil, segundo Castro Jr., Coutinho & Freitas (2009), é que naquele as áreas surgem para proteger o ambiente de um impacto futuro e neste para proteger áreas de interesse ambiental de impactos imediatos, geralmente já objeto de algum conflito existente.

Este capítulo aborda as áreas naturais protegidas, divididas em dois blocos. No primeiro se apresenta um panorama das áreas naturais protegidas no Brasil, aprofundando nas unidades de conservação, desde o marco fundador (Código Florestal de 1934) até a instituição da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (Lei 9.985/00). Na seqüência se abordam as categorias de UCPI previstas no SNUC, com ênfase nas três categorias que regem as catorze UC que serão analisadas no capítulo 2, com a exceção da categoria Reserva Ecológica, no caso a Reserva Ecológica da Juatinga, que não é categoria SNUC. Ainda, se abordam os principais referenciais legais e teóricos envolvidos com estas categorias, explorando algumas propostas conceituais diretamente ligadas ao tema e na construção da idéia dos “espaços de incerteza”, que será apresentado no segundo bloco, juntamente com uma introdução teórica da “desterritorialização subjetiva (ou latente)” e do “pacto da conservação”, tudo reunido sob o guarda chuva de uma “geografia socioambiental das áreas naturais protegidas”.

## **1.1. Áreas Protegidas**

---

em hasta pública, até mesmo por terceiros que quisessem morar e trabalhar nos campos brasileiros” (SILVA, 2008, p. 3).

*Área natural protegida* é um termo utilizado internacionalmente (MILANO, 2001), sendo uma área limitada geograficamente e destinada a alcançar objetivos de conservação da natureza (MACHADO, 2001). Área protegida (*protected area*)<sup>26</sup> é o termo mais comum para designar o que no Brasil são os “espaços territoriais especialmente protegidos”. O artigo 9º, inciso VI da lei da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA (Lei 6.938/81), com a alteração promovida pela Lei 7.804/89 adota a terminologia dos espaços territoriais especialmente protegidos”, já disposta no artigo 225, § 1º, inciso III da Constituição Federal de 1988 – CF 88, considerada uma inovação por Rodrigues (1996). José Afonso da Silva (2002) prefere o termo “espaços ambientais”, definido como qualquer porção do território nacional com objetivo de proteção ambiental.

A expressão *espaço territorial especialmente protegido*, segundo José Afonso da Silva, designa as

“áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais” (2002, p. 230).

Os espaços territoriais especialmente protegidos ou as *áreas protegidas* configuram-se numa expressão gênero (FIGUEIREDO & LEUZINGER, 2001), da qual se destacam três espécies: as Áreas de Preservação Permanente – APP, as Reservas Legais – RL e as Unidades de Conservação – UC (CONCEIÇÃO & SATHLER, 2004). Até o advento do SNUC a previsão de criação de UC era espalhada por diversas normas. A crítica principal ao modelo de UC, principalmente na categoria parque, era sua importação dos Estados Unidos, cuja realidade destoava da realidade brasileira. Neste sentido Borges sugeria novas tipificações de espaços territoriais, “conciliando as feições ambientais com as sociais, culturais e econômicas” (1999, p. 153). Em qualquer caso é importante manter em mente outras tipologias de áreas protegidas, não abordadas neste trabalho, como os Sítios Ramsar (áreas úmidas), as terras indígenas, as terras ocupadas por populações tradicionais (quilombolas), as Reservas da Biosfera (tipologia internacional de área protegida), entre outras.

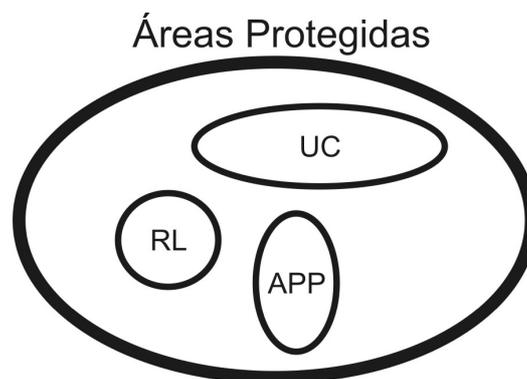
---

<sup>26</sup> O verbete “área protegida” no Dicionário de Ciências Ambientais (1999) acompanha a conceituação da convenção da biodiversidade (Decreto nº 2.519/98), apresentado como “Área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”.

As Áreas de Preservação Permanente – APP, as Reservas Legais – RL e as Unidades de Conservação – UC são considerados espaços territoriais especialmente protegidos por excelência, guardadas as suas peculiaridades. São institutos jurídicos respaldados constitucionalmente, com previsão específica em lei, que define seus objetivos de conservação. As APP e RL são institutos previstos desde o Código Florestal de 1934, sob outra roupagem, e aperfeiçoados no CODFLOR<sup>27</sup> e reafirmam a função socioambiental da propriedade privada (LEUZINGER, 2002; LEMOS, 2008), enquanto que as UC se caracterizam um empreendimento público, disposto no SNUC.

A figura 1.1 representa o conjunto formado pelas Áreas Protegidas, enquanto gênero, tendo as APP, RL e UC como espécie.

Figura 1.1: Conjunto de Áreas Protegidas



### 1.1.1. Áreas de Preservação Permanente – APP

Conforme expressa o CODFLOR, as APP existem pelo só efeito da lei (art. 2º, *caput*), independentemente de qualquer relação de domínio (público/privado) ou posse sobre a terra, bem como de sua localização (rural/urbana). Será considerada APP qualquer área onde se identificarem as características geográficas previstas pela lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade<sup>28</sup>, o fluxo gênico de

<sup>27</sup> Lei 4.771, de 15.09.1965, com as modificações promovidas por lei subseqüentes e, principalmente, pela Medida Provisória 2.166-67/2001.

<sup>28</sup> “A biodiversidade não é um conceito abstrato, nem puramente físico-biológico, mas, sim, também humano, pois tem uma localização geográfica e formas de apropriação com feições específicas, o que lhe

fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 1º, § 2º, inciso II). As palavras de Osny Duarte Pereira, citadas por Leuzinger, dão conta do espírito proposto para as APP, embora tenham sido proferidas em virtude das florestas protetoras, previstas no Código Florestal de 1934:

“Sua conservação não é apenas por interesse público mas por interesse direto e imediato do próprio dono. Assim como ninguém escava o terreno dos alicerces de sua casa porque poderá comprometer a segurança da mesma, do mesmo modo ninguém arranca as árvores das nascentes, das margens dos rios, nas encostas das montanhas, ao longo das estradas, porque poderá vir a ficar sem água, sujeito a inundações, sem vias de comunicação, pelas barreiras e outros males conhecidos resultantes de sua insensatez. As árvores nesses lugares estão para as respectivas terras como o vestuário está para o próprio corpo humano. Proibindo a devastação, o Estado nada mais faz do que auxiliar o próprio particular a bem administrar os seus bens individuais, abrindo-lhe os olhos contra os danos que poderia inadvertidamente cometer contra si” (2002, p. 81).

A alteração física da APP, capaz de eliminar seu *status* de preservação permanente, apenas será possível quando verificada a utilidade pública ou o interesse social (art. 3º, § 1º). As características geográficas que identificam uma APP estão compreendidas no artigo 2º e as APP declaradas por ato do Poder Público estão previstas no artigo 3º<sup>29</sup>.

---

confere uma dimensão material, concreta e, portanto, a insere necessariamente no contexto das relações sociais” Becker, 2001, citado por Castro Jr., Coutinho & Freias, 2009.

<sup>29</sup> Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será: 1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; 2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; 3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; 4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; 5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos metros) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais e artificiais; c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; d) no topo de morros, montes, montanhas e serras; e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive; f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; h) em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação. Parágrafo único. No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo o território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso do solo, respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo.

Art. 3º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas: a) a atenuar a erosão das terras; b) a fixar as dunas; c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares; e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico; f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção; g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas; h) a assegurar condições de bem-estar público. § 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou

Importa observar que a APP pelo só efeito da lei existe quando verificada determinada condição geográfica, especificada pela lei (especialmente situadas à beira de curso hídrico, topo de morro e inclinação superior a 45°). A APP é uma relação que envolve a cobertura do solo (vegetação natural, não se restringindo a uma cobertura vegetal específica) e uma situação geográfica, independente da localização (rural/urbano; privado/público). Ou seja, uma combinação de aspectos geográficos (locus especificado) e dispositivos jurídicos (conduta = fazer ou deixar de fazer) sobre o mesmo espaço natural, no que, desta combinação, extrai-se que a APP é um instituto geojurídico, como uma combinação de aspectos geográficos e legais que se refletem simultaneamente sobre o espaço. Nesta linha Guerra & Coelho entendem pela necessidade de se incorporar na geografia abordagens teóricas e metodológicas de outras disciplinas (2009). Neste sentido Melhem Adas<sup>30</sup> especifica o que é um conceito geojurídico, como

“A inter-relação entre Geografia e Direito, seja no caso da construção e reconstrução do espaço, do aproveitamento dos recursos naturais, da proteção ao meio ambiente, da questão fundiária, do uso do solo urbano, da distribuição da renda e de muitas outras contradições que marcam o presente período histórico, dificilmente serão resolvidos se não houver um grande diálogo entre os saberes, um descortinamento objetivo da realidade social e uma educação não-disciplinar, que acreditamos ser uma exigência da contemporaneidade”.

As APP declaradas por ato do Poder Público objetivam, conforme o art. 3º, a proteção das florestas e demais formas de vegetação natural destinadas aos fins especificados nas letras “a” a “h”. Quando declaradas para as finalidades previstas nas alíneas “e”, “f”, “g” e “h”, estas APP assumem objetivos análogos àqueles previstos para algumas categorias de manejo de UC, conforme a terminologia do SNUC. A letra “e”, por exemplo, está presente na categoria Parque (SNUC, art. 11). A letra “f” está presente na categoria Refúgio de Vida Silvestre (SNUC, art. 13) e Reserva de Fauna (SNUC, art. 19). A letra “g”, entendido o termo “população silvícola” como indígena, então não haveria relação com UC. Entendida como população tradicional/nativa/local<sup>31</sup>, neste caso estaria relacionada com as categorias Reserva Extrativista (SNUC, art. 18) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (SNUC, art.

---

projetos de utilidade pública ou interesse social. § 2º As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

Art. 3º A - A exploração dos recursos florestais em terras indígenas somente poderá ser realizada pelas comunidades indígenas em regime de manejo florestal sustentável, para atender a sua subsistência, respeitados os arts. 2º e 3º deste Código.

<sup>30</sup> [www.geodireito.com/Conteudo/missao.asp](http://www.geodireito.com/Conteudo/missao.asp) visitado em 25.10.09.

<sup>31</sup> Para fins deste trabalho população tradicional, nativa ou local são sinônimos.

20), ambas do grupo de UC de Uso Sustentável (SNUC, art. 14). A letra “h”, por sua vez, guarda analogia com uma Área de Proteção Ambiental – APA (SNUC, art. 15).

É dizer que uma APP pode ser declarada para proteger atributos ambientais idênticos aos de uma UC, mas não se constituindo, em qualquer caso, numa unidade específica, com limites territoriais e gestão nos moldes propostos pelo SNUC para as UC. Isto se justifica, principalmente, no caso da APP prevista na letra “e” do artigo 3º, análoga à categoria Parque, pois não haveria previsão de uso público no caso de terras inseridas em área de propriedade privada. Vale ressaltar que o uso público é uma das principais características da categoria parque, e incompatível com o regime privado, sendo, portanto, indispensável a desapropriação prévia (LEUZINGER, 2002). O uso público é entendido, basicamente, como o uso indireto dos recursos naturais, disponibilizando o espaço protegido para o usufruto da sociedade, em atividades educacionais, de recreação e de turismo, conforme dispuser o regulamento ou o Plano de Manejo, assunto que será explorado oportunamente.

### **1.1.2. Reserva Legal**

A Reserva Legal – RL é um instituto previsto no artigo 16 do CODFLOR, mas tem natureza diversa da APP. A RL implica numa limitação administrativa de uso, fundamentada no princípio da função socioambiental<sup>32</sup> da propriedade privada (CASTRO, 2009). Deve ser localizada no interior de cada propriedade ou posse rural, excetuando-se as eventuais áreas consideradas APP.

A RL é uma imposição que afeta indistintamente proprietários e posseiros rurais, obrigados a conservar um percentual da propriedade/posse rural, que na região Sudeste brasileira será de no mínimo 20% do total da área total do imóvel. A RL será averbada pelo proprietário à margem da inscrição da matrícula do imóvel no cartório de Registro Geral de Imóveis – RGI da circunscrição competente (art. 16, § 8º), não sendo alterada em caso de alienação ou desmembramento. No caso da posse a RL é assegurada por Termo de Ajuste de Conduta (art. 16, § 10). A RL é necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas (art. 1º, § 2º, inciso III). Seu reconhecimento requer a provocação do órgão ambiental estadual, por parte do proprietário/posseiro rural, para que sejam tomadas as medidas para localizar e aprovar

---

<sup>32</sup> Vide “Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário”, de Lemos (2008).

a RL. Está incluída nesta dinâmica os casos em que é necessária a manutenção, recomposição ou regeneração da área da RL na propriedade/posse rural. Ainda, a RL pode ser compensada em outra propriedade rural, individualmente ou em regime de condomínio (art. 16, § 4º), sendo possível também a compensação da RL em UCPI (art. 16, § 6º) cujo domínio da área deva ser público<sup>33</sup>. O passivo de instituição de RL no Estado do Rio de Janeiro é na ordem de 90%, segundo informações do antigo IEF (hoje INEA). A área de RL não pode ter a vegetação suprimida, apenas utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, considerando-se, ainda, para a pequena propriedade rural ou posse rural familiar<sup>34</sup>, o cômputo de árvores frutíferas ornamentais ou industriais (artigo 16, § 3º). A RL está prevista, principalmente, no artigo 16 do CODFLOR<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> A Procuradora Geral da República (PGR) protocolou no Supremo Tribunal Federal (STF) Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) 4.367, pedindo que a corte considere inconstitucional o parágrafo 6º do artigo 44 da Lei 4.771/65, com a redação dada pela Lei 11.428/2006, que dá o direito a proprietários rurais de não serem obrigados a manter em suas propriedades reservas florestais legais, mediante doação de área de terra localizada no interior de unidade de conservação, pendente de regularização fundiária. A decisão não foi proferida até a data de 15.01.2010.

<sup>34</sup> CODFLOR, artigo 1º, § 2º, inciso I - Pequena propriedade rural ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em 80% (oitenta por cento), de atividade agroflorestal ou do extrativismo, cuja área não supere: a) (...); b) (...); c) trinta hectares, se localizada em qualquer outra região do país.

<sup>35</sup> Art. 16. As florestas e outras formas de vegetação nativa, ressaltadas as situadas em área de preservação permanente, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo: I - oitenta por cento, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal; II - trinta e cinco por cento, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal, sendo no mínimo vinte por cento na propriedade e quinze por cento na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada nos termos do § 7º deste artigo; III - vinte por cento, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e IV - vinte por cento, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País. § 1º - O percentual de reserva legal na propriedade situada em área de floresta e cerrado será definido considerando separadamente os índices contidos nos incisos I e II deste artigo. § 2º - A vegetação da reserva legal não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos estabelecidos no regulamento, ressaltadas as hipóteses previstas no § 3º deste artigo, sem prejuízo das demais legislações específicas. § 3º - Para cumprimento da manutenção ou compensação da área de reserva legal em pequena propriedade ou posse rural familiar, podem ser computados os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas. § 4º - A localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade, e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver: I - o plano de bacia hidrográfica; II - o plano diretor municipal; III - o zoneamento ecológico-econômico; IV - outras categorias de zoneamento ambiental; e V - a proximidade com outra Reserva Legal, Área de Preservação Permanente, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida. § 5º - O Poder Executivo, se for indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE e pelo Zoneamento Agrícola, ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, poderá: I - reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até cinquenta por cento da propriedade, excluídas, em qualquer caso, as Áreas de Preservação Permanente, os ecótonos, os

A RL, tendo em vista seus objetivos, assemelha-se a uma UC de Uso Sustentável. Com renúncia ao manejo florestal sustentável, por exemplo, a RL assume características de uma UC de Proteção Integral. Possuindo características e objetivos análogos às UC, a RL justifica-se enquanto uma área protegida.

Na leitura do *caput* do artigo 16 do CODFLOR é possível cogitar que a obrigatoriedade da RL se verifica apenas ante a intenção de supressão da vegetação nativa. É dizer que uma propriedade completamente coberta de vegetação nativa, na qual não se verifica qualquer intenção formal de supressão da vegetação por parte do proprietário/posseiro, a RL não seria obrigatória. Apenas no momento em que haja intenção de supressão da vegetação nativa, sendo isto possível, é que a exigência de manter a área destinada a RL seria obrigatória. Independentemente da controvérsia, a RL vem sendo considerada uma obrigatoriedade para proprietários e posseiros, sancionando-se administrativamente quem deixar de averbar a Reserva Legal, conforme o artigo 55 do Decreto 6.514/08.

Em breve análise teleológica deste dispositivo legal, percebe-se que o legislador privilegiou a proteção de um espaço geográfico, independentemente do seu *status* civil (posse ou propriedade). O espírito da RL é a área, o espaço geográfico, pouco importando o domínio sobre a área rural, mas o uso sustentável que se faça da área instituída como RL. O que importa é a higidez ambiental da RL, sob a responsabilidade do seu proprietário ou do seu possuidor, obrigados na sua instituição. A alienação da propriedade (por extensão a transmissão da posse), a qualquer título, torna obrigatória a

---

sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos; e II - ampliar as áreas de reserva legal, em até cinquenta por cento dos índices previstos neste Código, em todo o território nacional. § 6º - Será admitido, pelo órgão ambiental competente, o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em área de preservação permanente no cálculo do percentual de reserva legal, desde que não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, e quando a soma da vegetação nativa em área de preservação permanente e reserva legal exceder a: I - oitenta por cento da propriedade rural localizada na Amazônia Legal; II - cinquenta por cento da propriedade rural localizada nas demais regiões do País; e III - vinte e cinco por cento da pequena propriedade definida pelas alíneas "b" e "c" do inciso I do § 2º do art. 1º. § 7º - O regime de uso da área de preservação permanente não se altera na hipótese prevista no § 6º. § 8º - A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código. § 9º - A averbação da reserva legal da pequena propriedade ou posse rural familiar é gratuita, devendo o Poder Público prestar apoio técnico e jurídico, quando necessário. § 10 - Na posse, a reserva legal é assegurada por Termo de Ajustamento de Conduta, firmado pelo possuidor com o órgão ambiental estadual ou federal competente, com força de título executivo e contendo, no mínimo, a localização da reserva legal, as suas características ecológicas básicas e a proibição de supressão de sua vegetação, aplicando-se, no que couber, as mesmas disposições previstas neste Código para a propriedade rural. § 11 - Poderá ser instituída reserva legal em regime de condomínio entre mais de uma propriedade, respeitado o percentual legal em relação a cada imóvel, mediante a aprovação do órgão ambiental estadual competente e as devidas averbações referentes a todos os imóveis envolvidos.

manutenção da RL (art. 16, § 8º), obrigação esta denominada obrigação *propter rem* (LEMOS, 2008; CASTRO, 2009)<sup>36</sup>.

A RL possui características peculiares, especialmente no que concerne à obrigatoriedade de sua instituição estendida aos posseiros. O posseiro não tem título sobre a terra, portanto sua Reserva Legal é assegurada por Termo de Ajustamento de Conduta – TAC. Sendo o posseiro obrigado a instituir a RL, se conjectura sobre a possibilidade de ampliar a área da RL para além dos 20% exigido pela lei. Sendo isto legalmente possível e renunciando o posseiro ao manejo florestal sustentável, estamos diante de uma área protegida *sui generis*, permitida para o proprietário e para o posseiro. Esta modalidade de RL especial (*sui generis*) não é prevista expressamente na legislação, mas assume um *status* análogo à Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, que é uma categoria de UC instituída por vontade do proprietário, portanto uma categoria de manejo de reservas privadas. Além da RPPN, a Servidão Florestal, prevista pelo artigo 44-A do CODFLOR (com a modificação trazida pela Medida Provisória 2.166-67/2001), desponta como uma nova categoria de reserva privada, muito embora menos restritiva do que a RPPN (WIEDMANN, 2001). Esta RL *sui generis*, prevista para o posseiro, será explorada adiante, na forma de uma Reserva Legal de Proteção Integral da Natureza – RLPN (SATHLER, 2008). Nesta perspectiva, e considerando a RLPN um espaço territorial especialmente protegido, é possível a inserção do posseiro no cenário da conservação formal da natureza. Trata-se de uma forma de “inclusão espontânea” daqueles atores excluídos de processos formais, como evidenciado por Martins (2002, p. 41). Desta forma, ao lado de proprietários (que instituem Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN e Servidão Florestal) e do próprio ente estatal (através das diferentes categorias de UC previstas pelo SNUC), o posseiro pode ser incluído como ator ativo na conservação formal do ambiente.

### 1.1.3. Unidades de Conservação

---

<sup>36</sup> As obrigações reais, ou *propter rem*, são aquelas que passam a pesar sobre quem se torne titular de um bem, no caso um bem imóvel. Em outras palavras, o adquirente de bem imóvel rural, com RL averbada à margem da inscrição no Registro Geral de Imóveis, torna-se obrigado na sua manutenção, responsabilizando-se em relação a ela perante as autoridades ambientais. Lemos (2008) acrescenta que a propriedade imóvel possui dupla titularidade. Por um lado o proprietário, titular do direito sobre a área; por outro toda a coletividade como titular do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado encontrado naquele espaço privado.

O termo Unidade de Conservação não possui correlato noutra língua (BENSUSAN, 2006), sendo o termo mais comum para designar as áreas protegidas formalmente no Brasil: instituída por ato do Poder Público, com delimitação geográfica, denominação, categoria de conservação, objetivos definidos e gestão enquanto empreendimento público. As UC são “territórios de conservação”, “territórios de vida”, “territórios de produção”, “territórios de pesquisa acadêmica”, entre outros, na acepção de Coelho, Cunha & Monteiro (2009, p. 68).

Até o advento do SNUC, o termo Unidade de Conservação era pouco claro, sem qualquer dispositivo que o definisse, e os mecanismos de criação destas unidades encontravam-se espalhados por diversas leis e decretos (RODRIGUES, 1996; 2005).

Sathler (2005) discute o histórico das Unidades de Conservação em três fases: (i) a fase compreendida entre o Código Florestal de 1934 e o CODFLOR de 1965; (ii) deste ao SNUC em 2000; e (iii) do SNUC em diante.

Na era SNUC as UC foram categorizadas em dois grupos: as UC de Proteção Integral<sup>37</sup> e as de Uso Sustentável<sup>38</sup>. Benjamin ressalta cinco pressupostos para as unidades de conservação: relevância natural; oficialismo; delimitação territorial; objetivo conservacionista; e regime especial de proteção e administração (2001, p. 291). As UC de Proteção Integral - UCPI possuem objetivos de conservação (ou manejo) mais restritivos, com o uso indireto dos recursos naturais.

Em geral não é permitida a presença humana permanente, embora a grande maioria das UC possua populações humanas permanentes. Eventuais populações tradicionais (locais ou nativas) serão realocadas (SNUC, art. 42).

Neste sentido Milano (2001), citando Amend & Amend, acompanhado por Dourojeanni (2001) e Bensusan (2006) indicam que grande parte das UC latino americanas, incluindo as do Brasil, possui algum tipo de população residente nos limites da unidade. Milano (2001) defende uma nova interpretação da legislação referente às UC, para possibilitar a permanência das populações humanas nos seus limites quando consideradas tradicionais.

Esta posição é acompanhada por Nogueira Neto, referindo-se às populações tradicionais em Estações Ecológicas e Parques: “Elas devem permanecer nesses e em

---

<sup>37</sup> Conforme artigo 8º: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre.

<sup>38</sup> Conforme artigo 14 do SNUC: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN.

outros tipos de unidades, embora em certos casos possa haver um acordo para mudanças locais” (2001, p. 365).

O SNUC tratou esta matéria de forma objetiva e uniforme, cabendo a cada Estado da federação regulamentar algum dispositivo que se adapte às peculiaridades regionais no trato com as populações tradicionais. Machado, entretanto, esclarece ser

“uma clara desobediência ao princípio constitucional da supremacia da norma geral federal, em matéria de meio ambiente (art. 24, CF), se alguns desses entes políticos se utilizassem dos nomes das unidades de conservação constantes da Lei 9.985 e dessem para essas unidades outro regime jurídico”. (...) Contudo, peculiaridades regionais poderão indicar outras soluções que não as da Lei nº 9.985/2000 (2001, p. 267 e 268).

O Estado do Rio de Janeiro, neste sentido, já em 1995, portanto anteriormente ao SNUC, cuidou desta questão através da Lei 2.393/95, que prevê a permanência de populações consideradas nativas nas UCPI (com exceção da Reserva Biológica).

As UC de Uso Sustentável (com exceção da Reserva de Fauna) em regra não inviabilizam a propriedade ou posse privada ou a presença humana permanente. Por tal razão não têm pertinência no âmbito deste trabalho.

As catorze UCPI fluminenses, objeto de análise mais detalhada no próximo capítulo, estão distribuídas por três categorias de UCPI do SNUC: Estação Ecológica, Reserva Biológica e Parque. Entre as catorze UCPI encontra-se a Reserva Ecológica da Juatinga, que não é categoria SNUC, mas foi inserida na análise pelas razões que serão apresentadas.

## **ESTAÇÃO ECOLÓGICA**

As Estações Ecológicas surgiram enquanto Unidade de Conservação através das leis 6.902, de 27.04.81 e 6.938, de 31.08.81, regulamentadas pelo Decreto 99.274, de 06.06.90. A Lei 6.902/81 foi a primeira norma no Brasil a tratar com exclusividade o tema unidade de conservação, além de inovar o texto com o termo “biota” (NOGUEIRA-NETO, 2001, p. 364). Foram definidas como áreas representativas de ecossistemas brasileiros destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista. Pela proposta original pelo menos 90% de sua área estaria destinada à preservação integral e permanente da biota e sua criação estava prevista em área de domínio público, por qualquer das instâncias (federal, estadual e municipal) e o ato de

criação deveria prever os limites geográficos e o órgão responsável por sua administração.

Com o advento do SNUC a categoria Estação Ecológica foi recepcionada no artigo 9º, no grupo das UC de Proteção Integral<sup>39</sup>. Seu objetivo primordial é a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas, que dependem de autorização da administração da Unidade. A posse e o domínio devem ser públicos e eventuais áreas particulares devem ser desapropriadas na forma da lei. É proibida a visitação pública, exceto quando o objetivo for educacional, de acordo com o Plano de Manejo ou regulamento específico. Estão dispostas no artigo 7º da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA (Lei 6.902/81) as proibições e limitações administrativas impostas às terras privadas localizadas no interior da Estação Ecológica, sendo:

Art. 7º - As Estações Ecológicas não poderão ser reduzidas nem utilizadas para fins diversos daqueles para os quais foram criadas.

§ 1º - Na área reservada às Estações Ecológicas será proibido:

- a) presença de rebanho de animais domésticos de propriedade particular;
- b) exploração de recursos naturais, exceto para fins experimentais, que não importem em prejuízo para a manutenção da biota nativa, ressalvado o disposto no § 2º do art. 1º;
- c) porte e uso de armas de qualquer tipo;
- d) porte e uso de instrumentos de corte de árvores;
- e) porte e uso de redes de apanha de animais e outros artefatos de captura.

§ 2º - Quando destinados aos trabalhos científicos e à manutenção da Estação, a autoridade responsável pela sua administração poderá autorizar o uso e o porte dos objetos mencionados nas alíneas “c”, “d” e “e” do parágrafo anterior.

§ 3º - A infração às proibições estabelecidas nesta Lei sujeitará o infrator à apreensão do material proibido, pelo prazo de 1 (um) a 2 (dois) anos, e ao pagamento de indenização pelos danos causados.

§ 4º - As penalidades previstas no parágrafo anterior serão aplicadas pela Administração da Estação Ecológica.

No SNUC estas limitações são genericamente dispostas para todas as categorias de UC no art. 28. Existem no âmbito do Estado do Rio de Janeiro duas Estações Ecológicas: a Estação Ecológica Estadual do Paraíso – EEEP (1987, 4.920 ha), criada anteriormente ao SNUC; e a Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba - EEG (2002,

---

<sup>39</sup> O SNUC recepcionou esta categoria de UC mas não revogou os dispositivos da Lei 6902/81.

3.260 ha), posteriormente ao SNUC. Ambas somam 8.180 hectares (0,18% do território fluminense).

## **RESERVA BIOLÓGICA**

As Reservas Biológicas foram previstas pelo artigo 5º do CODFLOR, que determinou sua criação pelo Poder Público (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Rodrigues (2005) ressalta que no Código de Caça (Lei 5.197, de 02.01.1967) esta categoria foi igualmente prevista, no artigo 5º, sendo proibidas a realização de atividades envolvendo a utilização, a perseguição, a caça, a apanha, a introdução de espécimes da fauna e da flora silvestres e domésticas, além da vedação referente a modificações empreendidas no meio ambiente, fosse por qualquer título, ressalvadas as atividades científicas, desde que devidamente autorizadas pela autoridade competente<sup>40</sup>. O SNUC recepcionou esta categoria no artigo 10:

Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

A área da Reserva Biológica deve ser de posse e domínio público, o que implica na desapropriação de terras privadas e realocação de eventuais ocupantes. É proibida a visitação, exceto aquela com objetivo educacional e condicionada a pesquisa e a autorização prévia. No âmbito do Estado do Rio de Janeiro existem quatro Reservas Biológicas, todas criadas anteriormente ao SNUC. Juntas somam 9.331 hectares (0,21% do território fluminense). São elas: a Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba - REBAG (1974, 3.600 ha); a Reserva Biológica de Araras - RBA (1977, 2.131 ha); a Reserva Biológica da Praia do Sul - RBPS (1981, 3.600 ha); e a Reserva Biológica da Ilha Grande – REBIG (1987, 20.000 ha)<sup>41</sup>.

## **PARQUE**

Entre as áreas protegidas, a nível internacional, e entre as UC no Brasil, a categoria parque é sem sombra de dúvidas a mais difundida. O marco inaugural do modelo parque, com objetivo de proteção da natureza em espaços territoriais públicos,

---

<sup>40</sup> Tanto o artigo 5º do CODFLOR quanto o artigo 5º do Código de Caça foram revogados pelo SNUC.

<sup>41</sup> A área da REBIG não foi levada em consideração nas totalizações acima apresentadas, por motivos que serão abordados na análise.

disponíveis e destinados à recreação e ao benefício e desfrute do povo foi o *Yellowstone National Park*, criado em 01.03.1872 nos Estados Unidos da América (DIEGUES, 2002), como já foi informado. A partir do *Yellowstone* foram criados diversos parques pelo mundo afora (CEBALLOS-LASCURÁIN, 1996). No Brasil a categoria parque é a primeira prevista legalmente, através do Código Florestal, recepcionado pelo CODFLOR e pelo SNUC. O primeiro parque criado no Brasil, em 1937, foi o Parque Nacional de Itatiaia. Desde então foram criados 10 parques até a edição do CODFLOR, em 1965. O primeiro parque estadual do Rio de Janeiro, o Parque Estadual do Desengano, foi criado em 1970, sob a égide do CODFLOR, que assim especificava no artigo 5º, antes de ser revogado pelo SNUC:

Art. 5º. O Poder Público criará:

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

b) *omissis*;

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

Com o advento do SNUC a categoria parque foi prevista no artigo 11 e tem como objetivos básicos “a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico”. A área de um parque deve ser de posse e domínio público e a visitação pública estará sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo. A pesquisa científica depende de autorização prévia. Existem no âmbito do Estado do Rio de Janeiro sete parques objeto de análise: cinco deles são pré SNUC: o Parque Estadual do Desengano - PED (1970, 22.400 ha); o Parque Estadual da Ilha Grande - PEIG (1971, 12.072 ha); o Parque Estadual da Pedra Branca - PEPB (1974, 12.500 ha); o Parque Estadual Marinho do Aventureiro - PEMA (1990, 1.300 ha); e o Parque Estadual da Serra da Tiririca - PESET (1991, 2.262 ha). Dois outros parques foram criados pós SNUC: o Parque Estadual dos Três Picos - PETP (2002, 46.350 ha) e o Parque Estadual da Serra da Concórdia - PESC (2002, 804 ha). Os sete parques juntos somam 97.688 hectares (2,23% do território fluminense).

## RESERVA ECOLÓGICA

É considerada Reserva Ecológica a área de preservação permanente mencionada no artigo 18 da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, bem como as que forem estabelecidas por ato do Poder Público, conforme o artigo 1º do Decreto 89.336, de 31 de janeiro de 1984. O artigo 18 da PNMA encontra-se revogado pelo SNUC. A finalidade da Reserva Ecológica era manter intactos os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-las com os objetivos da conservação ambiental (art. 3º, Decreto 89.336/84), podendo ser criadas em áreas públicas ou particulares. Ficou o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA encarregado de estabelecer normas e critérios referentes ao uso racional dos recursos ambientais destas Reservas, o que foi estipulado através da Resolução CONAMA 05, de 18 de setembro de 1985. A Resolução CONAMA 11, de 03 de dezembro de 1987 define a Reserva Ecológica como Unidade de Conservação. Por último, esta categoria de Unidade de Conservação não foi recepcionada pelo SNUC, revogada no artigo 60, e aquelas Reservas Ecológicas existentes serão reavaliadas e re-categorizadas conforme os objetivos para os quais foram criadas, no teor do artigo 55 do SNUC<sup>42</sup>. Existe no âmbito do Estado do Rio de Janeiro uma Reserva Ecológica, totalizando 8.000 hectares (0,18% do território fluminense): Reserva Ecológica da Juatinga – REJ (1991, 8.000 ha).

O Quadro 1.1. apresenta um quadro comparativo dos usos, objetivos e restrições das categorias de UC do SNUC, com destaque para as categorias em comento:

---

<sup>42</sup> Sobre as Reservas Ecológicas ver o artigo da advogada Vanusa Murta Agrelli. Reserva ecológica no contexto legal e constitucional dos espaços territoriais protegidos. In: Os 40 anos do Código Florestal. Maria Collares Felipe da Conceição (Coord.). Rio de Janeiro: EMERJ, 2007.

Quadro 1.1: Quadro de uso, objetivos e restrições das categorias de UC do SNUC.

	ESTAÇÃO ECOLÓGICA Art. 9º	RESERVA BIOLÓGICA Art. 10	PARQUE Art. 11	MONUMENTO NATURAL Art. 12	REFÚGIO De VIDA SILVESTRE Art. 13	ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL Art. 15	ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO Art. 16	FLORESTA NACIONAL Art. 17	RESERVA EXTRATIVISTA Art. 18	RESERVA DE FAUNA Art. 19	RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Art. 20	RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL - RPPN Art. 21
	PROTEÇÃO INTEGRAL					USO SUSTENTÁVEL						
posse e domínio público, privado ou misto	Público § 1º	Público § 1º	Público § 1º	Misto §§ 1º e 2º	Misto §§ 1º e 2º	Misto § 1º	Misto § 1º	Público § 1º	Público cedido a pop. extrativ. § 1º	Público § 1º	Público cedido a pop. tradic. § 2º	Privado gravame § 1º
Proteção, preservação, conservação ou uso sustent.	preserv.	preserv. integral	preserv.	preserv.	proteção	proteção	conservação	uso sustentável	uso sustentável	uso sustentável	uso sustentável	conservação
pesquisa científica	depende autorização prévia	depende autorização prévia	depende autorização prévia	não menciona	depende autorização prévia	área: Privada = OK / Pública = condicionada	não menciona	depende autorização prévia	depende autorização prévia	estudo técnico científico	depende autorização prévia	permitida
visitação pública proib. / permit. / condicionada	permitida condição educação ambiental	proibida exceção educação ambiental	permitida fins diversos	permitida condição	permitida condição	área: Privada = OK / Pública = condicionada	não menciona	permitida condição	permitida condição	permitida condição	permitida condição	permitida
Regulamento Específico / Plano de Manejo	Ambos art. 27/ DECR. 4340/02 art. 12	R.E. art. 27 DECR. 4340/02 art. 12	P.M. + R.E. art. 27	P.M. + R.E. art. 27	P.M. + R.E. art. 27	art. 27 § 2º + DECR. 4340/02 art. 12	art. 27 § 2º DECR. 4340/02 art. 12	P.M. + R.E. art. 27	P.M. + R.E. art. 27	R.E. art. 27 DECR. 4340 art. 12	P.M. + R.E. art. 27	P.M ou P. de Proteção ou de Gestão art. 27
alteração no ecossistema	permitida condição arts. 28, 31, 36, 46.	condição recuperar arts. 28, 31, 36, 46.	restrição arts. 28, 31, 36, 46.	restrição arts. 28, 31, 36, 46.	restrição arts. 28, 31, 36, 46.	restrição arts. 28, 31, 36, 46.	restrição arts. 28, 31, 36, 46.	restrição arts. 28, 31, 36, 46.	restrição arts. 28, 31, 36, 46.	restrição arts. 28, 31, 36, 46.	restrição arts. 28, 31, 36, 46.	restrição arts. 28, 31, 36, 46.
conselho	art. 29 consultivo	art. 29 consultivo	art. 29 consultivo	art. 29 consultivo	art. 29 consultivo	previsto: consult./deliber.	não menciona	previsto consultivo	previsto deliberativo	não menciona	previsto deliberativo	não menciona
consulta pública art. 22 § 2º	não § 4º	não § 4º	sim obrigatório	sim obrigatório	sim obrigatório	sim obrigatório	sim obrigatório	sim obrigatório	sim obrigatório	sim obrigatório	sim obrigatório	não menciona
zona de amortecimento	prevista art. 25	prevista art. 25	prevista art. 25	prevista art. 25	prevista art. 25	não prevista	prevista art. 25	prevista art. 25	prevista art. 25	prevista art. 25	prevista art. 25	não prevista
população intra- unidade	não	não	não	possível	possível	possível	possível	possível	Direito real de uso	não	Direito real de uso	sim

## **1.2. Caracterização das UCPI**

As três categorias de UCPI (Estação Ecológica, Reserva Biológica e Parque), objeto de análise neste trabalho, com a ressalva acima explicitada, possuem algumas características comuns. Entre estas características, a posse e o domínio público é uma das principais, sem a qual os objetivos de gestão ficam prejudicados, ante a ausência de autonomia sobre o território: comando e controle sobre o espaço territorial protegido. Envolve a propriedade, a posse e a desapropriação de áreas privadas ou de direito de posse<sup>43</sup>. Há uma relação de poder sobre o espaço, geralmente em face de particulares e que geralmente chega à via judicial. Outras características, como os objetivos da categoria, do uso público (pesquisa e visitação), entre outras, são abaixo explorados.

### **1.2.1 Criação, recategorização, alteração de limites e desafetação de UCPI**

Como instituto previsto constitucionalmente, na forma genérica de espaço territorial especialmente protegido, as UCPI são criadas por ato formal do Poder Público, que assume responsabilidade sobre uma área específica, cuja omissão sujeita os infratores às penas da lei (IRIGARAY, 2004). Assim, a criação, recategorização, alteração de limites e desafetação de uma UC dependem de procedimentos e atos formais, cuja natureza depende de cada situação concreta e, uma vez criada, só poderá ser suprimida por lei (MACHADO, 2001). Vejamos.

#### **CRIAÇÃO DE UC**

A criação de UC no Brasil assumiu uma forma romântica até certo momento (IRIGARAY, 2004), dividindo-se em dois momentos fundamentais: o momento anterior e o momento posterior ao SNUC. No momento anterior à instituição do SNUC as UC eram previstas em várias normas, e eram criadas por motivos e interesses de governantes e parlamentares. A criação de um parque, por exemplo, significava cercar uma área e cercar o direito sobre ela, com a expulsão da população residente,

---

<sup>43</sup> A “desapropriação da posse é apenas uma metodologia para se resolver o grande problema referente à regularização fundiária ... e implemente justiça social, abarcando de forma justa o direito dos menos favorecidos (CASTRO, 2009).

controlando e proibindo o acesso das pessoas depois que a unidade era criada<sup>44</sup>. Na conclusão de Dios & Marçal, as UC são criadas desacompanhadas dos esforços para implementá-las, por vezes sequer o gestor da recém criada UC assume o território protegido ou mesmo conhece as interações socioeconômicas existentes neste território (2009). Tal situação dá azo a um sem número de problemas.

Antes da edição do SNUC a Constituição Federal de 1988 condicionou a alteração e a supressão dos espaços territoriais protegidos (entre os quais as UC) ao rito de lei (art. 225, § 1º, inciso III), medida recepcionada pelo SNUC (art. 22, § 7º). Com o advento do SNUC a criação de uma UC passou a ser precedida de estudos técnicos e consulta pública, capaz de identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade (art. 22)<sup>45</sup>. A intenção do SNUC com os estudos técnicos e a consulta pública foi diminuir a arbitrariedade na criação de UC planejadas a partir de escritórios. Forçou que os estudos fossem realizados por técnicos habilitados, com visita de campo e buscando reconhecer a presença de populações nos limites propostos. Desta forma, a técnica e a participação social passam a integrar legalmente os procedimentos de criação de uma UC, muito embora a discricionariedade (conveniência e oportunidade) sobre a criação englobando esta ou aquela área seja exclusividade do Poder Executivo.

A criação de uma UC não é um procedimento indolor: é uma intervenção sobre o espaço que necessariamente afeta a vida de muitas pessoas, criando embaraços na utilização dos recursos naturais pretérita à criação da UC, gerando conflitos que se arrastam por décadas. Isto ocorre em virtude da ausência de previa e justa indenização das áreas pretendidas para a conservação, e das medidas de proteção do ambiente que impossibilitam ou dificultam a exploração econômica dos recursos naturais encontrados na propriedade privada (IRIGARAY, 2004), ensejando, segundo Leuzinger, “soluções tão diversas quanto o número de tribunais existentes em nosso país” (2002, p. 54).

Embora seja um dever constitucional do Poder Público proteger o ambiente, é também uma questão de conveniência e oportunidade. A criação de uma UCPI, por exemplo, envolve a alocação de recursos para desapropriar a área da unidade, caso não seja pública, além de alocar recursos humanos e materiais para geri-la. Muitas vezes

---

<sup>44</sup> Mercadante (2001), referindo-se a relatório constante do Projeto de Lei 2.892/92, que criou o SNUC.

<sup>45</sup> Os estudos técnicos integram um procedimento administrativo deflagrado para a criação de uma UC, do qual farão parte mapas, fotografias, atas de reuniões e consultas públicas, pareceres, entre outros documentos que avaliem e justifiquem o interesse público na criação da UC. Não obstante, não há parâmetros que definam a extensão e profundidade dos estudos técnicos para criação de UC, considerando a prerrogativa do interesse e oportunidade do Poder Executivo de certos atos, incluindo-se o de criação de um espaço protegido.

estes aspectos não são equacionados previamente à criação da unidade, que tende a permanecer no papel. Em qualquer caso, o Poder Público poderá efetivar a unidade mesmo que toda a população se insurja contra esta iniciativa. Não se pode olvidar, entretanto, que a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>46</sup> desautoriza a geração de despesas ou assunção de obrigação sem estimativa do impacto orçamentário, por exemplo, na criação de uma UC englobando áreas privadas e que demandarão recursos para desapropriação, sem que tais recursos estejam previstos no orçamento. Isto implica em conhecer a situação fundiária e valores estimados para indenização, previamente à criação da UC, o que não é a regra. Esta leitura gera um grande impasse, que pode, pelo menos em tese, inviabilizar a proteção do ambiente através de UC que demandam posse e domínio público. Sem as estimativas prévias do impacto financeiro anterior à criação da unidade, especialmente quanto aos valores necessários para proceder na desapropriação de áreas privadas abrangidas pela unidade em potencial, o chefe do Poder Executivo estaria violando o dispositivo legal em comento (IRIGARAY, 2004).

Com discutíveis limitações o Poder Legislativo também cria UC, mas sem limites definidos no ato de criação, atribuição esta encarregada ao Poder Executivo<sup>47</sup>. Uma UC existe de pleno direito quando possui limites definidos e quando o Estado territorializa este espaço, exercendo sobre ele a soberania, o que só é possível quando a posse e o domínio sejam públicos (naquelas categorias que demandam posse e domínio público, como é o caso de algumas UCPI).

A posse e o domínio público exacerbam o poder estatal sobre tudo e todos abarcados pela UC, potencializando conflitos constantemente. Os conflitos modernos são inerentes ao modelo atual de sociedade. Segundo Theodoro (2005), os conflitos são tradicionais na sociedade humana, desde os seus primórdios, tomando outra dimensão a partir das grandes religiões. Também na arte, como nas tragédias gregas e na literatura. Para os analistas a vida é um permanente conflito entre as pulsões de vida e morte, estando a própria vida originada do conflito, como na obra de Darwin, ilustrada pelo conflito da sobrevivência e evolução das espécies.

Os conflitos sob foco, no caso da ocupação humana em UCPI, em muitos casos oneram demasiadamente as comunidades locais, além de não possuírem sustentação

---

<sup>46</sup> Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

<sup>47</sup> Honora, Resende & Bressan mencionam uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo governo de São Paulo em face da Lei SP 12.406/06, “cujo julgamento a declarou inconstitucional definindo, dentre outros aspectos, que as leis que propõem recategorização de UC’s devem ser de iniciativa do Poder Executivo (2009, p. 45).

política em vista da antipatia que causam às populações envolvidas, considerando ainda os altos custos com as indenizações necessárias em face da regularização fundiária (RODRIGUES, 2005). A regularização fundiária envolve, entre outros procedimentos, o levantamento fundiário, cadastrando os ocupantes, levantando ações judiciais envolvendo a área objeto da regularização; análise dominial de propriedades, checando títulos e certidões cartoriais; avaliação das propriedades e benfeitorias; aquisição de propriedades e benfeitorias; demarcação, sinalização e georeferenciamento; e assistência técnica em ações judiciais (HONORA, RESENDE & BRESSAN, 2009).

A criação de uma UC de posse e domínio público tende a privilegiar a natureza, pressionando o homem e as relações existentes previamente sobre o espaço a um novo formato (WIEDMANN, 2001). O ser humano geralmente não é considerado no novo espaço, agora protegido contra tudo e todos. A prática tem demonstrado que a maioria das UCPI tem algum tipo de relação com população em seu interior ou na sua borda. Desta forma não é possível imaginar uma área pretendida para uma UC como se fosse uma ilha deserta no oceano. A intervenção sobre o espaço para criação de uma UCPI deve considerar as relações permanentes e temporárias existentes das pessoas com o espaço. Com tal procedimento é possível determinar a melhor estratégia e categoria para a UC pretendida. Ou mesmo considerar a proteção do espaço através de um conjunto de UC, com cada categoria adequada à realidade de porções do espaço maior que se pretende proteger, cuja gestão se dá em mosaico na forma do SNUC. Isto permite contemplar as diferentes relações de uso com as categorias mais flexíveis e restringindo-se através de categorias mais restritivas aqueles espaços com biodiversidade mais emblemática.

Cada Estado é responsável pela conservação da biodiversidade existente em seu território, bem como responsável pela utilização sustentável dos seus recursos biológicos (Decreto nº 2.519/98), o que determina a conservação de forma adequada de cada espaço. Assim as iniciativas de criação de uma unidade de conservação devem ser norteadas por duas perguntas fundamentais: o que se pretende conservar? e qual a estratégia mais eficaz? (BENSUSAN, 2001; 2006). Entende-se que a biodiversidade encabeça a justificativa mais importante para a criação de UCPI, especialmente as estações ecológicas e reservas biológicas, cujo uso público se restringe a pesquisa e educação. As demais categorias de UCPI, além da biodiversidade, protegem outros aspectos e prevêm outros usos. A biodiversidade protegida na forma de UCPI proporciona a pesquisa científica, entre os benefícios imediatos desta conservação

(MILANO, 2001). Quanto ao segundo questionamento, a estratégia mais eficaz deve considerar a UCPI abrangendo grandes áreas, próximas umas das outras e circulares (BENSUSAN, 2001). Associado a tal situação há que se considerar, como foi dito, a criação de diferentes categorias, em mosaico geográfico e gerido conforme a categoria, como alternativa de composição de interesses sobre o território (Pacto da Conservação), e minimização de conflito.

No caso dos parques a pesquisa científica está associada a atividades voltadas à educação e interpretação ambiental, seguido dos aspectos associados à beleza cênica e demais atributos que promovam o bem estar dos visitantes, através de atividades de recreação e turismo ecológico. Não resta dúvida que a categoria parque é a mais apropriada quando o ambiente possui atributos para visitação pública, haja vista que as demais UCPI analisadas estão restritas à pesquisa científica. Não sem efeito a categoria parque é a mais abundante em número e área no Rio de Janeiro, motivando a criação de novos parques. A visitação pública é a principal motivação do Poder Público para criar um parque, mas não é a melhor estratégia quando a área pretendida para a unidade englobe áreas privadas já ocupadas e/ou pressionadas por algum tipo de uso dos recursos naturais, especialmente em área urbana. Há casos de parques com atributos para visitação que estão localizados em área privada, cujo acesso só ocorre com a permissão do proprietário. Há casos também de porteiros que impedem a passagem por área tecnicamente parque, mas em propriedade particular.

Com o SNUC o ritual de criação de uma UC ficou mais claro, exigindo-se estudos técnicos e consulta pública. Para Rodrigues (2005), citando Mercadante, a criação de uma UC deve ser precedida de ampla discussão com a sociedade, no sentido de se encontrar a melhor estratégia para assegurar a conservação ambiental através do espaço protegido e ao mesmo tempo melhorar efetivamente as condições de vida da população envolvida. O diálogo com os interessados facilitaria a solução de conflitos e a negociação de acordos, além da obtenção de apoio das comunidades envolvidas, postura atribuída como socioambientalista.

Elaborados os estudos técnicos, cujo resultado justifique a criação de determinada UC, e consultada a sociedade na forma da lei, um ato formal do Poder Público competente, de quaisquer das instâncias federativas, na extensão prevista para cada um dos Poderes da federação, materializa a criação da UC, dando-lhe vida institucional, que se aperfeiçoa com os ingredientes de gestão, como a nomeação de

administrador, fiscalização, Conselho, Plano de Manejo e Zona de Amortecimento, entre outras providências.

O Poder Executivo é o único com capacidade plena para criar uma UC, mas depende do Poder Legislativo para alterar, por exemplo, seus limites ou seus objetivos de conservação (de uma categoria de Proteção Integral para uma de Uso Sustentável)<sup>48</sup>. Uma vez criada a UC, mesmo que exclusivamente pelo Poder executivo, a alteração dos limites só pode ocorrer por lei<sup>49</sup>.

As UC eram criadas antes do SNUC por lei ou decreto, geralmente em datas festivas, como o dia da árvore. O SNUC expressa que as UC serão criadas por ato do Poder Público de qualquer instância (SNUC, art. 22), em observância às categorias previstas pelo SNUC, nada impedindo que os estados e municípios, no exercício da competência legislativa suplementar, criem outras categorias de áreas protegidas mais apropriadas às peculiaridades locais (IRIGARAY, 2004).

A criação e/ou ampliação de UC por decreto começa a ser objeto de discussão em sede judicial. É uma questão polêmica, pois o decreto é o ato administrativo de maior hierarquia utilizado pelo chefe do Poder Executivo (municipal, estadual e federal) para regulamentar o disposto em lei<sup>50</sup>. Assim sendo, a criação de uma UC por decreto estaria legalmente prevista quando afetar área pública do ente que a cria, independentemente de pendências relativas à posse. Em outras palavras, a via do decreto para criar UC seria possível apenas quando a área fosse pública. Quando comprometessem área privada o ato de criação desta unidade seria a lei. Este

---

<sup>48</sup> O Poder Executivo pode, também, ser interpelado pelo Poder Judiciário para implementar uma UC existente apenas no papel. O executivo pode criar uma UC através de projeto de lei, com mensagem de urgência ao Poder legislativo, ou através de ato administrativo infralegal, como decreto, portaria ou resolução (RODRIGUES, 2005). Se a via for o projeto de lei de iniciativa do executivo, este é encaminhado ao legislativo através de mensagem, contendo o memorial descritivo, ou seja, os limites territoriais da unidade estarão definidos desde então. Neste caso entende-se que os limites da unidade, representado pelo memorial descritivo georeferenciado, são imunes a emendas, mesmo que a apresentação de emendas seja uma prerrogativa do Poder Legislativo. Assim, caso alguma emenda seja proposta no sentido de alterar os limites territoriais propostos para a UC pelo Executivo, e caso seja aprovada em plenário, considera-se uma violação das atribuições do Poder Executivo. Tais emendas podem ser vetadas pelo chefe do executivo, por faltar-lhes a fundamentação técnica, sendo o caso, ou mesmo recepcionar as emendas, harmonizando ou evitando potencial conflito levado ao Poder Legislativo por segmentos interessados. Esta situação foi verificada no caso do PESET, e será apresentada no próximo capítulo.

<sup>49</sup> SNUC, artigo 22, § 5º; CF 88, artigo 225, § 1º, inciso III.

<sup>50</sup> Decreto: No sentido *lato* é o "...ato pelo qual a autoridade máxima do poder executivo estabelece normas obrigatórias de caráter administrativo ou confere direitos e obrigações a entidades de direito privado". Em sentido *stricto* é o "...ato baixado pela autoridade máxima do poder executivo, estabelecendo e aprovando o regulamento de uma lei, isto é, o conjunto de normas que devem ser observadas na execução desta". Verbete. Pequeno Dicionário Jurídico. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2002. De Paulo (Ed.).

entendimento tem lastro na CF 88, onde “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, inciso II). Ou seja, seria necessária uma lei para comprometer uma área privada ao ente público, desde que declarada de utilidade pública para os fins de criação de uma unidade de conservação, com prazo de até cinco anos para ser procedida a desapropriação. Sob este entendimento, a lei estaria emanando dos Poderes competentes para obrigar alguém nos limites constitucionais. Contra argumentando, como a criação de UC é uma incumbência do Poder Público, e muitas vezes urgente em vista da pressão que certas áreas recebem, não pode o Poder Executivo depender dos demais poderes para proceder na sua obrigação. Neste sentido a via do decreto estaria perfeitamente abalizada para a criação da unidade, desde que desapropriada no prazo legal. Isto não impede, por exemplo, que limitações administrativas de cunho ambiental sejam impingidas a uma área privada, vez que a função socioambiental da propriedade, em muitos casos, depende da vedação de uso e ocupação do espaço privado. Independentemente da criação de UC, se tais limitações esvaziarem a capacidade econômica da propriedade, caracterizando o apossamento administrativo, então há necessidade de indenização, como será examinado. Assim, entende-se que a propriedade privada comprometida por UC criada por decreto ou lei, mas não desapropriada, só integraria formalmente a UC quando o domínio for definitivamente transferido ao Poder Público, não antes<sup>51</sup>. Em qualquer caso, ainda que pendente esta formalidade, e ainda que na posse do particular, esta área privada estaria limitada administrativamente a determinados usos (por vezes já limitada por legislação ordinária). Neste caso está-se diante de uma área sobre a qual paira uma pendência territorial, sobre limites geográficos ou sobre os limites comportamentais, do que é possível ou não empreender sobre este espaço protegido e os desdobramentos que eventuais vedações possam gerar, caracterizando o espaço de incerteza que será adiante explorado.

O Poder Legislativo também pode criar uma UC através de lei aprovada em plenário. São leis autorizativas, vez que autorizam o Poder Executivo a estabelecer limites para uma unidade criada pelo povo, referindo-se genericamente ao espaço pretendido, mas sem os limites da unidade, tarefa que é atribuição exclusiva do Poder Executivo. A criação de UC pela via legislativa é menos comum e muitas vezes não

---

<sup>51</sup> “A preservação da biodiversidade nativa depende necessariamente do enfrentamento da questão fundiária, uma vez que as unidades de conservação criadas só passam a se efetivar após a incorporação pelo Estado de seu domínio e, conseqüentemente, sua posse” (CATRO, 2009, p. 91),

cumprida pelo Poder Executivo. A criação do PESET serve de exemplo: a Lei RJ 1.901/91, que criou o parque, determinou ao então IEF/RJ (art. 1º, § 1º) demarcar os limites do parque e, no prazo de três meses, (art. 1º, § 2º) encaminhar o memorial do referido limite à Comissão de Defesa do Meio Ambiente da Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro. Esta determinação não foi consolidada, e o PESET ganhou limites de estudo em 1993, por decreto. Os limites definitivos chegaram somente em 2007, assunto que será explorado no capítulo 2.

O Poder Judiciário também interfere na criação de uma unidade de conservação, ou, pelo menos, em sua implementação, quando verificada a omissão do Poder Legislativo e do Poder Executivo (IRIGARAY, 2004). A obrigação imposta ao Poder Público de proteger o ambiente não se limita ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo, mas também por imposição judicial, facultando ao juiz a “via da sentença” (BENJAMIN, 2001). O juiz está adstrito a uma jurisdição e age quando provocado pelos interessados. Existem pelo menos dois instrumentos judiciais disponíveis para a sociedade agir no interesse do ambiente natural: a ação *popular*, movida por qualquer cidadão (CF 88, art. 5º, inciso LXXIII) ou a ação *civil pública*, prevista para o Ministério Público e outros legitimados (pessoas jurídicas públicas e privadas). Tanto quanto o Poder Legislativo, entende-se que o Poder Judiciário não possui autonomia para impor ao Poder Executivo limites territoriais a uma UC (em tese isto seria possível em raras situações), podendo, entretanto, impor a proteção sobre o espaço independentemente do seu *status* administrativo ou legal, assumindo tal imposição judicial um *status* semelhante às limitações administrativas emanadas do executivo ou do legislativo. E tal medida judicial poderia ocorrer com antecipação da tutela, não dependendo do final da lide para obrigar que uma determinada área seja protegida.

A criação de UC na era SNUC, portanto, é procedida por ato do Poder Público (SNUC, art. 22), sendo precedida de estudos técnicos e de consulta pública, na qual a sociedade possa conhecer de forma clara e objetiva sobre a localização, dimensão e os limites mais adequados para a pretendida unidade (SNUC, art. 22, § 2º). A ausência de consulta à sociedade constitui-se numa das principais críticas às UC criadas previamente ao SNUC (MERCADANTE, 2001).

## **RECATEGORIZAÇÃO/REAVALIAÇÃO DE UC**

O SNUC previu, no artigo 55, que as UC criadas com base em legislação anterior seriam reavaliadas, no todo ou em parte, no prazo de até dois anos, com o objetivo de definir sua destinação, com base na categoria e função para as quais foram criadas, conforme o disposto no regulamento da lei. O Decreto 4.340/02, que regulamentou parte do SNUC, determinou no artigo 40 que a reavaliação de unidade de conservação mencionado no artigo 55 do SNUC será feita mediante ato normativo do mesmo nível hierárquico que a criou, mediante proposta do órgão gestor. Entende-se que após a reavaliação, que consiste em estudos semelhantes àqueles necessários para a criação, inclusive com consulta pública, a UC não SNUC assume uma categoria SNUC, momento em que é recategorizada. É um ajuste de objetivos e de denominação, atribuindo nova roupagem ao espaço previamente protegido, que permanece protegido, com os mesmos limites, mesmo que a recategorização esteja retardada.

Desta forma existe a reavaliação legal (ou recategorização legal), que atende ao disposto no artigo 55 do SNUC. E existe a transformação de uma UC de categoria de uso sustentável para uma UC de proteção integral (SNUC artigo 22, § 5º), sem alterar o limite territorial. Entretanto a lei é omissa no caso em que a transformação se dá numa UC de proteção integral para uma UC de uso sustentável. Neste caso entende-se que é necessária uma lei para validar o ato, haja vista a perda de objetivo de manejo de uma situação mais restritiva para uma mais flexível.

A recategorização ou a transformação de uma UC não contam com princípios, diretrizes ou regulamentação. Não há especificações quanto aos procedimentos e metodologia, não obstante ser de responsabilidade do órgão gestor a conveniência e a oportunidade de transformação de uma categoria de UC por outra do SNUC. Não há, por exemplo, definição quanto à necessidade ou pertinência de recategorizar uma unidade entre categorias SNUC. Quem define a categoria mais apropriada? E se envolver alteração de limites, como justificar? Seriam os estudos técnicos ou o arbítrio do órgão gestor suficientes para determinar a extensão da medida interventiva? Qual a capacidade do conselho consultivo da unidade para propor ajustes territoriais, vetar alterações ou propor nova categoria de manejo? Quem teria competência para elaborar os estudos técnicos e quais os parâmetros básicos?

Em que pese a previsão legal contida no artigo 55 do SNUC, o Decreto 4.340/02 que o regulamentou não previu claramente os procedimentos para a recategorização, deixando no ar alguns dos questionamentos acima. Há um terreno a ser trilhado, com muitas dúvidas e incertezas. Pela dúvida, o procedimento deve ser adotado à

semelhança da criação de uma nova unidade, optando-se pela via legislativa, salvo quando tratar-se de área pública e não haja desafetação, apenas com a recategorização da denominação, sem alterar os limites da unidade. A via legislativa é a ratificação da vontade popular na iniciativa do Poder Executivo, evitando-se que as UC sejam (ou não) recategorizadas por exclusivo interesse político ou por conveniência dos gestores públicos. Até mesmo em razão de pressão de empreendedores, ou por conta de uma percepção equivocada sobre o espaço protegido, sem levar em consideração a realidade social consolidada sobre o espaço geográfico. Tudo convergindo para um cenário potencialmente conflituoso, envolvendo gestores públicos, ambientalistas, população residente ou usuária dos recursos e demais beneficiários. Por outro lado a recategorização pode se apresentar como solução de conflitos, especialmente quando envolvendo terras antropizadas e com alto valor de mercado.

### **ALTERAÇÃO DE LIMITES DE UC**

A alteração de limites de uma UC pode ser no sentido da ampliação ou redução. A exclusiva ampliação, ou seja, sem modificação dos limites originais, pode ser procedida por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico utilizado na criação. É dizer que uma UC, criada por decreto, poderá ser ampliada pela mesma via da criação, o decreto, desde que cumpridas as formalidades indicadas no SNUC, art. 22, § 6º, conforme transcrito:

Art. 22, § 6º - A ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais, exceto pelo acréscimo proposto, pode ser feita por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico do que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo. (grifei).

Neste sentido, a condicionante “pode” não garante que uma UC criada por lei possa ser ampliada por decreto. Benjamin (2001) entende que uma UC só poderá ser modificada por ato de igual hierarquia da criação, mesmo que se trate de mera ampliação do território. Sobre este aspecto existe uma discussão judicial ainda tramitando no TJRJ, portanto não transitada em julgado até novembro de 2009, no caso do Parque Estadual da Serra da Tiririca. Criado pela Lei RJ 1.901/91, sem limites, teve uma área de estudo definida pelo Decreto RJ 18.598/93 e limites definitivos pela Lei RJ

5.079/07. Contudo, teve seus limites ampliados pelo Decreto RJ 41.266/08. Como a área ampliada é de alto interesse para a indústria imobiliária, a legalidade do Decreto RJ 41.266/08 foi questionada por dois Mandados de Segurança: um impetrado pela Pilobus Empreendimentos Imobiliários Ltda.<sup>52</sup> e outro pela Pinto de Almeida Engenharia S.A.<sup>53</sup>. Ambos foram julgados em julho de 2009. O Mandado de Segurança impetrado pela Pilobus foi indeferido. Já o Mandado de Segurança da Pinto de Almeida foi deferido, anulando o Decreto RJ 41.266/08. Julgado pelo Órgão Especial do TJRJ em 20.07.09, até o presente (15 de novembro de 2009) o acórdão não havia sido publicado. Diferentemente, o Mandado de Segurança impetrado pela Pilobus, que indeferiu o pleito, foi publicado imediatamente.

## **DESAFETAÇÃO DE UC**

Desafetação é o contrário de afetar. “É o fato ou manifestação de vontade do Poder Público, mediante o qual o bem de domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado do Estado ou do administrado”. No caso das UC, a desafetação só ocorre quando a área da UC seja de domínio público (MACHADO, 2001, p. 249). Há uma nova destinação do mesmo espaço, que permanece nas mãos do ente público. Em se tratando de UC, Irigaray admite ser a desafetação uma hipótese remota, “e somente se justifica nos casos de relevante interesse social” (2004, p. 86). É dizer que só existe desafetação de uma UC quando seu território for de domínio público, pois, de outra forma, sendo a área privada, haverá redução de limites da unidade. Tanto no caso da redução de limites como na desafetação há necessidade de lei para proceder nesta alteração. Neste caso não basta a elaboração de uma lei pelo Poder Legislativo para excluir uma área de uma UC. É necessário todo o ritual, neste caso de forma inversa à da criação, com estudos técnicos e consulta pública. Por tal razão, mesmo sendo a lei a via para alterar os limites de uma UC, a iniciativa será do Poder Executivo, levando-se em conta os princípios da moralidade, impessoalidade e motivação, além de outros, evitando-se os interesses privatistas na alteração de limites de uma UC (IRIGARAY, 2004).

---

<sup>52</sup> Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Órgão Especial. Mandado de Segurança, 2008.00401218

<sup>53</sup> Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Órgão Especial. Mandado de Segurança 2008.00401046

## 1.2.2. Posse e domínio público

As três categorias de UCPI sob comento (Estação Ecológica, Reserva Biológica e Parque) demandam a posse e o domínio público das áreas abrangidas pela unidade, “sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei”<sup>54</sup>. A posse e o domínio público determinam os contornos jurídicos que diferenciam estas três categorias, não só das demais UCPI (Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre), mas de todas as demais unidades previstas pelo SNUC<sup>55</sup>. Sendo a área abarcada pela unidade titulada e na posse do Poder Público, este possui completa autonomia sobre o espaço, como o poder de comando e o poder de controle, que significa a territorialização do espaço protegido, pré-requisito para a sua completa institucionalização. A territorialização, assim, se verifica com a posse e o domínio público. E a institucionalização se verifica quando o espaço está territorializado pelo Poder Público e quando a unidade possui uma gestão apropriada, conforme a lei. Isto implica em administração, sede, pessoal, Plano de Manejo e conselho. Além do atendimento aos objetivos de conservação e disponibilizado o uso público para a sociedade.

O controle integral da área ou a institucionalização do território se dá no momento em que a eventual propriedade privada é desapropriada, transferindo o domínio e a posse do particular para o ente público. A gestão de uma UCPI que abarca áreas privadas e ocupadas, sem violar a lei, não pode restringir a ocupação para além das limitações administrativas que regem o espaço privado, até que o particular seja definitivamente desapropriado. A eternização das *limitações administrativas* sobre as áreas ocupadas ou o *apossamento administrativo* das áreas desocupadas constitui-se num dos grandes entraves ao efetivo funcionamento das UC e um dos principais geradores de conflito administrativo e judicial que envolve a unidade, conforme será abordado adiante.

---

<sup>54</sup> Segunda parte do § 1º, com igual redação nos artigos 9º, 10 e 11 do SNUC, que tratam, respectivamente, da Estação Ecológica, da Reserva Biológica e do Parque.

<sup>55</sup> Excetua-se a Reserva de Fauna, unidade prevista como de uso sustentável pelo artigo 19 do SNUC, cuja posse e o domínio devem ser públicos. Não há Reserva de Fauna sob a jurisdição do Estado do Rio de Janeiro. Pela característica da posse e domínio público esta categoria assemelha-se às categorias de UCPI mais restritivas, tais quais as três em comento.

Para entender esta mecânica serão examinados os institutos jurídicos da posse e da propriedade, focando nas limitações administrativas ao direito de propriedade e a desapropriação.

## **POSSE**

O espaço imóvel, com seus respectivos limites, em direito, é tratado como bem imóvel. Verifica-se uma relação patrimonial imobiliária, ligando alguém a algum lugar definido. Isto vale para grandes porções de terra rural ou pequenos lotes de terreno urbano. Neste sentido um bem imóvel integra tudo o que nele exista, como edificações e demais benfeitorias (muros, cercas, plantações, caminhos, estradas etc.). A relação com os bens imóveis é – em regra – resultado da posse ou da propriedade, ou ambas, em alguns casos.

A posse é um tema empolgante na ciência jurídica, e de interesse para outras ciências sociais. É uma figura jurídica prevista no direito romano, cuja expressão é derivada do latim “*possessio*”, que é proveniente de “*potis*”, radical de “*potestas*”, que significa poder; e “*sessio*” que é proveniente de “*sucedere*”, ou estar assente. Ou seja, é um poder assentado, que se prende a uma coisa, é o exercício de uma senhoria. A “*posse é o sinal exterior da propriedade. É a situação de todo aquele que tem de fato o exercício pleno ou não, de alguns dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade...*” (MUJALLI, 2002, p. 37).

A posse é uma situação de fato. Pode ser objetiva, quando depende apenas do poder físico da pessoa (*corpus*) sobre uma coisa móvel ou imóvel, teoria defendida por Jhering. E subjetiva quando caracterizada não só pelo poder físico, mas pela vontade (*animus*) de ter a coisa como sua, teoria defendida por Savigny (MOTTA, 2005)<sup>56</sup>. A posse representa um querer, uma vontade, que se refere a alguém que tem necessidade de estar ligado à terra e dela retirar o seus frutos, ocupando-a e utilizando-a no seu sustento (ALBURQUERQUE, 2002).

Aquele que está na posse (que possui), que usufrui o bem para si, economicamente, é o *posseiro*<sup>57</sup>, que tem em sua proteção as garantias da legislação,

---

<sup>56</sup> Dicionário da Terra. Verbete: *posse*, Márcia Motta.

<sup>57</sup> Segundo Mario Grynspan, no verbete *posseiro* do Dicionário da Terra organizado por Márcia Motta, “... *posseiro* é aquele que se encontra na posse, que ocupa um trecho de terra, sem, no entanto, ser seu dono efetivo, ser portador de um título legal de propriedade”.

principalmente os artigos 1.196 a 1.225 do Novo Código Civil – CC<sup>58</sup>. O CC segue a teoria objetiva de Jhering, norteado por princípios constitucionais como o da dignidade humana. Esta interpretação enriquece a idéia da posse e do possessor cada vez mais aproximado da figura do proprietário, capacitando o possessor a tornar-se proprietário, inclusive quando presente a proteção do ambiente, como será aprofundado no exame da proposta de uma *usucapião ecológica*.

A posse de coisa móvel ou imóvel se desdobra na detenção, caracterizada pela posse exercida em nome de alguém (seja em nome do legítimo proprietário ou de um possessor), cumprindo ordens (administrador de uma fazenda, o caseiro de um sítio) ou sob relação contratual (o inquilino, o comodatário). Portanto não se confunde posse com detenção, embora o detentor esteja na posse, mas não é possessor, pois não tem a coisa para si em seu nome, mas em nome de outrem.

No Brasil a figura do possessor passa a ser reconhecida com a Lei de Terras (Lei 601, de 1850). Até então somente a propriedade era reconhecida, através da Constituição do Império, promulgada em 1824, quando encerra um ciclo de apropriação da terra através das sesmarias<sup>59</sup>, concedidas pelo rei a determinados súditos. Com a Lei de Terras se inicia um novo ciclo, com base no efetivo uso da terra, agora garantido por lei. Os desdobramentos da apropriação da terra desde então permitiram que as camadas sociais em condições econômicas privilegiadas acumulassem mais e mais terras, retirando dos menos afortunados o mesmo acesso. A grande desigualdade na distribuição de terras no Brasil se consolida nesta fase e segue aos dias de hoje.

Em síntese, a posse existe quando é exercida por alguém, o possessor, que tem de fato o exercício, pleno ou não, de alguns dos poderes inerentes à propriedade (CC art. 1.196). A posse será justa quando não for violenta, clandestina ou precária (CC art. 1.200) e de boa fé se o possessor ignora vício, ou o obstáculo que impede a aquisição da coisa (CC, art. 1.201). A propriedade, por sua vez, está caracterizada pelo título registrado no Cartório do Registro Geral de Imóveis - RGI, independente da presença física do proprietário na coisa.

## **PROPRIEDADE**

---

<sup>58</sup> Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

<sup>59</sup> Vide o verbete *sesmarias*, no Dicionário da Terra (*op. cit.*), que, segundo Alveal & Motta, é um “Instituto de origem portuguesa que pressupunha a doação de terras mediante a comprovação do cultivo”.

Propriedade e domínio são sinônimos. Domínio vem de *dominus*, senhor, deus sobre a coisa, o que é próprio de alguém, daí propriedade.

O sistema de propriedade privada no Brasil tem início com o direito de conquista, exercido pela Coroa Portuguesa com as terras descobertas. Incorporada ao domínio português, este as concedia por doação aos súditos que solicitassem, numa espécie de reedição do sistema de sesmarias (retorno ao feudalismo). A concessão de sesmaria era condicionada ao cumprimento de exigências estabelecidas no título de concessão da regalia, como aproveitar a terra em tempo determinado. Descumprida as obrigações assumidas pelo sesmeiro ou abandonadas as terras estas se tornavam devolutas e era possível sua retomada em favor do Rei. O regime das sesmarias foi estabelecido no Brasil pela Coroa Portuguesa como política de ocupação e povoamento do território brasileiro, tendo perdurado por cerca de 350 anos, até o advento da Resolução de 17 de julho de 1822, à beira da independência brasileira<sup>60</sup>, que pôs fim ao sistema de sesmarias. Deste momento em diante o acesso à terra não se dá mais por favores, mas se adquire por herança, pela doação, pela compra e, especialmente, pela ocupação, pelo apossamento, pela posse, que passa a ser transmissível por sucessão e alienável por compra e venda (FAORO, 1925). Entre este momento e a Lei de Terras, o então império viveu um regime de posse, caracterizado pelo generalizado apossamento de terras desocupadas, vez que não estava disciplinada juridicamente a aquisição de terras no Brasil, muito embora a propriedade privada estivesse prevista desde a primeira constituição do Império, editada em 1824 (HONORA, RESENDE & BRESSAN, 2009).

A propriedade privada confere poder direto sobre os homens<sup>61</sup>. É a própria história do capitalismo<sup>62</sup> e afigura-se, conforme Cristiana Derani, citada por Leuzinger, como um “valor constitutivo da sociedade brasileira, fundada no modo capitalista de produção” (2002, p. 61), constituindo-se, desta forma, num dos estames do Estado de Direito no Brasil. A propriedade privada é essência, é reconhecimento de um direito previsto no ordenamento jurídico pátrio e dele não se dissocia. Propriedade é direito e também obrigação (CASTRO, 2009). Em realidade a propriedade hoje implica mais em obrigações do que em direitos (HIRONAKA, 1997), sendo que no Brasil a propriedade

---

<sup>60</sup> Vide “O sistema sesmarial no Brasil, de Costa Porto (s/d).

<sup>61</sup> Figueiredo citando Martignetti (2008, p. 52).

<sup>62</sup> Segundo Cliff Welch, no verbete *propriedade*. Dicionário da Terra (*op. cit.*).

privada atenderá à sua função social<sup>63</sup>, como condição ao reconhecimento do direito de propriedade, contribuindo para diluir a concepção liberal de uma propriedade absoluta, na qual tudo seria possível ao bel prazer do proprietário (LEUZINGER, 2002). Neste sentido Lemos enfatiza que o “proprietário deve exercer o direito de propriedade não somente em razão de seu próprio interesse, mas considerando o benefício da coletividade e do meio ambiente” (2008, p. 59). Não sem efeito a sujeição da propriedade privada e seus atributos ambientais a um regime jurídico especial de proteção, em virtude do interesse público, “é a causa de grande parte dos conflitos ambientais, eis que, aparentemente, há um choque entre o direito de propriedade e o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, à qualidade ambiental” (LEUZINGER, 2002, p. 53). A propriedade privada pode sofrer restrições ao seu exercício, impostas pelo Estado no interesse público, sem necessariamente gerar direito de indenização ao proprietário, não sendo possível hoje cogitar a utilização de um bem em prejuízo do ambiente, reafirmam Figueiredo & Leuzinger (2001). Citando Paulo Afonso Leme Machado, estes autores sustentam que “a propriedade não poderá ser utilizada de maneira desejada unicamente pelo proprietário” (2001, p. 476).

A propriedade é conferida a um titular deste direito (pessoa física ou jurídica), atribuindo-lhe poderes de posse, uso e gozo sobre determinado espaço ou coisa, além da disposição de reavê-la de quem injustamente a detenha. Neste sentido, o caput do artigo 5º da CF 88 expressa:

“Artigo 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade privada, nos termos seguintes:”

(...)

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social;

(...)

A propriedade é tratada no CC entre os artigos 1.228 e 1.510, cuidando do vínculo jurídico envolvendo direitos e obrigações de alguém sobre uma coisa móvel ou imóvel.

---

<sup>63</sup> Função social não se confunde com limitação administrativa: esta se refere ao direito de propriedade na sua externalidade, ao exercício do direito de propriedade, enquanto aquela pertence à essência do direito, a uma internalidade, sem o que não é reconhecido o próprio direito de propriedade.

A propriedade imóvel constitui-se num conjunto, pressupondo-se parte dela tudo que nela estiver agregado, como as edificações; as benfeitorias (muros e cercas), além de lavouras, plantações e pomares. Tudo integra a propriedade imóvel, valorada no conjunto pelo máximo, ao contrário da terra nua, que, nada existindo além da vegetação nativa, é valorada ao mínimo possível. A propriedade particular sobre bem imóvel é assegurada pelo RGI: quem não registra não é dono.

O direito de propriedade possui dois aspectos, cuja inobservância descaracteriza a propriedade enquanto direito, que pode deixar de ser reconhecida como tal (CAMPOS JUNIOR, 2007). Externamente o direito de propriedade diz respeito ao exercício do direito de propriedade, intimamente vinculado à lei, como a observância dos padrões urbanísticos, da legislação ambiental e das limitações administrativas, por exemplo, e que não afetam a essência do direito à propriedade privada, mas ao exercício deste direito. “A lei, o costume, a família acabam conduzindo ou se relacionando a um tipo de organização geográfica. A propriedade é um bom exemplo porque é, ao mesmo tempo, uma forma jurídica e uma forma espacial”. A posse também é uma relação jurídica e uma forma espacial de relação entre alguém e uma coisa, que se desdobra em relações com o espaço e nas formas como tais relações repercutem entre indivíduos, famílias, corporações e o Estado. O espaço torna-se, desta forma, um “fato social total”, que o tempo se encarrega de engendrar na sociedade (SANTOS, 2008, p. 75 e 113).

A CF 88 garantiu o direito de propriedade no caput do artigo 5º, reiterado no inciso XXII, vinculando esta garantia ao atendimento da função social da propriedade (inciso XXIII). É dizer que a função social é condição para a garantia do direito de propriedade, especialmente quando incorporado ao conteúdo do artigo 170<sup>64</sup>. A função social prevista no ordenamento constitucional, cruzada com o artigo 1.228 do CC<sup>65</sup>, que incorpora o princípio do desenvolvimento sustentável como condição da existência e reconhecimento do direito à propriedade privada, faz surgir uma função socioambiental da propriedade privada. O reconhecimento da função socioambiental da propriedade

---

<sup>64</sup> CF 88, artigo 170: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II – propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII – redução das desigualdades sociais; (...)

<sup>65</sup> CC, artigo 1.228: O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam observados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (...)

admite a idéia de um “proprietário guardião da natureza” (LEMOS, 2008). Esta conjugação de funções (social + ambiental = socioambiental) impõem a preservação do ambiente pelo proprietário e pelo posseiro, independentemente de sua vontade, por vezes sem direito a indenização (FIGUEIREDO & LEUZINGUER, 2001).

Desta forma a função socioambiental da propriedade ou da posse<sup>66</sup> é o atendimento ao princípio da utilização sustentada dos recursos naturais encontrados no espaço, de forma que toda a sociedade possa ser beneficiada desta utilização. A função social da posse tem por base uma utilidade social, conforme Albuquerque, que assevera um “direito à igualdade, uma necessidade da natureza humana, não só de liberdade, mas também de o indivíduo obter a terra pelo próprio trabalho, aproveitando os recursos dela e ainda tirando-lhe os frutos para si e para a sociedade”. E acrescenta que a função social da posse deve ser reconhecida constitucionalmente, ainda que de forma implícita, “não com o fim de limitar o direito de posse, mas valorando o seu conteúdo e o fim do instituto”, acomodando a idéia da posse “com a nossa identidade social e cultural, uma posse que, no caso concreto e diante da análise da função social do instituto, equipare-se à propriedade”. Se a função social é premissa do direito de propriedade, e a posse se assemelha à propriedade, portanto a posse tem função social (2002, p. 15, 20 e 38).

As APP constituem-se num exemplo de função socioambiental da propriedade privada, pois, uma vez identificadas as características geográficas dispostas em lei para uma APP, e independentemente de sua localização ou domínio da área onde se encontrar, a APP deverá ser respeitada. É parte da essência do direito de propriedade a observação de parâmetros legais. Uma propriedade integralmente abarcada por APP perde sua capacidade econômica sem gerar qualquer tipo de direito de indenização ao proprietário, pois a APP decorre pelo só efeito da lei, não se tratando de ato discricionário do Poder Público. O particular deve suportar esta limitação de uso e ocupação, pelo só efeito da lei, pois é uma das características da existência do próprio direito à propriedade privada (FIGUEIREDO & LEUZINGUER, 2001).

A função socioambiental baliza a propriedade privada. Existem, contudo, restrições ou limitações ao direito de propriedade, por ato do Poder Público, capazes de

---

<sup>66</sup> Citando Fachin (1988), Albuquerque enfatiza que “A função social da posse situa-se em plano distinto, pois, preliminarmente, a função social é mais evidente na posse e muito menos evidente na propriedade, que mesmo sem uso, pode se manter como tal. A função social da propriedade corresponde a limitações fixadas no interesse público e tem por finalidade instituir um conceito dinâmico de propriedade em substituição ao conceito estático, representando uma projeção da reação anti-individualista. O fundamento da função social da propriedade privada é eliminar da propriedade privada o que há de eliminável. O fundamento da função social da posse revela o imprescindível, uma expressão natural da necessidade” (2002, p. 13).

diminuir ou inviabilizar o exercício parcial ou integral do direito de propriedade. A criação de espaços territoriais especialmente protegidos abarcando áreas privadas não gera, necessariamente, direito de indenização aos proprietários, pois as limitações impostas ao exercício do direito de propriedade decorrem do cumprimento da função social da propriedade, incluindo a função ambiental (FIGUEIREDO & LEUZINGER, 2001). A limitação administrativa e a perda da propriedade por desapropriação serão examinados a seguir, e tem por objetivo nivelar o entendimento sobre a posse e a propriedade privada, especialmente quando abrangida por UCPI.

## LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS

O exercício pleno do direito à propriedade privada poderá ser legalmente limitada. Abaixo estão expostas algumas destas situações:

**Ocupação Temporária** (ou provisória) – quando a utilização de bens particulares pelo Poder Público é transitória, podendo ser remunerada ou gratuita e objetiva a execução de obras, serviços ou atividades públicas ou de interesse público (CF 88, art. 5º, inciso XXV);

**Limitações Administrativas** – são impostas pelo Poder Público em face da propriedade privada e das atividades individuais, objetivando o bem-estar da comunidade. São atos administrativos unilaterais, genéricos e não destinados a uma propriedade específica. O ato deve atender ao interesse público através de uma obrigação de fazer, não fazer ou permitir que se faça algo na propriedade privada, não acarretando direito de indenização, salvo se indevida ou ilegal ou quando esvaziar completamente a capacidade econômica da propriedade;

**Tombamento** – ocorre quando o Poder Público edita declaração acerca do valor histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, turístico, cultural ou científico de móvel ou imóvel, com a intenção de preservá-lo (CF 88, art. 216);

**Servidão Administrativa** - ocorre quando a Administração impõe ônus ao bem imóvel pertencente ao particular, possibilitando a realização de obras e serviços públicos, não transferindo o domínio ou a posse do imóvel, limitando-se apenas ao usufruto do bem. É imprescindível, para sua instituição, ato administrativo de cunho declaratório editado pelo Poder Público, formalizado por acordo ou sentença judicial, registrada no Cartório de Registro de Imóveis. O Poder Público apenas indenizará o particular se comprovada a ocorrência de danos ou prejuízos, porquanto dele não se retira o domínio ou a posse;

**Requisição Administrativa** - é a utilização de bens de particulares, em situações de emergência, havendo fundada razão, para evitar a ocorrência de “perigo público”, como incêndio, inundação, epidemia etc. (CF 88, art. 5º, inciso XXV);

**Desapropriação** - é a retirada compulsória da propriedade de determinado bem das mãos do particular em virtude de interesse social ou utilidade/necessidade pública, operando-se a sua transferência para o patrimônio público, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

As limitações administrativas e a desapropriação têm maior pertinência neste estudo. O administrativista Hely Lopes Meirelles conceitua a limitação administrativa

como "toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública, condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social" (2007, p. 632). Para Odete Medauar (2002) as limitações administrativas referem-se à faculdade de uso, ocupação e modificação da propriedade pelo seu titular em razão do interesse público. Benjamin, citado por Leuzinger (2002), assevera que está sujeito a indenização a intervenção na propriedade que: (i) aniquile o direito de exclusão, o que significa dar um uso público ao espaço privado; ou (ii) eliminar por inteiro o direito de alienação; ou (iii) inviabilizar integralmente o uso econômico, o que significa a total interdição econômica do proprietário.

Uma limitação administrativa não pode esvaziar inteiramente o conteúdo econômico da propriedade particular, sob pena de transformar-se em apossamento administrativo, que transfere ao particular a iniciativa de agir, no caso, promovendo a Ação de Desapropriação Indireta<sup>67</sup>. O apossamento administrativo ocorre quando uma limitação administrativa imposta por ato do Poder Público é de tal proporção que inviabiliza a completa capacidade econômica da propriedade. Um terreno nu, sem qualquer ocupação ou uso, inserido por ato do Poder Público nos limites de uma UCPI, por exemplo, deixa o proprietário sem condições de promover qualquer uso ou ocupação no referido imóvel, sob pena de sanções administrativas e penais. A administração pública ao determinar que a área na qual está inserido o referido lote de terreno tem objetivo de preservação integral da natureza, por si só significa a imposição de um não uso, uma vedação de ocupação, ou qualquer utilização pelo proprietário. Este ato do Poder Público retira da propriedade suas características intrínsecas (usar, gozar e dispor). Neste caso há direito a indenização, eis que caracterizado o apossamento administrativo. A limitação administrativa ocorre, de outra forma, quando determinado lote de terreno, por exemplo, encontra-se ocupado, ainda que em parte, sendo que a vedação recai sobre a parte não ocupada ou utilizada do terreno, ou limitando o percentual de área edificante no terreno ou limitando o acréscimo de pavimentos. Neste caso, não se observando o completo esvaziamento da capacidade econômica da propriedade privada, não há que se falar em apossamento administrativo. Qualquer direito a indenização será objeto de discussão judicial, no caso de uma parte do terreno passar a integrar uma UCPI. Neste caso esta porção passará ao patrimônio público em

---

<sup>67</sup> Indireta, pois a Ação de Desapropriação Direta é promovida pelo ente público, enquanto a Indireta é promovida pelo interessado prejudicado. Neste sentido, "A ação de desapropriação indireta está sujeita aos mesmos requisitos e condições da ação reivindicatória, daí por que a legitimidade ativa é exclusiva do proprietário" (FIGUEIREDO & LEUZINGER, 2001, p. 466).

procedimento desapropriatório, cabendo a competente indenização, não pela limitação administrativa imposta, mas pela necessidade da posse e domínio público da área que passa a integrar a unidade de conservação.

Assim, o apossamento administrativo, caracterizado como as “limitações ou servidões que impedem totalmente o proprietário de exercer os poderes inerentes ao domínio ... eis que tais limitações e servidões podem, licitamente, afetar em parte o direito de propriedade” (DI PIETRO, 1996, p. 152). Isto gera para o proprietário privado o direito de ingressar com ação de desapropriação indireta para ser indenizado.

A desapropriação indireta é movida pelo particular que teve seu bem imóvel apossado pelo Poder Público ou seus Agentes (CASTRO, 2009), e constitui-se numa forma de defesa do proprietário diante do esbulho ilícito causado pela inércia da administração pública, que, diante da negativa em indenizar o legítimo proprietário, fica numa situação negativa perante o Poder Judiciário (RODRIGUES, 2005). Conforme Joaquim de Almeida Baptista<sup>68</sup>, na desapropriação indireta ou apossamento administrativo, está ausente o prévio ajuste sobre o preço do bem a ser desapropriado pelo Poder Público. Ainda, não há por parte do Poder Público a iniciativa da propositura da ação própria, desta forma não há que se falar em desapropriação ou indenização.

A restrição do uso e da ocupação da propriedade privada pelo Poder Público pode gerar direito de indenização ao proprietário. Rodrigues (2005), citando Azevedo (1998), apresenta um rol de seis pressupostos envolvidos na obrigação de indenização por parte do Estado, que devem ser observados simultaneamente quando impostas limitações ao uso e ocupação da propriedade privada:

- Especificidade da restrição: o ato que promove a restrição de uso e ocupação na propriedade privada deve ser claro e objetivo, caracterizando a intervenção no exato limite da obrigação de fazer ou deixar de fazer na propriedade privada;
- certeza quanto ao agente público da restrição: a autoridade da qual emana o ato restritivo deve responder perante o proprietário privado. Ocorre, por vezes, que uma mesma área encontra-se restrita por ato de mais de uma instância, devendo o proprietário insurgir contra o Agente público que determinou a restrição que se pretende indenização;
- prova de domínio e posse: aquele proprietário ou posseiro prejudicado pela restrição deve provar o domínio sobre a área restringida;
- temporalidade da aquisição: a aquisição de uma área posteriormente ao ato restritivo inviabiliza para o adquirente a postulação de indenização, cabendo-lhe postular este direito a quem lhe transmitiu o domínio ou a posse;
- espacialidade da restrição: é necessário a comprovação dos limites da restrição sobre o imóvel, se integral ou parcial, e qual a extensão da limitação sobre a área;
- atividade econômica preexistente e/ou viável: por vezes os proprietários postulam indenização pela restrição do uso ou ocupação, como a exploração da madeira ou o

---

<sup>68</sup> Vide [jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1723](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1723), acesso em 08.02.09.

parcelamento do solo. Há casos em que tais restrições existem pelo efeito de outras leis e não pela criação de uma UC.

Neste sentido quando o Poder Público decreta uma UCPI sobre uma área privada, sem promover a desapropriação e indenizar quem de direito, interfere no bem do particular (em nome e em favor da sociedade, cujo mérito não está em discussão), de forma irreversível, sem nada pagar ou propor. Isto não pode ser considerado desapropriação, mas a prática de um esbulho possessório, o que, a rigor, é um ato ilícito.

Até que sejam desapropriadas as áreas particulares abrangidas por UCPI, e não havendo limitações administrativas específicas no ato de criação da unidade, valerão as limitações genéricas que proíbem quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os objetivos da unidade, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos (SNUC, art. 28).

## **DESAPROPRIAÇÃO**

A desapropriação é a transferência de um bem particular para o domínio do Estado, por necessidade, utilidade pública ou interesse social, mediante prévia e justa indenização, em dinheiro, ressalvados os casos previstos na Constituição (CF 88, artigo 5º, inciso XXIV). A desapropriação “é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados ... impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o por justa indenização” (DI PIETRO, 1996, p. 134). É a forma mais drástica de manifestação do poder de império, segundo Meirelles, exercendo a “Soberania interna do Estado no exercício de seu domínio eminente sobre todos os bens existentes no território nacional” (2007, p. 601).

A desapropriação pode ser amigável ou judicial. Neste caso é regulamentada pelo Decreto-lei 3.365/41. Naquele caso, o processo judicial é “substituído pela administração pública através da lavratura de escritura pública de desapropriação, podendo conter não só apenas a propriedade, mas, também, direitos” (CASTRO, 2009, p. 71).

A intenção de desapropriar alguém deve ser precedida de declaração expropriatória (IRIGARAY, 2004). Sem tal observância, a iniciativa não possui qualquer efeito sobre o direito de propriedade, não podendo impedir a normal utilização do bem ou sua disponibilidade, permanecendo lícito ao particular explorar o bem ou nele construir, ainda que declarada de utilidade pública para fins de desapropriação,

pois, enquanto o Estado não realizar concretamente a desapropriação, não há como cercear o direito de propriedade (MEIRELLES, 2007). Convém esclarecer que, em alguns casos, a utilização do espaço privado declarado de utilidade pública para fins de instituição de UCPI já se encontra restrito por legislação ordinária, impedindo outros usos ou mesmo a expansão da ocupação. Diferentemente de uma área privada que se encontra desocupada ou sem qualquer uso. Neste caso, uma vez inserida nos limites de uma UCPI, havendo declaração expropriatória o Poder Público possui o prazo e as regras de desapropriação para cumprir. Não havendo declaração expropriatória, caracteriza-se o apossamento administrativo, obrigando o Poder Público a proceder na imediata indenização ou sujeitar-se a uma ação de desapropriação indireta. Neste sentido, havendo previsão de proteção integral dos recursos naturais, Rodrigues, citando Leuzinger, aponta para a impossibilidade da utilização econômica da propriedade privada inserida em UCPI, caracterizada pela total incompatibilidade com o regime privado da área da UC, ensejando indenização ao proprietário previamente à sua instituição (2005).

No âmbito civil a desapropriação<sup>69</sup> é uma das formas de perda da propriedade (CC, artigo 1.275, inciso V). A propriedade no Brasil foi reconhecida na primeira Constituição do Império, outorgada no dia 25 de março de 1824, que já previa a possibilidade de sua perda em favor do Estado, subordinada ao princípio da necessidade ou utilidade pública, muito embora a desapropriação já fosse prevista por Decreto Real de 1821. O direito de propriedade já teve um caráter mais absoluto no passado, mas sempre foi sujeita à desapropriação. Ou seja, pode o Estado, em qualquer instante, desde que presentes os pressupostos legais e cumprido o devido trâmite determinado pela lei<sup>70</sup>, trazer para o seu domínio qualquer área pertencente ao particular ou a instância inferior.

Pelo que foi exposto, uma UCPI abrangendo áreas privadas ocupadas e desocupadas, obriga o Poder Público a promover a desapropriação, seja ela administrativa ou judicial. Na desapropriação administrativa a indenização é promovida pelo Poder Público diretamente ao expropriado através de um acordo, quer sobre o preço do bem (conforme o Decreto-lei 3.365/41), quer sobre condições e termos, sacramentado por escritura pública de desapropriação em substituição a um processo judicial (CASTRO, 2009). Este acordo pode incluir direitos, também, como o direito de

---

<sup>69</sup> Vide o verbete *desapropriação*, no Dicionário da Terra (op. cit.), proposto por Paulo Roberto Alentejano.

<sup>70</sup> A desapropriação é prevista genericamente na constituição e os casos de utilidade pública são regulados pelo Decreto-lei 3.365/41.

posse sobre a área inserida na UC, o que não se limita apenas às benfeitorias. A posição de Benjamin é que “só as benfeitorias em posse de boa fé são passíveis de indenização” (2001, p. 311), acompanhado por Leite, Ávila & Fontana, que ressaltam que “a jurisprudência é clara ao tratar do não-cabimento de indenização no caso de desapropriação de obras clandestinas” (2001, p. 386).

Vale notar que a qualidade de posseiro atribuída a alguém que ocupa uma área inserida em UCPI não exclui a presunção de proprietário. Esta é uma realidade comum no ambiente rural mais isolado, quando, em virtude de falecimento do titular de uma porção de terras, os herdeiros não promovem a ação de inventário e partilha. A terra acaba se perpetuando numa relação de posse entre os herdeiros, sucessivamente, geração após geração, a tal ponto que é praticamente impossível regularizar individualmente as porções fragmentadas ao longo de décadas, através da competente ação Demarcatória. Isto se verifica, também, em caso de disputas sobre a terra para além da sucessão civil, como no caso da Fazenda do Engenho do Mato, no âmbito do Parque Estadual da Serra da Tiririca - PESET. Esta fazenda, loteada nos anos 1940, até os dias de hoje é motivo de disputa entre interesses que variam entre os ocupantes da época da fazenda (e seus sucessores) e os interessados no loteamento (leia-se os compradores legítimos de lotes de terrenos), agravado por um plano de ação agrária nos anos 1960 e sua inserção no PESET nos anos 1990. Por tal razão a regularização fundiária não se restringe a mera discriminação de terras e proprietários, mas de terras e ocupantes.

Uma área privada desocupada inserida nos limites de uma UCPI já está sob a mira da desapropriação, pelo simples efeito de integrar a área da unidade, independentemente da vontade do proprietário empreender ou não nesta propriedade. A omissão do Estado em promover a desapropriação repercute na fruição da propriedade privada inserida na UCPI, o que pode gerar conflitos óbvios. Neste caso o Estado transfere ao particular a iniciativa de solução do conflito através da Ação de Desapropriação Indireta. Quando o Poder Público não desapropria e o proprietário privado não move ação de desapropriação indireta, verifica-se uma omissão generalizada, tanto do Estado quanto do ente privado. Por um lado o Poder Público descumprindo a lei e por outro lado o desinteresse do proprietário privado em solucionar a pendenga. Lembrando que o direito de ajuizar ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos, conforme o teor da Sumula 119 do Superior Tribunal de Justiça.

Este desinteresse é menos observado quando o proprietário/posseiro ocupa determinada área na UCPI e já desenvolve nela atividades diversas (moradia, cultivo, comércio etc.) dentro de parâmetros permitidos ou tolerados pela administração da UC no tocante ao potencial dano ao ambiente. Alguns casos, entretanto, se tornam mais flagrantes e, por conseguinte, mais conflituosos, quando o proprietário/posseiro tenha a pretensão de empreender na sua propriedade/posse, e tal pretensão seja rejeitada pela administração da UC pelas vias próprias (indeferimento de autorização, quando solicitada; ou autuação pelo exercício das próprias razões, ocasião em que não se verifica o permissivo oficial, gerando multas e dissabores). Neste caso, então, restará ao interessado dirimir sua pretensão administrativamente, ou judicializar o conflito, medida de direito, mas que geralmente consome muito tempo e não raro incapaz de solucionar o conflito.

Neste sentido, seria incabível imaginar que o Poder Público tenha desistido da UC pelo fato de não terem sido desapropriadas as áreas privadas localizadas no seu interior, ou mesmo por haver caducado a declaração expropriatória. Segundo Irigaray seria “errôneo entender que a momentânea impossibilidade de regularização fundiária possa obstar a fiscalização e afastar as limitações administrativas impostas à utilização das propriedades privadas localizadas no interior da área protegida”. O Poder Público segue constitucionalmente impedido de autorizar qualquer uso contrário aos objetivos da unidade de conservação. É dizer que estariam proibidos somente o uso e a ocupação contrária aos objetivos da unidade, em virtude das limitações administrativas vigentes a partir de sua decretação, e que não caducam com a declaração expropriatória (2004, p. 87). Daí se infere que os usos e ocupações previamente existentes na área privada inserida em UC seguem seu curso normal. A sociedade, entretanto, está resguardada no seu direito ao ambiente ecologicamente equilibrado vez que não corre o risco de ver este direito decaído por omissão do Poder Público, especialmente quanto à regularização fundiária. E mais, o proprietário privado abrangido por UC que causar dano ao ambiente protegido responderá por infração administrativa ou criminal (ou ambas), conforme a violação da norma (IRIGARAY, 2004).

Quando o Poder Público não promove a desapropriação da propriedade privada abrangida por UCPI, e o proprietário particular não promove a desapropriação indireta, transcorridos vinte anos, o direito de promover a desapropriação indireta prescreve para

o particular, conforme a Sumula 119 do STJ<sup>71</sup>, diferentemente do Poder Público, para o qual nada prescreve, ante o interesse público.

### **1.2.3. Objetivos das UC**

As três categorias sob comento (Estação Ecológica, Reserva Biológica e Parque) possuem as maiores restrições de uso, que, segundo Milano, “garantem maior proteção às espécies raras, endêmicas ou ameaçadas e à integridade das amostras de ecossistemas nelas incluídas” (2001, p. 23).

Na Estação Ecológica o objetivo é a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. A visitação pública é proibida, excetuando-se os casos educacionais. E a pesquisa científica depende de autorização prévia e está sujeita às condições e restrições que dispuser o Plano de Manejo e/ou o Regulamento da unidade. Na estação ecológica também está prevista a pesquisa capaz de causar impacto no ecossistema, restrito a 3% (três por cento) da área da unidade (SNUC, art. 9º).

Na Reserva Biológica o objetivo é de preservação integral da biota e demais atributos naturais, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se aquelas de recuperação do ecossistema alterado e restauração do equilíbrio natural, da biodiversidade e dos processos ecológicos naturais. É proibida a visitação pública, exceto com objetivo educacional, e a pesquisa científica depende de autorização prévia e está sujeita às condições e restrições que dispuser o Regulamento da unidade (SNUC, art. 10).

No Parque o objetivo é a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. A visitação pública e a pesquisa científica dependem de autorização prévia e sujeitam-se às condições e restrições que dispuser o Plano de Manejo e demais regulamentos (SNUC, art. 11).

Note-se que a categoria parque, além de prever os mesmos objetivos das categorias precedentes, também prevê entre seus objetivos o uso público, consubstanciando em atividades de educação, recreação e turismo. A preservação dos

---

<sup>71</sup> Sumula 119. A ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos.

atributos ambientais que justificam a proteção da área está em primeiro plano, entendendo-se por preservação o

“conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais” (SNUC, art. 2º, inciso V).

A preservação implica no uso indireto<sup>72</sup> dos recursos naturais no território institucionalizado (posse e domínio público). No caso em que haja áreas privadas ocupadas, previamente à criação da UC, e verificado algum tipo de uso ou ocupação incompatível com a preservação dos recursos naturais, a cessação deste uso anterior à expropriação poderá ser objeto de conflito. Como exemplo é possível citar a criação de gado bovino, equino, caprino e outras espécies em área decretada UCPI. Uma vez regularizada a situação fundiária estas espécies podem ser facilmente removidas e a substituição das pastagens por vegetação nativa dependerá de projeto e, por vezes, do Plano de Manejo. Outro exemplo é o caso de lavouras de banana: resolvida a questão do domínio sobre a área a interrupção e substituição do bananal por vegetação nativa é uma atividade um pouco mais complexa. Por mais que sejam incompatíveis com a preservação do ambiente, os usos e atividades existentes anteriormente à decretação da unidade cessarão mediante compensação aos particulares prejudicados, se outra solução não existir até a regularização fundiária e consolidação do território.

#### **1.2.4. Uso público nas UC**

Entre os principais objetivos das UCPI sem dúvida está a pesquisa científica. Segundo Milano as UC “constituem os espaços mais apropriados ao desenvolvimento de pesquisas científicas em ecologia e em todas as demais ciências correlatas” (2001, p. 21). Em regra a pesquisa em UCPI está vinculada a autorização prévia. Na atual gestão do órgão ambiental estadual (2007-2010) os pedidos de autorização de pesquisa incrementaram. As razões são várias, mas, principalmente, pela postura pró-ativa do órgão em se aproximar da academia. Com isto mais pesquisadores passaram a regularizar suas atividades nas UCPI junto ao órgão gestor, que passou a processar um

---

<sup>72</sup> Uso indireto, conforme o SNUC, art. 2º, inciso IX, é “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais”.

volume maior de requerimentos de pesquisa em UCPI, deferindo ou indeferindo as solicitações com mais agilidade.

A visitação pública é tema um pouco mais complexo. Na Estação Ecológica é permitida, condicionada a educação ambiental. Na Reserva Biológica é proibida, excetuada a educação ambiental. Machado pondera que não se “pode a priori eliminar a possibilidade de ser permitida a visita pessoal ou de um pequeno grupo que queira instruir-se, ainda que não esteja ligado a uma entidade escolar” (2001, p. 266). Apenas nos parques, que representam em maior número e hectares as UCPI fluminenses, é possível a visitação. Mas nem todos os parques contam com atrativos significativos, sejam existentes ou potenciais. E alguns pendem de regularização fundiária para tornar a atividade possível e regulamentada. As unidades cuja visitação é prevista, ainda que condicionada, devem estar preparadas para receber visitantes, com conforto e segurança. Neste sentido Leite, Ávila & Fontana entendem que, “Como direito, os visitantes podem exigir que a área visitada ofereça segurança” (2001, p. 385), sob pena de não cumprir os objetivos institucionais. Vejamos.

O PED e o PETP possuem vários atrativos, mas a maior parte deles se encontra em terras privadas, ou cuja titularidade não é conhecida ainda. Isto não impede a visitação pública, organizada ou espontânea, mas tampouco permite que seja ordenada pela mão do Estado, tendo em vista o potencial de conflito com o proprietário privado. O Estado fica inviabilizado da cobrança de taxa, por exemplo, impedindo a prestação de serviços aos visitantes. O PEPB e o PESET possuem características comuns e que influenciam a visitação pública. Primeiramente por que possuem inúmeras trilhas e locais de beleza cênica que atraem visitantes. Segundo porque, inseridos em ambiente urbano, a clientela está presente no entorno da unidade, demandando por visitação, seja organizada ou espontânea. O PEIG possui uma situação peculiar: está situado numa ilha (Ilha Grande) e ocupando grande parte do seu território. Desta forma praticamente todo o fluxo turístico para a ilha é, ao mesmo tempo, um fluxo para o PEIG. O PESC não atrai visitação relevante.

### **1.2.5. Gestão**

A gestão das UCPI envolve uma série de aspectos. Entre estes está o da obrigatoriedade do Plano de Manejo – PM (SNUC, art. 27), que funciona como uma lei interna para a unidade de conservação (MACHADO, 2001), definido pelo SNUC como

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

Entre outras atribuições, o Plano de Manejo estabelece um zoneamento para a unidade, incluindo a Zona de Amortecimento – ZA, que se destina a diminuir ou enfraquecer os potenciais efeitos de atividades empreendidas no entorno imediato da unidade de conservação (MACHADO, 2001). O SNUC estabeleceu o prazo de cinco anos para elaboração do Plano de Manejo (art. 27, § 3º), considerado um prazo demasiadamente grande por Leite, Ávila & Fontana (2001, p. 393). O prazo de cinco anos começou para as unidades existentes na edição do SNUC, em 18 de julho de 2000. Assim, o PM na medida em que propuser novos zoneamentos em UC abarcando propriedades privadas estará reabrindo uma discussão territorial, uma vez que novas limitações chegarão com o plano, podendo, inclusive, resultar no apossamento administrativo. Para as unidades criadas pós SNUC o prazo se iniciaria com a publicação do ato de criação (FIGUEIREDO & LEUZINGER, 2001).

A Zona de Amortecimento - ZA pode ser definida no ato de criação da unidade ou no Plano de Manejo, sendo, em qualquer caso um dos principais aspectos enfrentados pelo Plano de Manejo. Esta flexibilização na definição da ZA é considerada inadequada por Figueiredo & Leuzinger, pois ao definir restrições ao exercício do direito de propriedade pode gerar uma situação de incerteza nas propriedades do entorno imediato (2001).

No tocante à Zona de Amortecimento – ZA, Machado (2001), citando Saint Clair Honorato Santos, indica que em alguns casos a ZA pode limitar o direito de propriedade em determinado grau que esta fica esvaziada, gerando direito de indenização pelo apossamento administrativo. O Plano de Manejo e a Zona de Amortecimento, por sua vez, dependem de um conselho consultivo previamente convocado.

O dia-a-dia da administração da unidade é permeado por uma infinidade de pequenos problemas. Somados acabam por drenar grande parte da energia disponível

para a gestão do território protegido, por vezes não consolidado, o que acaba por incorporar uma série de outros conflitos, como a disputa pela posse e propriedade da terra. Cada vez que um ocupante de propriedade particular no interior da unidade decide por uma intervenção no espaço ocupado, por menor que seja, geralmente isto acaba gerando algum tipo de sanção. A intervenção numa área inserida nos limites de uma UCPI pode ser considerada uma infração administrativa<sup>73</sup>, seja empreendida pelo proprietário ou pelo posseiro, não importando que tal ocupação exista anteriormente à decretação da unidade. Isto pode ocorrer, principalmente, quando a intervenção não está acompanhada da chancela oficial, ou seja, sem a devida autorização nos raros casos em que são cabíveis. Algumas infrações administrativas também são consideradas crime<sup>74</sup>. Os desdobramentos são diversos: notificações, intimações, apreensões, embargos, multas e até prisão. Os autos lavrados (intimação e constatação) deflagram uma série de processos administrativos, que visam apurar a infração administrativa e sancioná-la conforme a lei. As infrações administrativas são tratadas pela Lei RJ 3.467/00, que prevêem conduta ou atividade lesiva ao ambiente no interior de uma UC, geralmente fundamentados nos artigos 46<sup>75</sup> e 56<sup>76</sup>. Já o artigo 10<sup>77</sup> trata da imposição e gradação da sanção.

De outra sorte há a necessidade de intervir na propriedade particular no interesse público. Por extensão as proibições de uso e ocupação das áreas particulares inseridas em unidades de conservação são consideradas limitações administrativas, geralmente apontadas na criação da UC ou, na era SNUC, no que dispõe genericamente o artigo 28:

Art. 28. “São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas

---

<sup>73</sup> A Lei RJ 3.467, de 14 de setembro de 2000, dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

<sup>74</sup> A Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

<sup>75</sup> Art. 46 - Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização: Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

<sup>76</sup> Art. 56 - Ingressar em Unidades de Conservação, conduzindo substâncias ou instrumentos próprios para caça ou para exploração de produtos ou subprodutos florestais, sem licença da autoridade competente: Multa de até R\$ 1.000,00 (mil reais).

<sup>77</sup> Art. 10 – São circunstâncias que sempre agravam a penalidade, quando não constituem ou qualificam a infração: (...) III – ter o agente cometido a infração: (...) e) - atingindo áreas de unidades de conservação ou áreas sujeitas, por ato do Poder Público, a regime especial de uso; (...) k) - no interior de espaço territorial especialmente protegido; (...).

destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais”.

Cabe ressaltar que na leitura do artigo acima transcrito existe a presunção de que a área da unidade seja pública. Sendo privada a área recai a obrigatoriedade de desapropriação. Lembrando que há necessidade de declaração de utilidade pública, como examinado, obstaculizando a ingerência ativa do órgão gestor, como, por exemplo, no empreendimento de obras e outras demandas em área privada. Ainda que motivado pelo interesse público, entende-se que tal ingerência seria possível apenas com o permissivo do proprietário privado. O ente público, ainda que agindo no interesse público, não pode desrespeitar o interesse privado, com as exceções legais, sem gerar conflitos e incrementar as incertezas sobre o espaço.

O artigo 46 da Lei RJ 3.467/00 é bastante abrangente, o que demanda do agente da lei, em primeiro lugar, a certeza quanto aos limites da UC. Esta conduta sancionada administrativamente também é enquadrada como crime pelo artigo 40 da Lei 9.605/98<sup>78</sup>. O Manual de Aplicação da Lei RJ 3.467/00<sup>79</sup> comenta sobre o artigo 46:

**“Comentário:** Trata-se de um artigo bastante abrangente vez que considera “causar dano” no perímetro da área protegida (Unidade de Conservação) e na sua área circundante num raio de dez quilômetros (artigo 27 do Decreto nº 99.274/90), levando-se em consideração a categoria da UC. Causar dano direto é uma ação que decorre da atividade humana sobre uma UC, e dano indireto é aquele causado por via oblíqua, através de intermediários, como introdução de animais capazes de danificar a UC. Vide artigo 10, inciso III, “e” e “k”. Este artigo pode ser cumulado/combinado com DESTRUIR ou DANIFICAR (artigo 44 e 57), CORTAR ÁRVORES (artigo 45), PROVOCAR INCÊNDIO (artigo 47), EXTRAIR MINERAIS (artigo 49), IMPEDIR ou DIFICULTAR A REGENERAÇÃO (artigo 52), COLETAR PLANTAS ORNAMENTAIS NATIVAS SILVESTRES (artigo 54), UTILIZAR MOTOSERRA (artigo 55) e EXPLORAR (artigo 58)”.

Desta análise decorre que nem toda intervenção numa área privada inserida em UCPI é danosa, mesmo considerando-se uma infração administrativa. Disto resulta, forçosamente, um conflito. Lavrado um auto de constatação e um processo administrativo deflagrado, serão meses até que chegue a um auto de infração<sup>80</sup>. Geralmente a infração se traduz numa sanção do tipo multa. Não sendo paga a multa o infrator tem seu nome inscrito na dívida ativa e o processo administrativo é arquivado. Da infração cabe recurso no prazo de 20 dias, interposto ao Secretario de Estado do

---

<sup>78</sup> Art. 40. Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização: (Redação dada pelo SNUC). Pena - reclusão, de um a cinco anos.

<sup>79</sup> INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS. “Lei 3.467/00: manual de aplicação das infrações administrativas ambientais. Rio de Janeiro, IEF, 2007, mimeo.

<sup>80</sup> O auto de infração é emitido pela Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA.

Ambiente. O processo administrativo retorna para a autoridade que lavrou o auto para manifestação, geralmente para a unidade. Isto feito o processo retorna para a Secretaria Estadual do Ambiente para decisão do Secretário de Estado. A decisão é então encaminhada à Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA para processamento e intimação do infrator sobre a decisão do recurso. Após toda esta tramitação, que pode levar meses ou anos, cabe ao infrator a via judicial para discutir a decisão emanada da instância administrativa. Isto pode levar outros tantos anos.

Na prática, os ocupantes de espaços privados em UCPI agem sem autorização, pois a tentativa de obter algum permissivo representa uma *via crucis* na burocracia processual administrativa, e que nem sempre atinge o objetivo. A regra é não autorizar qualquer uso ou intervenção em espaço privado nos limites de uma UCPI.

As demandas em face da administração de uma UCPI com ocupantes são de toda ordem: desde a reforma de um telhado, a poda de uma árvore que ameaça cair sobre o telhado, a construção de um anexo na casa em virtude de um filho que se casa etc. A negativa da administração para obras e construções é uma regra. E só raramente chega à via judicial. Mesmo assim, especialmente no âmbito do PESET (estudo de caso), são raras as demandas por desapropriação indireta.

As concessionárias de energia elétrica também demandam a unidade com podas, expansão da rede ou instalação de medidores em residências inseridas em UCPI ou no entorno imediato.

### **1.3. Geografia socioambiental das áreas naturais protegidas**

A consolidação territorial de uma UC implica na posse e domínio público, exigência legal para a institucionalização das categorias mais restritas (Estação Ecológica, Reserva Ecológica e Parque). Isto se constitui num dos maiores desafios, com reflexos na gestão das UCPI. Uma UC é um empreendimento público que deve ser entregue à sociedade para cumprir as funções para a qual foi criada. Sem institucionalização esta tarefa é dificultada.

A proteção do espaço que integra formalmente uma UCPI é garantida por lei. Enquanto a área protegida não estiver integralmente na posse e domínio público, faculta ao Poder Público utilizar os mecanismos administrativos e judiciais existentes para proteger o espaço proposto enquanto UCPI, independentemente do domínio. Para tal

exercita o Poder de Polícia administrativa ambiental e o Poder de Polícia Judiciária. Paralelamente, a sociedade exerce o papel de vigilância sobre o espaço protegido, diretamente (iniciativas individuais e coletivas, através de ONG, por exemplo) ou através do Ministério Público, que toma em nome da sociedade e das gerações futuras as providências cíveis e criminais cabíveis.

Não obstante a proteção do espaço de uma UCPI gozar de mecanismos teoricamente eficientes, a destinação do espaço protegido, como no caso do uso público garantido nos termos da lei para algumas categorias, está vinculada à consolidação do território. Uma UC que abrange terras de domínio privado, ou ocupado independentemente de título, impossibilita ou dificulta sua gestão, não sendo possível ao Poder Público impor ao particular, sem a devida compensação, o uso público do espaço privado. Muito embora o Estado seja soberano sobre todo o território nacional, isto não o autoriza a agir em desacordo com a lei, mesmo nos casos em que se verifica a utilidade pública e o interesse social sobre o espaço privado. Declarada pelo Poder Público a utilidade pública e/ou o interesse social, fica este autorizado a promover a desapropriação administrativa ou judicial, destituindo o particular de sua propriedade, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (CF 88, art. 5º, inciso XXIV). Sem o domínio público não há, oficialmente, a posse pública. Mas, como veremos, é possível a posse pública ante o desconhecimento da titularidade de uma área, ou por utilização do espaço privado sob a desídia do proprietário.

A UCPI, especialmente a categoria parque, depende de uma área institucionalizada (posse e domínio público = território) para contemplar os objetivos de uso público previstos na lei. Caso não existam atrativos que justifiquem o uso público, possivelmente a categoria parque é inadequada. É dizer que as áreas em que não há atrativo para visitação pública ou outros componentes a serem entregues à sociedade, provavelmente deveriam ser protegidas sob outra categoria de manejo, quiçá de Uso Sustentável, sem ônus fundiário para o Estado.

A regularização da titularidade dos imóveis privados eventualmente inseridos na área de um parque é uma condicionante para sua institucionalização. Outra exigência legal é o re-assentamento de eventuais populações tradicionais residentes nos limites da unidade, especialmente quando ocupam áreas já de domínio público. Entretanto regularização fundiária é apenas parte da institucionalização. É necessário que a UCPI possua seu território consolidado de tal forma que o ente público possa fazer valer nele

as regras previstas na lei, além de promover o manejo e oferecer à sociedade o produto protegido de acordo com os objetivos de cada categoria.

Uma UCPI não institucionalizada pode gerar uma série de conflitos, entendido lato sensu como o choque de interesses entre partes: por um lado os interesses que envolvem proprietários e posseiros, que defendem o direito ao uso econômico das áreas legitimamente possuídas e ocupadas; por outro lado o interesse do Estado (representando o interesse de toda a sociedade) buscando proteger estas áreas através de UCPI, embora previamente ocupadas. Estes conflitos envolvem uso e ocupação por diferentes interesses e formas:

- uso e ocupação por proprietários legítimos;
- uso e ocupação por posseiros (áreas privadas, com ou sem demanda judicial em face dos legítimos proprietários);
- uso e ocupação por posseiros (áreas públicas, com ou sem demanda judicial em face do Estado).

Este conjunto de atores ligados a um espaço territorial, e em conflito por conta dele, é pensado na forma de uma categoria analítica aqui denominada *geografia socioambiental das áreas naturais protegidas*. Por geografia socioambiental<sup>81</sup> entende-se o que foi proposto por Mendonça como o estudo das “situações conflituosas, decorrentes da interação entre a sociedade e a natureza”, quando “explicitem degradação de uma ou de ambas” (2004, p. 134).

Neste contexto propõe-se três elementos de análise, dispostos em seqüência, um desencadeando o outro:

- (i) *espaços de incerteza jurídica*: tem como cerne uma incerteza territorial, no sentido de qual a extensão do Poder estatal sobre o espaço, seja ele privado (ocupado ou não) ou público (ocupado por particular ou pelo próprio Estado), associado aos conflitos de interesse decorrentes da ocupação e uso dos recursos naturais. Os espaços de incerteza deflagram a desterritorialização subjetiva;
- (ii) *desterritorialização subjetiva (ou latente)*: é uma das conseqüências diretas das incertezas territoriais do espaço protegido por UCPI, eternizando uma expectativa vinculada a uma desapropriação que não ocorre, ensejando a necessidade de organizar a relação sobre tais territórios incertos a partir de alternativas negociadas, actualizadas, na forma do aqui proposto pacto da conservação;
- (iii) *pacto da conservação*: proposta para minimizar as conseqüências do processo desterritorializador sobre os proprietários/posseiros atingidos pela UCPI, ao mesmo tempo maximizando a conservação do ambiente.

---

<sup>81</sup> A expressão socioambiental, segundo Santilli, refere-se à interface entre os movimentos sociais e os movimentos ambientalistas (2005).

As áreas (espaços geográficos) sob conflito (ou sob pressão), entendidos no âmbito desta geografia socioambiental das áreas naturais protegidas, são aqui denominadas *espaços de incerteza (jurídica)*, como será adiante explorado.

Outro aspecto desta geografia socioambiental das áreas naturais protegidas diz respeito ao lugar, ou ao *espaço territorial especialmente protegido* carregado de identidade. O espaço não é apenas uma porção da superfície terrestre, mas está agregado de valores e sentidos, de controle e poder: a própria expressão do território, da territorialidade e de seu desdobramento antônimo, qual seja, o da desterritorialização. No caso específico, o da *desterritorialização subjetiva*, outra construção aqui abordada. Os atores ocupantes dos espaços de incerteza são os desterritorializados, os atingidos por um processo de *desterritorialização subjetiva* (ou latente), como será apresentado adiante. E para minimizar estes conflitos o *pacto da conservação*: uma série de medidas e providências, que podem ser articuladas entre os interessados (Estado, proprietários e posseiros), com o Ministério Público na qualidade de interveniente, e que podem remediar alguns conflitos, ou mesmo evitar sua judicialização; e com o Poder Legislativo, nos casos em que seja necessária a aprovação de lei para reduzir limites ou re-categorizar uma UC de uma categoria mais restritiva para uma menos restritiva, por exemplo, objetivando harmonizar ou solucionar um conflito territorial.

### **1.3.1. Espaço de Incerteza**

O espaço é o objeto da ciência geográfica. Quando a apropriação ou gestão de determinado espaço gera dúvidas e incertezas, em sentido amplo, denomino espaço de incerteza jurídica. Trata-se de um conceito proposto no âmbito deste trabalho, entendido como uma área privada ou pública inserida no todo ou em parte numa UCPI, ocupada previamente à decretação da unidade pelo proprietário ou pelo posseiro, e sobre a qual pairam dúvidas quanto aos exatos limites físicos ou à extensão das limitações administrativas de uso e ocupação deste espaço. As incertezas se desdobram quando há questionamento judicial acerca da discricionariedade do ato que cria ou altera os limites da UCPI ou sobre a efetividade, extensão e limites deste ato.

A incerteza recai sobre um espaço específico, delimitado (ainda que não demarcado) e que tem características e atributos que se pretende proteger (preservar/conservar). Assim as incertezas não são em relação ao mérito da pretensão ou

da capacidade jurídica da pretensão. As incertezas são em relação aos limites e extensão deste espaço, seus limites geográficos, em oposição à extensão das limitações legais impostas sobre este espaço dito protegido: o que é possível em extensão e quantidade no espaço protegido.

Esta qualidade (incerteza) atribuída ao espaço protegido mescla o espaço da geografia com um comportamento jurídico, ou seja, gira em torno de uma adequação legal e específica, que veda, estimula, premia ou pune quem faz ou deixa de fazer o que determina a lei. Não se trata de incerteza jurídica no sentido da anomia, mas da correta aplicação da norma sobre o correto espaço protegido, tarefa muitas vezes difícil ante as dificuldades de gestão, fiscalização e atendimento às demandas dos interessados afetados pelo espaço protegido. O espaço é posto sob dúvida, conceito que se pretende construir, imediatamente atrelado à idéia de *espaço territorial especialmente protegido* (UCPI), na exata limitação do território em contraponto à extensão e alcance da norma sobre este território.

Nesta perspectiva, espaço de incerteza é uma proposição que combina a geografia e o direito: um conceito geojurídico. Espaço, no sentido geográfico, territorial; e incerteza no sentido subjetivo, da dúvida, da hesitação, abrangendo a conduta humana, objeto do direito. Incerteza quanto ao comportamento esperado em relação ao espaço protegido por lei (UCPI). Assim a proposta conceitual de espaço de incerteza possui um viés espacial (exato limite físico = geografia) e outro comportamental (fazer ou deixar de fazer no espaço protegido = direito). Espaço de incerteza jurídica consubstancia-se num conceito, na medida em que os saberes envolvidos no direito e na geografia são convocados para socorrer as controvérsias que envolvem as áreas naturais protegidas.

A identificação dos espaços de incerteza pode contribuir para as investidas do órgão gestor, no tocante à regularização fundiária ou consolidação territorial das UCPI sob sua gestão. Vale destacar que a Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF.RJ, hoje Instituto Estadual do Ambiente (INEA), deflagrou, no âmbito de suas atribuições, o Núcleo de Regularização Fundiária - NUREF, cujo objetivo é atacar a questão fundiária nas UCPI sob sua jurisdição.

Sobre o espaço se debruçam estudiosos da geografia e de outras ciências que se ocupam do ser humano e sobre o lócus da vida. O espaço é uma expressão vaga (CORRÊA, 2006), ao mesmo tempo estática, tal qual uma porção inerte da superfície da Terra; ou sob outro olhar, o espaço é dinâmico, no qual o ser humano expõe sua

construção, sua (re)produção e suas marcas. O espaço é um “conjunto indissociável”, composto de objetos e sistemas de ações, e suas categorias analíticas, como a “paisagem, a configuração territorial, a divisão territorial do trabalho, o espaço produzido ou produtivo, as rugosidades e as formas conteúdo” (SANTOS, 2008, p. 22). O uso que o homem faz do espaço ou o uso que deixa de fazer dele, em determinado momento e por determinado motivo, é apenas uma gota no oceano da complexidade e das múltiplas percepções que se tem do espaço.

O espaço é tempo, é momento, é histórico (SANTOS, 2008). O espaço é virtual, é real, é irreal. O espaço é um verdadeiro campo de forças no qual se manifestam um conjunto de relações sociais, do passado e do presente (SANTOS, 1978). O espaço é o palco da vida, do cotidiano, da multiplicidade de (inter)relações: de indivíduos entre si e de indivíduos entre si com o espaço.

Há espaços apropriados, lócus da vida individual privada, e há espaços comuns, lócus da vida coletiva pública, da existência em grupo, das relações e convivência dos seres humanos. Tudo se assenta nalgum espaço:

“O espaço é a síntese, sempre provisória, entre o conteúdo social e as formas espaciais. Mas a contradição principal é entre sociedade e espaço, entre um presente invasor e ubíquo que nunca se realiza completamente, e um presente localizado, que também é passado objetivado nas formas sociais e nas formas geográficas encontradas” (SANTOS, 2008, p. 109).

Entre outras ciências que se debruçam sobre o espaço, não sem efeito, o direito é uma delas. O espaço é do interesse da ciência jurídica na medida em que nele as relações humanas e sociais ocorrem. Na teia de relações humanas e sociais ocupa-se o direito da conduta da pessoa física (indivíduo) e da pessoa jurídica (corporação). É, pois, a conduta humana o objeto do direito, seja a conduta humana individual ou corporificada, em relação a outros seres humanos, ou entre o ser humano e o espaço, ou entre o ser humano e as coisas (tudo mais considerado além do ser humano).

A relação de conduta do ser humano com o espaço se desdobra em relações no espaço público, ou no espaço privado. Desta dicotomia entre o espaço público e o espaço privado divide-se o direito em dois ramos principais: o Direito Público e o Direito Privado:

O Direito Público se divide em Interno e Externo. “O Direito Público Interno visa regular, precipuamente, os interesses estatais e sociais, cuidando só reflexamente da conduta individual. (...) O Direito Público Externo destina-se a reger as relações entre os Estados Soberanos e as atividades individuais no plano internacional. O Direito Privado tutela predominantemente os interesses individuais, de modo a assegurar a coexistência das pessoas em sociedade e a fruição

de seus bens, quer nas relações de indivíduo a indivíduo, quer nas relações do indivíduo com o Estado” (MEIRELLES, 2007, p. 38).

A sociedade construiu o direito para regular sua existência. Na modernidade o direito serve de base para a construção do Estado (daí Estado de Direito), com base no princípio da supremacia do interesse público em relação ao interesse privado. O espaço social é dividido, portanto, em público e privado: ao Estado compete, em qualquer caso, a soberania sobre ambos os espaços.

Os espaços de incerteza jurídica, como proposto, são as áreas (privadas ou públicas) previamente ocupadas por posseiros/proprietários, e que passam a integrar os limites de uma UCPI, da noite para o dia, sem que o processo de desapropriação seja deflagrado na forma da lei, recaindo sobre estes ocupantes imposições legais (limitações administrativas) que, via de regra, inviabilizam sua utilização econômica ou costumeira, seja na manutenção da atividade já existente, ou no empreendimento de novas atividades. É um espaço de incerteza geojurídica, pois tem a lei específica gerando direitos e obrigações sobre um espaço delimitado geograficamente. A incerteza existe na medida em que ocupantes e os gestores da UCPI não possuem uma posição clara sobre o que é possível ou não nestas áreas e, muitas vezes, os exatos limites territoriais jurisdicionais.

Indivíduos, famílias e grupos, proprietários ou posseiros, residentes numa UCPI ou que utilizam recursos nos limites da unidade, mas que não necessariamente nela residam, também são de interesse desta abordagem. Tal *status* infere diferentes territorialidades, envolvendo direito de propriedade, disputas pela posse da terra, grilagem, utilização de recursos naturais, fontes de energia, entre outras formas de poder sobre as áreas ocupadas. Por outro lado, a incerteza está ligada ao que é possível fazer ou não no espaço, especialmente no tocante às limitações administrativas (específicas ou genéricas). O desconhecimento dos limites físicos com o desconhecimento das regras do que é possível fazer ou não no espaço afeta tanto os ocupantes destes espaços como os gestores da UC. A atuação da fiscalização no uso, gozo e disposição dos recursos naturais e seus conseqüentes desdobramentos deflagram ou agravam o conflito socioambiental nestes espaços geográficos especialmente protegidos.

Assim, no âmbito deste trabalho, os espaços de incerteza estão necessariamente vinculados às UCPI. Previamente à criação de uma UC devem ser procedidos estudos técnicos e consulta pública, para identificar a localização, dimensão e os limites mais

adequados para a unidade<sup>82</sup>. Identificadas áreas privadas, a decretação da UC deve conter a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação. Até que seja concluída a desapropriação valerão as limitações administrativas genéricas e expressas, que são restrições externas ao direito de propriedade e ensejam o exercício do Poder de Polícia, entendido como os mecanismos utilizados para impedir ou minimizar a atuação do proprietário privado contrária à lei. Em termos mais técnicos é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar ou restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício geral da coletividade ou do próprio Estado. Elas interferem no exercício do direito de propriedade, mas somente a desapropriação rompe a relação com o direito à propriedade específica.

A irregularidade institucional das UCPI, entendida como uma combinação entre desapropriação não deflagrada e limitações administrativas eternizadas, acaba por transformar as ocupações legítimas de proprietários e posseiros<sup>83</sup> num grande pesadelo. Legítimos proprietários e posseiros, em algum grau, desconhecem com clareza o *status* legal das áreas que ocupam após a decretação da unidade e quais as verdadeiras restrições e limitações ao exercício do direito de propriedade/posse que recai sobre tais áreas. Em regra os posseiros estão mais preocupados com a manutenção da posse em face de eventual proprietário, ficando num segundo plano as restrições de uso da área possuída em relação à UCPI decretada.

Abstraindo o mérito da conservação e desconsiderando o *status* de população tradicional, que no SNUC possui tratamento diferenciado, os espaços de incerteza alteram as relações familiares e sociais com o lugar; deformam os usos e costumes na utilização dos recursos naturais; subjagam territorialidades; dilaceram *modus vivendi* geracionais; estupram a cultural local. A capacidade econômica da terra fica prejudicada, mesmo sob parâmetros sustentáveis. Tudo isto ocorre sem a devida compensação ou contrapartida para proprietários e posseiros. Ao proprietário a desapropriação, nos termos e condições da lei, quando ocorre. Para o posseiro uma discussão sobre a possibilidade de uma indenização por direitos existentes sobre eventuais benfeitorias, tais quais construções, cercas, plantações etc., o que vem sendo modificado. O Estado de Minas Gerais, por exemplo, desapropria o posseiro quando ocupante de UCPI para além das benfeitorias (CASTRO, 2009).

---

<sup>82</sup> SNUC, artigo 22, § 2º; Decreto 4.340/02, artigo 2º.

<sup>83</sup> Proprietários e posseiros são tratados neste trabalho como ocupantes.

Como consequência os espaços de incerteza acabam potencializando tensões sociais antes inexistentes, acirrando o confronto entre os atores envolvidos e o órgão gestor da UC e fomentando um processo de exclusão e injustiça social. Tal situação anti-social pode eclipsar um sentimento de revolta contra a Unidade e seus gestores, e que pode culminar em prejuízos ao conjunto ambiental que se busca conservar pela UC (VAN SCHAIK & RIIJKSEN, 2002 *apud* CASTRO JR., COUTINHO & FREITAS, 2009).

Neste embate de mão única o poder de império do Estado desconsidera direitos civis, administrativos e constitucionais, impondo uma “desterritorialização subjetiva”, uma proposta epistemológica no âmbito deste trabalho, que passo a analisar.

### **1.3.2. Desterritorialização subjetiva (ou latente)**

Grosso modo o território<sup>84</sup> é um espaço geográfico no qual se exerce um poder. A territorialidade, por sua vez, é a relação de alguém sobre um território, “uma expressão geográfica de poder social” (SACK, 1986 *apud* COELHO, CUNHA & MONTEIRO, 2009, p. 71). E territorialização a capacidade de transformar em território o espaço geográfico. Desta forma *desterritorialização*<sup>85</sup> é considerada a perda do poder sobre o território ou a desvinculação física de alguém sobre um espaço que deixou de ser territorial. Ou, no âmbito da desterritorialização subjetiva, a desvinculação com o território se dá no campo subjetivo, pois, fisicamente, o indivíduo permanece sobre o espaço geográfico que deixa de ser territorial.

O território, “de acordo com o entendimento comum, promove a paz na medida da certeza e da clareza do que é este poder e qual a sua extensão e alcance”<sup>86</sup>. O território é uma construção social, cujas características variam com o tempo, o lugar e a cultura de uma determinada sociedade. Invoca componentes políticos, como a soberania, e dependem de uma construção estatal regulada pelo direito. Invoca componentes culturais, muitas vezes em disputa sobre o mesmo território ou sobre seus

---

<sup>84</sup> Vide “Territórios alternativos”, de Rogério Haesbaert (2002).

<sup>85</sup> Vide “O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade”, de Rogério Haesbaert (2006).

<sup>86</sup> Livre interpretação do autor para “Territory, according to common understanding, promotes peace through certainty by clearly defining and delineating the workings of power”. DELANEY, David. Territory: a short introduction. Malden: Blackwell publishing, 2005, p. 1.

limites. Invoca a autonomia individual sobre o espaço, territorializado na garantia política sobre a propriedade privada.

O território existe em função da existência de uma cultura (BONNEMAISON, 2002), em outras palavras, o território é a base de uma cultura. Envolve sempre e concomitantemente uma dimensão simbólica e cultural, através de uma identidade territorial atribuída pelo grupo social (HAESBAERT, 2001). Dessa relação subsume-se a territorialidade, que, grosso modo, liga uma população a um território através de um processo subjetivo de conscientização (CORRÊA, 1994). A territorialidade, sob outra ótica, é a tentativa de atingir, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relacionamentos, por indivíduos ou grupos, por via da delimitação e afirmação de controle sobre uma área geográfica (SACK *apud* HAESBAERT, 2002; RAFFESTIN, 1993 *apud* COSTA, 2005). A territorialidade será sempre a relação de um indivíduo ou grupo (população) em face de um território (uma área geográfica) através de suas práticas culturais (COSTA, 2005), ou seja, será sempre cultural a relação entre o ser humano e o espaço.

A desterritorialização, no seu sentido genérico, pode ser entendida como um desaparelhamento, ou melhor, uma incompatibilização de uma determinada situação de existência em determinado espaço. Pode influir sobre uma atividade econômica, em virtude de lei, como no caso da decretação de uma UCPI. Isto sugere o que Haesbaert considera uma perspectiva economicista da desterritorialização. Citando Storper, Haesbaert afirma que há um “enfraquecimento da atividade econômica específica de um local” (2002, p. 130).

Ainda no entendimento da relação territorialidade e desterritorialização, a expressão desterritorialização subjetiva não vislumbra a remoção da população do território, mas a negação da territorialidade inicial, ou seja, vincula-se simplesmente ao impedimento de determinadas atividades e usos do espaço (limitações administrativas), mormente sobre o uso econômico existente neste território, em virtude de uma demanda, no caso ambiental, mais recente e específica: uma desterritorialização de natureza ambiental. É possível desterritorializar alguém com a retirada de um lugar, fisicamente, como é possível também retirar o território de alguém, a partir da negativa do uso sobre um lugar onde não há permanência, apenas um uso intermitente.

Guattari & Rolnik mencionam, na linha de uma desterritorialização subjetiva, a “desterritorialização das referências subjetivas” (1986, p. 35), não aprofundando sobre a possibilidade de ruptura física, ainda que eventual, com o território.

Cosgrove indica que os grupos atribuem significados a lugares e paisagens como elemento integrante de uma ampla identidade. Tal identidade é compartilhada e freqüentemente atravessa linhas de classe (COSGROVE, 2003), sendo razoável acrescentar, também, que atravessam o tempo. Ainda sobre a identidade, ressalte-se o que Castells indica ser um processo de construção social sustentada por atributos culturais. Assim, existem pelo menos três formas de construção da identidade: (i) a identidade legitimada, sendo aquela introduzida pelas instituições dominantes na sociedade; (ii) a identidade de resistência, sendo aquela caracterizada pela oposição às instituições dominantes; (iii) a identidade projetada, sendo aquela construída pelos atores sociais como redefinição de uma nova identidade (*apud* GIL FILHO, 2008). A cultura, segundo Moreira, é uma visão de mundo, “um modo de ver, de estar e de agir nesse mundo” (2007, p. 8).

Na seqüência da desterritorialização em virtude de uma demanda ambiental (criação de uma UC), aqui no caso a desterritorialização subjetiva, como proposto, indivíduos ou uma população historicamente envolvida na ocupação e uso de recursos de uma área decretada UCPI, cujas raízes culturais estão identificadas e intimamente voltadas para esta ocupação e uso, repentinamente se encontra culturalmente desterritorializada<sup>87</sup>. As UC projetam mudanças comportamentais em indivíduos e grupos direta ou indiretamente afetados, estejam ou não organizados para apoiar ou resistir às tensões e conflitos advindos da instituição do espaço protegido, forçando a uma busca de “novas identidades coletivas”, ao mesmo tempo em que força uma interpretação das UC como “expressão de práticas sociais e de exercício de poder ou resultado de contradições entre diferentes grupos sociais”. O conceito de território permite “apreender essas unidades como construções que se dão por meio de racionalidades, projetos, regras, práticas, resistências, conflitos e decisões” (COELHO, CUNHA & MONTEIRO, 2009, p. 74 e 76). Não é mais possível empreender o uso costumeiro, permitindo-se manter a ocupação até a realocação, se e quando ocorrer. O território, “fonte de identificação cultural” e “referência simbólica”, perde “sentido e se transforma em um não lugar” (HAESBAERT, 2002, p. 131), tornando inviável o uso e a própria ocupação. Esta desterritorialização cultural é o contraponto central na desterritorialização subjetiva. Este processo de desterritorialização se caracteriza por

---

<sup>87</sup> Coelho, Castro & Monteiro afirmam que “toda constituição de uma nova unidade de conservação implica alterações nas relações entre grupos sociais e desses grupos com o meio ambiente, num processo de mão dupla, em que a proteção ambiental é socialmente construída ao mesmo tempo que influencia as populações locais e suas relações com a sociedade abrangente” (2009, p. 69).

uma nova forma de luta pela terra, ressaltada por Martins, que envolve terras das quais os que lutam não foram expulsos (2002).

A desterritorialização subjetiva (ou latente) é um fenômeno que ocorre nos espaços de incerteza e que tem por base as limitações administrativas, que interferem nos modos de vida, nos usos e costumes em relação aos recursos da terra. Trata-se de uma proposta epistemológica, que pode ser definida como uma situação latente, no imaginário, na qual se verifica uma espécie de desvinculação psicológica dos ocupantes dos espaços de incerteza em relação ao lugar. Ocorre desde a criação da UC, momento em que geralmente já valem limitações administrativas e que afetam a relação com o lugar e ensejam o Poder de Polícia Ambiental do Estado e as conseqüências representadas por autuações, multas e outras punições, nos casos em que a norma seja infringida.

No caso das UCPI, quando o Poder Público não deflagra os procedimentos de regularização fundiária e de consolidação do território, a desterritorialização subjetiva provoca uma re-significação do território ocupado, forçando seus ocupantes a uma nova percepção e representação da vida, uma desterritorialização na i-mobilidade, como proposto por Haesbaert (2006, p. 251). A diferença básica é a ausência de reterritorialização, pois não há remoção física dos atores de um lugar para outro, apenas esta potencialidade em tempo ou momento não conhecido, o que mantém os atores numa espécie de limbo ambiental: a expectativa de uma mudança de lugar, um devir, uma re-arrumação na vida sem data marcada.

O que se tem em foco com este fenômeno é a transmutação de sentimentos, como o de pertencer ao lugar e, repentinamente, sem deixar o lugar, passar a não se sentir mais parte dele por imposição oficial. É uma ruptura na relação de poder, de poder dizer, de poder impor vontades sobre o lugar. Esta ruptura se dá em nome da conservação do ambiente, não de forma ilegal, mas sem que a lei seja observada na sua integralidade, causando um choque cultural nos atores envolvidos.

Estes indivíduos ou grupos, no advento da desapropriação e consolidação territorial da UCPI, acabam vitimados pelo autoritarismo processual. A vida – especialmente dos indivíduos mais idosos – é transformada na maneira de ser, nas relações sociais e ambientais, tudo considerado idiosincrasias, alçadas para um segundo plano, principalmente tratando-se de grupos sociais vulneráveis, quando ocorre o que se pode chamar de uma desconstrução das bases culturais ou mesmo da ruptura de raízes culturais (SEIXAS *et ali*, 2003). E quando não deflagrado o procedimento

desapropriatório, a população envolvida fica sujeita a limitações administrativas (expressas ou gerais) e o Poder de Polícia do Estado na apuração de eventuais infrações administrativas. Tudo isto consome energia, gera burocracia e concorre com as iniciativas do Estado em fazer cumprir a lei, ao mesmo tempo em que a desrespeita, ante a ausência da necessária regularização fundiária para a implantação das unidades (para aquelas categorias em que é exigido o domínio e a posse pública).

Ao Estado cabe tutelar os direitos, respeitá-los, jamais violentá-los (FRANCO SOBRINHO, 1996). Sem tal medida as UCPI se eternizam no papel e pouco ou mal cumprem seus objetivos institucionais. Cabe destaque à Lei RJ 2.393/95 que assegura a permanência de populações nativas residentes nas UC sob sua jurisdição. Há grande diferença conceitual entre população nativa (denominação utilizada na lei fluminense) e população tradicional (denominação utilizada indefinidamente no SNUC). A conceituação de “população tradicional” no âmbito do SNUC foi vetada. Contudo, seis anos mais tarde a Lei 11.284/06 e a Lei 11.428/06, bem como o Decreto 6.040/07 cuidaram desta matéria. O espírito da Lei RJ 2.393/94 é um princípio fundamental, o da dignidade humana, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CF 88, artigo 1º, inciso III). Qualquer ato ou disposição que atente contra a dignidade humana será, irremediavelmente, inconstitucional. Assim, aparentemente há conflito entre o SNUC e esta lei fluminense<sup>88</sup>.

A “desterritorialização subjetiva” é uma deformação dos ânimos dos ocupantes dos espaços de incerteza. É imposta subjetivamente, alterando nos ocupantes a sensibilidade envolvida com o lugar da vida, uma perda de vontade em relação ao lugar, agravado pelos constantes conflitos de interesse envolvendo os gestores públicos e, por mais das vezes, toda a sociedade, que cobra do gestor público o cumprimento da lei.

O conflito é acirrado nos usos e costumes sobre os recursos existentes nestes espaços de incerteza, remetendo os ocupantes e o gestor da unidade para uma administração voltada mais para o conflito do que para o manejo do espaço protegido. Componentes econômicos são de extrema importância e por vezes o sentimento de perda é maior quando envolvendo uma relação ou atividade econômica praticada,

---

<sup>88</sup> Vide SATHLER, Evandro B. “Populações residentes em unidades de conservação de proteção integral: a competência da lei (RJ) 2.393/95 para além do sistema nacional de unidades de conservação – SNUC”. In: Anais do 12º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2008, pp. 705 a 722.

importante para a sobrevivência do indivíduo, da família ou do grupo social, e que é praticada somente naquele lugar (no espaço de incerteza).

Ainda na perspectiva conflituosa devem ser consideradas as disputas pela posse e a propriedade da terra nos espaços de incerteza, outro componente importante da análise. Este componente leva o conflito socioambiental para uma outra dimensão, agravando ou aliviando as pressões e o estresse sobre os atores envolvidos (proprietários e posseiros), especialmente no que toca à figura do posseiro/camponês, ameaçado de expulsão da terra ocupada, cuja consciência do quadro Martins define como uma “consciência de catástrofe, de um fim final, de apocalipse dos trabalhadores da terra”, caracterizando os expulsos da terra como uma forma de exclusão social (2002, p. 98 e 122), mesmo que na conceituação de desterritorialização subjetiva proposta nesta tese não implique na remoção física, apenas subjetiva. Os resultados sobre os atores envolvidos se assemelham a uma forma de exclusão social ou socioambiental.

O quadro evidenciado pela desterritorialização subjetiva é analisado na perspectiva de situações conflituosas na relação entre sociedade e natureza. As situações conflituosas estão centradas nas proibições de uso e fruição dos recursos da terra e outras obrigações impostas sem contra partida a indivíduos, famílias e populações inteiras ocupando há gerações e de boa fé áreas transformadas em UCPI da noite para o dia. Em muitos casos a regularização fundiária é um trâmite complexo e que demanda recursos e dotação orçamentária que passa muito ao largo das prioridades governamentais. A sociedade, por sua vez, cobra das autoridades ambientais a implantação das UC, e, não raro, se volta contra seus ocupantes, como se fossem invasores e, em alguns casos, estes ocupantes legítimos tornam-se o bode expiatório da omissão do Estado. E geralmente este processo ocorre desconsiderando ocupações muito anteriores à decretação da unidade.

O “Pacto da Conservação” é um termo que vem sendo utilizado por Alba Simon<sup>89</sup>, ainda de forma incipiente, discreta, mas que sintetiza uma iniciativa, uma proposta, uma busca do Estado por soluções pactualizadas para estas e outras situações conflituosas envolvendo a presença humana em UCPI. É o exercício da via negociada,

---

<sup>89</sup> Bióloga, mestre em ciência ambiental (UFF) e doutoranda em geografia (UFF). Foi diretora da DCN (Diretoria de Conservação da Natureza) do ex IEF-RJ, responsável pela gestão de todas as unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro, entre 2007 e 2008. Em 2009, com a fusão da FEEMA, SERLA e IEF no INEA, assumiu a posição de Superintendente de Biodiversidade na Secretaria de Estado do Ambiente - SEA.

enquanto não ocorre a regularização fundiária ou consolidação do território, bem como aprovação do Plano de Manejo. O pacto da conservação será analisado adiante.

### 1.3.3. Pacto da Conservação

Os espaços de incerteza potencializam a desterritorialização subjetiva, cujo desdobramento potencializa conflitos, que acredito podem ser minimizados pelo Pacto da Conservação.

O Pacto da Conservação, em poucas palavras, é visualizado como a celebração, formal ou não, de um acordo de interesses. É a pactualização das vontades, onde as partes convergem esforços para maximizar aos atores envolvidos no conflito alternativas econômicas sustentáveis e duradouras *intra* e *extra* Unidade, mormente nos espaços de incerteza. Os atores envolvidos, em troca, se comprometem a minimizar os impactos diretos e indiretos ao ambiente, quer nos limites da Unidade, quer no seu entorno. O gestor público vai de encontro ao problema e toma posto no conflito, com ouvidos e disposição para o diálogo, com uma postura verdadeiramente aberta, pró-ativa. É o que Netto, Machado & Montezuma se referem à necessidade de estabelecer um pacto socioambiental entre os atores envolvidos (referindo-se à gestão do Parque Nacional da Tijuca), envolvendo instituições governamentais e não governamentais (2009, p. 167).

O Pacto da Conservação, portanto, pode ser definido como uma proposta de solução para as situações conflituosas advindas da presença humana nos limites e entorno das UCPI sob a jurisdição do Estado do Rio de Janeiro, em especial a categoria parque, sob o foco legal do uso, gozo e disposição das terras ocupadas por indivíduos, famílias e comunidades, anteriormente à decretação da unidade.

Nesta lógica, outras medidas podem ser avaliadas no âmbito do pacto da conservação, como a harmonização territorial do espaço não ocupado. Entre elas a permanência negociada de proprietários particulares em parques urbanos, ante a doação ao Estado da parte preservada, geralmente existente nos fundos das propriedades, condicionado a ocupação prévia à criação do parque e com restrições para expansão ou novas ocupações. Outra possibilidade é a instituição de RPPN em área abrangida por parque, desde que condicionado a três aspectos básicos: (i) quando a ocupação existir anteriormente à decretação da unidade; (ii) quando não representar perda de

biodiversidade<sup>90</sup>; e (iii) quando não envolver áreas prioritárias para o uso público, especialmente quando existirem atributos de interesse para visitação, salvo se houver garantia do acesso público de acordo com o regulamento do parque, pactuado previamente com a RPPN<sup>91</sup>.

Nesta mesma linha do direito e da obrigação, como pano de fundo das lutas territoriais, entende-se necessário uma postura mais conciliatória no tocante à presença humana em UC, seja permanente, seja transitória, pois não é possível deixar de levar em consideração a concentração de terras no Brasil, quando aproximadamente 50% daqueles que produzem na terra possuem apenas 1% das terras, ao cambio que 3% dos proprietários de terra possuem aproximadamente 50% das terras do país (MARTINS, 2002). As UC, como concluem Coelho, Cunha & Monteiro, não podem ser exclusivamente objeto de políticas públicas conservacionistas, vez que as UC são “produtos sociais resultantes de processos complexos de cooperação, negociação e conflito entre diferentes atores sociais” (2009, p. 104).

É do conhecimento comum que as populações tradicionais possuem tratamento diferenciado, por força do que é previsto no SNUC, mas não têm a permanência garantida em caráter definitivo. O Estado do Rio de Janeiro, no entanto, através da comentada Lei RJ 2.393/95 garante a permanência nas UC sob sua gestão daqueles que denomina “populações nativas”, assim entendidas aquelas populações com territorialidade diferenciada e um histórico longo de ocupação das áreas inseridas em UC, excetuando-se as Reservas Biológicas. Entretanto, esta lei não possui regulamentação e deixa brechas para interpretações diversas, embora seja utilizada pelo Ministério Público – MP na defesa de populações tradicionais caiçaras da Vila do Aventureiro, na Ilha Grande (Angra dos Reis) e na Reserva Ecológica da Juatinga, no

---

<sup>90</sup> A biodiversidade, motivação principal da instituição de UCPI e áreas protegidas em geral, assume posição destacada no debate sobre o desenvolvimento sustentável, constituindo, segundo Castro Jr., Coutinho & Freitas, uma “força mediadora dos sistemas ecológico e social, em um processo no qual a natureza adquire valor intrínseco e se inaugura a necessidade de serem negociados acordos entre instituições e diferentes grupos sociais para o estabelecimento de novos compromissos sobre a sua proteção e utilização sustentável” A proteção da biodiversidade implica, de uma forma ou outra, na “transformação dos padrões de produção e consumo vigentes, para práticas baseadas em princípios ecológicos, na justiça social, na desconcentração e democratização da propriedade da terra e no reconhecimento de territórios de comunidades originais e locais” (2009, p. 28 e 30).

<sup>91</sup> Sobre RPPN ver: WIEDMANN, Sonia M. P. Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN – na Lei nº 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. In: Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação. Antonio Herman Benjamin (Org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 400 – 421; JULIANO, Ana Maria. RPPN: um novo conceito de propriedade. São Leopoldo: Oikos, 2008; VIEIRA, Maria Cristina Weyland. RPPN: Reserva Particular do Patrimônio Natural em destaque na biodiversidade da conservação da mata atlântica. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2008.

município de Paraty. Esta UC está sob a gestão do Estado do Rio de Janeiro, mas não é categoria SNUC, não obstante estudos já estarem sendo realizados visando sua re-categorização (SATHLER, 2008).

O “Pacto da Conservação” foi inspirado no conflito socioambiental envolvendo os agricultores tradicionais abrangidos pela Área de Proteção Ambiental - APA Macaé de Cima, no município de Nova Friburgo. Não obstante envolver uma APA, unidade de conservação de uso sustentável, o conflito envolvendo os agricultores tem como foco as restrições de uso do solo impostas pelo CODFLOR, mormente no que tange às APP. Entretanto, por uma série de fatores, a APA tornou-se o bode expiatório do conflito, levando os agricultores a levantar uma bandeira contra a APA, inclusive postulando sua revogação, iniciativa tomada de forma organizada e politicamente articulada por lideranças locais, inclusive com a realização de audiência pública na ALERJ, no dia 17.10.07. Em que pese tal mobilização, o fim da APA não solucionaria o problema. Ao final o conflito parece ter sido remediado com algumas ações objetivas do órgão gestor, como a nomeação de um administrador para a APA<sup>92</sup>. Até então não havia uma interlocução entre a unidade (ou o órgão estatal) e os habitantes da APA. Em segundo lugar foi necessário intensificar o diálogo, assumindo compromissos, enfim, empenhando a estrutura do órgão ambiental no diálogo com os agricultores sobre as restrições vigentes e as alternativas existentes. Tudo objetivando evitar que os agricultores fossem prejudicados nas suas atividades e ao mesmo tempo conter o desmatamento e a utilização descontrolada do fogo nas roças e lavouras. Imediatamente após tais medidas é possível afirmar que o desmatamento e o fogo diminuíram, muito embora o pousio e a queimada ainda integrem o rol de técnicas agrícolas tradicionalmente utilizadas pelos agricultores da região.

O Pacto da Conservação é uma busca por solução e que passa pelo diálogo. No caso da APA Macaé de Cima, a interpretação conjugada das leis, como o citado CODFLOR, o SNUC e a Lei da Mata Atlântica<sup>93</sup>, tornou-se um encaminhamento e que deve contemplar a maximização das alternativas econômicas aos agricultores com a

---

<sup>92</sup> As APA, bem como a EEEP e a RBPS eram administradas pela FEEMA. Na administração do governador Sergio Cabral (2007 – 2010) a gestão das UC da FEEMA passaram a uma gestão conjunta com o IEF/RJ até a materialização do INEA, em janeiro de 2009, quando este órgão passa a administrar todas as UC estaduais. Na prática Alba Simon, diretora de conservação da natureza do extinto IEF/RJ, nomeou Carlos Henrique Martins administrador da APA, deflagrando sua gestão. A partir desta iniciativa foi aberto um canal de diálogo e o conflito minimizado, ainda que longe de solução.

<sup>93</sup> Lei 11.428, 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.

minimização dos impactos ao ambiente, fórmula nem sempre possível. Mas que deve ser sempre almejada, não só neste, mas em casos semelhantes.

O Pacto da Conservação é uma equação complexa para o gestor público responsável pela administração das UC, adstrito à lei e a um conjunto de princípios administrativos, considerando as limitações de recursos, pessoal e tempo. O Pacto da Conservação depende, ainda, de duas instituições mediadoras: o Conselho da Unidade de Conservação - CUC<sup>94</sup>, no qual devem ter assento os atores em conflito; e o Ministério Público, atuando como o fiel da balança, conjugando os princípios que, por um lado, devem proteger o ambiente; e, de outro lado, devem proteger a sociedade.

O pacto da conservação busca associar conservação ambiental com justiça social e estímulo ao desenvolvimento econômico sustentável, indistintamente a proprietários e posseiros. E é neste sentido que defendo a equiparação da figura do posseiro à do proprietário, especialmente para fins de conservação do ambiente. O proprietário tem a faculdade de instituir RPPN, mas o posseiro, por não possuir título de propriedade, ainda que na posse centenária, não possui a mesma faculdade.

De forma análoga, o posseiro está obrigado tanto quanto o proprietário na instituição de Reserva Legal. É dizer que em alguns casos valem obrigações comuns; para outros casos a faculdade é exclusiva ao proprietário. Desta forma visualizo, como apresentado, uma modalidade de RL *sui generis*, denominada Reserva Legal de Proteção Integral, na qual o posseiro institui a RL para além dos 20% (vinte por cento) da área possuída<sup>95</sup>, e renuncia ao manejo sustentável. Esta iniciativa pode ser estendida tanto para a Zona de Amortecimento – ZA como para um eventual Corredor Ecológico - CE, tal qual proposto pelo SNUC.

Ainda no âmbito do pacto da conservação vislumbro uma nova modalidade de aquisição originária da propriedade através de uma usucapião ecológica. Faz-se necessária uma mudança na estrutura de acesso à propriedade privada, sem o que jamais haverá desenvolvimento e justiça social (CAMPOS JUNIOR, 2007), razão pela qual a usucapião ecológica apresenta-se como uma iniciativa viável, embora dependendo de lei federal para sua materialização.

---

<sup>94</sup> Determina o artigo 29 do SNUC que cada UC deverá dispor de um Conselho, com caráter consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, entre outros atores.

<sup>95</sup> Percentual previsto para a região onde se insere o Estado do Rio de Janeiro.

A usucapião<sup>96</sup> é uma das modalidades originárias de aquisição do domínio da coisa móvel ou imóvel, através da posse mansa, pacífica e ininterrupta por certo tempo, conforme previsto no Código Civil, artigos 1.238 ao 1.244. O instituto da usucapião é um poderoso mecanismo de inclusão social, pois tem como objetivo consolidar a propriedade, emprestando a base jurídica a uma situação de fato, pelo exercício contínuo da posse através de um lapso temporal previsto em lei para situações diferenciadas. Entre as situações diferenciadas, na leitura do artigo 1.238 do CC, “Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquirir-lhe-á a propriedade, independentemente de título e boa-fé”. Nesta previsão o que importa é o lapso temporal de quinze anos e o exercício da posse sem interrupção ou oposição. Não importa o tamanho da área, a forma como a posse foi adquirida, mas que o exercício da posse tenha sido sem interrupção e que não tenha sido objeto de disputa.

O espírito da usucapião é a presunção de que o eventual proprietário abandonou a propriedade, não se importando com a atual ocupação empreendida pelo posseiro. Entende-se que houve abandono da área pelo eventual proprietário, e que, desta forma, desistiu do direito à propriedade, facultando a outro, através da ocupação e utilização (função social) por tempo prolongado, venha a se tornar o novo proprietário.

Já o artigo 1.239 do CC dispõe que

“Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade”.

Neste dispositivo o lapso temporal é reduzido para cinco anos, exigindo-se que a área seja rural e não superior a cinquenta hectares; que o requerente não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbano; que a ocupação seja sem oposição, ou seja, sem que haja disputa sobre a mesma área; e que o requerente resida na área e a tenha tornado produtiva com seu trabalho e de sua família.

Já o artigo 1.240 do CC trata da usucapião urbana e os artigos seguintes dispõem sobre outras exigências e condições para a usucapião.

---

<sup>96</sup> A usucapião é a constituição de um possuidor em proprietário, preenchidos os requisitos legais previstos no Código Civil e promovida a competente ação prevista no Código de Processo Civil. Vide “Usucapião”, de Tupinambá Miguel Castro do Nascimento (1992).

A modalidade de usucapião ecológica, como proposta deste trabalho, associa-se ao artigo 1.239 acima analisado. O lapso temporal de cinco anos continua exigível, entretanto a ação judicial será conduzida através de processo sumário, simplificado, sem custas para o proponente da ação, o que pode reduzir o tempo de sua tramitação para algo em torno de um ano. Abaixo demonstro a usucapião ecológica em três momentos, a título de exemplo:

(i) Determinado imóvel rural com até 50 hectares é utilizado mansa e pacificamente por uma família, por mais de cinco anos, ininterruptamente, com atividades agropastoris em parte da área, da qual se extrai o sustento da família. A Reserva Legal é instituída com no mínimo 20% da área possuída coberta por vegetação nativa. O espírito da RLPN é assegurar a proteção integral de toda a área coberta por vegetação nativa, com no mínimo os 20% exigidos por lei no sudeste.

(ii) O possessor requer ao órgão ambiental competente a instituição da Reserva Legal na área ocupada, em requerimento disponível em formulário ou de próprio punho. O trâmite será gratuito<sup>97</sup>. No procedimento de instituição de RL serão tomadas as providências para georeferenciamento da área, conforme dispuser a regulamentação. A porção destinada a RL constará de planta, com informações georeferenciadas. A RL instituída pelo possessor seria, então, averbada provisoriamente no competente Cartório de Registro de Imóveis – RGI, acompanhada de cartografia e demais informações técnicas previstas por cada órgão estadual de ambiente na instituição de RL. O possessor será qualificado e assinará o termo renunciando ao direito de manejo sustentável na RL, admitindo-se apenas o uso indireto da RL, tal qual definição do SNUC<sup>98</sup>. Este termo, averbado no RGI confere à RL o *status* de RLPN. A averbação serve como pré-matrícula, até que seja concluída a usucapião ecológica.

(iii) O órgão ambiental competente certificará a instituição de RLPN, pré-averbada no cartório do RGI competente, emitindo-se certidão constando de todas as informações assentadas sobre o imóvel. A certidão será acompanhada da planta<sup>99</sup> e instruirá a petição inicial da Ação de Usucapião Ecológica, além dos demais documentos exigidos na lei processual civil, podendo o possessor servir-se da defensoria pública ou de advogado particular para tocar o processo. Não deve haver despesas nos cartórios de RGI e tampouco no ajuizamento da Ação. Na petição inicial o autor deve declarar seu compromisso em converter a RLPN em RPPN. O juiz, verificando que os requisitos para a propositura da ação foram obedecidos, recebe a ação e manda citar por edital os interessados e confinantes, que devem manifestar seu interesse no prazo de 180 dias. Havendo contestação a ação segue o rito ordinário, de acordo com a lei processual civil. Inexistindo contestação ou sendo a mesma apenas procrastinatória, o juiz saneia o feito e, findo o prazo do edital, prolata a sentença, transferindo a propriedade ao autor da ação, que será averbada no RGI, igualmente de forma gratuita e submetida ao órgão ambiental para conversão da RLPN em RPPN nos termos do SNUC.

O pacto da conservação está carente de uma formulação mais apurada e sistemática. O Pacto mobiliza esforços na solução de conflitos institucionais envolvendo UCPI e ao mesmo tempo estimula medidas de proteção ambiental espontâneas.

---

<sup>97</sup> O órgão ambiental estadual pode firmar convênio com as prefeituras, entidades de classe, ONGs, que, através de técnicos habilitados, pode delimitar a RL, cabendo ao Estado mapear as RL (georeferenciadas), que, cruzado com mapa de UC (todas as instâncias) e com mapa de áreas prioritárias para conservação, o planejamento de corredores e criação de novas UC pode ser facilitado. Em qualquer caso é atribuição do órgão ambiental da unidade federativa.

<sup>98</sup> SNUC, artigo 2º, inciso IX – uso indireto: aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

<sup>99</sup> Esta planta já fará menção dos confinantes.

É necessário conhecer a realidade de cada UCPI para uma real noção da aplicação do Pacto da Conservação pontualmente. É necessário ressaltar que para a alteração do *status* da UCPI (alteração de categoria mais restritiva para menos restritiva ou diminuição da área) será necessária uma lei específica.

### ***Síntese crítica***

Este capítulo abordou as áreas protegidas como gênero, do qual as Áreas de Preservação Permanente - APP, as Reservas Legais - RL e as Unidades de Conservação - UC são espécies. Cada uma destas espécies de área protegida é prevista por uma norma específica, constituindo-se, desta forma, num instituto geojurídico, através de uma norma que dispõe sobre um espaço geográfico específico ou caracterizado pelo só efeito da lei. A disposição sobre o espaço, no presente caso, cuida da proteção (preservação/conservação).

As APP figuram como espécie de área protegida especial, pois se desdobram em APP pelo só efeito da lei (CODFLOR, art. 2º) e quando declarada por ato do Poder Público (CODFLOR, art. 3º), neste caso assumindo objetivos análogos às UC. Quando declaradas por ato do Poder Público os atos assumem características semelhantes a algumas categorias de UC. Ou seja, podem ser declaradas por ato infralegal, mas sua alteração dependerá de lei específica, pelas razões legais já comentadas. Trata-se de um importante instrumento para proteger o ambiente, funcionando como alternativa às UC, que demandam posse e domínio público, e gestão deste território. É dizer que uma APP declarada por ato do Poder Público em propriedade privada será suportada pelo proprietário, não ensejando direito à indenização, desde que não esvazie a capacidade econômica da propriedade. É uma limitação administrativa e tem como base a função socioambiental da propriedade privada.

A Reserva Legal é outro instrumento importante para atingir a proteção ambiental análoga às UCPI, especialmente quando ausente o manejo sustentável previsto em lei. Neste sentido a Reserva Legal, que é uma obrigação para proprietários e posseiros, quando procedida por este em dimensões iguais ou acima do mínimo legal, e com renúncia ao manejo florestal sustentável, na forma proposta por uma Reserva Legal de Proteção Integral da Natureza – RLPN, assume os contornos de uma Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN prevista exclusivamente para proprietários. Por tal razão este instituto tem potencial para proteger o ambiente por atores aliados da

sistemática prevista pelo SNUC, que privilegia apenas o proprietário privado. A recepção deste instituto pela legislação estadual, na regulamentação do Novo Código Florestal, pode resultar na multiplicação de áreas formalmente protegidas. Como conseqüência, os posseiros que instituírem RLPN minimamente angariarão simpatia do juízo em eventual ação de usucapião. Neste sentido é parte desta tese a previsão legal de uma nova tipologia de usucapião, denominada “usucapião ecológica”, prevista para os casos em que haja instituição de RLPN. Em qualquer caso não há qualquer conflito com a autonomia do Estado, pois, no advento de uma área com Reserva Legal, ou RLPN, cumprido o rito legal, estas poderão ser desapropriadas para fins de conservação ambiental. Até mesmo a área de uma RPPN está sujeita a desapropriação, sob a máxima da supremacia do interesse público sobre o particular.

Quanto ao espaço protegido na forma de UCPI, minimamente dois aspectos são fundamentais para sua existência e efetividade: território = posse e domínio público; e gestão = alocação dos recursos humanos e materiais necessários para garantir a proteção do espaço legalmente protegido. Sem território e gestão, ou isto pela metade, ou por partes, compromete a UCPI, tornando-a ou mantendo-a numa permanente proposta, um intuito, uma vontade. Entretanto, tais problemas e questionamentos institucionais envolvendo uma UCPI não se confundem com problemas relativos à proteção dos atributos ambientais encontrados no espaço protegido, vez que tais atributos podem estar protegidos por legislação ordinária ou sua utilização limitada administrativamente, como no caso de APP e RL.

Este capítulo adentrou em três proposições desta tese, consistente nos espaços de incerteza jurídica, na desterritorialização subjetiva e no pacto da conservação. Os espaços de incerteza, ou espaço de incerteza jurídica, dão conta daqueles espaços privados e ocupados, eventualmente inseridos nos limites de uma unidade de conservação de proteção integral. Enquanto não é regularizada a situação dominial, com o competente procedimento de desapropriação (administrativo ou judicial), a vida destes ocupantes do espaço protegido fica submetida a limitações administrativas, que, ao restringir o uso e a ocupação do espaço privado, deflagram o que foi proposto como um processo de desterritorialização subjetiva (ou latente). A desterritorialização subjetiva interfere no uso e gozo deste espaço de incerteza, representado pela propriedade/posse, gerando conflitos que interferem na gestão da unidade, dificultando ou impedindo que esta seja entregue à sociedade como um produto disponível para os objetivos que motivaram sua criação. Na esteira da desterritorialização subjetiva ou mesmo dos

espaços de incerteza é proposto o pacto da conservação, como mecanismo para a solução de alguns conflitos, que basicamente implicam em modificações sobre a unidade, seja ajustando os limites e o *status* da unidade ou prevendo a sobreposição de RPPN, sob condições específicas. Ainda, sob o guarda chuva do pacto da conservação exploro a possibilidade da RLPN, com *status* análogo a RPPN, inclusive para os casos de sobreposição em UCPI e a usucapião ecológica, que, servindo como desdobramento da conservação ambiental, tem por objetivo premiar o posseiro na obtenção do título de propriedade, quando precedida da instituição de RLPN.

Estas três proposições serão retomadas no capítulo 4.

No próximo capítulo exploro as catorze UCPI sob jurisdição do Estado do Rio de Janeiro, explorando os espaços de incerteza em cada uma.

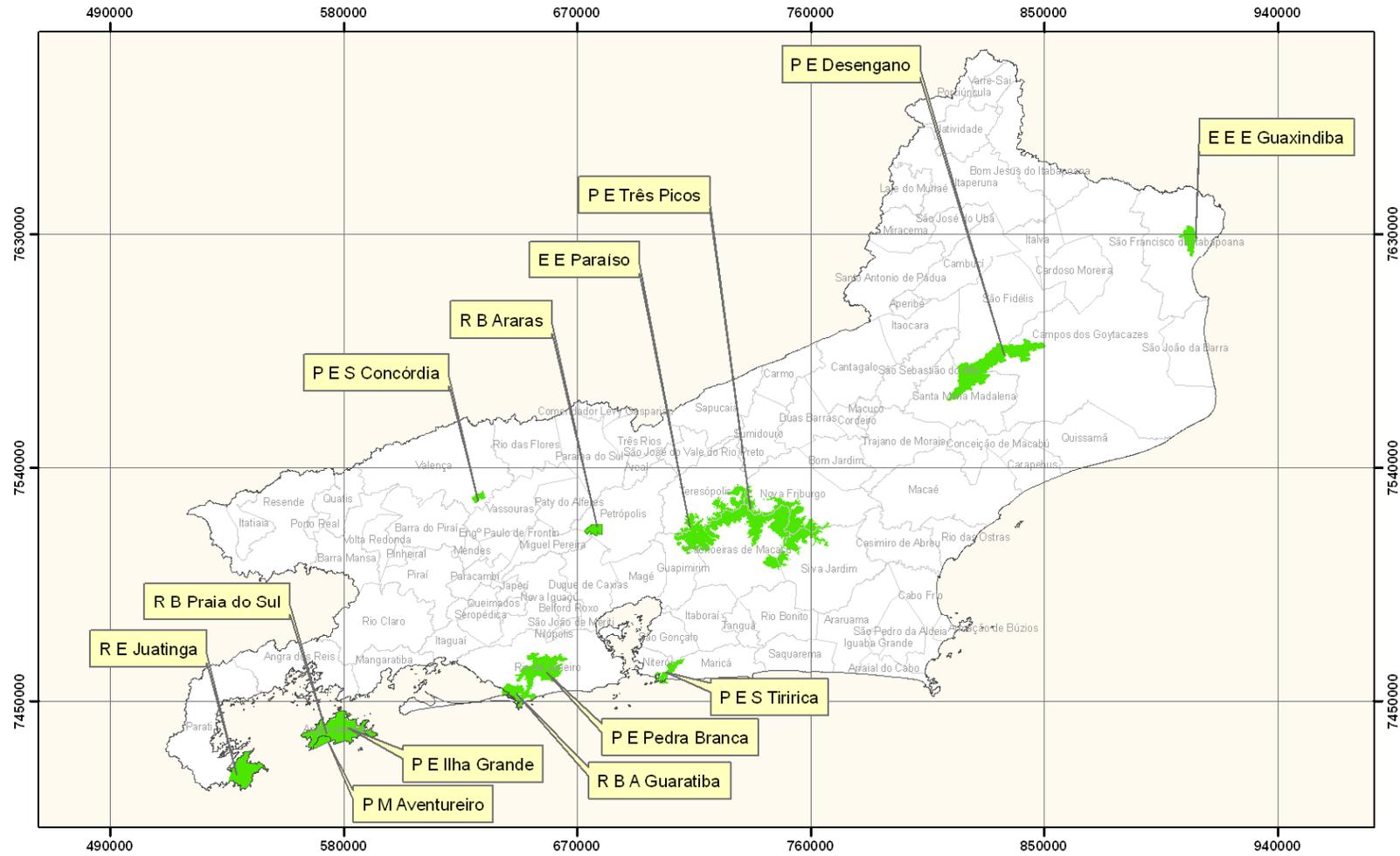
## **CAPÍTULO 2: UCPI FLUMINENSES: HISTÓRICO, ANÁLISE E SÍNTESE TERRITORIAL**

### ***Contextualização***

Este capítulo examina as Unidades de Conservação de Proteção Integral, segundo a terminologia do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, criadas no Estado do Rio de Janeiro desde os anos 1970. Além das catorze UCPI, especificamente analisadas, existem outras unidades estaduais que não foram examinadas: o Parque Estadual da Chacrinha (1969, 13 ha) e o Parque Estadual do Grajaú (1978, 55 ha), ambas integralmente localizadas no município do Rio de Janeiro. Pelas características e dimensões, no ano 2007 a gestão destas unidades foi conveniada com o município do Rio de Janeiro. Até este ano o Estado do Rio de Janeiro contava com catorze UCPI sob sua jurisdição, como apresentado. Estas UCPI, já mencionadas, consistem em duas Estações Ecológicas, quatro Reservas Biológicas e sete Parques, além de uma Reserva Ecológica, categoria não SNUC, mas com objetivos de manejo análogos ao grupo de Proteção Integral. Não existem no âmbito estadual, até este momento, qualquer Monumento Natural (SNUC, art. 12) ou Refúgio de Vida Silvestre (SNUC, art. 13), duas categorias do grupo de Proteção Integral que admitem, sob determinadas condições, a existência de terras particulares e ocupações nos limites da unidade. Entre estas catorze UCPI, a grande maioria (onze) foi criada anteriormente ao SNUC, ao longo de 30 anos, com critérios e motivações dispersas. As demais (três) integram a era pós SNUC.

A figura 2.1. apresenta um mapa com as catorze UC fluminenses sob análise, desconsiderada a REBIG.

Figura 2.1: UCPI fluminenses



As três categorias SNUC sob análise (Estação Ecológica, Reserva Biológica e Parque) estão permeadas pela preservação do conjunto ambiental. O que as diferencia é a pesquisa científica e o uso público, que se constitui na possibilidade de utilização indireta dos recursos naturais em atividades educacionais, recreativas e turísticas, como mencionado. Na Estação Ecológica e na Reserva Biológica a pesquisa científica é o objetivo principal, não admitindo visitação pública, exceto com o objetivo educacional, que, na prática, é limitada ao centro de visitantes, quando existente. Por tal razão não há diferença institucional expressiva entre estas UCPI, razão pela qual a Estação Ecológica tende a cair em desuso, haja vista que a Reserva Biológica é recepcionada com mais consistência pelo imaginário popular e existe em maior número e área. Na categoria Parque, além da pesquisa científica, o uso público possui várias vertentes, tornando esta categoria mais flexível e próxima da sociedade. Esta seria uma das justificativas pela qual no Estado do Rio de Janeiro a categoria parque lidere em quantidade e área, compreendendo sete unidades que abrangem mais de 90.000 hectares. As demais categorias sob análise, juntas somam seis unidades, com pouco mais de 37.000 hectares. Inclui-se no cálculo a área da Reserva Biológica da Ilha Grande (REBIG), com 20.000 hectares, o que equivale ao território de toda a Ilha Grande. Vale considerar que a Ilha Grande já abriga um Parque (PEIG) e uma outra Reserva Biológica (RBPS). E a área que não é Parque ou Reserva Biológica está inserida na Área de Proteção Ambiental – APA de Tamoios. É dizer que no território da Ilha Grande sobrepõem-se UC que, uma vez somados os seus territórios, o resultado extrapola toda a ilha, fornecendo uma falsa idéia do *quantum* territorial protegido na Ilha Grande.

O conjunto de UCPI do Estado do Rio de Janeiro, independente da categoria, possui diferentes conformações institucionais (existência legal da unidade). O reconhecimento da UCPI, ou sua institucionalização, está atrelado aos objetivos para os quais foi criada. Ou seja, está atrelada a lei, o que obriga ao cumprimento de exigências básicas, tais como a existência de um ato legal de criação, limites geográficos definidos, posse e domínio público (para a maior parte delas), sede, administração, Conselho, Plano de Manejo e Zona de Amortecimento. Sem estas medidas, especialmente sem um território institucionalizado, a existência da UCPI é incompleta. É possível afirmar que uma UCPI sem um território institucionalizado é uma pretensão de UCPI, é uma vontade: uma abstração que se materializará na territorialização do espaço que se pretende proteger.

Em que pese os esforços governamentais, as catorze UCPI sob análise ainda não atingiram uma gestão que atenda às exigências legais, conforme se verificará adiante com a análise de cada uma destas UCPI. A realidade de cada unidade aponta para características próprias, praticamente inviabilizando uma gestão estatal uniforme. Neste sentido destaca o Parque Estadual do Desengano - PED (1970, 25.000 hectares), criado há quase quarenta anos e que até o presente não cumpre inteiramente seu propósito institucional, principalmente por que a situação territorial ainda não foi enfrentada de forma derradeira, malgrado uma Ação Discriminatória<sup>100</sup> deflagrada no passado, mas que não foi finalizada. Enquanto toda a área inserida nos limites do PED não integrar o patrimônio público, a administração dos seus objetivos institucionais resta prejudicada.

A título de esclarecimento, em 1986, o Estado do Rio de Janeiro ensaiou a criação de duas Reservas Ecológicas na Região dos Lagos, ambas em ambiente de restinga: a Reserva Ecológica Estadual de Jacarepiá (Decreto 9.529-A, de 15.12.86) e a Reserva Ecológica Estadual de Massambaba (Decreto 9.529-B, de 15.12.86). Na mesma ocasião foi criada a Área de Proteção Ambiental – APA de Massambaba (Decreto 9.529-C, de 15.12.86), abrangendo áreas dos municípios de Saquarema, Araruama e Arraial do Cabo. Os decretos acima mencionados, todos editados na mesma data, entretanto, se limitaram a declarar de utilidade pública para fins de desapropriação as áreas que mencionava, com objetivo de criação das unidades indicadas. Com exceção da APA de Massambaba, que foi efetivamente criada, as Reservas Ecológicas não foram além das declarações de utilidade pública, que caducaram em virtude do decurso de cinco anos<sup>101</sup> previstos na legislação pertinente. Estas reservas são abstrações legais, embora alguns setores as considerem efetivamente criadas. Em que pese tal controvérsia, suas áreas estão inseridas nos limites da APA de Massambaba e integram a Zona de Preservação da Vida Silvestre – ZPVS, tornando-as áreas *non aedificandi* e ensejando o direito de indenização em favor de eventual proprietário.

Enquanto este trabalho era conduzido foi criado o Parque Estadual Cunhambebe (2008, 38.000 ha)<sup>102</sup>, também desconsiderado na presente análise por ser uma unidade muito recente. Encontra-se em estudo, ainda, no âmbito do IEF/RJ (hoje Instituto Estadual do Ambiente - INEA), a criação imediata de pelo menos mais dois parques: o

---

<sup>100</sup> Essa ação é disciplinada pela Lei nº 6.383/76 e tem como objetivo demarcar a área pertencente ao Poder Público, fixar os limites, identificar os posseiros para possíveis assentamentos e encontrar os proprietários dentro da área para, ao final, registrar o imóvel pertencente ao Poder Público, em Cartório.

<sup>101</sup> Artigo 10 do Decreto-lei 3365, 21.06.41.

<sup>102</sup> Decreto 41.358/08.

Parque Estadual da Costa do Sol e o Parque Estadual da Restinga de Grussaí. Este através de medida compensatória que envolve a instalação do Porto do Açú (na região da foz do Rio Paraíba do Sul) e aquele reunindo uma série de fragmentos na restinga da Massambaba (envolvendo quatro municípios da Região dos Lagos), incluindo-se uma sobreposição com a APA de Massambaba, com a inclusão das áreas das Reservas Ecológicas acima mencionadas.

Além das unidades sob estudo, a criação, ampliação, redução de limites e re-categorização de UC vem sendo conjecturadas para atender à meta do governo estadual (Sergio Cabral, 2007-2010), consistente em dobrar a área protegida por UCPI no Estado do Rio de Janeiro e institucionalizar as já existentes, conforme será analisado neste capítulo, unidade por unidade.

Este trabalho busca evidenciar a conformação institucional de cada UCPI na perspectiva espacial (espaços de incerteza), abrangendo o histórico de criação e normas associadas (= arcabouço legal); características geográficas (= área, localização, municípios de abrangência e coordenadas geográficas); uso e pressão antrópica (inclusive no entorno imediato); gestão (= conselho, plano de manejo e pesquisa); situação territorial (= regularização fundiária e consolidação territorial); e, principalmente, aspectos naturais e ecossistêmicos que justificaram a proteção institucional da área abrangida pela unidade; além de outros aspectos envolvidos na gestão, como o futuro reservado para a unidade.

O foco está concentrado, principalmente, no *status* territorial da área pretendida por cada unidade. Nos casos em que a área abrangida pela unidade não esteja consolidada, o exame coloca sob foco a questão territorial, evidenciando os espaços considerados de incerteza jurídica, enquanto conflito de territorialidades (desterritorialização subjetiva), capazes de gerar demandas administrativas e judiciais, importando na sua existência e não no seu conteúdo, como veremos com mais detalhes.

A análise foi subsidiada por informações disponibilizadas nos sítios do IEF/RJ e da FEEMA na internet, na literatura<sup>103</sup> e, principalmente, através de entrevistas realizadas com os administradores de cada UC, imprescindíveis no mapeamento dos espaços de incerteza para cada uma delas.

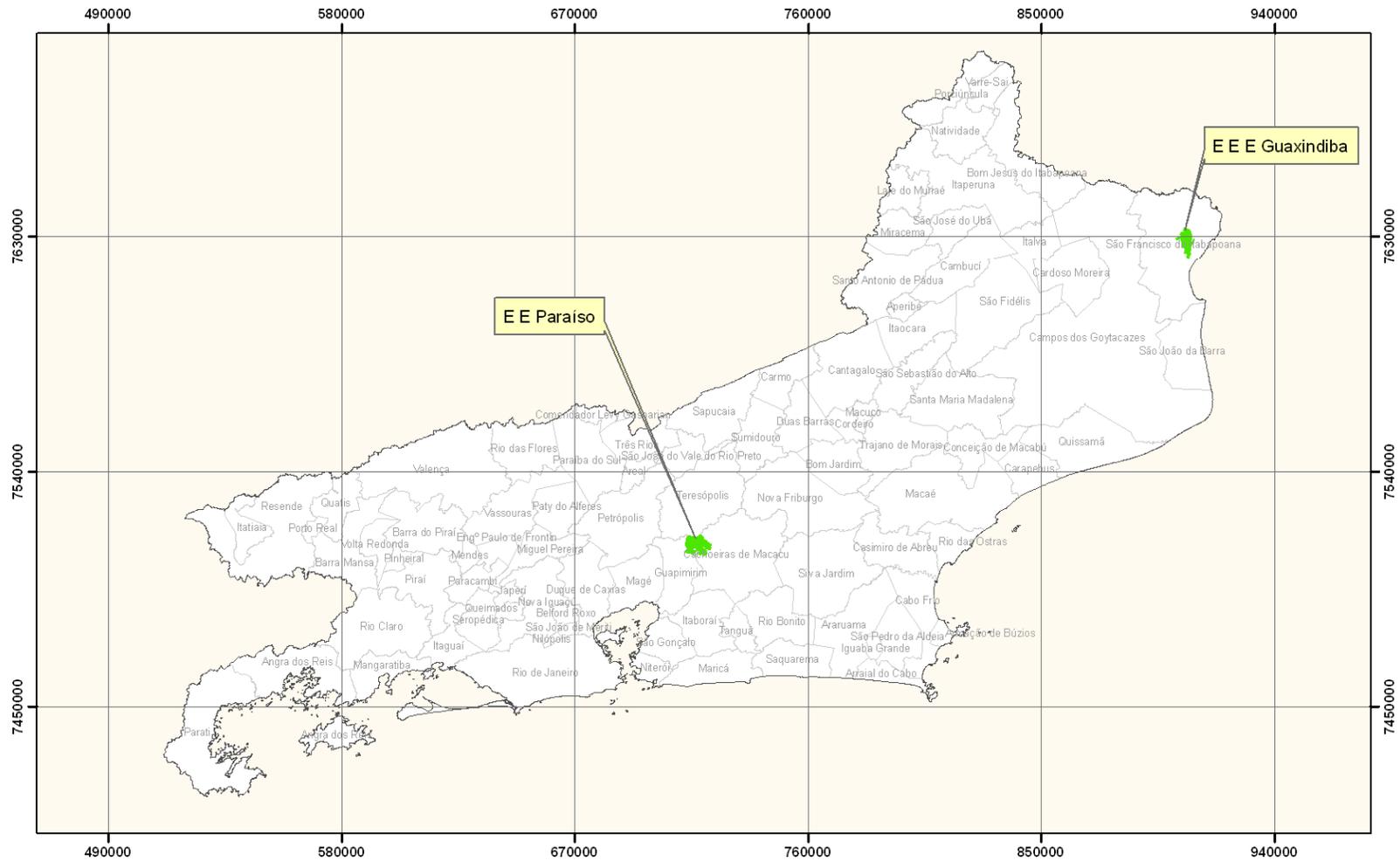
---

<sup>103</sup> Vide “A regularização fundiária em unidade de conservação no Estado do Rio de Janeiro, de Brandão & Barcellos (2009, pp. 101 - 145)

## **2.1. ESTAÇÃO ECOLÓGICA**

Como apresentado, existem no âmbito do Estado do Rio de Janeiro duas Estações Ecológicas: a Estação Ecológica Estadual do Paraíso – EEEP (1987, 4.920 ha), anterior ao SNUC; e a Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba - EEG (2002, 3.260 ha), posterior ao SNUC. Ambas somam 8.180 hectares (0,18% do território fluminense). A figura 2.2. apresenta as Estações Ecológicas no contexto do território do Estado do Rio de Janeiro.

Figura 2.2: Estações Ecológicas fluminenses.



### 2.1.1. ESTAÇÃO ECOLÓGICA ESTADUAL DO PARAÍSO - EEEP (1987)<sup>104</sup>

#### HISTÓRICO

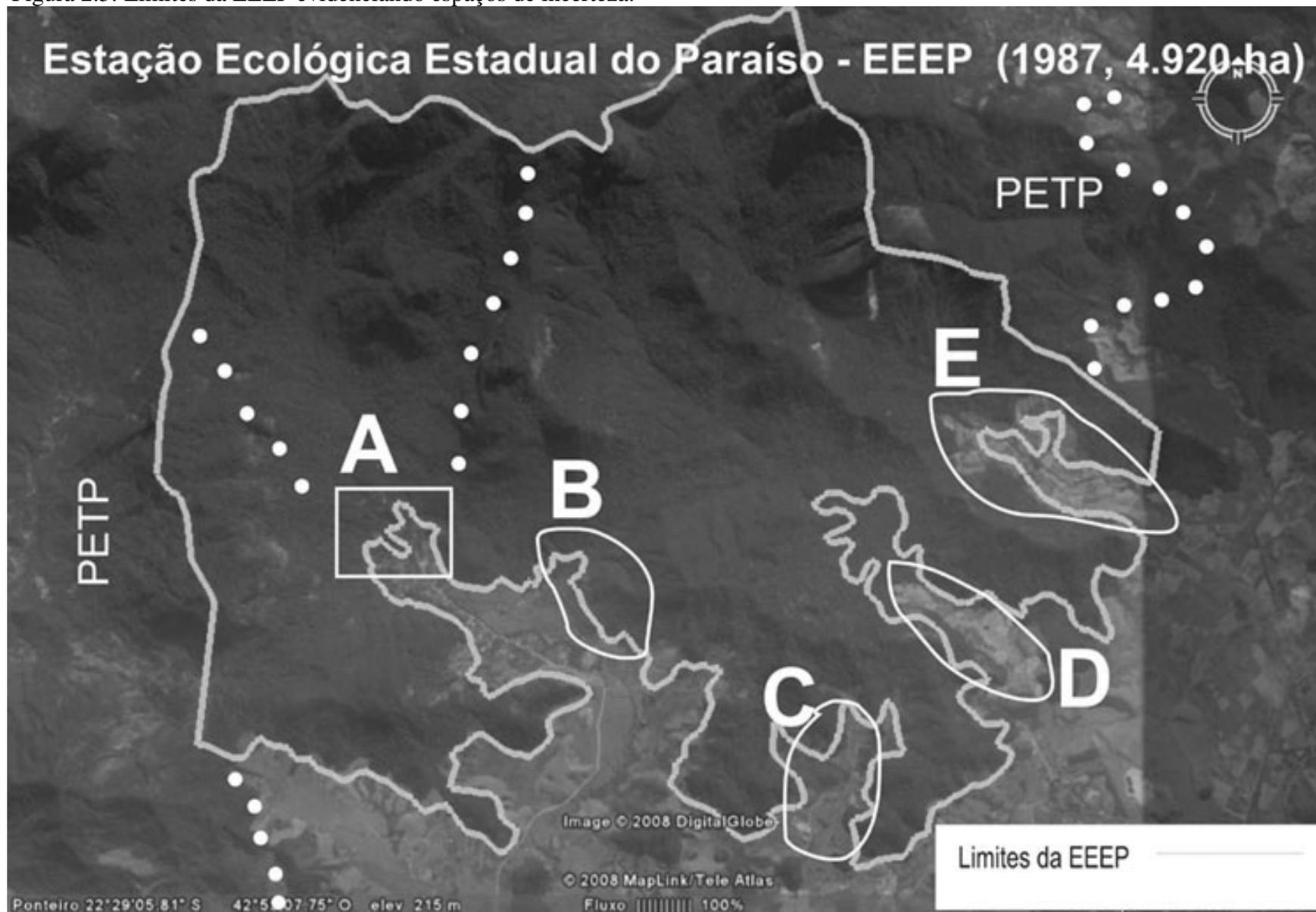
A EEEP foi instituída pela Lei RJ 9.803, em 12 de março de 1987, “em terras de domínio do Estado” (Art. 1º), com uma área de 4.920 hectares. Estende-se ao longo dos contrafortes da Serra dos Órgãos, abrangendo os municípios de Guapimirim e Cachoeiras de Macacú. Possui um relevo predominantemente montanhoso e quase integralmente revestido por Mata Atlântica, em excelente estado de conservação, composta por formações secundárias em avançado estágio de desenvolvimento, intercalada com remanescentes de mata primária. Inúmeras nascentes e cursos d’água drenam das vertentes íngremes da Serra dos Órgãos, voltadas para o fundo da baía da Guanabara. Aproximadamente 50% do perímetro desta unidade está contíguo ao Parque Estadual dos Três Picos - PETP, ambos integrando o Mosaico Central Fluminense<sup>105</sup>. A EEEP estava sob a gestão da FEEMA até o final de 2006, quando passa a ser co-gerida com o IEF (atual INEA). A EEEP está inserida no quadrante formado pelas coordenadas 22° 26’ 50” e 22° 31’ 21” Sul e 42° 50’ 66” e 42° 56’ 71” Oeste, aproximadamente. A figura 2.3. apresenta os limites da unidade e os principais espaços de incerteza identificados.

---

<sup>104</sup> As informações relativas à EEEP foram obtidas basicamente no site da Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF.RJ, no Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro e em Brandão & Barcellos (2009). Por outras informações agradeço ao arquiteto e Tenente Coronel Bombeiro Flavio Luiz de Castro Jesus, atual chefe da divisão de unidades de conservação da Diretoria de Conservação da Natureza - DCN do IEF.RJ. A figura 2.3 resultou do cruzamento da base georreferenciada da EEEP no *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

<sup>105</sup> O Mosaico Central Fluminense foi criado pela Portaria IBAMA 350, de 11 de dezembro de 2006.

Figura 2.3: Limites da EEEP evidenciando espaços de incerteza.



## ANÁLISE

A área designada pela letra “A” abrange o Centro de Primatologia do Rio de Janeiro - CPRJ, administrado pela FEEMA. O CPRJ abriga primatas de todo o Brasil e está localizado junto à EETP: a sede do CPRJ encontra-se nos limites da EEEP e a sede da EEEP encontra-se nos limites do CPRJ. Existe, ainda, uma cachoeira localizada atrás da sede da EEEP (nos limites do CPRJ), muito visitada pela comunidade local. A visitação foi proibida, gerando um conflito com os usuários. A partir do quadrante “A” partem dois alinhamentos aproximados, nas direções norte-nordeste e norte-noroeste, que demarcam uma área de captação de água da CEDAE. A EEEP abriga, ainda, aproximadamente dez residências: algumas utilizadas por funcionários da CEDAE e as demais por sucessões diversas.

As áreas “B”, “C” e “D” indicam fazendas, cujos limites conflitam com a EEEP. A fazenda designada pela letra “B” possui aproximadamente três hectares de plantação de cacau adentrando os limites da EEEP.

A área designada pela letra “E” é o assentamento “Serra Queimada”, cujos limites conflitam com a EEEP e com o PETP. Na parte alta do assentamento foram verificados desmatamentos. As dificuldades no uso e ocupação agrícola destas partes altas do assentamento propiciaram sua transmissão para sítiantes veranistas, descaracterizando esta porção do assentamento enquanto atividade agrícola.

O Quadro 2.1. resume os espaços de incerteza conforme a tipologia proposta na metodologia.

Quadro 2.1: Resumo dos espaços de incerteza na EEEP

TIPOLOGIA	ESPAÇOS DE INCERTEZA - EEEP
I <b>TRADICIONAL</b>	Sem expressão relevante
II <b>AGROPASTORIL</b>	<b>“B”, “C”, “D” e “E”.</b> Obs. “B” = <i>extra</i> e <i>intra</i> EEEP; “C” e “D” = tangenciam a EEEP, podendo adentrar seus limites em alguns pontos; “E” = uso descaracterizado ou misto com a tipologia IV.
III <b>URBANO</b>	Não observado
IV <b>TURISMO</b>	<b>“E”</b> Obs. “E” = uso descaracterizado da tipologia II (ou misto).
V <b>DIVERSO</b>	<b>“A”</b> Obs. “A” = captação da CEDAE <i>intra</i> EEEP.

A EEEP não possui Plano de Manejo. O conselho consultivo foi instituído em 2002, pela Deliberação CECA nº 4.223. Conta com dois servidores para toda a área. Um dos maiores problemas enfrentados na sua gestão é a caça ilegal. Uma das maiores virtudes é a qualidade de sua floresta. Sua configuração geográfica permite longas trilhas por gradientes de altitude, indicando a possibilidade de visitação organizada, na modalidade *trekking*. Isto contribuiria para diminuir o fluxo de caçadores, cuja atividade seria prejudicada com o vai-e-vem de caminhantes. Para isto seria possível re-categorizar a EEEP para a categoria parque, ou fundi-la no PETP, como vem sendo cogitado pelo órgão gestor.

Uma pesquisa acadêmica encontra-se em andamento nesta unidade. O futuro da EEEP é a extinção formal e seu território inserido no PETP, excluindo-se o CPRJ, que existiria a partir daí como uma unidade de pesquisa autônoma e desvinculada de uma Unidade de Conservação. A atual sede da EEEP seria destinada a sub-sede do PETP.

## SÍNTESE TERRITORIAL

A EEEP (4.920 hectares) foi criada em terras do Estado<sup>106</sup> na leitura da norma instituidora (art. 1º), não havendo necessidade de regularização fundiária, apenas a

<sup>106</sup> A administração da unidade informou que em torno de 20% do território da EEEP seria de domínio privado.

consolidação territorial, transferindo-se para o INEA a área pública afetada para a CEDAE. Eventual domínio privado tem uso limitado administrativamente. Há baixa ocupação nos seus limites, mas com pressão da atividade agro-pastoril nas bordas voltadas para a baixada fluminense.

## 2.1.2. ESTAÇÃO ECOLÓGICA ESTADUAL DE GUAXINDIBA - EEEG (2002)<sup>107</sup>

### HISTÓRICO

A EEEG foi criada na era SNUC, pelo Decreto Estadual 32.576, de 30.12.02, com uma área de 3.260 hectares, integralmente situada no município de São Francisco de Itabapoana. A unidade está inserida no quadrante formado pelas coordenadas 21° 21' 48" e 21° 25' 40" Sul e 41° 04' 15" e 41° 06' 25" Oeste, aproximadamente. Seu relevo é plano e abriga o último remanescente de Floresta Estacional Semi-decidual e de Mata de Tabuleiro na região Norte e Noroeste do Estado, fragmento este conhecido na região por Mata do Carvão. Segundo informações da administração da EEEG, 100% da área da é constituída por aproximadamente dezesseis áreas privadas, desocupadas ou levemente tangenciadas por atividades agropastoris. A figura 2.4. apresenta os limites da unidade e os principais espaços de incerteza identificados.

---

<sup>107</sup> As informações relativas à EEEG foram obtidas basicamente no *site* da Fundação Instituto Estadual de Florestas, na INTERNET e em Brandão e Barcellos (2009). Por outras informações agradeço à jornalista Vânia Coelho, atual administradora desta unidade. A figura 2.4 resultou do cruzamento da base georreferenciada da EEEG no *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

Figura 2.4: Limites da EEG evidenciando espaços de incerteza.



## **ANÁLISE**

A área destacada pela letra “A” representa o traçado da Estrada da Cobiça, utilizada por veículos leves. A concessionária de energia elétrica AMPLA possui uma rede ao longo desta estrada, demandando poda e manutenção.

A área “B” representa o lado oeste da reserva, tipicamente ocupado por lavouras de abacaxi. O lado leste da estação é ocupado com canaviais e pastagens. A EEEG possui poucos residentes no seu interior.

O Quadro 2.2. resume os espaços de incerteza conforme a tipologia proposta na metodologia.

Quadro 2.2: Resumo dos espaços de incerteza na EEEG

TIPOLOGIA	ESPAÇOS DE INCERTEZA NA EEEG
I <b>TRADICIONAL</b>	Não observado
II <b>AGROPASTORIL</b>	“B” Obs. Este uso tangencia a EEEG.
III <b>URBANO</b>	Não observado
IV <b>TURISMO</b>	Não observado
V <b>DIVERSO</b>	“A”. Obs. “A” = Estrada da Cobiça = rede de eletrificação.

Entre as principais virtudes da estação está a exuberância da floresta e as belezas cênicas. Os brejos existentes nas bordas indicam alta biodiversidade. Entre os principais problemas destaca-se a pressão exercida pela caça e a retirada ilegal de madeira.

A EEEG não possui sede, embora o município de São Francisco de Itabapoana tenha cedido um terreno para este fim. O Plano de Manejo encontra-se em fase final de elaboração e o Conselho vem sendo estruturado. Existem duas pesquisas acadêmicas em condução na unidade e uma já concluída.

### **SÍNTESE TERRITORIAL**

Considera-se que EEEG (3.260 hectares) está integralmente inserida em áreas privadas e sua norma instituidora não declara de utilidade pública para fins de desapropriação. Estudos conduzidos para a elaboração do Plano de Manejo indicam que a situação fundiária pode ser mais complexa, envolvendo um número superior de proprietários do que inicialmente imaginado. Não há notícias de porções devolutas. A regularização fundiária está sendo avaliada pelo Núcleo de Regularização Fundiária - NUREF. Há pouca ocupação humana permanente. Há pressão agropastoril. E passagem de uma linha de transmissão de energia elétrica da concessionária AMPLA. Caça e retirada de madeira complementam a pressão.

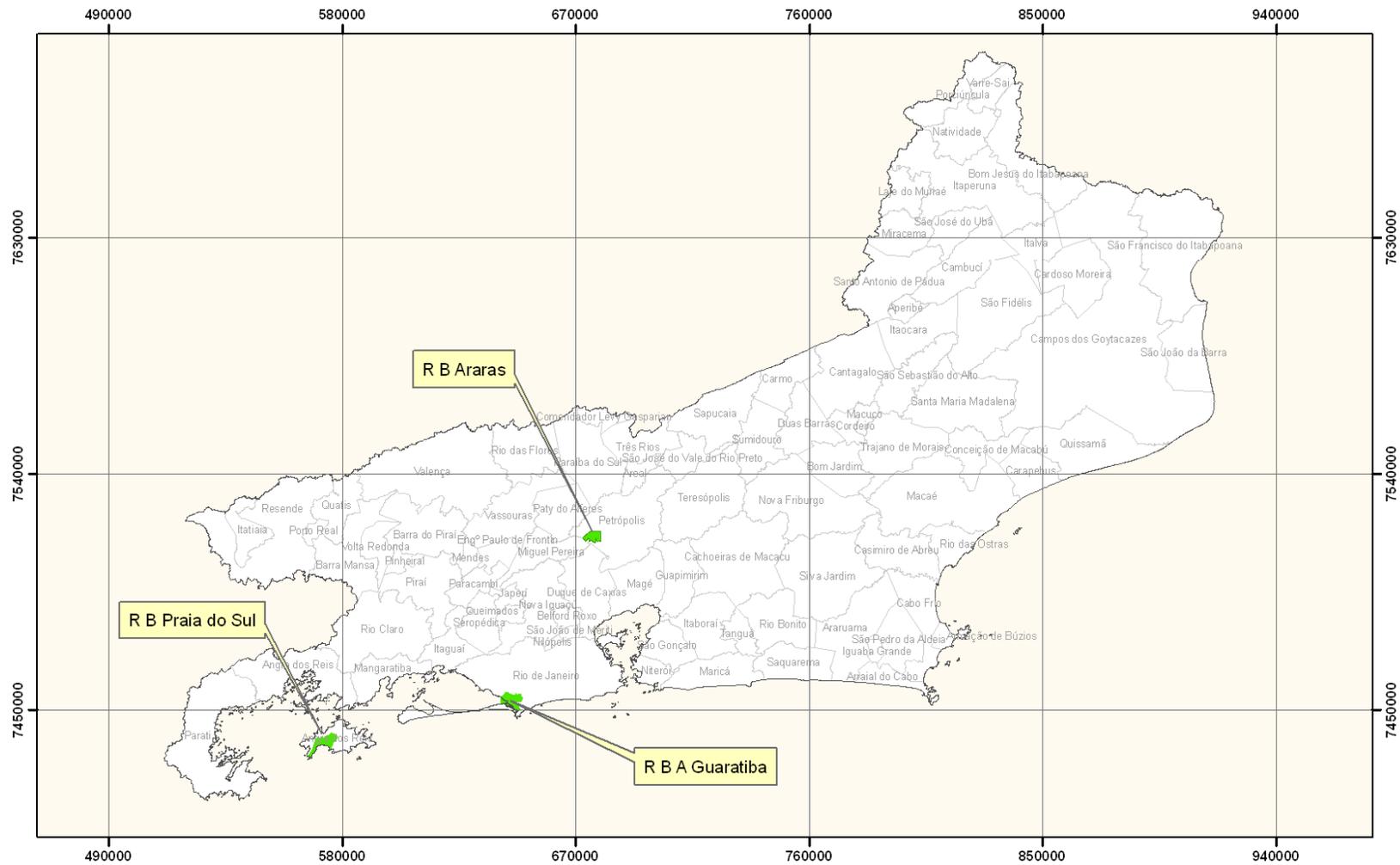
## 2.2. RESERVA BIOLÓGICA

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro existem quatro Reservas Biológicas, todas criadas anteriormente ao SNUC. Juntas somam 9.331 hectares (0,21% do território fluminense). São elas: a Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba - REBAG (1974, 3.600 ha); a Reserva Biológica de Araras - RBA (1977, 2.131 ha); a Reserva Biológica da Praia do Sul - RBPS (1981, 3.600 ha); e a Reserva Biológica da Ilha Grande – REBIG (1987, 20.000 ha)<sup>108</sup>. A figura 2.5. apresenta as Reservas Ecológicas no contexto do território do Estado do Rio de Janeiro.

---

<sup>108</sup> A área da REBIG não foi levada em consideração nas totalizações acima apresentadas, por motivos que serão abordados na análise.

Figura 2.5: Reservas Biológicas fluminenses.



### 2.2.1. RESERVA BIOLÓGICA E ARQUEOLÓGICA DE GUARATIBA - REBAG (1974)<sup>109</sup>

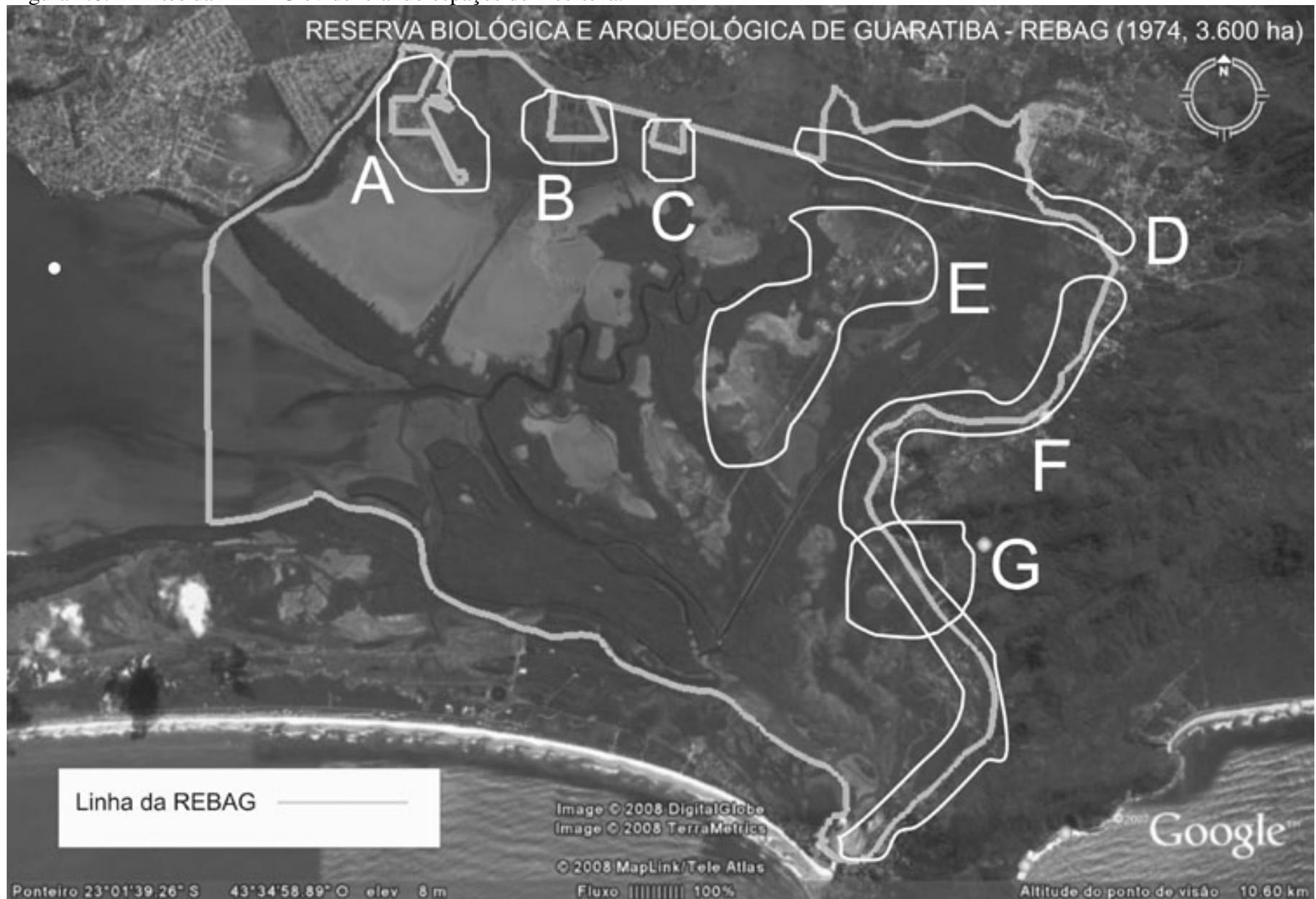
#### HISTÓRICO

A REBAG foi criada pelo Decreto Estadual nº 7.549, de 20.11.1974, com o objetivo de preservação de manguezais e de sítios arqueológicos. Em 1982 o Decreto Estadual nº 5.415, de 31 de março, reduziu os limites desta unidade para recepcionar a implantação do Centro Tecnológico do Exército - CTEX. Em 2002, por força do Decreto Estadual nº 32.365, de 10 de dezembro, foram acrescentados aos limites da reserva os manguezais e terrenos de marinha situados entre os rios Piraquê e Piracão. A REBAG é caracterizada por vegetação de mangue, em bom estado de preservação, e abriga inúmeras espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção. Existem nos seus limites 34 sambaquis: vestígios de grupos humanos pré-históricos de tradição Tupi-Guarani. A REBAG possui hoje uma área de 3.600 hectares, aproximadamente. Está localizada na Zona Oeste do município do Rio de Janeiro, na porção nordeste da Baía de Sepetiba. A unidade está inserida no quadrante formado pelas coordenadas 22° 59' 37" e 23° 03' 43" Sul e 43° 32' 28" e 43° 37' 30" Oeste, aproximadamente. A figura 2.6. apresenta os limites da REBAG e os principais espaços de incerteza.

---

<sup>109</sup> As informações relativas à REBAG foram obtidas basicamente no *site* da Fundação Instituto Estadual de Florestas, no Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro e em Brandão e Barcellos (2009). Por uma outra parte das informações agradeço ao biólogo Felipe Souza Queiroz, atual administrador desta unidade. A figura 2.6 resultou do cruzamento da base georreferenciada da REBAG no *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

Figura 2.6: Limites da REBAG evidenciando espaços de incerteza.



## ANÁLISE

A área representada pela letra “A” é uma instalação da Empresa Brasileira de Telecomunicações – EMBRATEL, recortada na ampliação da REBAG realizada em 2002.

A área “B” é uma instalação da Fundação Instituto de Pesca do Rio de Janeiro – FIPERJ.

A área “C” é uma instalação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA.

A área “D” representa a Avenida das Américas que corta a reserva.

A área “E” representa o CTEX, cujas principais benfeitorias deverão ser excluídas dos limites da unidade. O exercito contribui na vigilância da área, constituindo-se num dos principais parceiros.

A área “F” representa a Estrada Roberto Burle Max, cuja lateral voltada para o interior da reserva encontra-se intermitentemente ocupada por residências e comercio. O plano é reduzir os limites da reserva para excluir estas e outras ocupações, consideradas sem relevância ambiental.

A área “G” é denominada Araçatiba e abriga em torno de cem famílias, cujas áreas deverão ser excluídas dos limites formais da reserva.

O Quadro 2.3. resume os espaços de incerteza conforme a tipologia proposta na metodologia.

Quadro 2.3: Resumo dos espaços de incerteza na REBAG

TIPOLOGIA	ESPAÇOS DE INCERTEZA NA REBAG
I <b>TRADICIONAL</b>	Não observada.  Obs. Apenas pressão da atividade pesqueira desenvolvida por tradicionais ou não nos limites da unidade.
II <b>AGROPASTORIL</b>	Não observada.
III <b>URBANO</b>	“G”  Obs. “G” = Comunidade de Araçatiba (não tradicional), com cerca de cem famílias residentes integralmente nos limites da REBAG.
IV <b>TURISMO</b>	Não observada.
V <b>DIVERSO</b>	“D”, “E”, “F”  Obs. “D” = Av. das Américas que corta a reserva; “E” = Centro de Tecnologia do Exército – CTEX = instalação militar; “F” = Av. Bulevar Marx = extra unidade, tangenciando a REBAG numa de suas bordas, intermitentemente ocupada por residência e comércio.

Uma das principais virtudes da REBAG é servir como filtro para a Baía de Sepetiba e representar um dos manguezais em melhor condição de preservação no Estado do Rio de Janeiro.

Um dos principais problemas enfrentados na gestão da unidade é a pesca predatória. Praticamente todos os canais são pressionados por embarcações pesqueiras. Uma das soluções pensadas para diminuir o problema, à parte da intensificação da fiscalização, é a instalação de recifes artificiais.

A REBAG possui sede, mas não possui Plano de Manejo. O conselho é operante e contribui na gestão. Pretende-se alterar o nome da unidade para adequá-la enquanto categoria SNUC. Existem neste momento pelo menos seis pesquisas acadêmicas em condução nesta unidade.

## SÍNTESE TERRITORIAL

A área da REBAG (3.600 hectares) é considerada 100% pertencente à União, embora haja questionamento, que estima em 80% o percentual de áreas públicas contra 20% de áreas privadas. Os 20% considerados como área privada representam ocupações irregulares (invasões). As normas que instituíram e alteraram seus limites não

declararam de utilidade pública as terras privadas para fins de desapropriação (porque sua criação foi considerada em área pública) e tampouco especificou limitações administrativas. A partir do Decreto 32.365/02, que invoca o SNUC, vigoram as limitações administrativas genéricas dispostas no artigo 28. Há planos para ajustar o território da unidade: com a ampliação dos limites, incorporando o manguezal do Campo do Saco e do Clube dos Marambais; e reduzir os limites para excluir algumas áreas e reassentar um grupo de famílias, bem como excluir da reserva a área ocupada pelo CTEX. A reserva está inserida em ambiente urbano, portanto sofrendo a pressão peculiar.

## 2.2.2. RESERVA BIOLÓGICA DE ARARAS - RBA (1977)<sup>110</sup>

### HISTÓRICO

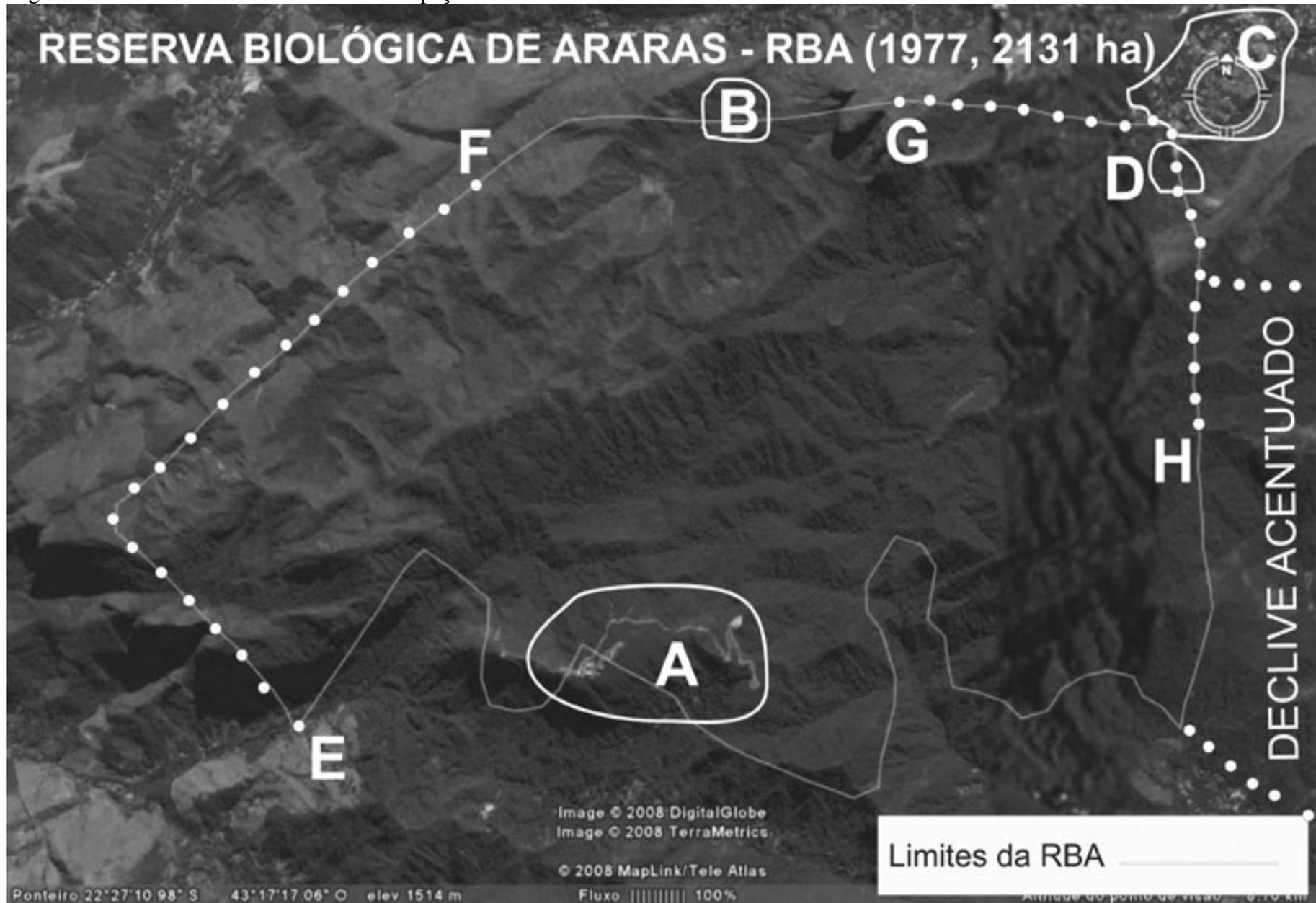
A RBA não possui um ato formal de criação (lei ou decreto)<sup>111</sup>. Através do Decreto Federal nº 28.879, de 20 de novembro de 1950, as matas da Fazenda Araras foram declaradas como Florestas Protetoras dos Mananciais do Rio Araras e reconhecida propriedade do Estado do Rio de Janeiro. Através do Decreto RJ 4.281, de 8 de agosto 1962, a área foi transformada em Horto Frutícola de Araras, integrando o patrimônio da Fundação Fluminense do Bem Estar do Menor – FLUBEM, por força da Lei RJ 6.003, de 11 de dezembro de 1967. Posteriormente a área do horto foi vinculada à Secretaria de Agricultura e Abastecimento e transformada no Horto Florestal e Frutícola, através da Lei RJ 6.919, de 5 de setembro de 1972. O horto é finalmente transformado em Estação Experimental de Horticultura, através do Decreto 16.527, de 9 de outubro de 1973. A Resolução nº 59 da Secretaria de Agricultura, de 7 de julho de 1977, passa a denominar a área como Reserva Biológica de Araras. Em 1987 a gestão da Reserva passa da Secretaria Estadual de Agricultura para a Fundação Instituto Estadual de Florestas. A cobertura vegetal é de floresta ombrófila densa, mata de encosta e de altitude, compostas principalmente por vegetação secundária, com alguns trechos de floresta mais regenerada. A RBA está próxima dos limites da Reserva Biológica de Tinguá (IBAMA). Situada na Serra do Mar, o relevo da RBA é bastante acidentado, com a presença de vertentes rochosas íngremes e variações de altitude entre 1.000 e 1.766 metros (Pico do Couto). Possui uma área de 2.131 hectares, aproximadamente, abrangendo os municípios de Petrópolis e Miguel Pereira, no quadrante formado pelas coordenadas 22° 25' 57'' e 22° 28' 24'' Sul e 43° 15' 14'' e 43° 19' 19'' Oeste. A figura 2.7. apresenta os limites da unidade e os principais espaços de incerteza identificados.

---

<sup>110</sup> As informações relativas à RBA foram obtidas basicamente no *site* da Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF.RJ, no Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro e em Brandão & Barcellos (2009). Por outras informações agradeço ao geógrafo Ricardo Ganem, atual administrador desta unidade. A figura 2.7 resultou do cruzamento da base georeferenciada da RBA no *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

<sup>111</sup> Sobre a ausência de um ato formal de criação da RBA o geógrafo Ricardo Ganem informa que há cerca de seis ou sete anos atrás uma Ação Civil Pública rejeitou a alegação de que a RBA, por não possuir tal ato formal, não poderia ser considerada uma Unidade de Conservação.

Figura 2.7: Limites da RBA evidenciando espaços de incerteza.



## ANÁLISE

A área circundada pela letra “A” abriga o Sistema Integrado de Defesa do Controle do Tráfego Aéreo – SINDACTA, uma instalação da aeronáutica, considerada de segurança nacional e com vigilância acentuada. A estrada de acesso ao SINDACTA perpassa a RBA, entrando e saindo dos seus limites, o que não é considerado um conflito territorial. Pelo contrário, a presença desta instalação contribui em muito para a segurança daquela porção da Reserva, coibindo o acesso de caçadores.

A área identificada pela letra “B” encontra-se na borda da Reserva e é ocupada há longo tempo por um policial militar reformado. O acesso é difícil e não há maiores indicações de conflito.

A área “C” é o Condomínio Fazenda Araras (DENASA), considerado de classe alta.

A área “D” é a sede da RBA.

A área “E” identifica o Vale das Princesas e a área “F” é denominada Facção Velho: o alinhamento entre estes dois pontos verte para Paty do Alferes e Miguel Pereira, região que pressiona a Reserva pela atividade agrícola (tomaticultura), pastoreio (manejado com fogo) e agrotóxico (*Round Up*).

Entre as áreas “G” e “H” a RBA é pressionada pela indústria imobiliária, tanto de alta como de baixa renda (Mata Cavalo e Morada dos Gaviões). Nos limites da RBA a presença humana permanente é próxima a “zero”. Isto ocorre em função dos acessos dificultados pelo relevo. Além deste fato qualquer desmatamento é rapidamente denunciado. O domínio público da área da RBA pode ser considerado uma das principais virtudes, associada à conscientização da população do entorno, que reconhece a unidade como área preservada. Existe captação artesanal de água para abastecimento de condomínio, autorizada desde 1986, em vias de re-negociação, objetivando compensação ambiental por este serviço. A caça está entre os principais problemas para a gestão da RBA. As características do relevo dificultam o acesso indesejado de pessoas, ao mesmo tempo em que também dificulta o socorro nos casos de emergência, especialmente nos casos de incêndio florestal. Outro problema a ser combatido é a extração ilegal de plantas ornamentais.

O Quadro 2.4. resume os espaços de incerteza conforme a tipologia proposta na metodologia.

Quadro 2.4: Resumo dos espaços de incerteza na RBA

TIPOLOGIA	ESPAÇOS DE INCERTEZA NA RBA
I <b>TRADICIONAL</b>	Não observado.
II <b>AGROPASTORIL</b>	“E”, “F” Obs. “E” = <i>extra</i> unidade. Pressão da atividade agropastoril = potencial efeito de borda; “F” = idem.
III <b>URBANO</b>	“B”, “C”, “G”, “H” Obs. “B” = Residência de um Policial Militar = isolado no ermo; “C” = Condomínio Araras (DENASA), limítrofe = efeito de borda; “G” = pressão de ocupação de áreas limites; “H” = idem;
IV <b>TURISMO</b>	Não observado.
V <b>DIVERSO</b>	“A” Obs. “A” = SINDACTA (segurança nacional)

O Plano de Manejo da RBA encontra-se em fase final de elaboração. Não há conselho convocado. Existem estudos para ampliar e re-categorizar a RBA em Estação Ecológica. Outra conjectura seria sua incorporação pela REBIO Tinguá (IBAMA). Há duas pesquisas acadêmicas em andamento neste momento.

### SÍNTESE TERRITORIAL

A área da RBA (2.131 hectares) é pública e relativamente consolidada desde sua criação. Há indicação de mínimo uso e ocupação conflituosa, podendo a RBA ser declarada harmonizada do ponto de vista fundiário e da consolidação do seu território.

### 2.2.3. RESERVA BIOLÓGICA DA PRAIA DO SUL – RBPS (1981)<sup>112</sup>

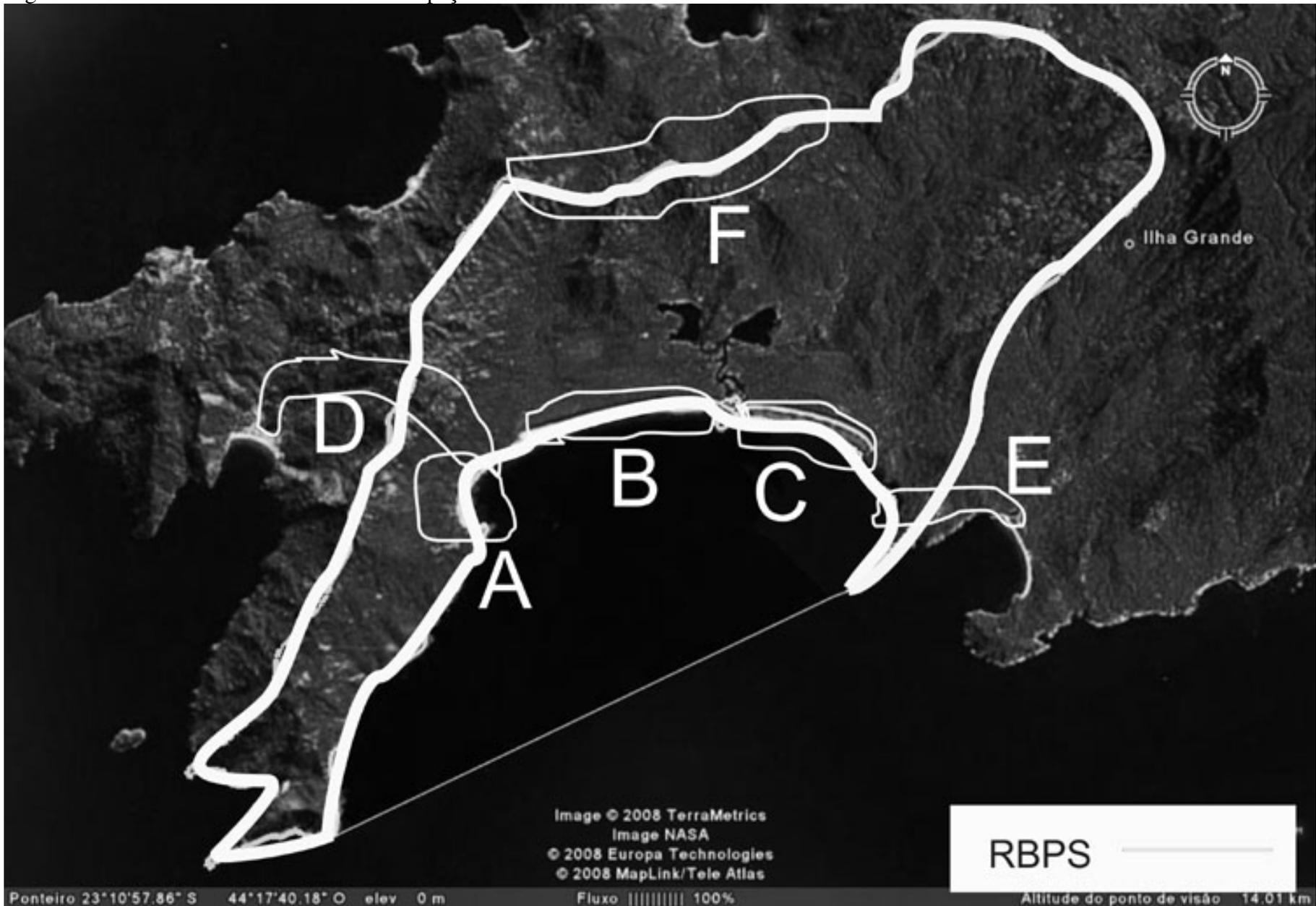
#### HISTÓRICO

A Reserva Biológica da Praia do Sul – RBPS foi criada pelo Decreto RJ 4.972, de 2 de dezembro de 1981, objetivando a proteção de cinco ecossistemas naturais diferenciados: mata de encosta, manguezal, restinga, lagunas e costão rochoso. A RBPS abriga, ainda, importantes jazidas arqueológicas. Situada na porção sudoeste da Ilha Grande (município de Angra dos Reis), a RBPS possui uma área de 3.600 hectares, tendo por limite terrestre – em grande parte - o Parque Estadual da Ilha Grande (1971), e na parte marítima, nas praias do Sul e do Leste, a reserva limita com o Parque Estadual Marinho do Aventureiro (1990). Aproximadamente 27% da área da reserva é mata de restinga, além de manguezal. Levantamento florístico realizado na reserva identificou mais de 265 espécies vegetais. Com relação aos aspectos faunísticos foram identificadas espécies raras e ameaçadas de extinção, mesmo considerando o ambiente insular e histórico de intensa caça observada no passado. A RBPS está inserida no quadrante formado pelas coordenadas 23° 08' 15'' e 23° 13' 44'' Sul e 44° 14' 15'' e 44° 21' 06'' Oeste. A figura 2.8. apresenta os principais espaços de incerteza observados.

---

<sup>112</sup> As informações relativas à RBPS foram obtidas basicamente no *site* da FEEMA, no Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro e em Brandão & Barcellos (2009). Por uma outra parte das informações agradeço ao engenheiro agrônomo João Emílio (ex-administrador do PEIG) e ao Engenheiro Florestal Gilberto Terra (atual administrador do PEIG). Agradeço ainda ao Superintendente de Biodiversidade da Secretaria de Estado do Ambiente, Paulo Bidegain, por uma série de outras informações. A figura 2.8 resultou do cruzamento da base georeferenciada da RBPS no *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

Figura 2.8: Limites da RBPS evidenciando espaços de incerteza.



## ANÁLISE

O círculo indicado pela letra “A” representa a Vila do Aventureiro: uma comunidade tradicional caiçara, isolada na ilha, e que alega uma ocupação de 200 anos na área. Sua presença é incompatível com a RBPS. A rigor a Vila jamais deveria ter sido incluída nos limites da unidade, mas assim sobreviveu até os dias de hoje. Neste momento o GT do Aventureiro, criado pela Resolução SEA nº 57, de 09.04.08, tem por objetivo equacionar os meios para reduzir os limites formais da RBPS e excluir a área ocupada pela Vila. A idéia é criar uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável na porção excluída de RBPS.

Os círculos indicados pelas letras “B” e “C” são as praias do Sul e do Leste, respectivamente. Por estarem nos limites da RBPS não podem ser freqüentadas, muito embora sirvam de passagem por quem vai ou vem da Parnaióca, tanto pelos nativos quanto nas atividades de *trekking* ao redor da ilha.

O círculo indicado pela letra “D” aponta uma trilha tradicional que liga a Vila do Aventureiro à Vila do Provetá. É intensamente utilizada por ambas as comunidades, especialmente em tempo de mar virado, constituindo no meio mais rápido de se atingir algum recurso. Na Vila de Provetá existe comércio e barcos para o continente, que não sofre as mesmas intempéries do mar aberto. Alunos da rede escolar pública também freqüentam esta trilha como alternativa para ir à escola quando não o fazem por barco.

O círculo indicado pela letra “E” aponta a trilha que liga à Parnaióca, de onde é possível chegar à Vila Dois Rios e de lá ao Abraão, numa caminhada de oito horas. Trata-se de uma trilha restrita, pois ingressa na RBPS. Mesmo assim é freqüentada por turistas, pois não há fiscalização ostensiva impedindo o transito, salvo em feriados prolongados, quando a Ilha Grande recebe grande número de visitantes.

Por fim, o círculo indicado pela letra “F” aponta a vertente da serra, pressionada por caçadores.

O Quadro 2.5. resume os espaços de incerteza conforme a tipologia proposta na metodologia.

Quadro 2.5: Resumo dos espaços de incerteza na RBPS

TIPOLOGIA	ESPAÇOS DE INCERTEZA DA RBPS
I <b>TRADICIONAL</b>	“A”, “D”, “E”  Obs. “A” = Vila do Aventureiro; “D” = trilha de ligação entre Proveta e o Aventureiro; “E” = uso misto = visitantes que circulam pela ilha.
II <b>AGROPASTORIL</b>	Não observado
III <b>URBANO</b>	Não observado
IV <b>TURISMO</b>	“B”, “C”, “E”  Obs. “B” = Praia do Sul = restrita mas pressionada por visitantes; “C” = Praia do Leste = restrita mas pressionada por visitantes; “E” = Trilha para a Parnaióca = misto de uso tradicional com utilização por visitantes, embora restrita.
V <b>DIVERSO</b>	Não observado

A RBPS não tem Plano de Manejo nem Conselho. A administração desta unidade ocorre, na prática, conjuntamente com o PEIG. Cogita-se a extinção da unidade e seu território fundido ao PEIG, como zona intangível.

### SÍNTESE TERRITORIAL

A RBPS (3.600 hectares) está inserida em terras da União, como toda a Ilha Grande, ressalvadas as áreas cujo domínio útil foi cedido a terceiros e que não são devidamente discriminadas, especialmente na Vila do Aventureiro, que se apresenta como o maior e principal imbróglgio fundiário da RBPS. Há necessidade de equacionar com a União a área da Reserva. As trilhas entre o Aventureiro e Proveta e entre o Aventureiro e a Parnaióca (incluindo a travessia das Praias do Sul e do Leste), que atravessam a Reserva, são utilizadas pelos locais e turistas, e constitui-se em pressão sazonal, considerado de baixo impacto.

#### 2.2.4. RESERVA BIOLÓGICA DA ILHA GRANDE - REBIG (1987)

Entre todas as UCPI do Estado do Rio de Janeiro a REBIG pode ser considerada a melhor expressão de uma unidade de conservação puramente no papel. Ou seja, uma abstração jurídica. Embora criada formalmente pelo Decreto RJ nº 9.728, de 06.03.1987, na prática a REBIG não é reconhecida pelas autoridades ambientais do Estado do Rio de Janeiro (FEEMA e IEF) como uma Unidade de Conservação, no sentido do termo, embora o sítio da FEEMA na internet<sup>113</sup> informe sobre sua existência e com uma área de 20.000 hectares, o que equivale à área aproximada de toda a Ilha Grande.

Recai ainda sobre a Ilha Grande outra iniciativa de criação de uma UC. Trata-se da Reserva Ecológica da Ilha Grande, cuja autorização para criação foi prevista na Lei RJ 2.318, de 22 de setembro de 1994.

Além da criação da REBIG, o artigo 1º do Decreto RJ nº 9.728/87 considerou de preservação permanente - com base no artigo 3º do Novo Código Florestal (Lei 4.771/65)<sup>114</sup> - as florestas e demais formas de vegetação existente na Ilha Grande. E no parágrafo único deste artigo determinou que a supressão total ou parcial das florestas e demais formas de vegetação natural serão admitidas apenas nos casos previstos no CODFLOR, quando necessárias à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, mediante expressa autorização do Poder Executivo, ouvidos os órgãos estaduais competentes.

Ainda que a REBIG não seja tratada como uma Unidade de Conservação, por motivos que neste momento são irrelevantes, é necessário ressaltar que toda a vegetação natural da Ilha Grande está protegida por tal ato. Qualquer intervenção que envolva supressão da vegetação está expressamente vinculada à utilidade pública ou ao interesse social, devendo-se, para o reconhecimento desta utilidade ou interesse, esgotar o rito

---

<sup>113</sup> [www.feema.rj.gov.br](http://www.feema.rj.gov.br), acesso em 26.07.08.

<sup>114</sup> Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas: a) a atenuar a erosão das terras; b) a fixar as dunas; c) a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; d) a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares; e) a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico; f) a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção; g) a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas; h) a assegurar condições de bem-estar público. § 1º A supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social. § 2º As florestas que integram o Patrimônio Indígena ficam sujeitas ao regime de preservação permanente (letra g) pelo só efeito desta Lei.

previsto pela lei. Não fosse suficiente tal proteção a Ilha Grande já abriga desde antes da decretação da REBIG o Parque Estadual da Ilha Grande (1971) e a Reserva Biológica da Praia do Sul (1981). E a área que não está inserida nestas duas UC está inserida na Área de Proteção Ambiental – APA de Tamoios (1986).

A REBIG existe de direito, mas não de fato. Em qualquer caso a proteção da vegetação natural proposta pelo ato de criação desta reserva está vigente e não incorpora qualquer discussão sobre a situação dominial da Ilha Grande. É dizer que para a proteção da vegetação natural da Ilha Grande o Decreto de criação da REBIG é um instrumento suficiente e certo.

A interlocução do Estado do Rio de Janeiro com a União, no sentido da regularização fundiária de suas UCPI no território da Ilha Grande (considerada um bem da União<sup>115</sup>, nos termos da Constituição Federal) vem sendo motivada especialmente pela situação da Vila do Aventureiro, nos limites da RBPS. É necessário formalizar a cessão das áreas delimitadas para fins de implantação de UC pela União para o Estado, para que este possa exercer plenamente o Poder sobre o território e, inclusive, promover o re-assentamento das pessoas residentes nos limites das UC sob sua gestão. Neste sentido reconheço – para os fins deste trabalho - o PEIG e a RBPS como espaços de incerteza jurídica positiva, pois a área é pública de instância superior ao ente instituidor. Mas quanto ao uso dos recursos naturais de toda a ilha, em especial quanto aos recursos da flora, nada há de incerto, e a Ilha Grande pode ser considerada – do ponto de vista formal - o espaço natural mais protegido do Estado do Rio de Janeiro.

---

<sup>115</sup> Constituição Federal, artigo 20, inciso IV, com a ressalva do artigo 26, II, que considera entre os bens dos Estados as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros.

## 2.3. PARQUE

Existem no âmbito do Estado do Rio de Janeiro sete parques: cinco deles pré SNUC: o Parque Estadual do Desengano - PED (1970, 22.400 ha); o Parque Estadual da Ilha Grande - PEIG (1971, 12.072 ha); o Parque Estadual da Pedra Branca - PEPB (1974, 12.500 ha); o Parque Estadual Marinho do Aventureiro - PEMA (1990, 1.300 ha); e o Parque Estadual da Serra da Tiririca - PESET (1991, 2.262 ha). Dois outros parques foram criados pós SNUC: o Parque Estadual dos Três Picos - PETP (2002, 46.350 ha) e o Parque Estadual da Serra da Concórdia - PESC (2002, 804 ha). Os sete parques juntos somam 97.688 hectares (2,23% do território fluminense). A figura 2.9. apresenta os parques no contexto do território do Estado do Rio de Janeiro.



### 2.3.1. PARQUE ESTADUAL DO DESENGANO - PED (1970)<sup>116</sup>

#### HISTÓRICO

Em 24 de outubro de 1969, através do Decreto RJ nº 131, o governo do Estado do Rio de Janeiro determina a demarcação de áreas prioritárias para a criação de Reservas Florestais Estaduais, entre as quais a Floresta Estadual de Santa Maria Madalena (Artigo 1º, inciso III). O artigo 2º, § 3º expressa que a “Floresta Estadual de Santa Maria Madalena compreende todos os remanescentes florestais existentes na Serra do Rio Preto (Municípios de Santa Maria Madalena, São Fidélis e Campos)”. O artigo 4º estipulou o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a Secretaria de Agricultura e Abastecimento submeter à aprovação do Chefe do Poder Executivo o projeto de decreto demarcando as áreas que constituirão as Reservas Florestais retro definidas. Em 13 de abril de 1970 o Decreto-lei RJ nº 250 cria o Parque Estadual do Desengano – PED, sem delimitação específica, embora mencionando uma área com aproximadamente 25.000 hectares. O artigo 2º determina que a Secretaria de Agricultura e Abastecimento submeterá à apreciação do Chefe do Poder Executivo, no prazo de 90 (noventa) dias, o projeto de decreto demarcando o Parque de que trata o artigo 1º do Decreto-lei em tela, bem como dispendo sobre a estrutura do órgão, suas atividades e sua organização funcional. Apenas em 05 de janeiro de 1979 o Decreto RJ nº 2.328 declara de utilidade pública para fins de desapropriação a área que menciona, situada nos municípios de Santa Maria Madalena, Campos e São Fidelis. Em 28 de dezembro de 1983, o Decreto RJ nº 7.121, republicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 18 de janeiro de 1984, instituiu uma Área de Proteção Ambiental (APA), incluindo em seus limites a área do Parque Estadual do Desengano. Esta iniciativa foi motivada pela ausência dos procedimentos expropriatórios para institucionalização do PED, o que poderia comprometer sua proteção, segundo o entendimento da época. O relevo do PED é caracterizado por cristas aguçadas,

---

<sup>116</sup> As informações relativas ao PED foram obtidas basicamente no *site* da Fundação Instituto Estadual de Florestas, no Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro e em Brandão & Barcellos (2009). Vide o artigo Parque Estadual do Desengano: Refletindo sobre o percurso ainda a ser percorrido no processo de gestão, de Ferreira et al., 2008. Por uma outra parte das informações agradeço à bióloga Maria Manuela Alves Lopes, atual administradora desta unidade. A figura 2.10 resultou do cruzamento da base georeferenciada do PED no *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

formando pães de açúcar, morros e escarpas com até 75 graus de inclinação e patamares escalonados. Sobressaem na paisagem o Pico do Desengano (1.761 m.), o Pico São Mateus (1.576 m.) e a Pedra Agulha (1.080 m.). A importância hídrica do Parque é inestimável: inúmeras nascentes são encontradas em seus limites, responsáveis pelo abastecimento de alguns núcleos povoados dos municípios de Santa Maria Madalena, São Fidélis e Campos. A cobertura vegetal é caracterizada, principalmente, por floresta ombrófila densa montana e submontana e por campos de altitude, que ocorrem geralmente acima de 1.600 metros. O PED abrange uma área de 22.400 hectares e constitui o último remanescente contínuo de Mata Atlântica na região. Abrange terras dos municípios de Santa Maria Madalena, Campos e São Fidélis, inserido no quadrante formado pelas coordenadas 21° 45' 40'' e 21° 59' 07'' Sul e 41° 36' 54'' e 41° 58' 21'' Oeste. A figura 2.10. apresenta os limites da unidade e os principais espaços de incerteza identificados.

Figura 2.10: Limites do PED evidenciando espaços de incerteza.



## ANÁLISE

A porção designada pela letra “A” representa as principais propriedades rurais cujos limites de fundo adentram o PED. Estima-se entre 96 a 104 o número de proprietários de áreas na unidade, que também possui boa parte do seu território devoluto, mas ainda não discriminado.

A área representada pela letra “B” é pressionada pela atividade canavieira.

A área “C” representa um presídio, no município de São Fidelis. Mesmo depois de desativado, a área deste ex-presídio possui ocupantes que pressionam os limites do PED.

A área “D” representa uma das únicas ocupações permanentes nos limites do parque, onde reside uma família, que construiu uma residência sem autorização das autoridades do parque, após a criação e delimitação da unidade.

A área “E” é denominada Muribeca. Trata-se de uma área disputada, na qual foram construídos em torno de treze ranchos, utilizados nos fins de semana por caçadores.

O Quadro 2.6. resume os espaços de incerteza conforme a tipologia proposta na metodologia.

Quadro 2.6: Resumo dos espaços de incerteza no PED

TIPOLOGIA	ESPAÇOS DE INCERTEZA NO PED
I <b>TRADICIONAL</b>	Não observado.  Obs. Não há ocupação tradicional permanente, mas uso dos recursos naturais esporadicamente por grupos análogos.
II <b>AGROPASTORIL</b>	<b>“A”, “B”</b>  Obs. “A” = propriedades rurais cujos limites adentram no PED; “B” = extra unidade = pressão da atividade canavieira;
III <b>URBANO</b>	<b>“D”</b>  Obs. “D” = família residente à revelia da lei.
IV <b>TURISMO</b>	Modesto.  Obs. O PED tem potencial turístico, mas resente de um Plano de Manejo orientado neste sentido, além da consolidação territorial dos espaços potenciais de visitação.
V <b>DIVERSO</b>	<b>“C”, “E”</b>  Obs. “C” = Presídio <i>extra</i> unidade, mas que pressiona os limites; “E” = Muribeca = <i>intra</i> unidade = local onde foram construídos ranchos na tentativa de ocupação = utilizado por caçadores.

O PED possui sede e Plano de Manejo, considerado impróprio, e vem sendo revisto. O Conselho foi instituído e vem sendo reestruturado. A principal virtude do parque é a qualidade da vegetação e suas belezas cênicas. O principal problema é a indefinição fundiária e a pressão agropastoril do entorno. Estima-se em 80% o percentual de áreas privadas e 20% de áreas públicas e devolutas. Espera-se no futuro a ampliação do parque com o núcleo de Itaoca e o Núcleo Sossego do Imbé. Prevê-se a construção de sub-sedes nos diferentes núcleos. Existem seis pesquisas acadêmicas em andamento no PED.

### SÍNTESE TERRITORIAL

O PED (25.000 hectares) é uma das poucas UC estaduais que contou com Declaração de Utilidade Pública para fins de desapropriação, caducado em 1984. Houve procedimentos discriminatórios, objetivando a regularização fundiária, que estimou em aproximadamente 80% as terras privadas no PED. Tal iniciativa, entretanto, não resultou em efetiva desapropriação. O PED segue pressionado, especialmente pela

atividade agropastoril, não contando com grande contingente de moradores no seu interior, a despeito de sua grande área.

### 2.3.2. PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE - PEIG (1971)<sup>117</sup>

#### HISTÓRICO

O Parque Estadual da Ilha Grande está localizado na Ilha Grande, no litoral sul do Estado do Rio de Janeiro, município de Angra dos Reis. Foi criado por meio do Decreto RJ n° 15.273, de 26 de junho de 1971, com uma área aproximada de 15.000 hectares<sup>118</sup>. O PEIG foi delimitado<sup>119</sup> pelo Decreto RJ 16.067, de 4 de junho de 1973 e o Decreto RJ 2.061, de 25 de agosto de 1978, dispõe sobre o PEIG e revoga o Decreto 16.067/73. O Decreto RJ 2.648, de 13 de agosto de 1979, acrescentou um dispositivo no artigo 1° do Decreto 2.061/78 e, finalmente, o Decreto RJ 40.602, de 12 de fevereiro de 2007, amplia, ratifica e consolida o PEIG. Todos os atos normativos que envolvem a criação e consolidação do PEIG são motivados pela importância ecológica da Ilha Grande e objetivam especificamente a preservação e conservação de refúgios naturais para diversas espécies da Mata Atlântica, bem como propiciar a formação de um banco genético *in situ* no Estado. O PEIG estende-se, atualmente, por uma superfície de 12.052 hectares na Ilha Grande, abrangendo todas as terras acima da cota altimétrica de 100 metros e 32 microbacias hidrográficas. Na sua porção sudoeste abraça a Reserva Biológica da Praia do Sul (RBPS, 1981, 3600 ha). O relevo do PEIG é acidentado, estendendo-se do nível do mar a 1.031 metros de altitude no pico da Pedra d'Água. A cobertura vegetal é composta, principalmente, de 47% de floresta ombrófila densa, além de 43% de florestas secundárias, 7% de afloramentos rochosos e vegetação herbácea e 2% de restingas, mangues e praias. A vegetação voltada para o continente é menos exuberante do que aquela voltada para a vertente oceânica, beneficiadas pela exposição aos ventos úmidos do quadrante sul. A regeneração de capoeiras ocorreu naturalmente

---

<sup>117</sup> As informações relativas ao PEIG foram obtidas basicamente no site do IEF, no Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro e em Brandão & Barcellos (2009). Por uma outra parte das informações agradeço ao Engenheiro Agrônomo João Emílio (ex-administrador do PEIG) e ao Engenheiro Florestal Gilberto Terra (atual administrador do PEIG). Vide o artigo Parque Estadual da Ilha Grande & Parque Estadual Marinho do Aventureiro: Interpretando caminhos possíveis para uma gestão inovadora do “paraíso” da Ilha Grande, de Mendonça et ali., 2008. Agradeço ainda ao Superintendente de Biodiversidade Paulo Bidegain. A figura 2.11 resultou do cruzamento da base georeferenciada do PEIG no *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

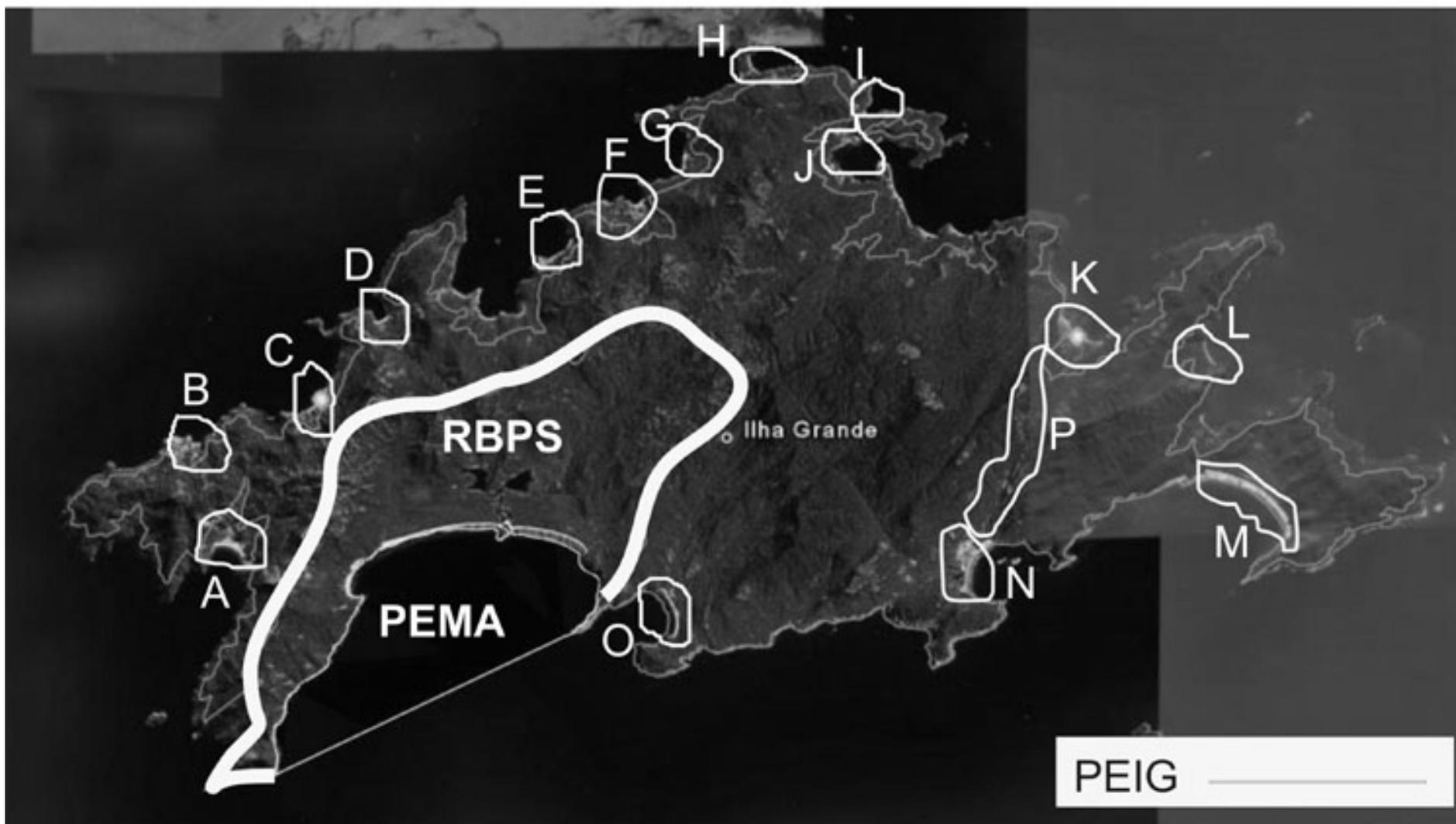
<sup>118</sup> Conforme artigo 1° do Decreto Estadual 15.273, de 26 de junho de 1971.

<sup>119</sup> A norma indica “demarcação”, quando, em realidade, deveria ter indicado “delimitação”. Este termo significa dar limites, enquanto aquele significa a colocação de marcos no terreno, obviamente com base em delimitação prévia.

com o declínio da atividade agrícola, substituída pela vocação turística, destacando que a Ilha Grande já foi um importante pólo pesqueiro. Existe na ilha uma razoável diversidade arbórea. Os manguezais também abrigam espécies importantes. A fauna da Ilha Grande tem importância peculiar, vez que abriga espécies raras ou ameaçadas de extinção nos diferentes refúgios naturais. Funciona desta forma como banco genético de espécies típicas de formações atlânticas. O PEIG está inserido no quadrante formado pelas coordenadas 23° 05' 30'' e 23° 12' 56'' Sul e 44° 05' 38'' e 44° 22' 36'' Oeste. A figura 2.11. apresenta os limites da unidade e os principais espaços de incerteza identificados.

Figura 2.11: Limites do PEIG evidenciando espaços de incerteza.

## PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE - PEIG (1971)



## ANÁLISE

O círculo representado pela letra “A” é a Vila de Proveta, situada em ponto estratégico: próxima do mar aberto e ao mesmo tempo abrigada dele. Desta é possível navegar para o continente em situação de mar virado. Possui uma população engajada do ponto de vista religioso (evangélica). Há comércio e escola. É a comunidade mais próxima da Vila do Aventureiro, por onde é possível chegar por trilha pela mata numa caminhada de uma a duas horas. Parte desta trilha atravessa a RBPS, portanto, tecnicamente proibida. Desta vila há trilhas interligando as demais comunidades da ilha voltadas para o continente, todas inseridas na APA de Tamoios.

O círculo representado pela letra “B” é a comunidade da Praia Vermelha, localizada no extremo oeste da Ilha Grande, voltada para a baía, sendo uma das últimas praias antes da Ponta do Acaiá, cuja geografia em forma de uma pequena enseada torna-se um abrigo seguro para os ventos do quadrante sul. É também recomendada para mergulhadores.

O círculo representado pela letra “C” é a Enseada de Araçatiba, uma comunidade localizada em parte bem abrigada da ilha. Araçatiba é um dos principais vilarejos da Ilha Grande. Possui piscinas naturais e três praias: Praia Grande de Araçatiba, Araçatibinha e Praia da Cachoeira.

O círculo representado pela letra “D” é a Praia da Longa (aproximadamente 200m de extensão), com areia monazítica (areia medicinal) e a Cachoeira da Longa que deságua em suas areias claras. É um lugar simples com moradores vivendo basicamente da pesca e cultivo de mexilhões. O turismo complementa as atividades como em outros lugares da ilha. Um dos principais pontos de interesse é a Igreja de São Pedro, localizada em frente ao cais. Na década de 1980 a Praia da Longa foi o ponto de partida para um ousado *resort*, projetado para as Praias do Sul e do Leste, que seria atingido por uma estrada projetada serra acima. Esta estrada chegou a ser parcialmente aberta, ligando a Praia da Longa ao *resort*. Uma balsa vinda do continente traria os automóveis dos frequentadores do *resort* até a praia da Longa, que seguiriam para as Praias do Sul e do Leste pela estrada.

O círculo representado pela letra “E” é a Enseada do Sítio Forte, distante 12 milhas náuticas da Vila do Abraão. Seu nome se deve ao amplo paredão rochoso existente na região, onde pequenos núcleos de moradores e comerciantes se localizam próximos das praias de Passaterra, Maguariquessaba, Marinheiro, Sítio Forte, Tapera e Ubatubinha. É um *point* para mergulhadores.

O círculo representado pela letra “F” é a praia de Matariz, próxima à Vila de Bananal. É pouco visitada por turistas. A praia abriga um pequeno vilarejo e uma antiga fábrica de sardinha, desativada, traço de uma atividade econômica muito importante no passado da Ilha Grande. Tem uma população de pescadores, basicamente, estimada em 150 pessoas. Possui um cais para atracação e as praias são relativamente pouco freqüentadas.

O círculo representado pela letra “G” é a baía do Bananal, composta pelas praias de Jaconema, Matariz, Bananal e Bananal Pequeno. A baía do Bananal possui opções de caminhada, de onde se pode alcançar qualquer ponto da ilha.

O círculo representado pela letra “H” é a Freguesia de Sant’Ana, localizada ao norte da ilha, contornando a Ilha dos Macacos, próximo à Enseada das Estrelas. Foi o primeiro vilarejo formado na Ilha Grande, com o primeiro núcleo de povoamento. Hoje a Freguesia de Sant’Ana é um lugar pacato. Pode ser acessada por mar e por terra.

O círculo representado pela letra “I” é a Praia de Japariz, localizada a meio caminho entre o Saco do Céu e a Freguesia de Santana. É menos movimentada e abriga um pequeno vilarejo de pescadores.

O círculo representado pela letra “J” é o Saco do Céu, localizado na Enseada das Estrelas. O Saco do Céu tem a forma de uma imensa lagoa, sendo rodeado por mangue, que começa no fim da Praia do Raposinho e se estende por toda a orla até a costeira da margem direita da entrada. Um trapiche de madeira permite a atracação de barcos pequenos, sendo o ponto de partida para conhecer por terra um pouco da pequena vila. Junto ao Porto do Nóbrega fica a Igreja de São Cosme e São Damião.

O círculo representado pela letra “K” é a Vila do Abraão, um pequeno golfo protegido de correntes marinhas e que serve de ancoradouro para embarcações. A vila - considerada a capital da Ilha Grande - oferece boa infra-estrutura para os visitantes, com

farto comércio, postos de saúde, brigada do Corpo de Bombeiros, Batalhão Florestal, policiamento militar e sede do PEIG. É da vila que saem os barcos para os diversos passeios ao redor da ilha. Com a desativação e implosão do presídio, em 1994, muitos funcionários se instalaram na vila, colaborando com mão de obra no fortalecimento do turismo, que deslanchou a partir deste momento. Parte da vila, na direção noroeste, está inserida no PEIG.

O círculo representado pela letra “L” é a Praia Grande das Palmas, ou praia das Palmas como é mais conhecida. Tem esse nome pelo grande número de coqueiros existentes na orla. Muito procurada por campistas, Palmas é também passagem obrigatória para quem vem do Abraão na direção da praia de Lopes Mendes e o Farol dos Castelhanos.

O círculo representado pela letra “M” é a Praia de Lopes Mendes, considerada uma das praias mais bonitas de todo o litoral brasileiro e uma das mais famosas localizada em ilha oceânica. Possui aproximadamente 3 km de areia branca, muito fina e firme, hoje completamente inserida nos limites do PEIG. Apesar do mar forte e traiçoeiro a praia é rasa e excelente para o banho de mar e a prática do *surf*. A transparência e a variação da tonalidade da água são impressionantes. No passado já foi habitada, mas hoje é deserta, com pouca água potável. O acesso é por trilha ou de barco. Uma pista clandestina para pouso de pequenas aeronaves foi recentemente implodida pela Coordenadoria Integrada de Combate aos Crimes Ambientais - CICC.

O círculo representado pela letra “N” é a Vila de Dois Rios, cuja praia leva o mesmo nome, inserida no parque. A praia tem aproximadamente um quilômetro de extensão. Nesta área ficava localizado o presídio Candido Mendes, desativado e implodido em 1994. Hoje só existem escombros e o casario ao redor da praça – um dia moradia dos guardas do presídio. Atualmente o conjunto é ocupado por ilhéus, pesquisadores, cientistas e técnicos da UERJ. Antes do presídio a Vila de Dois Rios já foi palco de guerras entre corsários e fazendeiros.

O círculo representado pela letra “O” é a Praia da Parnaióca, localizada ao Sul da Ilha Grande e encravada entre a Ponta Alta da Parnaióca e a Ponta de Tucunduba. A Enseada da Parnaióca é considerada um paraíso perdido, abrigada entre as mais altas montanhas da Ilha e o mar aberto. A enseada pode ser acessada por caminhada desde o

Abraão, passando pela Vila Dois Rios, numa caminhada de aproximadamente seis horas. No caminho é possível ouvir bugios (*Alouatta fusca clamitans*, também conhecido como guariba ou barbado). Existem vários *campings* na Parnaióca, o que garante uma visita prolongada e com certo grau de ordenamento. Com a inclusão da Parnaióca nos limites do PEIG a atividade de *camping* se tornou proscrita, gerando uma série de conflitos com os empreendedores. Existem ruínas de casarões, cemitério centenário e a Capela do Sagrado Coração de Jesus, vestígios de um passado próspero baseado na agricultura, na pesca e no comércio de escravos. Existe também uma cachoeira intensamente freqüentada pelos visitantes.

O círculo representado pela letra “P” é a estrada que liga a Vila do Abraão à Vila Dois Rios, única estrada onde circulam veículos automotores que servem ao PEIG, à UERJ e às autoridades policiais.

O Quadro 2.7. resume os espaços de incerteza conforme a tipologia proposta na metodologia.

Quadro 2.7: Resumo dos espaços de incerteza no PEIG

TIPOLOGIA	ESPAÇOS DE INCERTEZA NO PEIG
I <b>TRADICIONAL</b>	Não observado.
II <b>AGROPASTORIL</b>	Não observado.
III <b>URBANO</b>	<p><b>“A”, “B”, “C”, “D”, “E”, “F”, “G”, “H”, “I”, “J”, “K”, “L”, “N”.</b></p> <p>Obs. Embora descaracterizados, todas as vilas e povoados localizados fora dos limites do PEIG podem ser considerados tradicional. Entretanto preferi a inclusão nesta tipologia devido ao alto grau de descaracterização da atividade tradicional. <i>Extra</i> parque: “A” = Vila do Proveta; “B” = Praia Vermelha; “C” = Araçatiba; “D” = Praia da Longa; “F” = Matariz; “G” = Bananal; “H” = Freguesia de Sant’Ana; “I” = Japariz; “J” = Saco de Céu; “K” = Vila do Abraão = <i>extra</i> e <i>intra</i> parque; “L” = Praia Grande de Palmas;</p> <p>Obs. <i>intra</i> parque: “K” = Vila do Abraão = <i>extra</i> e <i>intra</i> parque; “N” = Vila de Dois Rios;</p>
IV <b>TURISMO</b>	<p><b>“B”, “C”, “E”, “F”, “H”, “I”, “J”, “K”, “L”, “M”, “N”, “O”.</b></p> <p>Obs. <i>extra</i> parque: “B” = Praia Vermelha = pousadas dedicadas a visitantes mergulhadores; “C” = Araçatiba = pousadas; “E” = Enseada do Sítio Forte = pousada; “F” = Matariz = pousada; “H” = Freguesia de Sant’Ana = visitação turística; “I” = Japariz = pousada; “J” = Saco do C�eu = visitação turística; “K” = Vila do Abra�o = maior infra-estrutura turística = <i>gateway</i>, hospedagem e visitação = sede do parque; “L” = Praia Grande de Palmas = pousada;</p> <p>Obs. <i>intra</i> parque: “K” = Vila do Abra�o = maior infra-estrutura turística = <i>gateway</i>, hospedagem e visitação = sede do parque; “L” = Vila de Dois Rios = <i>intra</i> parque = visitação turística; “M” = Praia de Lopes Mendes = visitação turística; “N” = Vila de Dois Rios = visitação turística; “O” = Praia da Parnaióca = visitação turística e <i>camping</i>;</p>
V <b>DIVERSO</b>	<p><b>“P”.</b></p> <p>Obs. <i>intra</i> parque: “P” = Estrada Abra�o – Vila Dois Rios = rede de eletrifica�o.</p>

O futuro do PEIG é a amplia o para abrigar o território da RBPS e o PEMA. Também deverá ser diminuído em parte para retirar áreas ocupadas na Vila do Abra o. Também está prevista a constru o de uma sub-sede na Praia de Lopes Mendes. Existem oito pesquisas acadêmicas em andamento e sete encerradas.

## SÍNTESE TERRITORIAL

O PEIG (12.052 hectares) tem uma situação fundiária análoga à RBPS, vez que toda a Ilha Grande é de domínio da União, ressalvada a cessão do domínio útil a interesses privados em diversos pontos. Não obstante, o uso dos recursos naturais é limitado, tornando *non aedificandi* a maior parte do território da ilha. São poucas as áreas ocupáveis. Toda a ilha é pressionada pelo turismo e pela especulação imobiliária.

### 2.3.3. PARQUE ESTADUAL DA PEDRA BRANCA - PEPB (1974)<sup>120</sup>

#### HISTÓRICO

O processo de criação do Parque Estadual da Pedra Branca – PEPB teve início com a declaração de utilidade pública para fins de desapropriação de uma grande área na Zona Oeste, através do Decreto nº 1.634, de abril de 1963. Após longa fase de estudos, o PEPB foi efetivamente criado por meio da Lei RJ nº 2.377, de 28 de junho de 1974, englobando as diversas Florestas Protetoras da União existentes no contexto daquela área. No artigo 3º foi declarada de utilidade pública para fins de desapropriação, declaração esta caducada em 1979. O PEPB está localizado no centro geográfico do município do Rio de Janeiro, compreendendo todas as encostas do Maciço da Pedra Branca, localizadas acima da cota altimétrica de 100 metros. Estende-se por 12.500 hectares abrangendo vários bairros da Zona Oeste, Baixada de Jacarepaguá e Guaratiba, no município do Rio de Janeiro. No Parque situa-se o ponto culminante do município - o Pico da Pedra Branca, com 1.024 metros de altitude. Nas áreas florestais remanescentes do PEPB é possível encontrar espécies raras, endêmicas ou ameaçadas de extinção, além de espécies exóticas introduzidas. O PEPB está inserido no quadrante formado pelas coordenadas 22° 53' 01'' e 23° 04' 29'' Sul e 43° 22' 55'' e 43° 35' 21'' Oeste. A figura 2.12. apresenta os limites da unidade e os principais espaços de incerteza identificados.

---

<sup>120</sup> As informações relativas ao PEPB foram obtidas basicamente no *site* da Fundação Instituto Estadual de Florestas, no Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro e em Brandão & Barcellos (2009). Vide o artigo Parque Estadual da Pedra Branca: A maior floresta urbana do mundo, de Horta et ali., 2008. Por uma outra parte das informações agradeço as 2º SGT Bombeiro Carlos Pontes, atual administrador desta unidade. Agradeço também a Annelise Fernandez por informações complementares. Vide o capítulo “Parque Estadual da Pedra Branca: o desafio da gestão de uma unidade de conservação em área urbana”, de Moura & Costa (2009, pp. 231 – 265). A figura 2.12 resultou do cruzamento da base georeferenciada do PEPB no *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

Figura 2.12: Limites do PEPB evidenciando espaços de incerteza.



## ANÁLISE

A área indicada pela letra “A” representa a Estrada Velha de Grumari, que corta o PEPB ligando a Praia de Grumari à localidade de Pedra de Guaratiba. O entorno da estrada, especialmente na porção sul, é significativamente pressionado pela atividade bananeira (vide as áreas destacadas pelas letras “B” e “C”).

As letras “B” e “C” representam áreas de cultivo de banana, *intra* e *extra* parque.

A letra “D” representa a Avenida das Américas, uma das principais ligações entre o Recreio dos Bandeirantes e a Zona Oeste do município, pressionando o PEPB com o movimento de veículos automotores.

A letra “E” representa a região de Vargem Grande, onde o PEPB possui um posto de vigilância, neste momento desativado por falta de pessoal.

A letra “Q”, por sua vez, representa a região de Vargem Pequena. Juntamente com a área representada pela letra “E”, o PEPB é pressionado por condomínios de media/alta renda.

A letra “F” representa o Açude do Camorim, no qual o banho é proibido, pois as águas são captadas pela Companhia de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – CEDAE e, após tratamento na estação do Pau da Fome, distribuídas para a região da Taquara (Jacarepaguá). Juntamente com o Pico da Pedra Branca é um dos pontos mais visitados do parque.

A área representada pela letra “G”, “H” e “I” abriga sítiantes tradicionais, que cultivam esta área há longo tempo. Os sítiantes representados pela letra “H” ocupam uma área denominada Vale Santa Maria e se relacionam com a Zona Oeste, enquanto as áreas dos sítiantes representadas pelas letras “G” e “I” se relacionam com a região do Pau da Fome.

A área “J” representa a área da Colônia Juliano Moreira.

As letras “K” e “L” representam linhas de transmissão de energia elétrica. A primeira pertence a FURNAS e a segunda à LIGHT. São porções do PEPB com grandes problemas, haja vista a freqüente necessidade de intervenções de poda e manutenção

diversificada. Além deste aspecto as estradas que acessam as áreas de servidão encontram-se em péssimo estado de conservação, propiciando o acesso de “jipeiros” e dos praticantes de *motocross*.

A área destacada pela letra “M” representa a pressão das comunidades de Realengo, Padre Miguel, Bangu, Santíssimo e Campo Grande sobre o PEPB. Destaque especial para a comunidade de Piraquara, destacada pela letra “N”, uma ocupação de baixa renda e com problemas envolvendo milícias e tráfico. Esta área tangencia e adentra os limites do PEPB, entre as regiões de Realengo e Padre Miguel. Há planos para reassentar algumas famílias em Sepetiba II.

Na área representada pela letra “O” encontra-se a sede administrativa do PEPB, na região do Pau da Fome. Nesta área encontra-se uma estação de captação e tratamento de água da CEDAE e instalações do antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF. Próximo (voltado para o sul) encontra-se a área denominada Calharins, donde se verifica uma ocupação de baixa renda acima da quota 100 m.

A área representada pela letra “P” é denominada Rio da Prata, região onde se encontram sítios tradicionais praticando uma agricultura diversa. Nesta área o PEPB possui um posto de vigilância com um guarda florestal.

A letra “R” representa o Hospital Helio Fraga, na região de Curicica (Jacarepaguá), vinculado à Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, com projetos voltados para o cultivo de espécies medicinais em interface com sítios tradicionais.

O Quadro 2.8. resume os espaços de incerteza conforme a tipologia proposta na metodologia.

Quadro 2.8: Resumo dos espaços de incerteza no PEPB

TIPOLOGIA	ESPAÇOS DE INCERTEZA NO PEPB
I <b>TRADICIONAL</b>	<b>“B”, “C”, “G”, “H”, “I”, “P”.</b>  Obs. “B” e “C” = cultivo de banana = <i>intra</i> e <i>extra</i> parque, “G”, “H” e “I” = sitiantes tradicionais = agricultura diversificada (“G” e “I” = voltados para o Pau da Fome (Jacarepaguá) e “H” = Vale Santa Maria = voltados para a Zona Oeste); “P” = Rio da Prata = sitiantes tradicionais <i>intra</i> e <i>extra</i> parque, praticando uma agricultura diversificada;
II <b>AGROPASTORIL</b>	<b>“M”</b> Pastagens para gado bovino e eqüino, sobretudo na região voltada para Realengo, Campo Grande e Santa Cruz.
III <b>URBANO</b>	<b>“E”, “M”, “N”, “Q”.</b>  Obs. <i>extra</i> parque: “E” = Vargem Grande = pressão imobiliária de média/alta renda; “M” = Realengo, Padre Miguel, Bangu, Santíssimo e Campo Grande = pressão imobiliária; “N” = Piraquara = pressão imobiliária de baixa renda <i>intra</i> e <i>extra</i> parque; “Q” Vargem Pequena = pressão imobiliária de média/alta renda;  Obs. <i>intra</i> parque: “N” = Piraquara = pressão imobiliária de baixa renda <i>intra</i> e <i>extra</i> parque;
IV <b>TURISMO</b>	<b>“F”.</b>  Obs. <i>intra</i> parque: “F” = Açude Camorim = visitação turística;
V <b>DIVERSO</b>	<b>“A”, “D”, “F”, “J”, “K”, “L”, “O”, “R”.</b>  Obs. <i>intra</i> parque: “A” = Estrada Grumari – Pedra de Guaratiba = corta o parque; “D” = Av. das América (liga o Recreio dos Bandeirantes à Zona Oeste do município do Rio de Janeiro); “F” = Açude Camorim = captação de água CEDAE; “K” = rede de transmissão de eletricidade = FURNAS; “L” = rede de transmissão de eletricidade = LIGHT; “O” = Pau da Fome = sede do parque e Estação de captação e tratamento de água da CEDAE;  Obs. <i>extra</i> parque: “J” = Colônia Juliano Moreira; “R” = Hospital Helio Fraga;

É possível afirmar que o PEPB sofre uma pressão de 360° no seu entorno. Na porção sul a pressão é tipicamente de produtores de banana. Na porção leste e nordeste a pressão imobiliária de media e alta renda. Na porção norte a pressão é extrema. Na porção oeste a pressão diminui na direção da REBAG, retornando a pressão pelas atividades de agricultura praticadas por sitiantes.

Uma das maiores virtudes do PEPB é a sua relação com a água. Vários bairros do entorno dependem das águas captadas no parque. Além deste aspecto o PEPB

concentra grande beleza cênica, com uma floresta em excelente estágio de conservação. O maior problema, em contraponto, é a ocupação irregular, seja a de baixa, média ou alta renda, seguida da caça e desmatamento.

O Plano de Manejo está sendo elaborado e no tocante à sua Zona de Amortecimento a Resolução CONAMA 13/90 é invocada dentro de limites razoáveis. A sede do PEPB está localizada na região do Pau da Fome, possuindo, ainda, sub-sedes no Camorim e Piraquara. A sub-sede de Piraquara será revitalizada para abrigar o corpo de Guarda Parques do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro – CBMERJ.

Existe plano de ampliação dos limites do PEPB para formar o Corredor Verde do Pan, unindo-o ao Parque Nacional da Tijuca. Esta iniciativa não vem progredindo em virtude da intensidade das ocupações na área almejada. Há, neste mesmo sentido, projetos para reduzir os limites da unidade, objetivando retirar do PEPB áreas ocupadas há longo tempo e cuja importância ambiental não justifica os procedimentos de desapropriação necessários para consolidar o território da unidade. Há igualmente planos para ampliação do PEPB, trazendo para os seus limites áreas importantes e que até hoje permaneceram fora do abraço da conservação formal. Existe um projeto em andamento para instalar o Parque de Carbono além de uma cooperação técnica com a Prefeitura do Rio de Janeiro para a co-gestão do parque, em mosaico com outras unidades municipais. Existe uma cooperação técnica com a FIOCRUZ e a Farmanguinhos para revitalização do horto da Pedra Branca. Um guia de trilhas no Parque da Pedra Branca está em fase de edição. Há planos para cercar as comunidades de Piraquara e Pau da Fome e planos para reassentar outras famílias pela Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro - CEHAB, com recursos do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM.

Existem neste momento onze pesquisas acadêmicas em diversas áreas cadastradas no INEA e nove concluídas. É o parque com o maior número conhecido de pesquisas.

## **SÍNTESE TERRITORIAL**

O PEPB (12.500 hectares) possui uma estimativa de 70% de seu território em áreas públicas e devolutas contra 30% de áreas privadas. A declaração de utilidade pública caducou em 1979. Diversas são as modalidades de pressão no interior e na borda do parque, acrescentando a pressão da atividade tradicional e urbana. A atividade turística não indica uma pressão fora de controle ou considerada negativa, embora seja o parque estadual mais visitado.

#### 2.3.4. PARQUE ESTADUAL MARINHO DO AVENTUREIRO - PEMA (1990)<sup>121</sup>

### HISTÓRICO

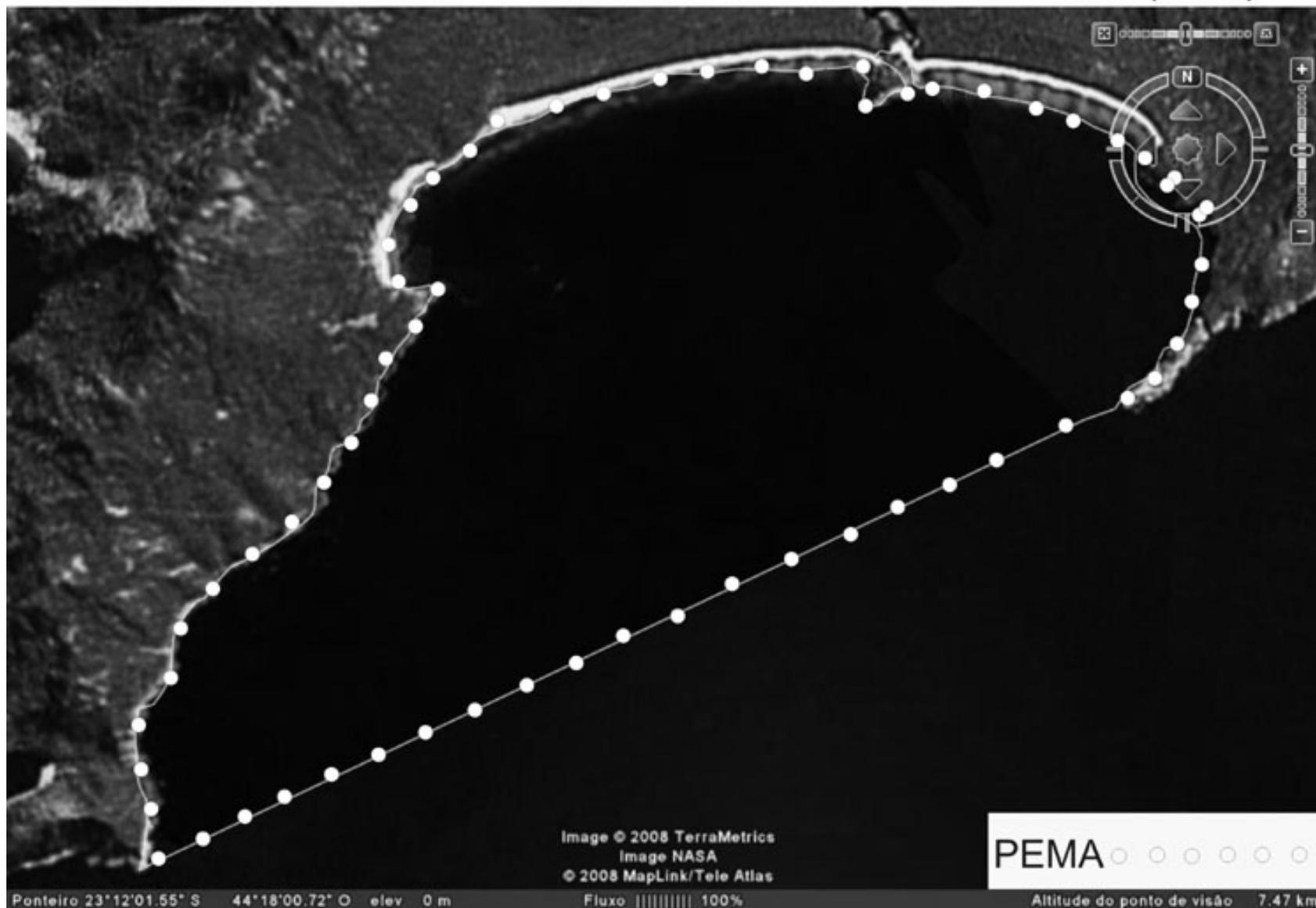
O PEMA foi criado pelo Decreto RJ nº 15.983, de 27 de novembro de 1990, com o objetivo de preservar atributos de excepcional beleza e raridade encontrados naquele recanto da Ilha Grande voltado para o mar aberto. A Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente - FEEMA ficou responsável por sua administração e fiscalização. Localizado na parte sudoeste da Ilha Grande (município de Angra dos Reis), litoral sul do Estado, o PEMA compreende a parte marítima adjacente à Reserva Biológica da Praia do Sul. O PEMA compreende zonas de maré, desembocadura de rios, canal e zona nerítica (parte da plataforma marítima onde a luz penetra). A área do PEMA engloba todo o volume de mar do espelho d'água bem como os meios físicos e bióticos existentes da superfície até o fundo do mar (0 a 30 metros). Por óbvias razões, o PEMA não demanda qualquer regularização fundiária. A gestão do PEMA é realizada pela administração do PEIG. O maior problema está relacionado à pressão sobre os recursos pesqueiros por embarcações oriundas de Santos, Cabo Frio e outros portos, portanto uma pressão de uso e não ocupação permanente. O PEMA não conta com conselho ou plano de manejo. O futuro é a extinção, com o seu espaço incorporado ao PEIG. Possui uma área estimada em 1.300 hectares, localizada no quadrante formado pelas coordenadas 23° 10' 35'' e 23° 13' 29'' Sul e 44° 15' 58'' e 44° 20' 03'' Oeste. A figura 2.13. apresenta os limites da unidade, não apontando espaços de incerteza do ponto de vista fundiário e territorial.

---

<sup>121</sup> As informações relativas ao PEMA foram obtidas basicamente no *site* da FEEMA, no Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro e em Brandão & Barcellos (2009). Vide o artigo Parque Estadual da Ilha Grande & Parque Estadual Marinho do Aventureiro: Interpretando caminhos possíveis para uma gestão inovadora do “paraíso” da Ilha Grande, de Mendonça et ali., 2008. Por uma outra parte das informações agradeço ao engenheiro João Emílio (ex-administrador do PEIG) e ao Engenheiro Florestal Gilberto Terra (atual administrador do PEIG). Agradeço ainda ao Superintendente de Biodiversidade Paulo Bidegain. A figura 2.13 resultou do cruzamento da base georeferenciada do PEMA no *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

Figura 2.13: Limites do PEMA.

## PARQUE ESTADUAL MARINHO DO AVENTUREIRO - PEMA (1990)



### 2.3.5. PARQUE ESTADUAL DA SERRA DA TIRIRICA - PESET (1991)<sup>122</sup>

#### HISTÓRICO

O PESET foi criado pela Lei Estadual nº 1.901, de 29 de novembro de 1991, resultado de uma demanda da sociedade civil em face das investidas imobiliárias sobre áreas de Mata Atlântica na Serra da Tiririca. Tendo sido de iniciativa do Poder Legislativo, o parque nasce sem limites territoriais, cabendo à Comissão Pró Parque (artigo 2º), participar das ações necessárias à delimitação e implantação do PESET, bem como da elaboração do seu Plano de Manejo. A criação do PESET tem por finalidade (artigo 5º da Lei 1.901/91) proteger a flora, a fauna e as belezas cênicas nele existentes, bem como contribuir para a amenização climática, a recarga natural do lençol freático e a redução da erosão na região onde está inserido. A Serra da Tiririca foi inserida na Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, em 10 de outubro 1992<sup>123</sup>. Dois anos após sua criação o Decreto RJ nº 18.598, de 19 de abril de 1993, decretou limites de estudo para a demarcação do perímetro definitivo do parque. A Comissão Pró Parque, re-convocada em 1999, concluiu a proposta em 2001. Neste mesmo ano tem início uma longa batalha judicial para instituição definitiva do PESET. Finalmente, a unidade foi delimitada pela Lei 5.079, de 3 de setembro de 2007, e ampliado em seguida com a anexação do complexo da Laguna de Itaipu, Dunas Grande e Pequena, através do Decreto RJ 41.266, de 16 de abril de 2008. A ampliação vem sendo questionada judicialmente através de um Mandado de Segurança - MS, impetrado por empresas do setor imobiliário<sup>124</sup>. O Parque possui uma área de 2.262,087 hectares (incluindo a área anexada), sendo uma parte continental com 1.291,862 hectares no município de Niterói, abrangendo terras das Regiões Leste e Oceânica e 789,393 hectares no município de Maricá, abrangendo

---

<sup>122</sup> As informações relativas ao PESET foram obtidas basicamente no *site* da Fundação Instituto Estadual de Florestas, no Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro e em Brandão & Barcellos (2009). Vide o artigo O Parque Estadual da Serra da Tiririca: o movimento ambientalista de Niterói cria sua área protegida, de Giuliani et ali., 2008. Por outra parte das informações agradeço ao Engenheiro Florestal Adriano Lopes de Melo, atual administrador desta unidade. Informações preciosas sobre o PESET podem ser obtidas na monografia de conclusão do curso de história (UNIVERSO), de Lucia Maris Velasco Machado de Mendonça (2006), disponível em [www.ambiental.adv.br/luciatcc.pdf](http://www.ambiental.adv.br/luciatcc.pdf); na dissertação de mestrado em Ciência Ambiental (UFF), da Desembargadora Maria Collares Felipe da Conceição (2000); e na dissertação de mestrado em Ciência Ambiental da Bióloga Alba Valéria Santos Simon (2003). A figura 2.14 resultou do cruzamento da base georeferenciada do PESET no *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

<sup>123</sup> A Serra da Tiririca já havia sido declarada Área de Preservação Permanente pelo Artigo 323, Inciso I, da Lei Orgânica de Niterói, e como de Proteção Ambiental, pelo Artigo 339 da Lei Orgânica de Maricá.

<sup>124</sup> Processo Nº 2008.004.01046, sendo impetrante PINTO DE ALMEIDA ENGENHARIA S A e outros e impetrado o EXMO SR GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

Inoã e Itaipuaçu; e uma parte marinha com 180,832 hectares. O PESET constitui um dos contrafortes da Serra do Mar, possuindo um relevo bastante acidentado, com afloramentos rochosos como o Morro do Elefante (412 m.) e coberta com remanescentes de Mata Atlântica. O PESET está inserido no quadrante formado pelas coordenadas 22° 53' 57'' e 22° 59' 02'' Sul e 42° 56' 28'' e 43° 03' 12'' Oeste. A figura 2.14. apresenta os limites da unidade e os espaços de incerteza mais relevantes.

Figura 2.14: Limites do PESET evidenciando espaços de incerteza.



## ANÁLISE

A área designada pela letra “A” representa o Morro das Andorinhas (175 m.), que separa os bairros de Itacoatiara e Itaipu (Niterói). Abriga uma comunidade reconhecidamente tradicional, remanescente de pescadores da Praia de Itaipu. O Morro das Andorinhas foi incluído no PESET pela proposta de limites definitivos da Comissão Pró-PESET, decretada pela Lei RJ 5.079/07, que recebeu uma emenda (artigo 3º, parágrafo único) garantindo a permanência desta população no local, com base na Lei RJ 2.393/95, numa interpretação para além do SNUC e do Decreto 4.340/02, objeto de maior esclarecimento no próximo capítulo.

A área designada pela letra “B” é o complexo Costão/Bananal/Alto Mourão: conjunto de trilhas mais visitada do PESET, localizada no bairro de Itacoatiara (Niterói). Além de ser uma caminhada rápida e segura, a área é utilizada por montanhistas para instrução e prática do esporte. Começa ao lado da sub-sede, na Rua das Papoulas, ascendendo até o ponto de entrocamento, onde uma trilha segue ascendendo para a direita, na direção do Costão de Itacoatiara (217 m.); a outra trilha segue pelo centro, descendendo para a Enseada do Bananal; e uma trilha para a esquerda, neste momento interditada, que segue em aclave acentuado para o Alto Mourão (420 m.). A trilha principal para o Alto Mourão sai do Mirante de Itaipuaçu, localizada na Estrada Gilberto Carvalho (mais conhecida como a Estrada de Itaipuaçu), área destacada pela letra “C”.

A área destacada pela letra “C” indica a Estrada Gilberto Carvalho, que cruza o PESET ligando as localidades de Itaipu (Niterói) e do Recanto de Itaipuaçu (Maricá). Existem alguns sítios ocupados em ambos os lados da estrada. Uma rede de energia elétrica e de telefonia atravessa a serra ao longo desta estrada. A subida em ambos os lados é bastante íngreme, com trânsito relativamente intenso de veículos pequenos. Caminhões e ônibus são proibidos. No topo da serra está localizado o Mirante de Itaipuaçu, com vista para os quadrantes NE e SE. Em dias de boa visibilidade avista-se Ponta Negra e a maior parte do município de Maricá. No mirante começa a trilha para o Alto Mourão (ou pedra do Elefante, com 412 m), na parte sul; e na parte norte tem início a trilha conhecida por Transtiririca, que vai pela cumeeira da serra até o Caminho Darwin. Não obstante a ausência do Plano de Manejo, esta trilha não é recomendada ao uso público. Há grande incidência de serpentes venenosas (como a jararacuçu, *Bothrops spp.*).

A área designada pela letra “D” indica a sede do PESET, localizada na Rua Domingues Barboza, s/n – Recanto de Itaipuaçu – Maricá – RJ.

A área indicada pela letra “E” é o Centro Evangélico Internacional: uma área ocupada por um empreendimento religioso. A ocupação desta área é posterior aos limites de estudo do Decreto RJ 18.598/93 e permanece inserido nos limites definitivos da unidade. A ocupação desta área encontra-se *sub judice*, através de uma Ação Civil Pública<sup>125</sup>, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - MPRJ, em curso na comarca de Maricá.

A área “F” indica o Córrego dos Colibris. É possivelmente a área mais emblemática do PESET, consistindo numa vasta área de Mata Atlântica, na vertente niteroiense da Serra da Tiririca. No final dos 1980 um empreendimento imobiliário iniciou a ocupação desta área, mas sua legalidade foi questionada pelo MPRJ, em face do empreendedor e do município de Niterói, através da primeira Ação Civil Pública de natureza ambiental ajuizada em Niterói, na qual o MPRJ saiu vitorioso. Inconformados os réus apelaram<sup>126</sup>, mas o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJRJ negou provimento ao recurso e os réus recuaram na iniciativa. Anos mais tarde retomaram o projeto sob nova roupagem, que foi novamente rechaçado. A área é reivindicada pelo Banco Interamericano de Poupança e Empréstimo, com sede em Caracas, na Venezuela<sup>127</sup>.

A área indicada pela letra “G” é o Loteamento Morada das Águias, localizado no município de Maricá, empreendido pela Empresa Imobiliária Melgil Ltda., na década de 1970. Possui quatro glebas: a gleba um, na parte plana ao pé da serra, foi consolidado, com grande número de lotes de terreno negociados. As outras três glebas estão localizadas na encosta da serra, que foi parcelada em quadras e lotes até a linha de cumeada. Todas as três glebas não consolidadas estão quase que completamente inseridas nos limites definitivos do PESET, abrangendo uma área de aproximadamente duzentos hectares. A porção não consolidada do loteamento possui pontos divergentes com a lei, especialmente no tocante a ausência da Reserva Legal (Código Florestal, artigo 16); e parcelamento em Área de Preservação Permanente (Código Florestal, artigo 2º): topo de morro e encosta com inclinação superior a 45°. Além deste fato as plantas das glebas indicam áreas destinadas a Reserva Florestal que coincidem

---

<sup>125</sup> 2001.031.000262-0

<sup>126</sup> Apelação Cível 3.039/95, Quarta Câmara Cível do TJRJ.

<sup>127</sup> O histórico do Córrego dos Colibris pode ser obtido em [www.ambiental.adv.br/colibris.htm](http://www.ambiental.adv.br/colibris.htm). Acesso em 17.08.08.

aproximadamente com os afloramentos rochosos na serra. A regularidade do loteamento está sob análise pelo Núcleo de Regularização Fundiária – NUREF/INEA<sup>128</sup>.

A área designada pela letra “H” indica a antiga Fazenda do Engenho do Mato, parcelada na década de 1940 em pelo menos três loteamentos, sendo o Loteamento Jardim Fazendinha (Terrabráz) o maior e mais conhecido. Acabou não consolidado integralmente e inúmeras ações possessórias tramitam nas diferentes varas cíveis da Comarca de Niterói. Muitas áreas da fazenda estavam ocupadas por sitiantes da antiga fazenda, em relações de trabalho comuns na época e no meio rural. Estes ocupantes resistiram à abertura de ruas e demarcação de quadras e lotes, fazendo com que o loteamento fosse consolidado apenas em parte, o que resultou numa série de conflitos, não só entre os empreendedores e sitiantes tradicionais, mas entre estes e os adquirentes de lotes de terreno. Para minimizar um então conflito agrário, o governo do Estado do Rio de Janeiro desapropriou as terras da fazenda que não haviam sido loteadas, localizadas na vertente da Serra da Tiririca e contraforte do Morro da Lagoinha, com o objetivo de assentar os sitiantes tradicionais, remanescentes da antiga fazenda do Engenho do Mato. Esta iniciativa é conhecida como Plano de Ação Agrária, elaborado pelo Engenheiro Agrônomo Irênio Mattos Pereira (1962). Com o golpe militar de 1964 o Plano de Ação Agrária caiu no ostracismo: a ex-fazenda do Engenho do Mato, que já abrigava um loteamento não consolidado, agora abrigava um projeto de assentamento igualmente não consolidado. Em 1991 é decretado o PESET, abrangendo não só áreas da ex-fazenda, mas áreas do loteamento e da área desapropriada para fins de Ação Agrária. Existem, por assim dizer, pelo menos três territorialidades sobrepostas no mesmo espaço geográfico: (i) uma ex-fazenda, envolvendo os sitiantes e seus sucessores, bem como as áreas de sítios com as diferentes fragmentações que sofreu desde então; (ii) um loteamento parcialmente consolidado, com inúmeras ações possessórias tramitando na comarca de Niterói; (iii) um Plano de Ação Agrária que resultou numa área desapropriada, apenas; (iv) um parque destinado à preservação ambiental, abrangendo um pouco de cada uma das territorialidades anteriores<sup>129</sup>.

A área circulada pela letra “I” indica o eixo de ligação entre as antigas fazendas: do Engenho do Mato (Niterói) e Fazenda Itaocaia (Maricá). A linha divisória das fazendas é, ao mesmo tempo, a cumeeira da serra da Tiririca e divide os municípios de

---

<sup>128</sup> Processo Administrativo E-07/301294/2008

<sup>129</sup> Sobre o histórico da Fazenda do Engenho do Mato ver a monografia de Lucia Maris Velasco Machado de Mendonça, disponível em [www.ambiental.adv.br/luciatcc.pdf](http://www.ambiental.adv.br/luciatcc.pdf). Acesso em 18.08.08

Niterói e Maricá. Além da união física dos seus limites, as duas fazendas eram ligadas por uma estrada histórica, que começa na Praça do Engenho do Mato (oficialmente Praça Irênio de Mattos Pereira), localizada na interseção com a antiga Estrada do Engenho do Mato (hoje Estrada Irene Lopes Sodré) e desemboca na Avenida Itaocaia, no município de Maricá. Esta estrada era conhecida por Estrada de Itaocaia, freqüentada por tropeiros e viajantes que partiam da antiga Vila Real da Praia Grande (centro de Niterói à beira da baía da Guanabara, defronte à cidade do Rio de Janeiro) para as feitorias de Cabo Frio. A estrada é hoje conhecida por Vai-e-vem, no lado de Niterói, e Estrada da Barrinha, no lado de Maricá. Em 1832 Charles Darwin passou por esta estrada em viagem para a nascente do Rio Macaé. Por tal motivo este eixo de ligação é tratado no âmbito do PESET como Caminho Darwin; trata-se de um projeto de revitalização turístico-pedagógica em franco desenvolvimento pela administração do PESET<sup>130</sup>.

A área indicada pela letra “J” é conhecida como Favela da Invasão. Trata-se da ocupação de uma área nos limites definitivos do PESET, por mais de vinte famílias, já cadastradas pelo IEF/RJ, provenientes de diferentes origens. Esta população deverá ser reassentada, através de esforços conjuntos entre o Estado e o município de Niterói.

A área indicada pela letra “K” representa a Mineração Inoã, uma atividade extrativista de brita e pedra, inteiramente localizada nos limites definitivos do PESET, cuja licença de operação foi cassada no início da década de 2000 por descumprimento da legislação ambiental. Neste momento inoperante.

A área indicada pela letra “L” abrange a antiga Saibreira José Fernandes de Oliveira, inserida nos limites definitivos do PESET. Funcionou do ano de 1988 ao ano de 1999.

As áreas indicadas pela letra “M” e “N” representam as áreas de entorno da laguna de Itaipu, anexado ao PESET pelo Decreto RJ 41.266, de 16 de abril de 2008, revogado por decisão judicial, que será comentada no próximo capítulo.

O Quadro 2.9. resume os espaços de incerteza conforme a escala proposta na metodologia.

---

<sup>130</sup> Processo Administrativo E-07/300856/2008. Por alguns meses este autor colaborou com o projeto enquanto servia no então IEF, hoje INEA. Vide o artigo “Caminho Darwin: breves considerações sobre o fomento da atividade turística como mecanismo de incremento da visibilidade do Parque Estadual da Serra da Tiririca (RJ)” de Sathler e Mendonça (2009).

Quadro 2.9: Resumo dos espaços de incerteza no PESET

TIPOLOGIA	ESPAÇOS DE INCERTEZA NO PESET
<p>I <b>TRADICIONAL</b></p>	<p><b>“A”, “H”, “T”, “M”,</b></p> <p>Obs. <i>intra</i> parque: “A” = Morro das Andorinhas = Comunidade Tradicional; “H” = Fazenda do Engenho do Mato/Loteamento Jardim Fazendinha/Terrabraz = conflito fundiário/imobiliário = presença de sitiantes tradicionais = cultura de banana; “T” = Estrada do Vai-vem/Barrinha = uso histórico (tradicional) = Projeto Caminho Darwin; “M” = Duna Grande = sítio arqueológico.</p> <p>Obs. <i>extra</i> parque: “H” = Fazenda do Engenho do Mato/Loteamento Jardim Fazendinha/Terrabraz = conflito fundiário/imobiliário = presença de sitiantes tradicionais;</p>
<p>II <b>AGROPASTORIL</b></p>	<p><b>“H”, “K”</b></p> <p><i>Intra</i> parque = criação de gado bovino nas imediações (NE) da área “K”; <i>extra</i> parque = equinos instalados em baias na área “H”.</p>
<p>III <b>URBANO</b></p>	<p><b>“F”, “G”, “H”, “J”, “N”.</b></p> <p>Obs. <i>intra</i> parque: “F” = Córrego dos Colibris (Niterói) = pressão imobiliária; “G” = Loteamento Morada das Águias (Maricá) = pressão imobiliária; “H” = Fazenda do Engenho do Mato/Loteamento Jardim Fazendinha/Terrabraz (Niterói) = conflito fundiário/imobiliário; “J” = Favela da Invasão (Niterói) = ocupação de baixa renda; “N” = núcleo Laguna de Itaipu = área anexada ao parque e <i>sub judice</i>.</p> <p>Obs. <i>extra</i> parque: “G” = Loteamento Morada das Águias (Maricá) = pressão imobiliária; “H” = Fazenda do Engenho do Mato/Loteamento Jardim Fazendinha/Terrabraz = conflito fundiário/imobiliário;</p>
<p>IV <b>TURISMO</b></p>	<p><b>“A”; “B”; “F”, “T”, “M”.</b></p> <p>Obs. <i>intra</i> parque: “A” = Morro das Andorinhas = visitação turística; “B” = complexo Costão/Bananal/Alto Mourão = visitação turística; “F” = Córrego dos Colibris (Niterói) = visitantes locais; “T” = Estrada do Vai-vem/Barrinha = uso histórico (tradicional) = Projeto Caminho Darwin; “M” = Duna Grande = sítio arqueológico = visitação pública;</p> <p>Obs. <i>extra</i> parque: entorno = sítios e segunda residência = veraneio, feriados e fins de semana = Itaipuaçu e Itaocaia (Maricá); Itaipu e Itacoatiara = residencial e banhistas locais e fins de semana e feriados.</p>
<p>V <b>DIVERSO</b></p>	<p><b>“C”, “E”, “T”, “K”, “L”.</b></p> <p>Obs. <i>intra</i> parque: “C” = Estrada Gilberto de Carvalho = liga Itaipu (Niterói) ao Recanto de Itaipuaçu (Maricá); “E” = Centro Evangelístico de Internacional; “T” = Estrada do Vai-vem/Barrinha = uso histórico (tradicional) = Projeto Caminho Darwin; “K” = Mineração Inoã = desativada; “L” = Saibreira José Fernandes de Oliveira = desativada.</p>

Segundo as informações obtidas com a administração do PESET, o Termo de Referência para contratação dos serviços de estudo para elaboração do Plano de Manejo encontra-se tramitando no INEA. O Conselho Consultivo vem sendo reestruturado e com agenda de reuniões bimensais, já contando com três Grupos de Trabalho – GT: turismo e sustentabilidade, zona de amortecimento e população tradicional. O PESET possui uma sede, localizada no Recanto de Itaipuaçu (“D”) e uma sub-sede localizada em Itacoatiara (“B”), ambas construídas com recursos do Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG). Há planos de ampliação do PESET com a inclusão da Serra do Calaboca (Maricá); e as Ilhas do Pai, da Mãe e da Menina e a Praia do Sossego, em Niterói. A anexação da Reserva Municipal Darci Ribeiro ao PESET vem sendo cogitada por alguns setores, mas não há posição oficial. Existem quatro pesquisas em andamento e quatro encerradas. Em setembro de 2008 foi realizado um encontro científico, reunindo diversos pesquisadores dedicados à serra da Tiririca.

### **SÍNTESE TERRITORIAL**

O PESET (2.260 hectares) possui 236,29 hectares desapropriados pelo Decreto RJ nº 7.261/61, mas que o Estado do Rio de Janeiro não regularizou junto ao Registro Geral de Imóveis. Esta área equivale a pouco mais de 10% do território do parque. Não há conhecimentos sobre outras áreas públicas ou devolutas. O demais 90% aproximados integram áreas supostamente privadas ou devolutas e que necessitam ser discriminadas. O PESET sofre pressão diversa, seguida da pressão urbana, tradicional e turística, restando uma baixa ou fraca pressão da atividade agropastoril.

### 2.3.6. PARQUE ESTADUAL DOS TRÊS PICOS - PETP (2002)<sup>131</sup>

#### HISTÓRICO

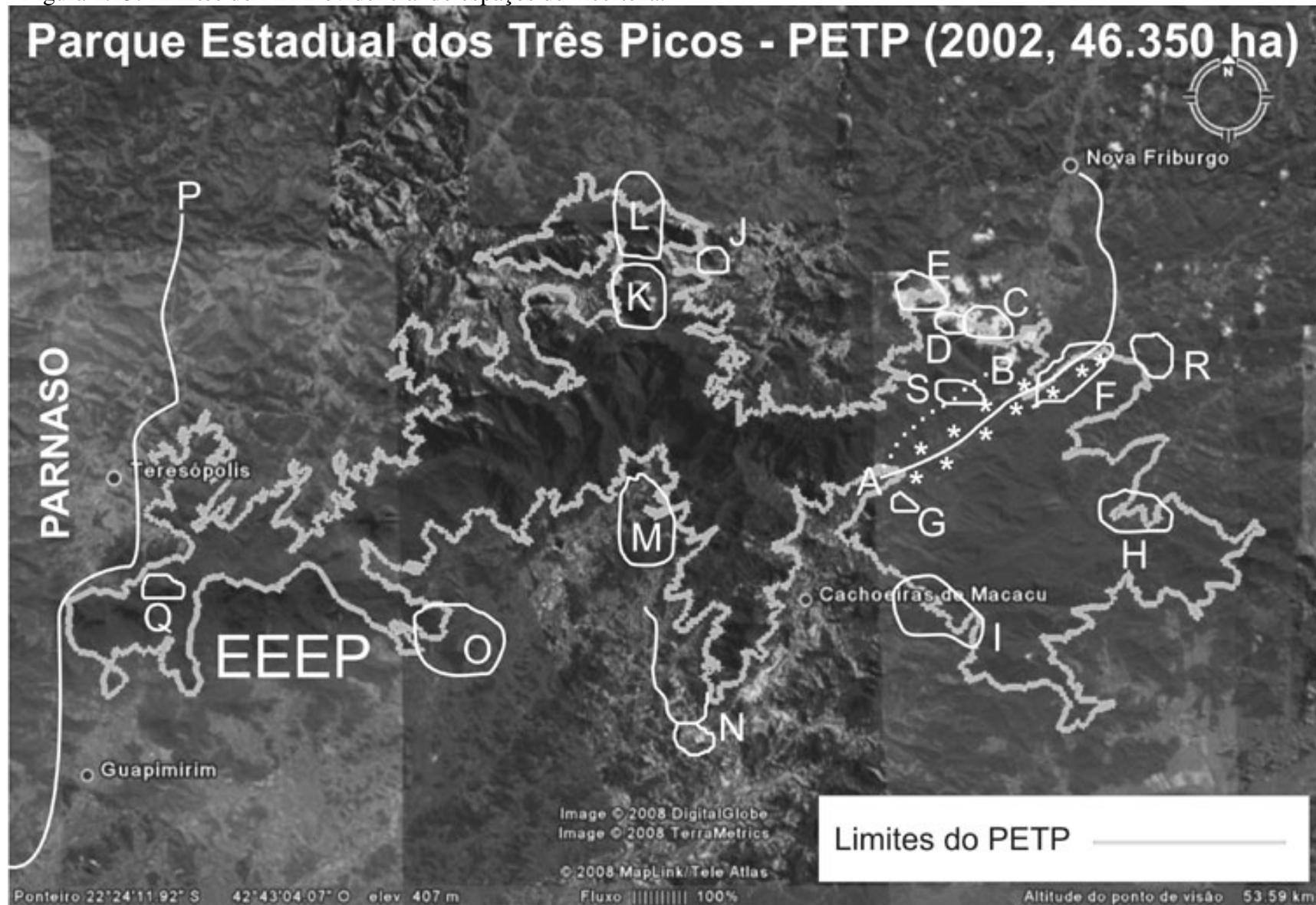
O PETP foi criado pelo Decreto RJ 31.343, de 06 de junho de 2002, para preservar a extensa porção de floresta da Região Serrana (Corredor da Serra do Mar). O PETP forma um contínuo florestal com o Parque Nacional da Serra dos Órgãos e com a Estação Ecológica do Paraíso, aumentando sua importância como refúgio para inúmeras espécies da fauna e da flora, especialmente os grandes mamíferos e aves, incluindo-se a ocorrência de espécies raras ou endêmicas. O PETP possui elevados índices de biodiversidade, devido, em parte, a uma variação de altitudes que vai da cota altimétrica de 100 metros até o ponto culminante da Serra do Mar: o Pico Maior de Friburgo (2.310 m.). Em virtude disto são observadas formações diversas, como a floresta ombrófila densa e as matas de encosta, com grande variedade de espécies arbóreas por hectare. As matas de neblina abrigam uma extraordinária diversidade de espécies epífitas, como orquídeas, bromélias, samambaias e musgos. Nos campos de altitude ocorrem plantas típicas de ambientes com temperaturas abaixo de zero grau, tornando algumas áreas do PETP um dos pontos de maior biodiversidade do planeta (*hot spot*), tornando-se, por esta razão, prioridade máxima para a preservação. O PETP abriga inúmeras nascentes vertendo para o vale do Rio Paraíba do Sul, para a bacia da Baía de Guanabara e para a bacia Atlântica, abastecendo, em maior ou menor escala, os municípios do entorno da unidade, o que corrobora para a preservação do conjunto florestal. A boa qualidade das matas assegura, ainda, a qualidade do ar, abrandando a temperatura na Região Serrana e na vizinha Baixada Fluminense, contribuindo para o bem estar das populações circundantes. As belezas naturais fazem do PETP um destino ímpar para o ecoturismo. Entre os municípios de Nova Friburgo e Teresópolis encontra-se um dos mais extraordinários conjuntos de montanhas de todo o país, tornando esta área um

---

<sup>131</sup> As informações relativas ao PETP foram obtidas basicamente no site da Fundação Instituto Estadual de Florestas e em fontes diversas, como e em Brandão & Barcellos (2009). Vide o artigo Parque Estadual dos Três Picos: Do “parque de papel” a uma perspectiva estratégica de gestão, de Botelho et al., 2008. Por outras informações agradeço ao biólogo Adriano Luz Correia Pinto, atual administrador desta unidade. A figura 2.15 resultou do cruzamento da base georeferenciada do PETP no *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

verdadeiro paraíso para a prática de esportes de montanha, como caminhadas e escaladas em rocha. O parque possui, também, dezenas de quedas d'água de extraordinária beleza. Com uma área estimada em 46.600 hectares, o PETP tem dois terços de sua área no município de Cachoeiras de Macacú, e o restante divide-se entre os municípios de Nova Friburgo, Teresópolis, Silva Jardim e Guapimirim. Sua localização abrange o quadrante formado pelas coordenadas 22° 17' 14'' e 22° 31' 17'' Sul e 42° 26' 42'' e 42° 59' 17'' Oeste. A figura 2.15. apresenta os limites da unidade e os principais espaços de incerteza identificados.

Figura 2.15: Limites do PETP evidenciando espaços de incerteza.



## ANÁLISE

A área indicada pela letra “A” é a rodovia RJ 116, que liga Niterói a Nova Friburgo. Os asteriscos ao longo da estrada representam as diferentes ocupações, constituídas especialmente de sítios de veraneio e de moradia permanente. Existem também painéis publicitários (*outdoors*) poluindo a paisagem natural. Há notícias de que sua retirada vem sendo objeto de investida judicial.

A linha pontilhada indicada pela letra “B” representa o leito da antiga linha de trem da Rede Ferroviária Federal S.A., hoje desativada, com ocupações humanas tão antigas quanto a própria ferrovia.

Os círculos representados pelas letras “C” e “R” indicam estações de captação de água da Concessionária de Águas e Esgotos de Nova Friburgo – CAENF, e os círculos representados pelas letras “S” e “Q” indicam as estações de captação da Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE.

Os círculos representados pelas letras “D” e “E” indicam o Baixo e o Alto Caledônia, respectivamente. O Baixo Caledônia encontra-se numa altitude de 1.500 m. e o Alto Caledônia numa altitude de 2.310 m., possuindo um desnível vertical de 1.400 m. Em ambos os picos estão localizados uma série de torres de telecomunicação.

O círculo representado pela letra “F” indica a localidade de Theodoro de Oliveira (Nova Friburgo), à margem direita da RJ 116 no sentido Niterói – Nova Friburgo, inserida parcialmente nos limites do parque. São dezenas de ocupações.

O círculo representado pela letra “G” indica a sede do PETP, na localidade conhecida por Sítio do Sossego, no distrito de Boca do Mato (Cachoeiras de Macacú). A sede é composta por centro de visitantes e administração, com alojamento, cozinha e demais dependências administrativas. Existem aproximadamente trinta residências particulares no entorno da sede. Próximo encontra-se um dos pontos turísticos mais importantes do município de Cachoeiras de Macacú, composto por um secular Jequitibá (*Cariniana legalis*, Mart.), com idade estimada em quase mil anos.

O círculo representado pela letra “H” indica a localidade do Verdun, na região de Macaé de Cima (Nova Friburgo). Trata-se de uma região ocupada por vários sítios de veraneio e residência fixa previamente à decretação do PETP. Estes sítios se declaram colaboradores do parque e lutam para permanecer nas áreas ocupadas, motivo pelo qual vêm se articulando pela redução dos limites do PETP para excluir suas ocupações da área da unidade. Como alternativa a área seria decretada Refúgio de Vida Silvestre (onde é possível a propriedade privada), ou um mosaico de Reservas Particular do Patrimônio Natural - RPPN.

O círculo representado pela letra “T” indica o assentamento rural de Santa Fé (Cachoeiras de Macacú). O assentamento não representa grande pressão sobre o parque.

Os círculos representados pelas letras “J”, “K” e “L” indicam, respectivamente, a sub-sede de Salinas, os Três Picos (os picos que inspiraram o nome do parque), região muito procurada por montanhistas, e o Vale dos Deuses, uma grande fazenda já desapropriada pelo NUREF/INEA.

O círculo representado pela letra “M” indica a Reserva Ecológica de Guapiaçú – REGUA, uma área de preservação particular, com aproximadamente 7.385 ha.

O círculo representado pela letra “N” indica a cervejaria Schincariol. Embora localizada no entorno imediato do parque, não representa uma pressão direta sobre a unidade, entretanto capta água que verte do parque em grande quantidade, na localidade de Guapiaçú, próxima à REGUA (vide letra M), beneficiando-se desta forma da preservação proporcionada pela unidade.

O círculo representado pela letra “O” indica o assentamento rural de Serra Queimada, tangente à EEEP.

O círculo representado pela letra “P” indica a rodovia federal BR 116, que tangencia o parque no município de Teresópolis, servindo de divisor entre o PETP e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos – PARNASO.

O Quadro 2.10. resume os espaços de incerteza conforme a tipologia proposta na metodologia.

Quadro 2.10: Resumo dos espaços de incerteza no PETP

TIPOLOGIA	ESPAÇOS DE INCERTEZA NO PETP
<p>I <b>TRADICIONAL</b></p>	<p><b>Disperso</b></p> <p>Obs. <i>intra</i> parque: Pelas dimensões da unidade e pelas informações obtidas é possível afirmar que: existem indivíduos/famílias isoladas, ocupando áreas e vivendo em condições de tradicionalidade; utilização de recursos naturais na área da unidade e na sua borda, de forma dispersa e intermitente.</p>
<p>II <b>AGROPASTORIL</b></p>	<p><b>“I”, “L”, “O”.</b></p> <p>Obs. <i>intra</i> parque: “L” = Vale dos Deuses = fazenda (desapropriada, perdendo o <i>status</i> de espaço de incerteza;</p> <p>Obs. <i>extra</i> parque: “I” = Assentamento Rural de Santa Fé; “O” = Assentamento Rural de Serra Queimada;</p>
<p>III <b>URBANO</b></p>	<p><b>“A”, “F”, “G”, “H”.</b></p> <p>Obs. <i>intra</i> parque: “A” = Rodovia RJ 116 = divide o parque em dois núcleos = existência de ocupações (sítios) nas duas margens = rede de eletrificação = publicidade (<i>outdoor</i>); “B” = leito da antiga Rede Ferroviária = ocupantes ao longo das margens; “F” = Teodoro de Oliveira = distrito de Nova Friburgo = urbanizado em ambas as margens da estrada; “G” = Sítio do Sossego = sede do parque = área de entorno urbanizada, com várias famílias residentes e sítios de veraneio; “H” = Verdun (Macaé de Cima, Nova Friburgo) = sítios de veraneio e residentes permanentes;</p> <p>Obs. <i>extra</i> parque: “A” = Rodovia RJ 116 = divide o parque em dois núcleos = existência de ocupações (sítios) nas duas margens = rede de eletrificação = publicidade (<i>outdoor</i>);</p>
<p>IV <b>TURISMO</b></p>	<p><b>“G”, “H”, “J”, “K”.</b></p> <p>Obs. <i>intra</i> parque: “G” = Sítio do Sossego = sede do parque = área de entorno urbanizada, com várias famílias residentes e sítios de veraneio = local de visitação do Jequitib� de quase 1000 anos; “H” = Verdun (Maca� de Cima, Nova Friburgo) = s�cios de veraneio e residentes permanentes; “J” = localidade de Salinas (sub-sede do parque); “K” = Tr�s Picos = freq�entado por montanhistas;</p> <p>Obs. <i>extra</i> parque: várias localidades do entorno, como Lumiar, São Pedro da Serra e Boa Esperança (Nova Friburgo), entre outras áreas.</p>
<p>V <b>DIVERSO</b></p>	<p><b>“A”, “B”, “C”, “D”, “E”, “N”, “P”, “Q”, “R”, “S”.</b></p> <p>Obs. <i>intra</i> parque: “A” = Rodovia RJ 116 = divide o parque em dois núcleos = exist�ncia de ocupa�es (s�cios) nas duas margens = rede de eletrifica�o = publicidade (<i>outdoor</i>); “B” = leito da antiga Rede Ferroviária = ocupantes ao longo das margens; “D” = Baixo Caled�nia = torres de telecomunica�o; “E” = Alto Caled�nia = torres de telecomunica�o;</p> <p>Obs. <i>extra</i> parque: “A” = Rodovia RJ 116 = divide o parque em dois núcleos = exist�ncia de ocupa�es (sócios) nas duas margens = rede de eletrifica�o = publicidade (<i>outdoor</i>); “C” = capta�o de �gua = CAENF; “N” = Cervejaria Schincariol = pressão sobre os recursos hídricos captados no parque; “P” = Rodovia BR 116 = tangencia o parque; “Q” = capta�o de água da CEDAE; “R” = capta�o de �gua = CAENF; “S” = capta�o de �gua = CEDAE;</p>

O PETP conta com Plano de Manejo, neste momento sendo revisto para torná-lo exequível. O conselho consultivo do parque encontra-se em fase de reestruturação. Entre as maiores virtudes desta unidade está a extensão e o alto grau de conservação dos remanescentes de Mata Atlântica, divididos em extratos que vão da baixada, a poucos metros do nível do mar, até altitudes acima de dois mil metros. A qualidade da vegetação implica na qualidade das águas, que vertem para as bacias da baía da Guanabara, para o Rio Paraíba do Sul e para a bacia Atlântica, abastecendo cerca de vinte municípios.

Entre os principais problemas enfrentados pelo parque está a questão fundiária. Trata-se de um parque gigantesco para os padrões fluminenses, com uma diversidade de problemas fundiários na mesma proporção de sua extensão. Os outros problemas são a caça e a extração ilegal do palmito, especialmente nos municípios de Cachoeiras de Macacu e Teresópolis.

A gestão do PETP demanda mais recursos humanos do que o existente: estima-se em pelo menos cinquenta, a quantidade de técnicos e demais mão-de-obra para administrar a unidade. Para o futuro está previsto uma alteração nos limites da unidade, com a inclusão de novas áreas, exclusão de outras, além da fusão com a EEEP e as Áreas de Proteção Ambiental - APA de Jacarandá (1985, 2.700 ha) e APA do Rio dos Frades (1990, 7.500 ha). Neste sentido, em dezembro de 2008, foram realizadas duas reuniões (Consulta Pública): uma em Nova Friburgo e outra em Cachoeiras de Macacú. Entre outros ajustes territoriais o parque deverá chegar a 60.000 ha., aproximadamente, incluindo áreas ocupadas e não ocupadas. No que toca à redução de limites, algumas áreas adensadas, anteriormente à decretação do parque, deverão ser excluídas, como a localidade de Theodoro de Oliveira (vide letra F).

Existem cadastradas no IEF/RJ, neste momento (2008), nove pesquisas em andamento e quatro encerradas.

## **SÍNTESE TERRITORIAL**

O PETP (46.600 hectares) não conta com declaração de utilidade pública para fins de desapropriação no seu ato de criação ou posterior. A situação fundiária não possui uma estimativa razoável, mas calcula-se que pelo menos 50% da área da unidade estejam nas mãos de particulares. A maior pressão sobre o parque é diversificada, seguida da pressão urbana, turística e agropastoril.

### 2.3.7. PARQUE ESTADUAL DA SERRA DA CONCÓRDIA - PESC (2002)<sup>132</sup>

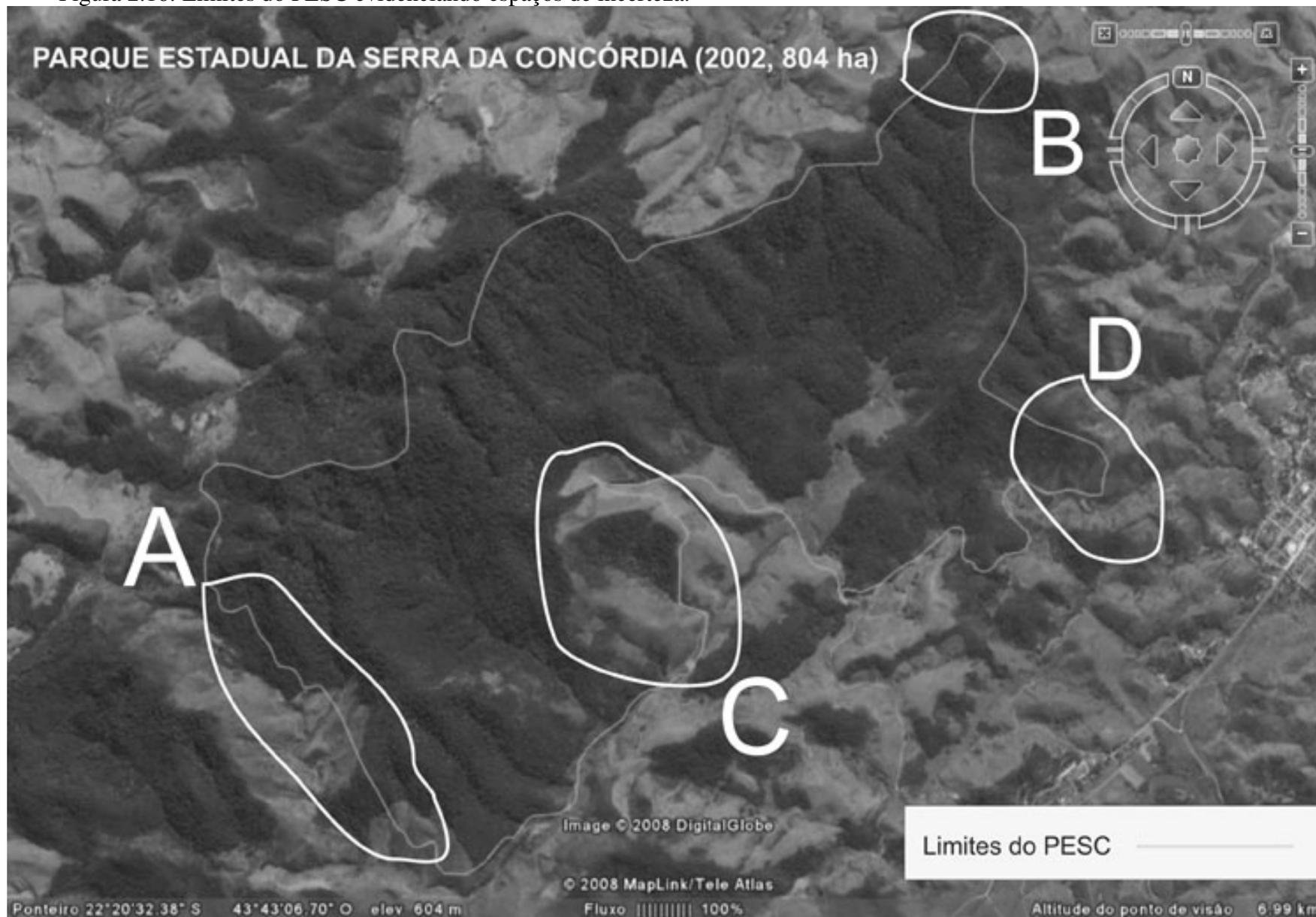
#### HISTÓRICO

O PESC foi criado pelo Decreto RJ nº 32.577, de 30 de dezembro de 2002. Nasce fruto de uma parceria do IEF/RJ com a Empresa Brasileira de Agropecuária – EMBRAPA, titular da área de uma grande fazenda experimental. Aproximadamente metade desta área foi destinada ao PESC, que nasce com sua área de domínio público. Entre os objetivos de sua criação o principal foi o de preservar um dos últimos remanescentes de Mata Atlântica na margem esquerda do médio vale do Rio Paraíba do Sul, além de preservar espécies raras, endêmicas e ameaçadas de extinção. A unidade colabora ainda na formação de corredores ecológicos capazes de garantir a preservação da diversidade biológica regional, incluindo os recursos hídricos. O PESC possui uma área de aproximadamente 961 hectares, inteiramente situado no município de Valença, inserido no quadrante formado pelas coordenadas 22° 19' 17'' e 22° 21' 48'' Sul e 43° 41' 38'' e 43° 44' 35'' Oeste. A figura 2.16. apresenta os limites da unidade e os principais espaços de incerteza identificados.

---

<sup>132</sup> As informações relativas ao PESC foram obtidas basicamente no *site* da Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF/RJ e em Brandão & Barcellos (2009). Vide o artigo Parque Estadual da Serra da Concórdia: Entre o ciclo do café e a proteção de remanescentes de Mata Atlântica, de Alegria et ali., 2008. Por outras informações agradeço à Engenheira Florestal Lucila Spolidoro, atual administradora desta unidade. A figura 2.16 resultou do cruzamento da base georeferenciada do PESC no *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

Figura 2.16: Limites do PESC evidenciando espaços de incerteza.



## **ANÁLISE**

As áreas circuladas com as letras “A” e “B” indicam os limites da unidade que são questionados pela própria EMBRAPA.

A área designada pela letra “C” possui pastagens que são manejadas pela EMBRAPA, que não as reconhece como inseridas nos limites do PESC.

A área designada pela letra “D” é, igualmente, uma pastagem e não reconhecida como parque pela EMBRAPA.

O Quadro 2.11. resume os espaços de incerteza conforme a tipologia proposta na metodologia.

Quadro 2.11: Resumo dos espaços de incerteza no PESC

TIPOLOGIA	ESPAÇOS DE INCERTEZA NO PESC
I <b>TRADICIONAL</b>	Não observado
II <b>AGROPASTORIL</b>	<b><u>“A”, “B”, “C”, “D”.</u></b> Obs. <i>intra</i> e extra parque: “A” e B” = questionamento quanto aos limites da unidade e pressão de uso = manejo de pasto.
III <b>URBANO</b>	Não observado
IV <b>TURISMO</b>	Não observado
V <b>DIVERSO</b>	<b><u>“A”, “B”, “C”, “D”.</u></b> Obs. manejo de pasto pela EMBRAPA, atividade considerada como pesquisa e não de produção agropecuária, razão pela qual figura nesta e na tipologia II.

Não há residentes nos limites da unidade, que possui amplas áreas para expansão, especialmente na sua porção que vai de noroeste a sudoeste. A população do entorno não conhece o PESC. Não há sinalização e até o presente momento a unidade não tem sede, nem Plano de Manejo. No tocante à Zona de Amortecimento considera-se o raio de dez quilômetros<sup>133</sup>. A unidade é relativamente pequena, sendo possível uma inspeção no seu perímetro externo em um dia. Não há atrativos relevantes e o turismo não exerce pressão sobre a unidade. A maior pressão é a caça e incêndio florestal. Alguns setores entendem que o PESC deveria ser re-categorizado para Estação Ecológica. No que toca à pesquisa existe uma em andamento e uma concluída.

Para o futuro estuda-se um sistema de gestão compartilhada com a Reserva Lamego e o Parque Municipal do Açude da Concórdia. O município de Valença vem estudando a criação de uma grande APA municipal, ligando a Serra dos Mascates (que também será decretada uma unidade de conservação na categoria parque) ao PESC, num grande corredor ecológico, unindo vários fragmentos de Mata Atlântica. O PESC

<sup>133</sup> RESOLUÇÃO CONAMA nº 013, de 06 de dezembro de 1990, Art. 2º - Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota, deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente.

vem sendo estudado para demarcação física, bem como um estudo de viabilidade para ampliação dos limites além daqueles mencionados.

### **SÍNTESE TERRITORIAL**

O PESC (961 hectares) foi criado em área cedida pela EMBRAPA, portanto área pública, considerado harmonizado do ponto de vista fundiário e da consolidação do território. A maior pressão sobre o parque é agropastoril.

## 2.4. RESERVA ECOLÓGICA - RESEC

É considerada Reserva Ecológica a área de preservação permanente mencionada no artigo 18 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA), bem como as que forem estabelecidas por ato do Poder Público, conforme o artigo 1º do Decreto 89.336, de 31 de janeiro de 1984. O artigo 18 da PNMA encontra-se revogado pelo SNUC. A finalidade da Reserva Ecológica era manter intactos os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-las com os objetivos da conservação ambiental (art. 3º, Decreto 89.336/84), podendo ser criadas em áreas públicas ou particulares. Ficou o Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA encarregado de estabelecer normas e critérios referentes ao uso racional dos recursos ambientais destas Reservas, o que foi estipulado através da Resolução CONAMA 05, de 18 de setembro de 1985. A Resolução CONAMA 11, de 03 de dezembro de 1987 define a Reserva Ecológica como Unidade de Conservação. Por último, esta categoria de Unidade de Conservação não foi recepcionada pelo SNUC, revogada no artigo 60, e aquelas Reservas Ecológicas existentes serão reavaliadas e re-categorizadas conforme os objetivos para os quais foram criadas, no teor do artigo 55 do SNUC<sup>134</sup>.

Existe no âmbito do Estado do Rio de Janeiro uma Reserva Ecológica (Lei 6.902/81), totalizando 8.000 hectares (0,18% do território fluminense): Reserva Ecológica da Juatinga – REJ (1991, 8.000 ha). A figura 2.17. indica a posição da REJ no contexto do território do Estado do Rio de Janeiro.

---

<sup>134</sup> Sobre as Reservas Ecológicas ver o artigo da advogada Vanusa Murta Agrelli. Reserva ecológica no contexto legal e constitucional dos espaços territoriais protegidos. In: Os 40 anos do Código Florestal. Maria Collares Felipe da Conceição (Coord.). Rio de Janeiro: EMERJ, 2007.



#### 2.4.1. RESERVA ECOLÓGICA DA JUATINGA - REJ (1991)<sup>135</sup>

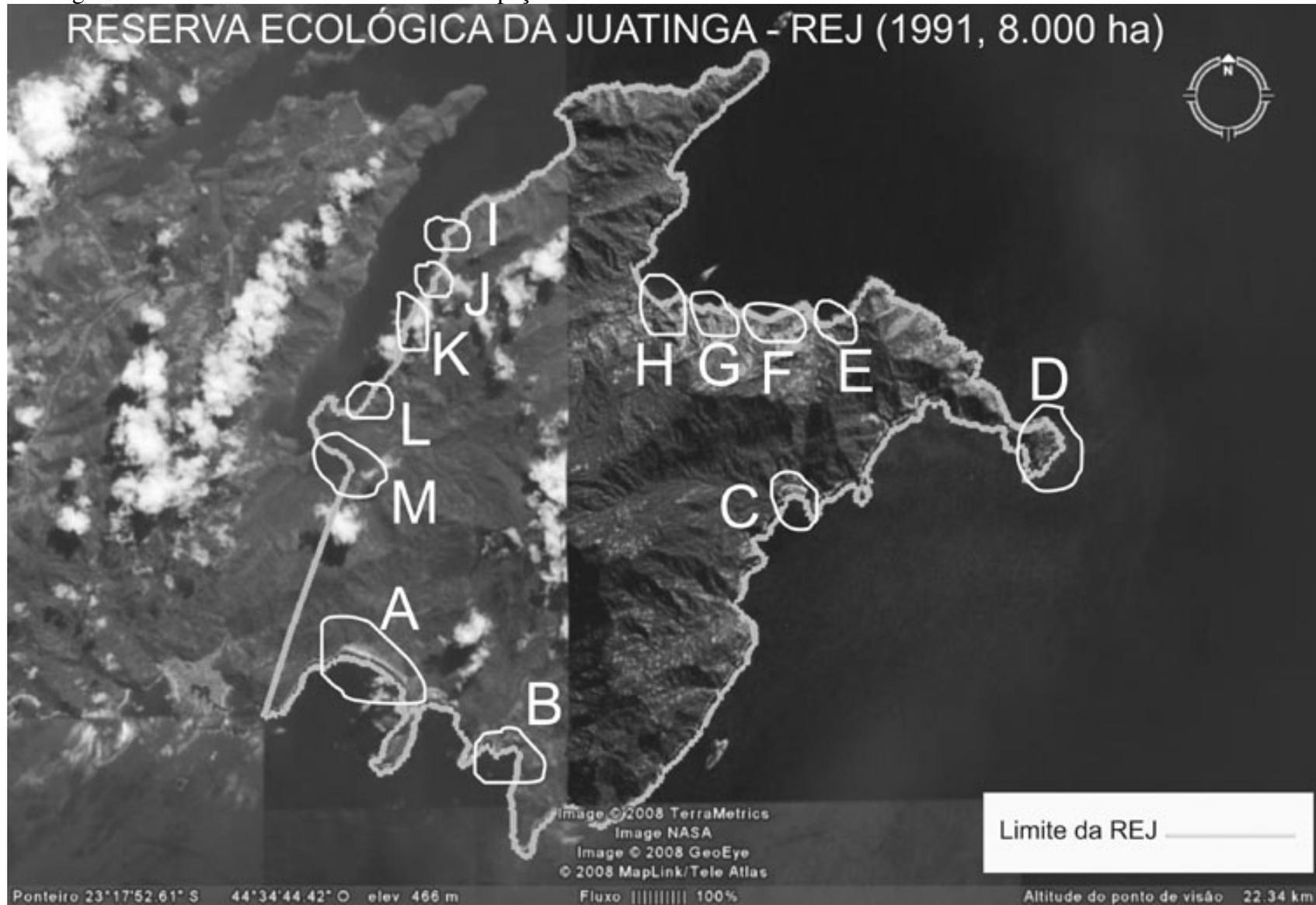
### HISTÓRICO

A REJ foi criada pela Lei RJ nº 1.859, de 01 de outubro de 1991 e regulamentada pelo Decreto RJ nº 17.981, de 30 de outubro de 1992. Ambas as normas indicam os limites da unidade, cujo objetivo é preservar o ecossistema local, composto por remanescentes florestais de Mata Atlântica, restingas, manguezais e costões rochosos. As normas, ainda, tornaram a área da REJ *non aedificandi*, preservadas as áreas tradicionalmente ocupadas pelas comunidades nativas de pescadores (caiçara). Localizada no extremo sul do Estado, a REJ é inteiramente inserida no município de Paraty, sobreposta à Área de Proteção Ambiental – APA de Cairuçu, unidade de conservação federal, de Uso Sustentável, sob a administração do IBAMA. O território da REJ está aproximado em 8.000 hectares, inserido no quadrante formado pelas coordenadas 23° 13' 36'' e 23° 22' 08'' Sul e 44° 30' 04'' e 44° 39' 24'' Oeste. A cobertura vegetal é formada por Floresta Atlântica com elevada biodiversidade, destacando-se: a mata higrófila nas encostas e vales; a mata de restinga; e os manguezais do fundo do Saco do Mamanguá, local de importância para a pesca tradicional. As vertentes apresentam afloramentos rochosos cobertos por flora característica, constituída principalmente por gramíneas, aráceas, bromeliáceas, orquídeas e cactáceas. A figura 2.18. apresenta os limites da unidade e os principais espaços de incerteza identificados.

---

<sup>135</sup> As informações relativas à REJ foram obtidas basicamente no *site* da Fundação Instituto Estadual de Florestas na INTERNET, no Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro e em Brandão & Barcellos (2009). Por outras informações agradeço à oceanógrafa Mariana Benchimol, atual administradora desta unidade. Vide “O nosso lugar virou parque”, de Diegues & Nogara (2005) A figura 2.18 resultou do cruzamento da base georeferenciada da EEG no *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

Figura 2.18: Limites da REJ evidenciando espaços de incerteza.



## ANÁLISE

A área representada pela letra “A” indica a Praia do Sono e sua respectiva comunidade.

A área “B” representa a comunidade da Ponta Negra.

A área “C” representa a Praia de Martim de Sá.

A área “D” representa a Ponta da Juatinga.

A área “E” representa a comunidade do Pouso da Cajaíba.

A área “F” representa a comunidade de Calhaus.

A área “G” representa a comunidade de Itaoca.

A área “H” representa a Praia Grande da Cajaíba.

A área “I” representa a Ponta da Romana.

A área “J” representa uma ocupação não tradicional, pós REJ e de alta renda, sem o permissivo competente, objeto de inúmeras autuações, inquéritos no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro - MPRJ e procedimentos na Procuradoria Geral do Estado – PGE, objetivando a demolição. O acesso a esta ocupação se dá por mar e via aérea (helicóptero).

A área “K” representa a comunidade do Cruzeiro.

A área “L” representa a comunidade do Baixio.

A área “M” representa uma ocupação indígena, recente e não reconhecida pela FUNAI.

O Quadro 2.12. resume os espaços de incerteza conforme a escala proposta na metodologia.

Quadro 2.12: Resumo dos espaços de incerteza na REJ

TIPOLOGIA	ESPAÇOS DE INCERTEZA NA REJ
I <b>TRADICIONAL</b>	<b><u>“A”</u>, <u>“B”</u>, <u>“C”</u>, <u>“D”</u>, <u>“E”</u>, <u>“F”</u>, <u>“G”</u>, <u>“H”</u>, <u>“I”</u>, <u>“K”</u>, <u>“L”</u>, <u>“M”</u>.</b> Obs. <i>intra</i> reserva: “A” = Praia do Sono = comunidade caiçara mista; “B” = Ponta Negra; “C” = Praia de Martim de Sá; “D” = Ponta da Juatinga; “E” = Pousou da Cajaíba; “F” = Comunidade de Calhau; “G” = comunidade de Itaoca; “H” = Praia Grande da Cajaíba; “I” = Ponta da Romana; “K” = Comunidade do Cruzeiro; “L” = Comunidade do Baixo; “M” = ocupação por indígenas.  Obs. <i>extra</i> reserva:
II <b>AGROPASTORIL</b>	Não observado.
III <b>URBANO</b>	Não observado.
IV <b>TURISMO</b>	<b><u>“A”</u>, <u>“B”</u>, <u>“C”</u>, <u>“D”</u>, <u>“E”</u>, <u>“F”</u>, <u>“G”</u>, <u>“H”</u>, <u>“I”</u>, <u>“K”</u>, <u>“L”</u>.</b> Obs. <i>intra</i> reserva: “A” = Praia do Sono = comunidade caiçara mista; “B” = Ponta Negra; “C” = Praia de Martim de Sá; “D” = Ponta da Juatinga; “E” = Pousou da Cajaíba; “F” = Comunidade de Calhau; “G” = comunidade de Itaoca; “H” = Praia Grande da Cajaíba; “I” = Ponta da Romana; “K” = Comunidade do Cruzeiro; “L” = Comunidade do Baixo;
V <b>DIVERSO</b>	<b>“J”.</b> Obs. <i>intra</i> reserva: “J” = ocupação de alta renda e desautorizada;

Todas as áreas representadas na figura 2.4.1. constituem-se ocupações caiçaras, com as exceções mencionadas, sendo que algumas comunidades contam com casas de veraneio pertencentes a pessoas não tradicionais e *extra* REJ. Segundo a atual administradora, Mariana Benchimol, em regra as comunidades não apóiam a REJ, justificando esta postura em virtude do histórico de autuações e despreparo das autoridades no trato com os tradicionais.

Entre as principais virtudes da unidade se destaca o bom estado de conservação das florestas. Entre os principais problemas é destaque a pressão do setor imobiliário. Estima-se em 85% o percentual de áreas públicas e 15% de áreas particulares.

O futuro da REJ é a re-categorização em pelo menos duas unidades: uma de Proteção Integral (Parque Estadual de Paraty) e uma outra de Uso Sustentável, na

categoria Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS da Juatinga), abraçando as comunidades caiçaras. Além da re-categorização a unidade poderá ser ampliada: na área continental a ampliação deve se aproximar dos limites da Área Estadual de Lazer de Paraty Mirim, excetuando-se o quilombo do Campinho e a Terra Indígena de Parati Mirim. A ampliação deve prever uma porção marinha. O território deverá saltar para algo em torno de 12.000 hectares.

A REJ não possui Plano de Manejo, providência que será tomada com a re-categorização. O Conselho encontrava-se inativo e vem sendo reestruturado. Existem dois projetos de pesquisa em andamento e dois concluídos (2008).

### **SÍNTESE TERRITORIAL**

A REJ (8.000 hectares) possui limites definidos em ambas as normas que a instituíram. Não possui declaração de Utilidade Pública para fins de desapropriação das áreas particulares eventualmente encontradas no território da unidade, até porque esta categoria de UC comporta áreas particulares e públicas. Não há informações precisas sobre a situação fundiária da reserva, embora estimativas apontem para 15% de terras privadas. A maior pressão sobre a reserva é tradicional, seguida pela atividade turística.

## ***Síntese crítica***

Uma síntese da situação territorial das catorze UCPI restou prejudicada, pois os percentuais de terras públicas ou privadas aqui apresentados, com as devidas ressalvas, provêm de uma visão empírica dos administradores de cada unidade (EEEG, REBAG, PED, PEPB e REJ), portanto sem respaldo científico. Outras informações decorrem da interpretação da norma legal (EEEP, RBA, RBPS, PEIG e PESC), considerando, ainda, a possibilidade de áreas devolutas. Não há uma estimativa minimamente razoável sobre o PETP, responsável por mais de um terço do total da área de UCPI, portanto não teve sua área computada na totalização. E os percentuais apresentados para o PESET têm por base uma área pública certa, não invalidando a existência de outras áreas públicas ou devolutas. O PEMA (espelho d'água) e a REBIG (apenas no papel) foram excluídas do cômputo, restringindo-se a síntese, desta forma, a onze UCPI.

Com base em tais estimativas, o percentual de áreas públicas (e devolutas) chega a pouco mais de 60% do total analisado, não necessariamente sob o domínio do Estado do Rio de Janeiro (REBAG, RBPS e PESC). As áreas privadas representam pouco menos que 40% do total analisado, podendo estar ocupadas em parte ou integralmente por proprietários ou posseiros, ou completamente desocupada e sem qualquer pressão.

O Quadro 2.13. resume estas informações.

Quadro 2.13: Quadro síntese das 12 UCPI.

UNIDADE	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA		ESPAÇOS DE INCERTEZA segundo a tipologia proposta					
	terras públicas	terras privadas	I tradicional	II Agro pastoril	III urbana	IV turística	V diversa	
<b>ESTAÇÃO ECOLÓGICA – 8.180 ha</b>								
<b>EEEP</b>	<b>1987</b> 4.920 ha	100% 4.920 ha		*				
<b>EEEG</b>	<b>2002</b> 3.260 ha		100% 3.260 ha		**			*
<b>RESERVA BIOLÓGICA – 9.331 ha</b>								
<b>REBAG</b>	<b>1974</b> 3.600, ha	80% 2.880 ha	20% 720 ha			**		
<b>RBA</b>	<b>1977</b> 2.131 ha	100% 2.131 ha			*	**		*
<b>RBPS</b>	<b>1981</b> 3.600 ha	100% 3.600 ha		**			**	
<b>P A R Q U E – 99.373 ha</b>								
<b>PED</b>	<b>1970</b> 25.000 ha	20% 5.000 ha	80% 20.000 ha		**	*		*
<b>PEIG</b>	<b>1971</b> 12.052 ha	100% 12.052 ha				***	***	*
<b>PEPB</b>	<b>1974</b> 12.500 ha	70% 8.750 ha	30% 3.750 ha	***	*	**	***	***
<b>PESET</b>	<b>1991</b> 2.260 ha	10% 226	90% 2.034	**	*	**	***	**
<b>PETP</b>	<b>2002</b> 46.600 ha	50% de terras particulares 50% de terras públicas		*	**	**	**	***
<b>PESC</b>	<b>2002</b> 961 ha	100% 961			*			*
<b>RESERVA ECOLÓGICA – 8.000 ha</b>								
<b>REJ</b>	<b>1991</b> 8.000 ha	85% 6.800 ha	15% 1.200 ha	***			***	*
<b>Total (*)</b>	<b>78.284 ha</b> <b>100%</b>	<b>47.320 ha</b> <b>60,4%</b>	<b>30.964 ha</b> <b>39,6%</b>					

(\*) excluída as estimativas do PETP

Escala de pressão<sup>136</sup>: \* = fraca / \*\* = média / \*\*\* = intensa

<sup>136</sup> Proposta com base nas informações apuradas e constantes das Quadros de resumo dos espaços de incerteza de cada unidade analisada. O grau fraco, médio ou intenso é atribuído livremente, não envolvendo valor ou cálculo.

No que tange aos espaços de incerteza, *intra* e *extra* UCPI, e considerando a tipologia proposta na metodologia, a maior pressão de uso dos recursos naturais e ocupação do espaço protegido se concentra nas atividades *urbana, turística e diversa*, seguida das atividades *agropastoril e tradicional*. Neste sentido é flagrante a divisão das atividades entre os ambientes urbano e rural, respectivamente, sendo aquela a que mais pressiona.

Um olhar superficial sobre o cenário territorial analisado permite assumir que três das doze UCPI (PEPB, PESET e PETP) são pressionadas por todas as atividades propostas na metodologia, em maior ou menor escala. Uma característica comum entre elas é a categoria parque e, juntas, representam mais da metade da área dos parques. É dizer que mais da metade da área destinada à categoria parque é intensamente pressionada.

A atividade tradicional representa uma pressão modesta. Nas unidades em que esta pressão é considerada com mais intensidade (RBPS, PEPB, PESET e REJ), uma característica comum é sua localização ao longo do litoral, sugerindo uma interface com a atividade tradicional da pesca (caiçara). No caso do PETP a pressão tradicional *intra* unidade não é considerada com grande relevância.

A pressão exercida pela atividade agropastoril é moderada, seja *intra* ou *extra* unidade. É mais intensa sobre as UCPI do interior do Estado (EEEP, EEG, RBA, PED, PETP e PESC), pressionando todas as categorias de manejo, com exceção da categoria Reserva Ecológica.

A pressão urbana, turística e diversa é percebida com mais intensidade sobre as mesmas unidades. Parte das 12 UCPI está inserida ou tangenciada por um contexto urbano ou de expansão urbana, seja na região metropolitana do Rio de Janeiro (REBAG, PEPB e PESET) ou no interior do estado (RBA, PED, PEIG e PETP). Já a pressão exercida pela atividade turística se apresenta, com mais intensidade, nas UCPI em que a visitação pública é parte dos objetivos da categoria, ocorrendo nas unidades localizadas, principalmente, em ambiente urbano e/ou litorâneo (PEPB, PESET, PEIG e REJ), independentemente de Plano de Manejo. E mesmo nas unidades em que a visitação pública não faz parte dos objetivos da unidade, como no caso da RBPS, esta pressão é relevante.

O próximo capítulo adentra no PESET, como estudo de caso, enfatizando aspectos que neste capítulo foram abordados no conjunto das demais unidades.

## **CAPÍTULO 3: PARQUE ESTADUAL DA SERRA DA TIRIRICA - PESET: ESTUDO DE CASO**

### ***Contextualização***

Este capítulo aborda o Parque Estadual da Serra da Tiririca – PESET como estudo de caso, destacando os acontecimentos mais marcantes<sup>137</sup>. Desde sua criação em 1991 até a decretação de limites de estudo em 1993 o PESET não possuía território delimitado. Entre 1993 e 2007 subsistiu com limites de estudo, estabelecidos pelo Decreto 18.598/93. Em 2007 foi promulgada por lei sua delimitação definitiva e, em 2008, foi ampliado com a inclusão do entorno da Laguna de Itaipu: englobando dunas, restinga e sambaquis.

A ausência de limites territoriais definitivos gerou muitas controvérsias operacionais ao longo de dezesseis anos. O órgão gestor da unidade atuava sobre os limites de estudo como se fossem definitivos, gerando conflitos de uso e ocupação com proprietários de terras privadas e com os municípios abrangidos pelo parque. Estes conflitos deflagraram uma grande quantidade de processos administrativos no âmbito do então IEF/RJ (hoje INEA). E no judiciário das comarcas de Niterói e Maricá.

O PESET está inserido no contexto urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e sua institucionalização encontra-se pendente, pois, mesmo com limites definitivos a partir de setembro de 2007, o território da unidade necessita ser consolidado. Como exposto, o PESET é a única UCPI estadual criada por reivindicação da sociedade civil para proteção de remanescentes de Mata Atlântica (e biodiversidade associada) em face da pressão exercida pelo setor imobiliário. Recapitulando, o ato normativo que criou a unidade não especificou limites territoriais, mas estabeleceu os mecanismos para sua definição, através de uma comissão pró-parque (art. 2º da Lei RJ 1.901/91). Esta comissão tinha por objetivo acompanhar os procedimentos de delimitação definitiva, garantindo-se ampla participação da sociedade. O que parece ter sido um mecanismo democrático, em realidade, tornou-se um componente burocrático na consolidação do PESET. Vejamos. A primeira comissão, convocada em 1993, logo

---

<sup>137</sup> Este pesquisador participa do PESET desde sua instituição, sendo parte ativa em vários dos acontecimentos narrados neste capítulo. Devo especial agradecimento a Adriano Lopes de Mello, engenheiro florestal e mestre em Ciências Ambientais e Florestais, administrador do PESET entre 2007 e a conclusão deste trabalho, com quem convivi na minha passagem pelo IEF, e com quem debatia constantemente pontos desta tese. Sua gestão comprometida, dedicação e pro atividade imprimiu no PESET um novo tempo.

após a edição do Decreto RJ 18.598/93, funcionou por aproximadamente um ano<sup>138</sup>, depois foi se esvaziando até cair no completo ostracismo. Em 1999 uma nova comissão pró-parque foi convocada. A escolha dos seus integrantes foi disputada, e o resultado controvertido, tendo em vista a forma pouco transparente e democrática que acabou por privilegiar uns e alijar outros setores desejosos de participar no processo de delimitação da unidade.

Em 2002 os trabalhos da comissão pró-parque de 1999 foram concluídos e aprovados pelo órgão gestor. A proposta de limites definitivos foi então encaminhada para as instâncias superiores para aprovação, permanecendo apenas uma proposta no papel, como veremos.

O histórico da criação do PESET é um histórico de luta, que chega à via judicial na primeira Ação Civil Pública Ambiental – ACPA ajuizada em 2001 por uma ONG local, objetivando retirar do papel uma Unidade de Conservação.

Em 2006, por iniciativa do Deputado Adroaldo Peixoto, os limites definitivos para o PESET foram propostos via Projeto de Lei, utilizando-se da mesma proposta de limites definitivos oriundos da comissão pró-parque de 1999. Em 2007, com a aprovação de projeto de lei na ALERJ, e sanção sem vetos pelo governador do Estado, o PESET finalmente ganha seus limites definitivos, inaugurando um novo tempo. Agora será possível regularizar a situação fundiária e consolidar o território da unidade, tarefa complexa, demorada e custosa.

Transcorridos dezesseis anos entre a criação (1991) e sua delimitação definitiva (2007), o PESET é parte de uma história do tempo presente na região que se insere. Este histórico é aqui apresentado, principalmente, sob a narrativa da mencionada ACPA. Além de informações históricas são analisadas a situação de três loteamentos localizados na parte central do parque, parcialmente abrangidos pela unidade, conforme os limites definitivos. Esta análise pretende demonstrar a relação entre a quantidade de lotes de terrenos e os valores (venal e de mercado) estimados para indenização, no advento dos procedimentos desapropriatórios, destacando as dificuldades operacionais, processuais e logísticas de tantos procedimentos (administrativos ou judiciais).

Em ato contínuo são analisadas outras áreas *intra* e *extra* PESET. Para tal proponho uma divisão do parque em quatro porções: “I - Sul”, “II - Central”, “III - Norte” e “IV - Laguna, Dunas & Andorinhas”. Nestas porções destaco aqueles espaços

---

<sup>138</sup> Este pesquisador integrou esta comissão como representante da federação das associações de moradores de Maricá.

considerados de incerteza (conforme a abordagem sobre o PESET no contexto do capítulo precedente), identificando eventual processo de desterritorialização subjetiva, como vem sendo defendido neste trabalho. Com este cenário em foco analiso algumas situações e alternativas para harmonizar a questão territorial na perspectiva do Pacto da Conservação, como proposto.

### **3.1. PESET: histórico comentado**

O Parque Estadual da Serra da Tiririca - PESET abrange parte da Serra da Tiririca, contraforte da Serra do Mar, constitucionalmente protegida pelo artigo 225, § 4º. A serra é um complexo cristalino, coberto de vegetação típica de Mata Atlântica, com alguns bolsões de floresta primitiva. A altitude média da serra atinge 250 metros, alinhada no sentido sudoeste-nordeste, chegando a 412 metros na pedra do Elefante (Alto Mourão), de encontro ao oceano Atlântico, juntamente com o Morro das Andorinhas. A cumeeira da serra divide os municípios de Niterói e Maricá. Em grande parte da serra é Área de Preservação Permanente – APP, pelo só efeito do Novo Código Florestal (art. 2º), considerando-se alguns aspectos geográficos, como inclinação do terreno, topo de morro e curso hídrico. A fauna e a flora do PESET são estudadas e diversos pesquisadores vêm conduzindo não só trabalhos sobre a biodiversidade, mas de outras áreas do conhecimento.

No final da década de 1980 uma área recoberta de Mata Atlântica na Serra da Tiririca foi alvo de um empreendimento imobiliário. Esta área, denominada Córrego dos Colibris e localizada na vertente niteroiense, teve parte da vegetação suprimida para instalação de um projeto imobiliário. A legalidade do empreendimento foi questionada pelo Ministério Público, na primeira Ação Civil Pública de natureza ambiental ajuizada na Comarca de Niterói, em face do Município de Niterói e do empreendedor. O MP saiu vitorioso e os réus apelaram<sup>139</sup>. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJRJ negou provimento ao recurso, obstando a iniciativa do empreendimento. O Município de Niterói e os empreendedores recuaram, para, anos mais tarde, intentar novo empreendimento imobiliário. Esta disputa acelerou a criação do PESET.

Em vista do risco que um empreendimento imobiliário representava para os atributos ecológicos da Serra da Tiririca, o biólogo Jorge Antonio Lourenço Pontes em meados da década dos anos 1980 já defendia a criação de uma Unidade de Conservação

---

<sup>139</sup> Apelação Cível 3.039/95, Quarta Câmara Cível do TJRJ.

abrangendo a Serra da Tiririca, como forma de proteger espécies raras ou em via de extinção, ameaçadas por projetos imobiliários (1987). Na esteira a sociedade civil organizada se mobilizou em prol da instituição de uma UC na categoria de um Parque Estadual, através da Frente em Defesa da Serra da Tiririca, integrada por ambientalistas como Alba Simon, Axel Grael, Cássio Garcez, Cláudio Martins, Gerhard Sardo, Jorge Antonio Lourenço Pontes, José Chacon, Laura França, Omar Serrano, Paulo Bidegain, entre tantos outros.

A idéia de criação de um parque foi abraçada pelo deputado estadual Carlos Minc, que submeteu o projeto de lei (PL n° 34/91) na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro - ALERJ, aprovado pelo plenário e sancionada sem vetos pelo governador do Estado do Rio de Janeiro, fazendo nascer o Parque Estadual da Serra da Tiririca através da Lei RJ n° 1.901, em 29 de novembro de 1991.

Em 1992, no reboque da consciência ecológica eclipsada pela Conferência das Nações Unidas, conhecida como Eco92 (*United Nations Conference on Environment and Development – UNCED*), a Serra da Tiririca foi inserida na Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, conforme proposta do Governo Federal Brasileiro, homologada pela UNESCO em 10 de outubro. Além deste fato a área da Serra da Tiririca já havia sido declarada Área de Preservação Permanente – APP, pelo artigo 323, Inciso I, da Lei Orgânica de Niterói, com base no artigo 3° do CODFLOR. E declarada de Proteção Ambiental pelo artigo 339 da Lei Orgânica de Maricá.

Dezessete meses depois da instituição do PESET, o Decreto RJ n° 18.598, de 19 de abril de 1993, dispôs, entre outras providências, sobre os limites da área de estudo para a demarcação do perímetro definitivo do PESET. Em 1995, no entanto, considerando a omissão do Estado do Rio de Janeiro na efetiva implantação do PESET, conforme determinava o decreto em tela, ONG de Niterói e Maricá representaram junto à Curadoria de Defesa do Meio Ambiente e do Consumidor de Niterói – RJ, tendo sido instaurado o Inquérito Civil Público – ICP 24/1995. Cinco anos mais tarde, por motivação semelhante, foi instaurado novo ICP, de número 36/2000, desta vez no 4° Centro Regional Administrativo Institucional do Ministério Público do Rio de Janeiro.

Debalde os ICP, que não chegaram a resultados concretos, e passados quase dez anos da criação do PESET por lei, a unidade não possuía limites definitivos, plano de manejo, ou seja, seus objetivos de conservação não foram enfrentados. Diante desta desídia na implantação e na fiscalização da área de estudo do PESET, em 2001 a ONG *Núcleo de Estudos Ambientais – NEA Protetores da Floresta* decide ingressar com uma

Ação Civil Pública Ambiental – ACPA<sup>140</sup>, em face da Fundação Instituto Estadual de Florestas - IEF, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMADS e do Estado do Rio de Janeiro<sup>141</sup>. Esta ACPA foi a primeira ação do gênero demandando a implantação de uma unidade de conservação no Estado do Rio de Janeiro. O pedido formulado, com antecipação da tutela (liminar), se consubstanciou numa obrigação de fazer, consistente em:

- ✓ implantar o Parque Estadual da Serra da Tiririca, conforme determinado pelo § 1º do Artigo 1º da Lei nº 1.901/91, custeando a demarcação dos limites definitivos com base no Decreto Estadual nº 18.598/93 que determina a área de estudos;
- ✓ fiscalizar e administrar a área de estudo;
- ✓ definir local para a sede e subsede;
- ✓ elaborar o plano de manejo;
- ✓ convocar o Conselho Consultivo;
- ✓ tudo sob pena de pagamento de multa DIÁRIA não inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais).

A ação foi distribuída na capital<sup>142</sup> e direcionada para a Segunda Vara de Fazenda Pública, sob o número 2001.001.059390-2. A antecipação da tutela foi deferida e o processo partiu para o seu trâmite ordinário. Devidamente citados os réus, surgiu o primeiro impasse na forma de uma Exceção de Incompetência. O Estado do Rio de Janeiro alegou que as Ações Cíveis Públicas, nos termos do art. 2º da Lei 7.347/85, deveriam tramitar no foro do local onde ocorrer o dano. No caso da ACPA em comento, alegava o Estado que a Comarca competente para tratar da ACPA seria a de Niterói, com base na alegação de que a maior parte do PESET se localizava nos limites deste município.

Em 2002 o juízo da Segunda Vara de Fazenda da Capital julgou procedente a Exceção de Incompetência e a ACPA foi remetida para o foro de Niterói, distribuída para a Sexta Vara Cível desta Comarca<sup>143</sup>. Cumpre informar que o Autor da ACPA, embora discordando do declínio de competência da Segunda Vara de Fazenda da Capital, preferiu não recorrer, haja vista o risco de se perder ainda mais tempo em firulas processuais. No tocante aos argumentos do Autor da Ação (excipiente), dois foram os aspectos da discordância: a ACPA em comento não discutia dano, mas omissão. Assim, se a omissão argumentada fosse considerada um dano, ou a omissão

---

<sup>140</sup> Este pesquisador foi o advogado patrono desta ação.

<sup>141</sup> Sobre esta iniciativa examinar o artigo intitulado “Implantação de unidade de conservação postulada em juízo via ação civil pública: o caso da Parque Estadual da Serra da Tiririca, RJ”, publicado em 2002 nos anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação.

<sup>142</sup> O Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro – CODJERJ determina que as ações em que o Estado do Rio de Janeiro é parte devem tramitar na capital.

<sup>143</sup> Sob o número 2002.002.003411-0.

propriamente dita causasse dano, neste caso, assistiria razão aos Réus nos seus argumentos. Mas no tocante à Comarca de Niterói a escolha foi aleatória, vez que o PESET se estendia por dois municípios. Existindo apenas limites de estudo e sem dimensionamento capaz de atribuir a proporção cabida a ambos os municípios, tal argumento tornava-se inconsistente. Neste sentido quaisquer das Comarcas (Niterói ou Maricá) poderiam ter sido consideradas. O Autor da ACPA aceitou a decisão e enfrentou a ação na Comarca de Niterói.

No mesmo ano de 2002 a comissão pró-parque (art. 2º da Lei RJ 1.901/91), convocada em 1999, concluiu a proposta de delimitação definitiva da unidade, produzindo o documento *Proposta de Delimitação Definitiva do Parque Estadual da Serra da Tiririca*, encaminhado pelo IEF/RJ à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, através do Processo Administrativo nº E – 07/300.615/2002. Os limites definitivos propostos no mencionado documento suprimiam áreas já urbanizadas (desde a década de 1940), embora não estivessem integralmente consolidadas, razão pela qual, por estarem cobertas de vegetação nativa, tais áreas – mesmo integrando loteamentos - foram inicialmente inseridas nos limites de estudo previsto pelo Decreto RJ nº 18.598/93. Por outro lado, a proposta anexava o Morro das Andorinhas (Niterói), cujo topo é composto por um fragmento de Mata Atlântica de grande importância para a região, além dos atributos paisagísticos previstos para a categoria Parque. O Morro das Andorinhas abriga uma comunidade tradicional de pescadores.

Com a proposta de limites definitivos encaminhada à instância competente (SEMADS), o Réu IEF/RJ, ainda que tardiamente, cumprira sua parte na primeira fase de implantação definitiva do PESET, conforme atribuição legal determinada pela Lei RJ nº 1.901/91 e o Decreto RJ nº 18.598, descaracterizando sua condição de Réu na ACPA, embora tenha figurado como tal até a sentença.

Durante todo o tramite da ACPA os Réus defenderam a tese de que o PESET, uma vez que a proposta de delimitação definitiva alterava a área de estudos (com supressão e inclusão de áreas), necessitava de uma lei para ser definitivamente delimitado, em respeito ao § 7º do artigo 22 do SNUC<sup>144</sup> e inciso III, § 1º do artigo 225 da CF 88<sup>145</sup>. Consideravam os Réus, ainda, que a intervenção do Poder Judiciário se

---

<sup>144</sup> “A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica”.

<sup>145</sup> “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”.

configurava uma afronta ao poder discricionário do Poder Executivo. Por sua vez o Autor da ACPA sustentava que o PESET poderia ser delimitado definitivamente por ato do governo estadual, conforme determinação do Decreto RJ nº 18.598/93 (área de estudo) e que esta área (de estudo), quando muito, apenas limitou administrativamente a propriedade privada, na medida em que expressamente condicionou que:

“A construção de benfeitorias e a ocupação para quaisquer fins da área delimitada nos incisos I e II do art. 1º deste decreto dependerão de autorização da Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA, ouvidas as Prefeituras de Niterói e Maricá” (art. 3º, Decreto RJ 18.598/93).

A interpretação que se faz é de que esta norma não proibia a construção de benfeitorias ou ocupação dos terrenos. Existia, sim, uma imposição legal que vinculava o uso e a ocupação a autorização da CECA. Entretanto, tal autorização era indeferida. Neste sentido, somente com uma declaração que indeferisse o uso e ocupação integral da propriedade privada é que se caracterizava o apossamento administrativo, momento em que a propriedade privada restava esvaziada de sua capacidade econômica. Sem a declaração de utilidade pública ou interesse social para fins de desapropriação referente a área de estudo, somente uma negativa expressa da autoridade competente fazia nascer o direito de ingressar com uma Ação de Desapropriação Indireta. Ainda, os réus na ACPA sustentaram ao longo da pendenga que fiscalizavam a área de estudo como se definitiva fosse, tendo sido lavrados inúmeros autos de constatação e aplicadas multas por violação das normas ambientais e específicas da UC.

Na Audiência de Instrução e Julgamento – AIJ da ACPA, realizada em 2005, o Ministério Público – MP (atuando como *custos legis*) proporcionou uma guinada na ação. Sob a alegação de que o mercado imobiliário encontrava-se bastante aquecido (e encontra-se até hoje), tanto no lado de Maricá quanto de Niterói, notadamente nas áreas de entorno da Serra da Tiririca, as atividades especulativas do setor imobiliário necessitavam de um freio. Isto decorria do fato que legítimos adquirentes de lotes de terrenos localizados na área de estudo do PESET eram constantemente flagrados suprimindo a vegetação típica de Mata Atlântica para uso e ocupação dos lotes adquiridos. Uma vez autuados e multados os novos proprietários iniciavam uma verdadeira *via crucis* nos órgãos ambientais, interpondo recursos administrativos contra multa, além de pedido de licenciamento para construção na forma da lei. A CECA, por sua vez, raramente consultada, não poderia autorizar ocupação nos limites de estudo do parque sem o devido estudo, arriscando a comprometer a importância ecológica do

futuro limite definitivo do parque. Por outro lado, Niterói licenciava construções em lotes de terrenos nos limites jurisdicionais do município e na área de estudo do PESET, alegando que tal área de estudo, por não ser definitiva, não poderia violar direitos de propriedade, especialmente quando os interessados pagavam Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e cumpriam os procedimentos legais para empreender construções. Tal fato gerou uma série de questionamentos administrativos e conflitos de interesse entre diversos atores dos setores governamentais e produtivos. Estes acreditavam que uma vez pagando os devidos impostos se encontravam no direito inalienável de usar e ocupar suas propriedades, qualquer que fosse a localização. Considerando a polêmica envolvendo a efetividade dos limites de estudo do PESET, o Ministério Público - MP requereu ao juízo nesta AIJ que fossem vedadas quaisquer transações imobiliárias com terrenos localizados na área de estudo prevista pelo Decreto RJ nº 18.598/93 e que fossem vedadas quaisquer instalações de serviços de água, luz e telefone em residências construídas nos referidos limites. O requerimento do MP foi prontamente deferido pelo juízo da Sexta Vara Cível de Niterói, que determinou fossem oficiados sobre a vedação os cartórios de Registro de Imóveis das circunscrições competentes de ambos os municípios, além das concessionárias dos serviços públicos mencionados. Esta decisão gerou ainda mais polêmica envolvendo o PESET: de um lado o mercado imobiliário congelou para centenas e centenas de lotes de terrenos inseridos na área de estudo em ambos os municípios (Niterói e Maricá). Estes lotes de terreno, postos fora do comércio, transformaram-se em espaços de incerteza. Na prática, as conseqüências sócio-econômicas imediatas foram: (i) diminuição da oferta de lotes de terreno no mercado, impactando o trabalho de corretores de imóveis; (ii) frustração de transações imobiliárias previamente avençadas, como compra e venda, financiamento para construção da casa própria e hipoteca, por exemplo; (iii) desestabilização de processos judiciais envolvendo imóveis, como inventário, por vezes em fase de partilha e adjudicação, além de ações de usucapião, entre outras. Para o IEF/RJ cresceu a demanda de trabalho, pois proprietários e outros interessados passaram a requerer certidões ou declarações sobre a não incidência de seus imóveis sobre a área de estudo do parque, geralmente para comprovar junto às concessionárias de serviço público (luz, água e telefone), para atendimento de um serviço previamente solicitado. Cada demanda deflagrava um processo administrativo, que, entre outras providências, geralmente dependia de uma inspeção de campo (empenhando veículo e combustível, técnicos e equipamentos), além da elaboração de relatório de campo

circunstanciado, entre outras formalidades. Para os proprietários, posseiros e outros interessados restava uma sensação de impotência, ante a demora de todos os procedimentos formais. Esta sensação de impotência subsidia a proposta de uma desterritorialização subjetiva.

A ACPA seguiu seu curso. A vedação de transações imobiliárias e instalação de serviços públicos na área de estudo do PESET, estratégia do MPRJ, cumpriu seu objetivo. As autoridades estaduais foram pressionadas para solucionar o problema da ausência de limites do PESET. Agora, com o setor imobiliário pressionando para definir os limites de uma vez por todas.

Em 2005 foi prolatada a sentença, condenando os réus, conforme extrato transcrito:

“Isto posto, tudo examinado e sopesado, e a luz das provas instadas aos autos, JULGO PROCEDENTE A AÇÃO CIVIL PÚBLICA intentada pelo NÚCLEO DE ESTUDOS AMBIENTAIS - NEA PROTETORES DA FLORESTA em face da FUNDAÇÃO INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS - IEF/RJ, da SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL -SEMADS e do GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, para determinar que estes procedam a demarcação do perímetro definitivo do Parque Estadual da Serra da Tiririca, criado pela Lei Estadual nº 1.901/91, e, no prazo de 3 (três) meses, remeterem o respectivo memorial descritivo dos limites do aludido Parque à Comissão de Defesa do Meio Ambiente da Assembléia Legislativa deste Estado (§ 2º.), sob pena de desobediência à ordem Judicial, determinando, desde já, caso silentes os Réus, a expedição de competente Ofício encaminhando cópias dos autos à ilustre Procuradoria Geral da Justiça para as providências cabíveis”.

Não obstante, o autor da ACPA considerou a sentença *extra petita*<sup>146</sup> e apelou para o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, argumentando, em síntese, que o pedido era uma obrigação de fazer consistente em implantar o PESET, sendo que a delimitação definitiva era apenas uma das fases desta implantação. Como foi informado, uma vez apresentada a proposta de limites definitivos em 2002, a materialização do PESET, ou pelo menos sua delimitação definitiva, poderia ter sido resolvida por ato do governador do Estado, conforme o artigo 2º do Decreto RJ nº 18.598/93<sup>147</sup>.

No ano de 2006 a apelação foi provida por unanimidade, reformando a sentença para dar procedência ao pedido autoral, conforme ementa do acórdão<sup>148</sup> abaixo transcrito:

---

<sup>146</sup> Julgamento que concede ao Autor aquilo que não foi pedido.

<sup>147</sup> Art. 2º - Caberá à Comissão Pró-Parque Estadual da Serra da Tiririca, instituída pelo art. 2º da Lei 1.901/91, de 29.11.91, determinar o perímetro definitivo do parque a ser aprovado por ato do Governador do Estado.

<sup>148</sup> 2006.001.03676. Décima Primeira Câmara Cível do TJRJ”.

Ementa: "Apelação Cível. Ação Civil Pública Ambiental visando garantir o respeito e o cumprimento dos comandos da Lei 1.901/91, § 1º do Artigo 1º e do Decreto Estadual 18.598/93, não atacando direito discricionário e/ou político do Poder Executivo Estadual. Comprovada a omissão, por parte dos órgãos competentes, cabe ao Poder Judiciário a prestação jurisdicional para garantir o cumprimento das referidas normas, em face da provocação do autor através da presente Ação Civil Pública, manejada na forma da lei pertinente. Os pedidos constantes da inicial podem e devem ser apreciados e providos pelo Poder Judiciário sem qualquer afronta aos limites de sua competência e/ou interferência no poder discricionário administrativo/político do Executivo Estadual. Embora a sentença guerreada tenha julgado procedente a presente Ação, o pedido constante da exordial vai além da condenação dos réus à "demarcação" física do Parque Estadual da Serra da Tiririca. O PEST está inserido na preservação ambiental, não podendo as normas constitucionais e legais, que o criaram, ficarem, há 14 anos, apenas, no papel. Está evidente a omissão do Poder Público Estadual a justificar o interesse e os pedidos constantes da presente Ação Civil Pública, cuja apreciação pelo Poder Judiciário está totalmente amparada e dentro da sua competência jurisdicional. Provimento do apelo".

Inconformados, os réus interpuseram Recurso Especial para o Superior Tribunal de Justiça - STJ<sup>149</sup> e Recurso Extraordinário para o Supremo Tribunal Federal - STF<sup>150</sup>. Neste, a alegação do recurso fundou-se no suposto desrespeito ao inciso III, parágrafo 1º do artigo 225 da CF 88 e, naquele, a alegação do recurso fundou-se no suposto desrespeito ao § 7º do artigo 22 da Lei nº 9.985/00 (SNUC). Os recursos não foram admitidos pela Terceira Vice-Presidência do TJRJ, em março de 2007. Mesmo sem o trânsito em julgado, o acórdão do TJRJ teve eficácia, posto que os recursos especial e extraordinário são normalmente recebidos apenas no efeito devolutivo. Assim entendido, o Estado do Rio de Janeiro estava condenado na implantação do PESET por ato do governador.

Ainda no ano de 2006, o então deputado estadual Adroaldo Peixoto encaminhou à ALERJ o Projeto de Lei – PL nº 3.238/2006<sup>151</sup>, objetivando a delimitação do PESET com base na proposta de limites definitivos emanada da comissão pró-parque (2002), documento este encaminhado à SEMADS para as providências junto à Casa Civil. A iniciativa do parlamentar antecipou uma providência do Poder Executivo, corroborando para a tese do governo de que era necessário delimitar o PESET por lei. A alegação principal era de que a Lei RJ nº 1.901/91 e o Decreto nº 18.598/93, normas estas elaboradas e aprovadas pelas instâncias governamentais competentes, encontravam-se dissonantes com a CF 88 (que já vigia à época da Lei Estadual nº 1.901/91) e a Lei do SNUC (que entrou em vigência posteriormente à Lei de criação do PESET). Lembrando que o SNUC, no que tange à necessidade de lei para reduzir área de UC, apenas

---

<sup>149</sup> 2006.135.17374

<sup>150</sup> 2006.134.09554

<sup>151</sup> Ementa: Dispõe sobre o perímetro definitivo do Parque Estadual da Serra da Tiririca, criado pela Lei Estadual nº 1.901/91, localizado entre os municípios de Niterói e Maricá.

referendou o que a CF 88 já previa. Em qualquer caso, não havia garantias de que o Poder Legislativo se mobilizaria para aprovar uma lei delimitando o parque. Também não havia garantias de que eventuais emendas pudessem macular a delimitação definitiva proposta por documento oficial do órgão técnico competente (limites estes recepcionados no PL do Dep. Adroaldo Peixoto). Várias emendas foram propostas, algumas alterando os limites para excluir áreas ocupadas ao longo da vigência dos limites de estudo e outras para excluir áreas desocupadas em áreas altamente valorizadas.

O autor da ACPA sustentou por toda a ação que o PESET deveria ter seus limites definitivos via decreto do chefe do executivo estadual, em cumprimento à Lei RJ nº 1.901/91 (que cria o PESET) e o Decreto Estadual nº 18.598/93 (que estabelece uma área de estudos para delimitação definitiva). Justificava que os limites definitivos propostos para o PESET foram procedidos por técnicos habilitados, e contaram com o acompanhamento de uma comissão pró-parque, com existência e atribuição prevista em lei. A delimitação definitiva do parque, através de PL tramitando no parlamento estadual, como desejavam os réus e como já ocorria por iniciativa do Deputado Adroaldo Peixoto, não impediria que esta ou aquela área fosse suprimida da proposta, por conta de emenda deste ou daquele parlamentar. Neste caso, as emendas votadas seriam absolutamente legítimas e, no resultado, os limites definitivos do PESET poderiam comprometer sua efetividade enquanto unidade de conservação<sup>152</sup>. E mais, se os parlamentares não votassem o PL, o PESET permaneceria sem limites definitivos, o que seria uma incoerência jurídico-administrativa.

A Lei nº 1.901/91 e o Decreto nº 18.598/93 determinaram expressamente o caminho a ser percorrido para a delimitação definitiva do PESET, ou seja, são normas específicas, pois, já naquela época, optou-se por uma via participativa e democrática na gestão da coisa pública, através de projeto de lei do Deputado Carlos Minc, aprovado pelo plenário da ALERJ e sancionada pelo Governador Leonel Brizola. A previsão de uma comissão pró-parque para acompanhar o órgão gestor da UC na sua delimitação definitiva foi um esforço para integrar atores *intra* e *extra* UC na discussão de seus limites. Embora louvável o esforço do nobre parlamentar, infelizmente, o Poder

---

<sup>152</sup> Rodrigues citando Barroso ressalta que a efetividade suscitada não é considerada quanto a eficácia jurídica (possibilidade de aplicação da norma), mas como eficácia social, ou seja, no sentido da real aplicação da norma (2005, p. 19).

Executivo não conseguiu fazer valer esta iniciativa e o PESET se configurava uma UC apenas no papel<sup>153</sup>.

Necessário enfatizar que nos dez anos percorridos até a apresentação da proposta de delimitação definitiva do PESET, muitas áreas foram usadas e ocupadas ao arrepio da lei. Ou seja, mesmo com uma proposta emanada na forma da Lei o Estado não foi diligente no cumprimento de suas próprias normas, omitindo-se em aprovar os limites definitivos do PESET, que resistiu por quase dezesseis anos sem um território. Sem limites definitivos não havia no que cogitar a desafetação de áreas (desafetação ocorre apenas com áreas públicas), pois, a área de estudo não podia ser considerada definitiva e em sua maior parte não era área pública. Desta forma não se vislumbra uma redução ou ampliação dos limites do PESET nos termos das normas que os réus alegavam violação. Os réus na ACPA consideraram os limites de estudo como definitivo, haja vista que a fiscalização atuava nesta área como se definitiva fosse. Especulando, se a área de estudo tivesse o *status* de definitiva, a ACPA intentada estaria destituída de motivação, pois, qual seriam as razões para postular limites definitivos para o PESET quando a área de estudo já gozava deste *status*. Assim considerando, seria razoável a necessidade de lei para qualquer alteração em tais limites de estudo. Contudo, a área de estudo não era definitiva, pois a norma determinava que a área de estudo serviria de base para uma área definitiva. Assim cogitando, seria plausível entender que no resultado definitivo a área final do PESET poderia ser igual à de estudo, menor ou mesmo maior. Ainda nesta linha de pensamento, caberia aos réus na ACPA sustentar suas alegações justificando o porquê, que ao longo de tantos anos da criação do PESET não foram contidas as dezenas e dezenas de invasões aos seus limites de estudo (considerados definitivos). Ou mesmo, por que não foi procedida a delimitação definitiva do PESET, seja por decreto ou por lei, como desejavam os réus, tão logo o IEF.RJ apresentou a Proposta de Limites Definitivos em 2002? Ou seja, de uma forma ou outra o Estado do Rio de Janeiro foi omissivo. Não cumpriu a lei que determinava limites definitivos e tampouco impediu que a área de estudo fosse irregularmente ocupada, mesmo com todos os esforços da fiscalização.

Em 3 setembro de 2007 a Lei RJ nº 5.079 delimitou definitivamente o PESET. O PL do Deputado Adroaldo Peixoto recebeu várias emendas, e algumas foram aprovadas.

---

<sup>153</sup> Termo cunhado por Machlis y Tichnell, conforme DOUGERANI, Marc. J. Conflictos sócio-ambientales en Unidades de Conservación de América Latina. In: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. I p. 52.

As principais emendas aprovadas suprimiram áreas da proposta de limites definitivos, áreas estas localizadas no Loteamento Jardim Fazendinha (Niterói), no Condomínio Village Itacoatiara (Niterói) e na Rua da Amizade (Niterói). Algumas áreas excluídas dos limites definitivos encontravam-se antropizadas (ou em vias de antropização), o que não representou perda de biodiversidade para o PESET. Outras áreas, no entanto, estavam desocupadas e localizadas em áreas de alta valorização, mas tecnicamente em Área de Preservação Permanente, portanto *non aedificandi*, independentemente da sua exclusão dos limites da unidade. Entretanto, esta dinâmica criou um estranho precedente, ao se admitir que um projeto de lei tratando de limites de uma UC (devidamente balizado por estudos técnicos realizados pelo órgão competente) pudesse ser emendado no parlamento por motivações políticas. Neste caso as áreas excluídas dos limites definitivos não atenderam a qualquer motivação técnica, haja vista que o parlamento não possui o aparato técnico com este propósito. Ou seja, não havia justificativa técnica. Uma outra emenda garantiu às populações tradicionais as garantias representadas pelas Leis RJ nº 2.393/95 e nº 3.192/99, que cuidam da permanência de populações nativas no interior de parques<sup>154</sup>. Esta emenda não foi objeto de oposição.

Com a delimitação definitiva evidencia-se um espaço híbrido: uma área inserida por dezesseis anos nos limites de uma UCPI (limites de estudo), ocupada parcialmente à revelia da lei e, a partir da lei, deixou de ser parque. A figura 3.1. apresenta a situação antes e depois, sendo a linha mais clara os limites de estudo e a linha escura os limites definitivos, incluindo a área anexada.

---

<sup>154</sup> Sobre a Lei RJ 2.393/95 ver o artigo deste autor: “Populações residentes em unidades de conservação de proteção integral: a competência da lei (RJ) 2.393/95 para além do sistema nacional de unidades de conservação – SNUC”. In: Anais do 12º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2008, pp. 705 a 722.

Figura 3.1: Área do PESET: cruzamento das áreas de estudo (1993), definitiva (2007) e área ampliada (2008).



Fonte: *shapes* obtidos junto ao antigo LAGIEF/IEF/RJ e cruzado com o google earth (out/2009). A linha clara demonstra o perímetro de estudo (1993) e a linha escura os limites definitivos (2007) incluindo a ampliação (2008)

A figura 3.1. representa o cruzamento das áreas do PESET: a área de estudo (1993) demarcada pela linha mais clara e a área definitiva (2007) e definitiva (2008) pela linha mais escura. Em alguns segmentos as linhas se sobrepõem. A região do parque com a maior alteração nos limites, em relação às áreas de estudo e definitiva, está localizada na porção niteroiense ao sul do parque. A figura 3.2. destaca esta diferença, que abrange principalmente as áreas do Condomínio Ubá Floresta e os loteamentos Vale Feliz, Jardim Fazendinha e Jardim Fluminense, glebas loteadas a partir da ex-fazenda do Engenho do Mato:

Figura 3.2.: Área destacada entre as áreas de estudo e definitiva.



Fonte: *shapes* obtidos junto ao antigo LAGIEF/IEF/RJ e cruzado com o *google earth* (out/2009). A linha clara demonstra o perímetro de estudo (1993) e a linha escura os limites definitivos (2007).

Como informado, logo após a delimitação definitiva, o PESET teve seus limites ampliados pela via do Decreto RJ nº 41.266/08. Esta iniciativa vem sendo contestada por representantes do setor imobiliário, através do processo administrativo E-07/301042/2008. Argumentam que o PESET foi criado pela Lei 1.901/91, e que somente por lei poderia ter seus limites ampliados. Para tal invocam o artigo 22, § 6º do SNUC, que determina que uma UC pode ter seus limites ampliados, sem modificação

dos seus limites originais, por instrumento normativo do mesmo nível hierárquico que criou a unidade, desde que obedecidos os procedimentos de consulta estabelecidos no § 2º deste artigo. Ocorre que o PESET foi criado por lei em 1991, antes da vigência do SNUC. E foi criado por lei sem limites, pois o legislativo não tem autonomia para impor limites, salvo quando seja a expressão técnica emanada do executivo, como foi o caso do PESET. É dizer que o PESET, quando foi criado, recebeu uma alma por lei, mas seu corpo seria concretizado por decreto. Ou seja, sua existência material poderia ter ocorrido por decreto, e se poderia por decreto, poderia também por lei. A existência concreta da unidade parte de limites físicos e este é o marco existencial da unidade. Qualquer ato anterior aos limites físicos é uma abstração, uma vontade, uma pretensão. Se o marco inaugural da unidade era possível pela via do decreto, então a ampliação do parque era possível pelo mesmo nível hierárquico. Sobre a possibilidade de delimitação do PESET por Decreto o TJRJ já se pronunciou no acórdão da ACPA acima mencionado. Assim entendido, e considerando que a existência da unidade se dá com limites territoriais, é coerente entender que sua ampliação possa ser procedida por Decreto, mas não a sua diminuição ou alteração do *status* de proteção de mais para menos restritivo. A área objeto da ampliação é apresentada na figura 3.3:

Figura 3.3: Área do PESET (1, 2, 3 e 4) ampliada em 2008



Em 12 de agosto de 2008 a empresa imobiliária Pinto de Almeida Engenharia S.A. e outros impetraram um Mandado de Segurança - MS<sup>155</sup>, objetivando anular o Decreto 41.266/08, que ampliou o PESET, sob os mesmos argumentos utilizados no mencionado processo administrativo junto ao então IEF/RJ. O órgão especial do TJRJ julgou procedente o Mandado de Segurança, anulando o Decreto 41.266/08. Em reação ao clamor da comunidade ambientalista pela decisão do TJRJ, os deputados estaduais Marcelo Freixo, Rodrigo Neves e Luiz Paulo ingressaram com o Projeto de Lei nº 2.430/2009, para alterar a Lei RJ 5.079/2007 (delimitação definitiva) e ampliar a unidade com a inclusão das áreas do decreto anulado. O resultado é a ratificação do Decreto RJ 41.266/08. Entretanto o PL 2.430/2009 recebeu sete emendas: cinco aditivas (DEP. MARCELO FREIXO = 01; DEP. COMTE BITTENCOURT = 02 e 03; DEP. LUIZ PAULO = 06 e 07); uma modificativa (DEP. COMTE BITTENCOURT = 04); e uma supressiva (DEP. COMTE BITTENCOURT = 05). O PL está tramitando pelas diferentes comissões e, até o presente momento (outubro de 2009), não foi votado, não

<sup>155</sup> Processo N° 2008.004.01046.

obstante a máxima urgência empenhada pelos deputados proponentes do PL em audiência pública realizada na ALERJ em 26.08.09<sup>156</sup>.

No tocante à ACPA, o Recurso Especial interposto junto ao Superior Tribunal de Justiça foi julgado prejudicado, conforme se depreende da decisão da Ministra Eliana Calmon<sup>157</sup>.

O histórico pela implantação do PESET é extenso. Envolve o Poder Judiciário em suas três instâncias. Envolve populações sitiantes, tradicionais, posseiros, indígenas e “quilombolas”. Envolve o segmento imobiliário. Adquirentes de boa fé de lotes de terreno. Foram quase dezesseis anos entre a criação da unidade e o estabelecimento de um território definitivo. Neste lapso temporal os limites de estudo não impediram o uso

---

<sup>156</sup> Este pesquisador estava presente nesta audiência pública, tendo, inclusive, se manifestado oficialmente na qualidade de estudioso e pesquisador do PESET.

<sup>157</sup> Data de Publicação: 5/10/2009 - Jornal: D.J.UNIÃO Tribunal: SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - Vara: Coordenadoria da Segunda Turma Seção: DJ Seção Única - Expediente: (4079) RECURSO ESPECIAL Nº 1.076.456 - RJ (2008/0160650-9) RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON RECORRENTE : INSTITUTO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - INEA E OUTRO PROCURADOR : ALDE DA COSTA SANTOS JUNIOR E OUTRO(S) RECORRIDO : NUCLEO DE ESTUDOS AMBIENTAIS N E A PROTETORES DA FLORESTA ADVOGADO : EVANDRO BASTOS SATHLER DECISAO Trata-se de recurso especial interposto, com fulcro na alínea "a" do permissivo constitucional contra acórdão assim ementado (fl 899) Apelação Cível. Ação Civil Pública Ambiental visando a garantir o respeito e o cumprimento dos comandos da Lei 1.901/91, § 1º do Artigo 1º e do Decreto Estadual 18.598/03, não atacando direito discricionário e/ou político do Poder Executivo Estadual. Comprovada a omissão, por parte dos órgãos competentes, cabe ao Poder Judiciário a prestação jurisdicional para garantir o cumprimento das referidas normas em face da provocação do autor através da presente Ação Civil Pública manejada na forma da lei pertinente. Os pedidos constantes da inicial podem e devem ser apreciados e providos pelo Poder Judiciário sem qualquer afronta aos limites de sua competência e/ou interferência no poder discricionário administrativo/político do Executivo Estadual. Embora a sentença guerreada tenha julgado procedente a presente Ação, o pedido constante da exordial vai além da condenação dos réus à "demarcação" física do Parque Estadual da Serra da Tiririca. O PEST está inserido na preservação ambiental, não podendo as normas constitucionais e legais, que o criaram, ficarem, há 14 anos, apenas, no papel. Está evidente a omissão do Poder Público Estadual a justificar o interesse e os pedidos constantes da presente Ação Civil Pública, cuja apreciação pelo Poder Judiciário esta totalmente amparada e dentro da sua competência jurisdicional. Provimento do apelo. Os recorrentes sustentam que houve violação do art. 22, § 7º, da Lei 9.985/2000. Argumentam que "os estudos efetuados concluíram pela necessidade de redução da área originalmente proposta, tendo em vista a existência, no local, de loteamentos antigos já aprovados, pelo que mister se tornara o envio de mensagem específica para a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, com vistas a promulgação de lei que autorizasse a redução necessária" (fl. 910). Com contra-razões às fls. 925-929, subiram os autos a esta Corte por força de agravo de instrumento (fl. 942). Inicialmente, o Ministério Público Federal pronunciou-se pelo parcial provimento do recurso especial (fls. 955-958) e, após despacho desta relatora, o Parquet apresentou novo parecer, manifestando-se pelo não conhecimento do recurso especial, ante a perda superveniente do objeto (fls. 992-995). É o relatório. DECIDO: Acolho as ponderações feitas pelo ilustre membro do Ministério Público Federal a fl. 995, as quais transcrevo: De fato, com a publicação da Lei nº 5.079/07, que dispôs sobre o perímetro definitivo do Parque Estadual da Serra da Tiririca/RJ e que estabelece prazo de três anos para a elaboração do Plano de Manejo (fl. 940), esse órgão entende que o recurso especial perdeu o objeto, haja vista que a publicação da aludida norma alcança o pleito requerido pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro na ação civil pública. A questão referente a renúncia expressa do Procurador do NEA quanto ao pedido de multa é irrelevante para o desfecho do caso, porque a questão de fundo: delimitação do Parque Estadual da Serra da Tiririca, foi devidamente resolvida com a publicação da Lei Estadual nº 5.097/07. Diante do exposto, com base no art. 34, inciso XI, do RI/STJ, julgo prejudicado o recurso especial, pela superveniente perda de objeto. Publique-se. Intimem-se. Brasília (DF), 29 de setembro de 2009. MINISTRA ELIANA CALMON Relatora

e ocupação de certas áreas do PESET, desrespeitando não só as normas específicas, mas uma série de outros dispositivos legais de instâncias distintas. A pressão exercida sobre estes limites está diretamente ligada ao contínuo processo de urbanização das áreas do perímetro do parque. Do lado de Niterói esta relação evidencia um uso e ocupação do espaço mais adensado (lotes de dimensões menores), com ocupações de média-alta renda (com algumas ressalvas) na parte sul da unidade próxima ao mar, diminuindo o adensamento mas aumentando a pressão na direção norte da unidade próxima à rodovia RJ 106, evidenciando áreas com dimensões maiores e com ocupações de média-baixa renda.

As áreas inseridas nos limites de estudo do PESET e o histórico de uso e ocupação de tais áreas até sua exclusão com a aprovação dos limites definitivos, inclusive no caso dos cem lotes de terrenos excluídos por emenda ao projeto de lei, dão conta da existência de espaços de incerteza e, em alguns casos, evidenciando a desterritorialização subjetiva.

Outros três aspectos fazem parte do histórico do PESET, e que são dignos de nota. O primeiro deles trata do voluntariado que chegou ao parque graças ao convênio firmado em 2007 entre o então IEF/RJ e o Grupamento Brasileiro de Proteção Ambiental – GEBRAPA, uma ONG sediada em São Gonçalo (RJ), sob o comando do Major Fernandes. Todos os sete dias da semana o PESET recebe integrantes desta ONG, em maior ou menor número, para atuar nas diferentes demandas, faça sol ou chuva. Os voluntários do GEBRAPA preencheram uma lacuna importante, representada pela necessidade de contato com os visitantes no *front* da gestão. Outro aspecto trata da instituição do Procedimento Simplificado de Vistoria, com a sigla PSV, através da Portaria IEF/RJ nº 220/07. É um procedimento bem mais ágil que um processo administrativo convencional, e consistente na declaração de localização de determinado imóvel em relação aos limites do PESET, disponível para proprietários e posseiros. Esta declaração ainda é exigida pelos cartórios de RGI (Niterói e Maricá) nas transações imobiliárias de lotes inseridos nos loteamentos sobrepostos ao PESET, em virtude de decisão judicial na ACPA comentada. Note-se que o cerne da ACPA era a delimitação definitiva, que, mesmo tendo ocorrido, na lógica judicial segue com os efeitos pretendidos quando havia apenas limites de estudo. O PSV está disponibilizado na internet e é protocolado diretamente na sede do PESET, onde a resposta ao requerente é disponibilizada em até 30 dias, que consiste em declarar se o imóvel se localiza *intra*, *extra* ou parcialmente nos limites da unidade. Até dezembro de 2009 mais de seiscentos

PSV foram processados, o que economizou ao órgão gestor a mesma quantidade de processos administrativos, que levariam muito mais tempo tramitando entre o órgão gestor e o PESET. O PSV aproximou o público da administração do parque, haja vista que os requerimentos são protocolados na sede da unidade. Frequentando a sede do parque os interessados no PSV tomavam conhecimento de sua existência e gestão. Entretanto, em pelo menos um caso, o PSV não teve efetividade. É o caso do Sr. Piazza, proprietário do lote de terreno 45, da quadra 5 do Loteamento Morada das Águias. Mesmo contando com o PSV, conforme reportado por telefone, não obteve sucesso numa transação imobiliária. Segundo o relatado, o cartório de RGI de Maricá não se dispunha a averbar a transação, por desconhecer o procedimento envolvendo lote de terreno parcialmente inserido no PESET. O terceiro aspecto trata do Projeto Caminho Darwin, concebido em comemoração aos 200 anos do nascimento do naturalista Charles Darwin (Darwin 200), este projeto foi estimulado pelo biólogo Paulo Bidegain, então Superintendente de Biodiversidade da SEA e chamou atenção para a Estrada do Vaim ou Estrada da Barrinha, ou Caminho Darwin, como foi rebatizado. É um caminho histórico, importante ligação entre a Fazenda do Engenho do Mato e a Fazenda Itaocaia. Pedestres, ciclistas, motociclistas e cavaleiros constituem o principal público que se utiliza regularmente da estrada há décadas. A estrada também é frequentada por jipeiros, pois, quanto pior suas condições, melhor para os aficionados deste esporte. Mas os cavaleiros são os atores mais relevantes neste cenário, vez que se constituem num grupo diferenciado, carregado de identidade rural, compatível com as características do bairro do Engenho do Mato (última área rural do município). Muitos equinos se encontram instalados em baias e haras no Engenho do Mato (lado niteroiense do parque), e o Caminho Darwin é passagem necessária para as cavalgadas de médio e longo curso. Havendo restrições da passagem de cavalos pelo parque, um novo conflito surgirá com conseqüências imprevisíveis, potencializando novas discussões judiciais relativas à tradicionalidade, vez que a atividade equestre ocorre de passagem pelo parque (2,2 km), com discutível impacto negativo ao ambiente. Em realidade, a exemplo de inúmeros parques norte-americanos, o PESET deveria utilizar equinos em atividades de vigilância na região do Caminho Darwin, especialmente se este caminho vier a ser fechado para o trânsito de veículos automotores.

## **3.2. Reconhecimento espacial e fundiário de três loteamentos**

Nesta seção serão abordados três loteamentos: o Jardim Fazendinha (Terrabraz – Niterói) e os loteamentos Itaocaia Valley e Morada das Aguais (ambos em Maricá). Estes empreendimentos encontram-se inseridos parcialmente nos limites do PESET, tanto nos limites de estudo (1993) quanto na delimitação definitiva (2007).

O objetivo desta abordagem é comparar as realidades espaciais destes empreendimentos, destacando a complexidade envolvida na regularização fundiária, em virtude da extensão e quantidade de áreas envolvidas, além dos valores potenciais envolvidos nas eventuais indenizações. Ainda, examinar os aspectos envolvidos na consolidação do território, como a presença de populações sítiantes da ex-fazenda do Engenho do Mato e seu *status* tradicional/quilombola, bem como o uso e ocupação de espaços de origem tradicional (sítios da ex-fazenda do Engenho do Mato), mas ocupados por terceiros (não tradicionais da ex-fazenda).

### **3.2.1. Loteamento Jardim Fazendinha (TERRABRAZ)**

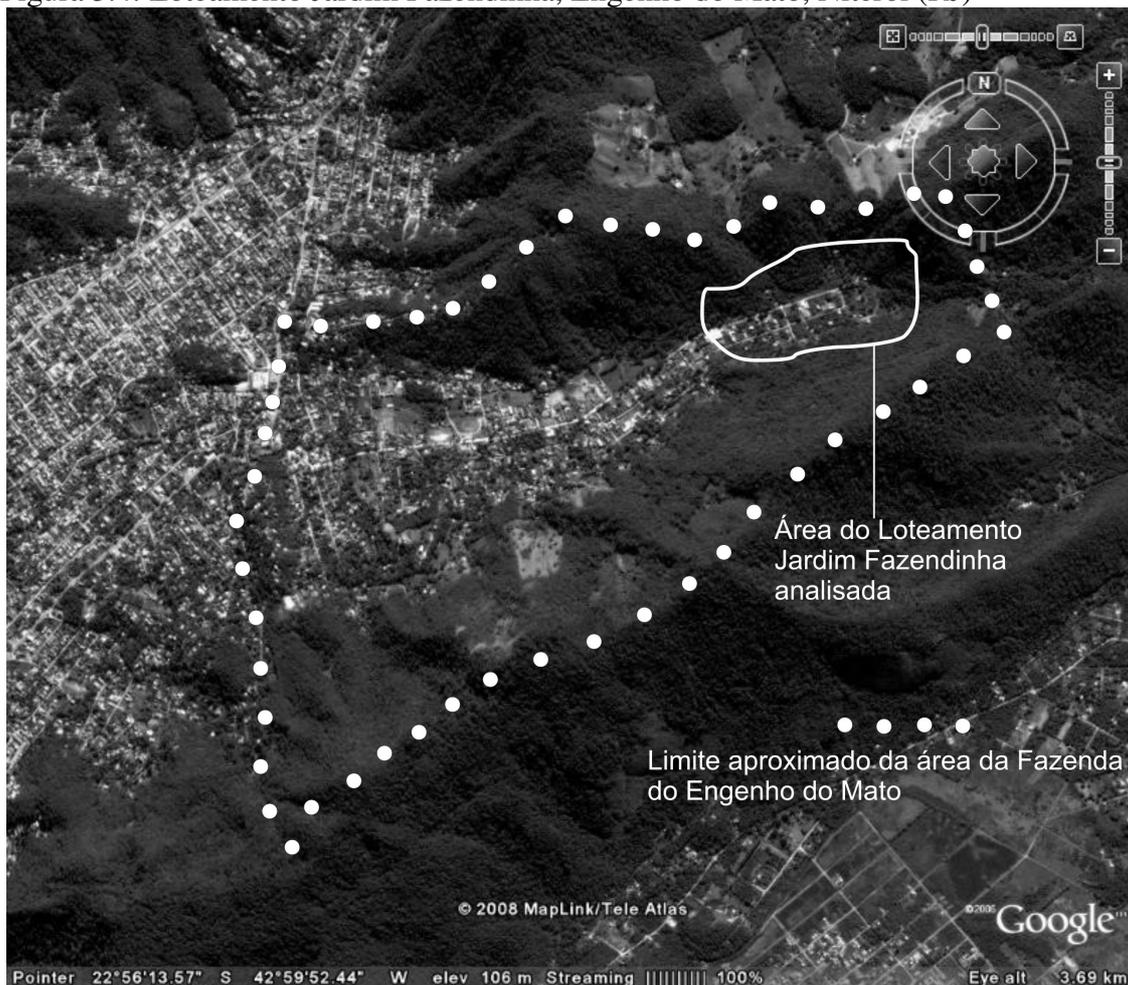
#### **RECONHECIMENTO FUNDIÁRIO (PARCIAL) DO LOTEAMENTO JARDIM FAZENDINHA (TERRABRAZ), ENGENHO DO MATO (NITERÓI - RJ): ANÁLISE.**

O Loteamento Jardim Fazendinha (também conhecido como Loteamento Fazenda Engenho do Mato, ou Loteamento Jardim Fazendinha - Itaipu, ou ainda, Loteamento Terrabraz) foi empreendido em 1949 numa parte da antiga Fazenda do Engenho do Mato, pela *Empreza de Terras Brasileiras – Terrabraz Ltda.*<sup>158</sup>. A partir de então foi deflagrada a transformação do espaço rural da fazenda em espaço urbano, com a abertura de ruas e demarcação de quadras e lotes de terreno. As informações aqui apresentadas foram extraídas da análise de situação da planta do loteamento e do memorial descritivo do loteamento, depositado na prefeitura e presentes em inúmeros processos judiciais. A figura 3.4. apresenta os contornos aproximados da antiga Fazenda do Engenho do Mato, na qual foi empreendido o Loteamento Jardim Fazendinha (Terrabraz), no município de Niterói.

---

<sup>158</sup> Conforme informações obtidas em [www.ambiental.adv.br/luciatcc.pdf](http://www.ambiental.adv.br/luciatcc.pdf), acesso em 13.11.08; e [www.ambiental.adv.br/engmato.pdf](http://www.ambiental.adv.br/engmato.pdf), acesso em 10.10.09. Ver também o artigo [www.ivt-rj.net/sapis/2006/pdf/EvandroSathler.pdf](http://www.ivt-rj.net/sapis/2006/pdf/EvandroSathler.pdf)

Figura 3.4: Loteamento Jardim Fazendinha, Engenho do Mato, Niterói (RJ)

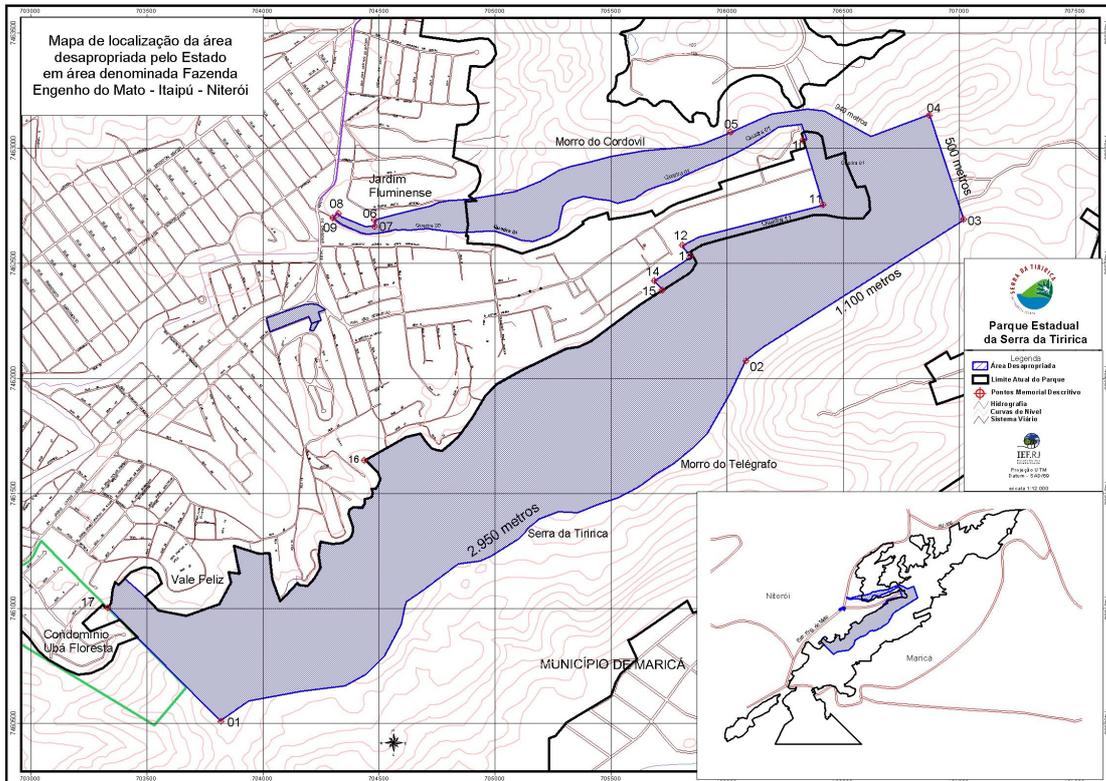


Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

O histórico da transformação de fazenda para loteamento indica a existência de uma série de conflitos envolvendo os trabalhadores rurais (assentados em sítios espalhados pela fazenda) e os empreendedores do loteamento, num primeiro momento, e com os novos proprietários de lotes, num segundo momento, conforme Simon (2003). A Sra. Irene Lopes Sodré, última proprietária da fazenda, faleceu em 1947, deixando à própria sorte os sitiantes, com quem mantinha relações trabalhistas típicas do meio rural naquela época. A implantação do loteamento aparentemente ignorou a existência destes sitiantes e as áreas por eles ocupadas no espaço da fazenda. Vale ressaltar que alguns destes sitiantes já ocupavam tais áreas anteriormente à aquisição da fazenda pelo casal Sodré em 1933. Os sitiantes resistem à implantação do loteamento, cada qual à sua maneira. O conflito se instala pela posse e propriedade da terra: de um lado os trabalhadores rurais sitiantes e do outro lado um loteamento, representado pela Terrabraz e os novos proprietários de lotes da fazenda fragmentada.

Há registros ao longo da década de 1950 e início da década de 1960 de uma série de conflitos fundiários espalhados pelo Brasil, inclusive na Fazenda do Engenho do Mato. Por tal motivo em 1961 o Decreto RJ 7.261 desapropriou partes da fazenda do Engenho do Mato para fins de Ação Agrária. A idéia deste Plano era assentar os sitiantes da ex-fazenda do Engenho do Mato nas áreas da fazenda ainda não loteadas, objetivando conter os conflitos originados com a urbanização do espaço rural. A desapropriação foi deflagrada, mas poucos foram os sitiantes assentados nesta área: o golpe militar de 1964 pôs fim aos planos de ação agrária pretendidos pelo governo estadual. A desapropriação foi concluída em 1998, destinando 249,8 hectares de área da antiga fazenda para o domínio do Estado do Rio de Janeiro. Deste total desapropriado, 236,29 hectares foram incluídos nos limites do PESET, restando, portanto, 13,51 hectares desapropriados pelo Estado que ficaram fora do parque. A figura 3.5 apresenta a área desapropriada da antiga Fazenda do Engenho do Mato.

Figura 3.5: Mapa indicando a área desapropriada pelo Estado do Rio de Janeiro na antiga Fazenda do Engenho do Mato.



Fonte: Laboratório de geoprocessamento da Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF.RJ. (hoje INEA). A área escura indica a área desapropriada.

A análise desta porção do Loteamento Jardim Fazendinha leva em consideração as quadras numeradas de “1” a “15”, conforme análise da planta do loteamento, cujo Quadro 3.1. resume a situação dos lotes *intra* e *extra* PESET, além dos lotes inseridos na área desapropriada em 1961 (Decreto RJ 7.261/61):

Quadro 3.1: Situação das quinze quadras analisadas. Loteamento Jardim Fazendinha (Terrabraz – Niterói – RJ).

QUADRA	LOTES total por quadra	LOTES <i>Intra</i> PESET	LOTES DESAPROPRIADOS	SOBREPOSIÇÃO PESET/área desapropriada
01	82	79	82	79
02	78	51	50	23
03	8	0	8	0
04	3	0	3	0
05	3	0	3	0
06	3	0	3	0
07	21	16	0	0
08	28	0	0	0
09	28	0	0	0
10	42	0	12	0
11	58	0	58	0
12	124	98	0	0
13	111	19	0	0
14	61	0	0	0
15	58	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>708</b>	<b>263</b>	<b>219</b>	<b>102</b>

As 15 quadras analisadas nesta porção do loteamento somam 263 lotes inseridos no PESET e 219 inseridos na área desapropriada. Sobrepondo a área do PESET e a área desapropriada observa-se que 102 lotes são comuns, ou seja, desapropriados e inseridos no PESET. Observa-se ainda que 117 lotes desapropriados estão fora dos limites do PESET. E, por fim, 161 lotes estão inseridos no PESET e deverão ser eventualmente desapropriados. Estes 161 lotes inseridos no PESET e que necessitam regularização fundiária estão localizados em sua maior parte em área do loteamento não consolidada. Os lotes possuem em média 500 m<sup>2</sup>, que multiplicados por 161 lotes obtêm-se 80.500 m<sup>2</sup>, o que equivale a aproximadamente 8,05 hectares. O valor venal destes lotes variava em torno de R\$2.000,00 a R\$7.000,00, segundo informação prestada pela Secretaria de Fazenda do Município de Niterói, no ano de 2009. Os 161 lotes multiplicados pelo valor venal médio (R\$4.500,00) resultam em R\$724.500,00. Lotes de terrenos no Terrabraz, nas dimensões indicadas e com matrícula no Registro Geral de Imóveis – RGI, são negociados na faixa de R\$50.000,00. Terrenos considerados posse (sem escritura) são negociados no valor de R\$40.000,00. Estes valores são considerados no seu teto máximo enquanto terra nua, pois eventuais edificações são avaliadas por outros mecanismos. Tais valores oscilam, ainda, em virtude de não existirem ruas consolidadas para acesso a alguns destes terrenos. Ou pelo fato dos mesmos estarem inseridos em

áreas *non aedificandi*, como aquelas configuradas como Área de Preservação Permanente – APP, nos termos do Novo Código Florestal – CODFLOR. Ou, ainda, lotes sobrepostos aos sítios (tradicionalis ou não).

Os valores de mercado praticados na região para os lotes com esta dimensão giram em torno de R\$50.000,00 por lote. Isto equivale dizer que os 161 lotes multiplicados pelo valor de mercado resultam em R\$8.050.000,00. É dizer que o montante destinado a indenizações dos lotes inseridos no parque, pertencentes a esta porção do loteamento, podem girar entre R\$724.500,00 (mínimo) e R\$8.050.000,00 (máximo). Esta estimativa está baseada na terra nua, não sendo, portanto, consideradas as edificações e o uso econômico por ventura existente em tais lotes de terreno.

Os limites do PESET e as áreas previamente desapropriadas, por razões distintas aos da conservação ambiental, estão em interface. No exame do parecer da advogada Sonia Maria Caputo da Silva Eira, lotada no Núcleo de Regularização Fundiária – NUREF, do INEA, encaminhada à administração do PESET através da Comunicação Interna - CI nº 51/09, em 30 de novembro de 2009, depreende-se que a situação é bem mais complexa. A Dra. Caputo relatou o processo administrativo E-14/035.400/02 e os processos judiciais 18.648/89 (constituído de quatro volumes) e 18.784/91 (constituído de dois volumes), referentes à ação de desapropriação movida pelo Estado do Rio de Janeiro em face da Empresa Imobiliária e Comercial Terrabraz e José Sady Norbert, conforme o Decreto RJ nº 7.577, de 02 de agosto de 1961. Este decreto declarou de utilidade pública com fins de desapropriação a área de terras de presumivelmente 52 alqueires geométricos pertencentes à Fazenda do Engenho do Mato, cuja propriedade foi atribuída à Empresa Imobiliária e Comercial Terrabraz, incluindo, ainda, porções de terras previamente vendidas ao Sr. José Sady Norbert, ao Sr. Sebastião Lyra Gomes Pedrosa, ao Sr. Alípio Gonçalves, ao Centro Espírita Oxalá Esperança e Caridade, ao Sr. Hirson Bezerra Fernandes e ao Sr. Carlos de Oliveira Carriço.

O parecer esclarece que a Fazenda do Engenho do Mato, com uma área total estimada em 5.400.000 m<sup>2</sup> (cinco milhões e quatrocentos mil metros quadrados) foi loteada por dois empreendimentos: o primeiro denominado “Jardim Fazendinha de Itaipu” e o segundo “Parque da Colina”, cujos memoriais descritivos foram averbados respectivamente sob o nº 2, fls. 4 do Livro Auxiliar 8 e sob o nº 18, fls. 80 do Livro Auxiliar 8 no Cartório do 16º Ofício de Notas de Niterói. O casarão sede da fazenda ficou localizado no loteamento denominado “Parque da Colina”, vendido a Sebastião Lyra Pedrosa pela Terrabraz, conforme a escritura de compra e venda, que foi lavrada

em 18 de março de 1959, no Livro 40, fls.152v, no Cartório do 16º Ofício de Niterói/RJ, constituída dos lotes 1 a 30 da quadra 78, dos lotes 1, 2 e 3 da quadra 79 da parte loteada denominada “Jardim Fazendinha Itaipu” e do lote G da quadra I do Loteamento “Parque da Colina”. A desapropriação dos imóveis de Sebastião Lyra Pedrosa tramitou em processo desmembrado do principal e seguiu apartado.

Conforme o parecer, o Perito Judicial informou (documentos juntados) às folhas 566 e 567 (processo judicial nº 18.648/89 - 2º volume), que da área desapropriada de presumíveis 52 alqueires geométricos (correspondente a 2.516.800 m<sup>2</sup>), a área total pertencente à Terrabraz era de 1.713.789 m<sup>2</sup>, posteriormente retificada para 1.885.300 m<sup>2</sup> em razão da exclusão da área de 445.700 m<sup>2</sup>, referente às propriedades vendidas ao Sr. Alípio Gonçalves (233.000 m<sup>2</sup>); ao Centro Espírita Oxalá Esperança e Caridade (54.600 m<sup>2</sup>); ao Sr. Hirson Bezerra Fernandes (53.370 m<sup>2</sup>); ao Sr. Carlos de Oliveira Carriço (28.330 m<sup>2</sup>); e ao Sr. José Sady Norbert (76.400 m<sup>2</sup>). Foi excluído, ainda, uma área de 171.511 m<sup>2</sup> cedida ao Município de Niterói, sendo 166.111 m<sup>2</sup> de área loteada, o que resulta na área total mencionada de 1.885.300 m<sup>2</sup>. Também foram excluídas algumas áreas consideradas “servidão coletiva” correspondentes a 14.289 m<sup>2</sup>, além de nove lotes que totalizaram 5.400 m<sup>2</sup>, igualmente cedidos ao município de Niterói. A Dra. Caputo chama atenção para a divergência entre as medidas informadas pelo perito judicial e as medidas constantes do decreto desapropriatório, no que refere às áreas pertencentes a Alípio Gonçalves e Hirson Bezerra, pois, segundo o próprio decreto, corresponderiam, respectivamente, a 238.000 m<sup>2</sup> e 66.370 m<sup>2</sup>. Assinala a Dra. Caputo, ainda, que às fls. 39/41 do processo judicial nº 18.648/89 (1.380/961) consta uma petição da massa falida da Terrabraz Ltda., informando que a área da citada empresa é de 1.524.252,00 m<sup>2</sup>. Entretanto, a Dra. Caputo destaca que

“com base no laudo judicial, através de Termo de Transação e Quitação Total de Débito Judicial, datado de 15 de janeiro de 1998, cuja cópia consta às fls. 264 a 267 do administrativo E-14/035.400/02, o Estado do Rio de Janeiro efetuou o pagamento correspondente ao precatório judicial extraído dos autos da Ação PJ-3150/94, no valor atualizado de R\$ 16.999.710,92 (dezesesseis milhões, novecentos e noventa e nove mil, setecentos e dez Reais e noventa e dois centavos), dividido em 12 (doze) parcelas mensais iguais e sucessivas de R\$ 1.416.642,58 (hum milhão, quatrocentos e dezesesseis mil, seiscentos e quarenta e dois Reais e cinquenta e oito centavos), pela desapropriação da área de 1.885.300 m<sup>2</sup>, pertencente à Empresa TERRABRAZ”.

Ainda no que tange às informações do perito judicial às fls. 867 a 876 do Processo Judicial 1.380/961, a Dra. Caputo destaca que

“as glebas expropriadas a ALÍPIO GONÇALVES, COM 233.000 m<sup>2</sup>, CENTRO ESPÍRITA com 54.600m<sup>2</sup>, HIRSON BEZERRA FERNANDES com 53.370 m<sup>2</sup>, CARLOS DE OLIVEIRA

CARRIÇO com 28.330 m<sup>2</sup> e JOSÉ SADY NORBERT com 76.400 m<sup>2</sup>, estavam fora da área de loteamento.”

O Laudo Crítico elaborado pelo assistente técnico indicado pelo Estado do Rio de Janeiro, o Eng<sup>o</sup>. Civil Pedro da Cunha Pedrosa, informa que

“o loteamento ocupa a parte plana da Fazenda Engenho do Mato, enquanto a desapropriação atingiu as encostas e morros da Fazenda, circundando o loteamento. No loteamento projetado para a Fazenda Engenho do Mato muitos anos antes do decreto de desapropriação, só foi aproveitada a várzea, plana, uma vez que as encostas são muito íngremes para esta finalidade. A desapropriação atingiu portanto a parte não aproveitável da Fazenda para a formação de lotes urbanos”.

Ainda, segundo o citado técnico,

“o loteamento ocupa a várzea até a curva de nível de 50 metros, enquanto que a área desapropriada está na parte elevada, com acentuado aclave, chegando a linha de cumeada da Serra da Tiririca (357 metros de altitude) e do Morro da Lagoinha (195 metros de altitude)”.

Neste mesmo laudo crítico, conforme ressaltado pela Dra. Caputo, o técnico afirma que o laudo é falho em pontos essenciais e que são incompletas as medidas das divisas da área desapropriada com o loteamento. Uma das grandes falhas do laudo judicial é a ausência de uma planta das áreas desapropriadas, na forma de um mosaico das propriedades envolvidas na desapropriação, com seus respectivos confrontantes e confrontações, curvas de nível, além de outras informações.

Já os processos judiciais relativos aos expropriados Carlos Carriço, José Sady Norbert, Sebastião Lyra Pedrosa e Hirson Bezerra Fernandes, informa a Dra. Caputo que estes foram desmembrados do principal (processo nº 1.380/61) e o Centro Espírita Oxalá Esperança e Caridade não constou da Ação de Desapropriação, haja vista ter sido excluído dos procedimentos de desapropriação pelo Decreto Estadual nº 10.657, de 16 de janeiro de 1963. Através do processo administrativo nº 885/62 – D.P.E., Alípio Gonçalves e o Estado do Rio de Janeiro compuseram amigavelmente a lide pelo valor de Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros), sendo o domínio transferido ao Estado do Rio de Janeiro e, por consequência, excluído este expropriado da Ação de Desapropriação da qual participava na qualidade de Litisconsorte Passivo;

Conforme consta da folha 09 do processo nº 18.648/89, a Dra. Caputo informa no seu parecer que foi depositado pelo Estado do Rio de Janeiro o valor de Cr\$ 1.655.000,00 (hum milhão, seiscentos e cinquenta e cinco mil cruzeiros), em nome da Terrabraz Ltda., Sebastião Lyra Gomes Pedrosa, Alípio Gonçalves, Centro Espírita

Oxalá Esperança e Caridade, Hirson Bezerra Fernandes, Carlos Carriço e José Sady Norbert, ressaltando que da importância supra foi descontado o valor de Cr\$ 292.000,00 (duzentos e noventa e dois mil cruzeiros) pagos a Sebastião Pedrosa, correspondente ao depósito efetuado para fazer frente às indenizações. Importante a observação da Dra. Caputo, referente ao Centro Espírita Oxalá, que, apesar de citado nos autos como revel e mantido no laudo do perito judicial, foi excluído da ação de desapropriação, sem que fosse possível localizar nos processos analisados qualquer informação acerca do levantamento pelo Estado do valor que lhe foi atribuído pela expropriação. Do que foi observado pela Dra. Caputo, no que concerne ao Centro Espírita Oxalá, é possível deduzir que, mesmo excluído do rol das propriedades desapropriadas, o Estado do Rio de Janeiro teria depositado o valor referente à indenização desta propriedade. Ou seja, o Estado pode ter efetuado o pagamento por um imóvel que já não mais pretendia adquirir. Já no que concerne à área do expropriado José Sady Norbert, sua gleba de terras constituía-se em 76.400 m<sup>2</sup> e foi diretamente desmembrada da Fazenda do Engenho do Mato, fora dos limites do loteamento e em terreno acidentado de difícil aproveitamento (acima da cota 100m), portanto sem acesso pelo loteamento. Este expropriado é proprietário dos lotes 10 a 22 da Quadra 124, adquirido então no intuito de obter acesso à área desapropriada.

Finalizando, a Dra. Caputo assinala que o questionamento do assistente técnico e a apelação da sentença apresentada pelo Procurador do Estado, pleiteando sua reforma (fls 647/653), baseou-se no fato que

“sem a determinação da área expropriada o Processo de Desapropriação não atingirá sua finalidade, de vez que não poderá o autor levar a registro aquilo que veio a adquirir, servindo a sentença assim exarada para declarar que o estado é proprietário de um bem que não se sabe qual seja”.

Ainda assim, conforme a Dra. Caputo, o processo foi finalizado, indenizações pagas e mantidas as falhas apontadas. Muito embora a sentença mencionada autorize a transcrição no Registro Geral de Imóveis, a Ilustre Procuradora do Estado, Dr<sup>a</sup>. Marta Brenner, não vislumbrou condições de promover o referido registro. Associa-se a tal fato a transformação da área em UCPI, no caso o PESET, cuja área deve ser de posse e domínio público e desapropriadas as áreas particulares. Há, portanto, a necessidade de se conhecer a exata área desapropriada e indenizada, sob risco do Estado do Rio de Janeiro promover nova desapropriação, vindo a pagar por aquilo que já lhe pertence.

Conclui a Dra. Caputo que, frente ao tempo decorrido e o desmembramento do processo, a tarefa de localizar documentos indispensáveis é árdua, inclusive no que se refere às plantas dos loteamentos. E que será necessário o levantamento topográfico de cada área desapropriada, objetivando o posterior registro.

### **3.2.2. Loteamento Itaocaia Valley (*MELGIL*)**

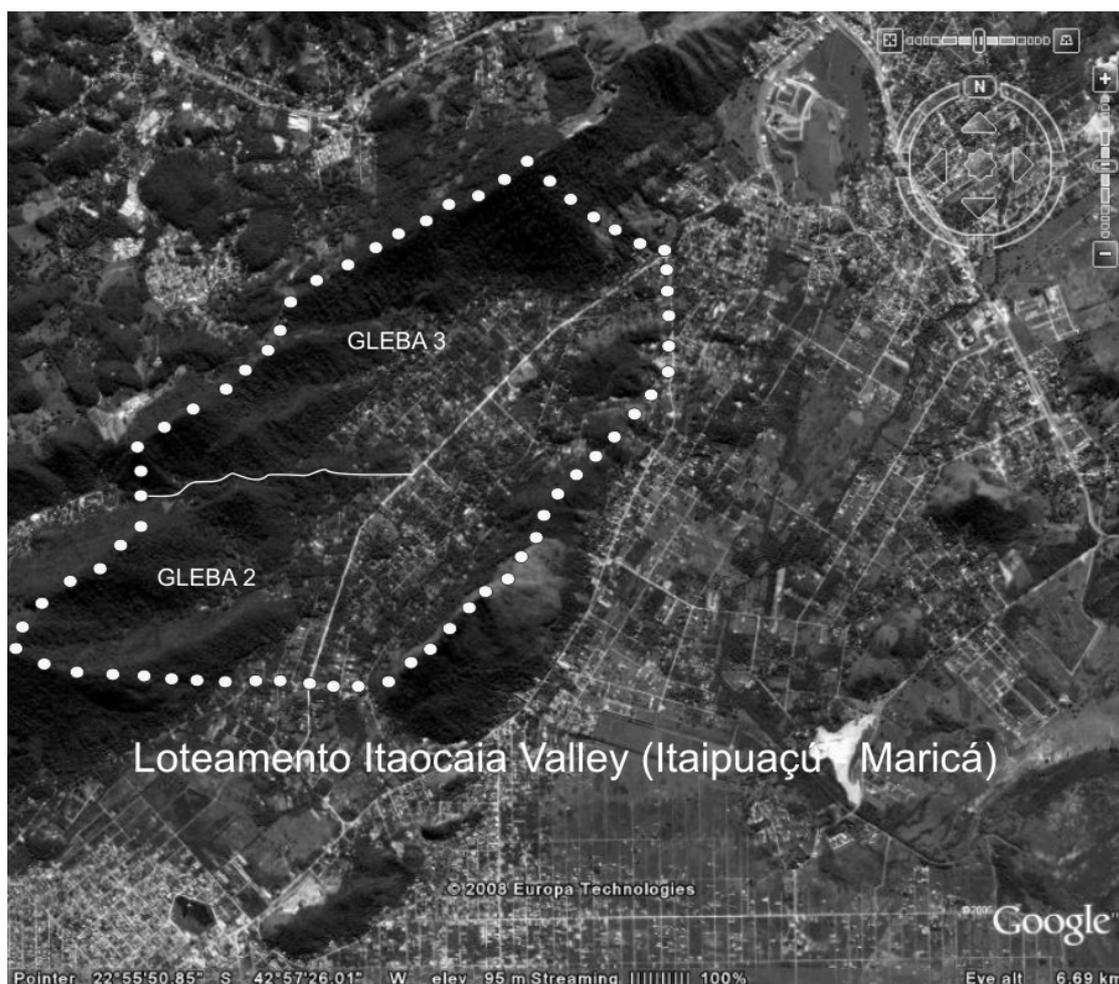
RECONHECIMENTO FUNDIÁRIO DO LOTEAMENTO ITAOCAIA VALLEY, ITAIPUAÇU (MARICÁ - RJ): ANÁLISE.

O Loteamento Itaocaia Valley foi empreendido na virada da década de 1960/1970, em terras da antiga Fazenda Itaocaia, município de Maricá. Não há notícias de desapropriação de quaisquer áreas ou conflitos de posse na relação fazenda/loteamento. O loteamento possui três glebas: destas apenas as glebas 2 e 3 estão localizadas de encontro à Serra da Tiririca, portanto de interesse para este estudo. Os resultados obtidos foram extraídos da análise das plantas do loteamento, obtidas junto ao empreendedor<sup>159</sup>, cujos Quadros de situação das quadras e lotes são apresentadas no anexo 7. A figura 3.6. apresenta os limites aproximados deste loteamento.

---

<sup>159</sup> Empresa Imobiliária Melgil Ltda

Figura 3.6: Loteamento Itaocaia Valley (Maricá – RJ)



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

O Quadro 3.2. traz um resumo da quantidade de lotes e área inseridos total ou parcialmente no PESET.

Quadro 3.2: Quadro resumo da situação das Glebas 2 e 3 do Loteamento Itaocaia Valley

GLEBA	# DE LOTES	ÁREA TOTAL DE LOTES M <sup>2</sup>	HECTARES
2	209	1056917	105,31
3	180	1589285	158,90
<b>TOTAL</b>	<b>389</b>	<b>2646202</b>	<b>264,21</b>

Os 389 lotes inseridos nos limites do PESET, total ou parcialmente, possuem valores diversos, em virtude de dimensões e localização que interferem no seu valor. Um terreno de 1.000 m<sup>2</sup> vale em média de R\$15.000,00 a R\$20.000,00 (o valor venal gira em torno de R\$12.000,00), segundo informações obtidas no ano de 2009. Hipoteticamente considerando que todos os 389 lotes inseridos no PESET possuam

1.000 m<sup>2</sup> e multiplicando-se os 389 lotes pelo valor máximo de R\$20.000,00 obtêm-se R\$7.780.000,00. Trata-se, em realidade, de um cálculo a menor, haja vista que as dimensões em muito ultrapassam os 1.000 m<sup>2</sup>. Deve-se considerar, ainda, que muitos lotes inseridos no PESET estão ocupados com edificações com valores diversos, bem como lotes situados em parte ou totalmente em áreas *non aedificandi*, como aquelas configuradas como Área de Preservação Permanente – APP, nos termos do Novo Código Florestal - CODFLOR.

### **3.2.3. Loteamento Morada das Águias (MELGIL)**

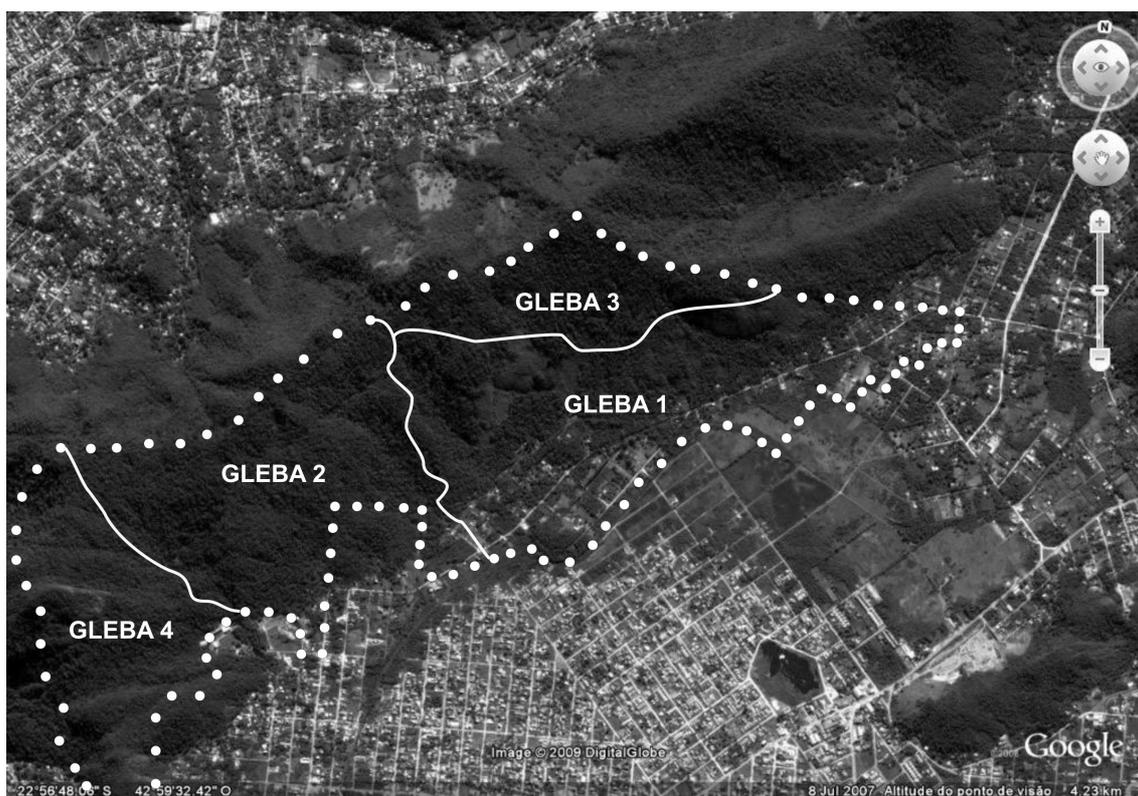
RECONHECIMENTO FUNDIÁRIO DO LOTEAMENTO MORADA DAS ÁGUIAS, ITAIPUAÇU (MARICÁ - RJ): ANÁLISE.

O Loteamento Morada das Águias está localizado no Distrito de Itaipuaçu, município de Maricá (RJ). Sua história está dividida em dois momentos: (i) com a implantação do Loteamento Morada das Águias – 1ª Planta; (ii) e com a implantação do Loteamento Morada das Águias, Glebas 2, 3 e 4, conforme requerido pela Empresa Imobiliária Melgil Ltda., em 10.03.78<sup>160</sup>. Os resultados obtidos foram extraídos da análise das plantas e do memorial descritivo depositado no Cartório de Registro de Imóveis de Maricá, cujos Quadros de situação de quadras e lotes encontram-se dispostas no anexo 7. A figura 3.7. apresenta os limites aproximados do loteamento:

---

<sup>160</sup> Título matriculado sob o nº 4.348, Livro 02, em 04.10.76, Registro Geral de Imóveis – Cartório do 2º Ofício, conforme consta do processo administrativo tramitando no IEF/RJ, hoje INEA, sob o número E-07/301294/2008.

Figura 3.7: Loteamento Morada das Águias, Maricá - RJ



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

O Loteamento Morada das Águias – 1ª Planta compõe-se de dezoito quadras, numeradas de 01 a 18. As Glebas 02, 03 e 04 possuem vinte e seis quadras, numeradas de 19 a 44, totalizando 755 lotes.

O reconhecimento fundiário do Loteamento Morada das Águias, referente às quatro glebas, identificou dois problemas. O primeiro problema refere-se à leitura equivocada do Memorial Descritivo disposto na Lei 5.079/07 (que delimita o PESET). Entre os pontos 64 e 65 a quadra 18 deveria indicar quadra 15. Pela leitura *ipse liter* do Memorial Descritivo não é possível avançar na identificação dos limites definitivos do parque a partir destes pontos. O outro problema está na quadra 41 da gleba 4, que, entre os pontos 71 e 73 do Memorial Descritivo, não permite atribuir o recorte indicado pela base georeferenciada.

Superados os problemas acima mencionados, são reconhecidos 726 lotes inseridos no PESET, totalizando cerca de 1.626.050,98 m<sup>2</sup> (162 hectares aproximados). Isto equivale a quase 10% da área da unidade. Vale destacar que, através de um exame visual, é possível identificar que muitos lotes e arruamento - existente apenas em planta (não consolidado) - estariam localizados em Áreas de Preservação Permanente - APP,

especialmente no que toca ao terço superior de topo de morro e em locais com inclinação superior a 45° (conforme Novo Código Florestal, artigo 2º, “d” e “e”, respectivamente). Este loteamento foi aprovado na década de 1970, precisamente em 1976, portanto na vigência desta lei.

O Quadro 3.3. demonstra a situação das quadras e lotes e sua inserção na área do PESET.

Quadro 3.3: Situação das quadras e lotes do Loteamento Morada das Águas inseridos no PESET

GLEBA	# QUADRAS	# DE LOTES	ÁREA DE LOTES EM M <sup>2</sup>	HECTARES
1ª PLANTA	3	92	224.051,00	22,39
GLEBA 2	10	319	644.702,49	64,42
GLEBA 3	4	88	343.285,75	34,32
GLEBA 4	4	227	414011,74	41,38
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>726</b>	<b>1.626.050,98</b>	<b>162,51</b>

A coluna “# QUADRAS” refere-se àquelas quadras inseridas ou que tangenciam os limites do PESET, não se afigurando como total de quadras na gleba, conforme o memorial descritivo do loteamento.

Pelo exposto concluo que a maior parte do Loteamento pode ser considerado irregular, por não ter sido observado o que determina o Novo Código Florestal quanto às APP. Não obstante considero necessária uma perícia para determinar a área atingida por APP e que, mesmo loteada, é área *non aedificandi*. Como o Loteamento não foi consolidado na maior parte das áreas de interesse para o PESET, não há neste momento conflito com relação ao uso e ocupação de tais áreas.

Segundo informações do Registro Geral de Imóveis da circunscrição deste loteamento, não foram matriculados quaisquer lotes da quadra 19 até a quadra 44, o que equivale dizer que as glebas 2, 3 e 4 não possuem proprietários de lotes. Isto equivale a 638 lotes, totalizando uma área aproximada de 1.401.999,98 m<sup>2</sup> (140 hectares). Assim, qualquer negociação amigável ou medida judicial, no advento da desapropriação desta área, deverá ocorrer em face da Empresa Imobiliária Melgil Ltda., na qualidade de empreendedora do loteamento e proprietária dos lotes.

À guisa de encaminhamento, desconsiderando potenciais irregularidades aqui apontadas, os 726 lotes inseridos nos limites do PESET, total ou parcialmente, possuem dimensões e valores diversos. Um terreno de 1.000 m<sup>2</sup> possui valor estimado em média de R\$10.000,00 a R\$15.000,00 (o valor venal gira em torno de R\$8.000,00), segundo informações obtidas no ano de 2009. Hipoteticamente considerando que todos os 726 lotes inseridos no PESET tenham 1.000 m<sup>2</sup> e multiplicando-se os 726 lotes pelo valor

máximo de R\$15.000,00 obtêm-se R\$10.890.000,00. A mesma dinâmica de cálculo resultaria no valor de R\$5.808.000,00, para o caso de ser considerado o valor venal dos lotes. Estas estimativas são apenas ilustrativas, haja vista que as dimensões dos lotes em muito ultrapassam os 1.000 m<sup>2</sup>. Deve-se considerar, ainda, que muitos lotes localizados na 1ª PLANTA inseridos no parque estão ocupados com edificações com dimensões e valores diversos, bem como lotes situados em parte ou totalmente em áreas *non aedificandi*, como APP.

Por último, informou a Dra. Adriana Lima, advogada da Empresa Imobiliária Melgil Ltda., que os lotes localizados nas glebas 2, 3 e 4 são objeto de execução fiscal para cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, o que resulta em centenas de ações, que já tramitam pelo judiciário da Comarca de Maricá há anos, sem perspectiva de solução jurídica. Não sem efeito, uma declaração da gestão do PESET informando sobre o *status* das áreas inseridas nos limites do PESET deveria ser suficiente para que o município isentasse da cobrança de IPTU de eventuais proprietários de lotes nos limites do PESET. Neste sentido ficaria consubstanciada a perda de receita (ou potencial de receita) para o município, evidenciando um conflito tributário ou um conflito de interesses entre o município e o Estado do Rio de Janeiro, haja vista que na consecução dos objetivos de preservação do ambiente o Estado proporciona perda de arrecadação aos municípios com áreas pagantes de IPTU inseridas em UC cujo domínio dos limites deva ser público.

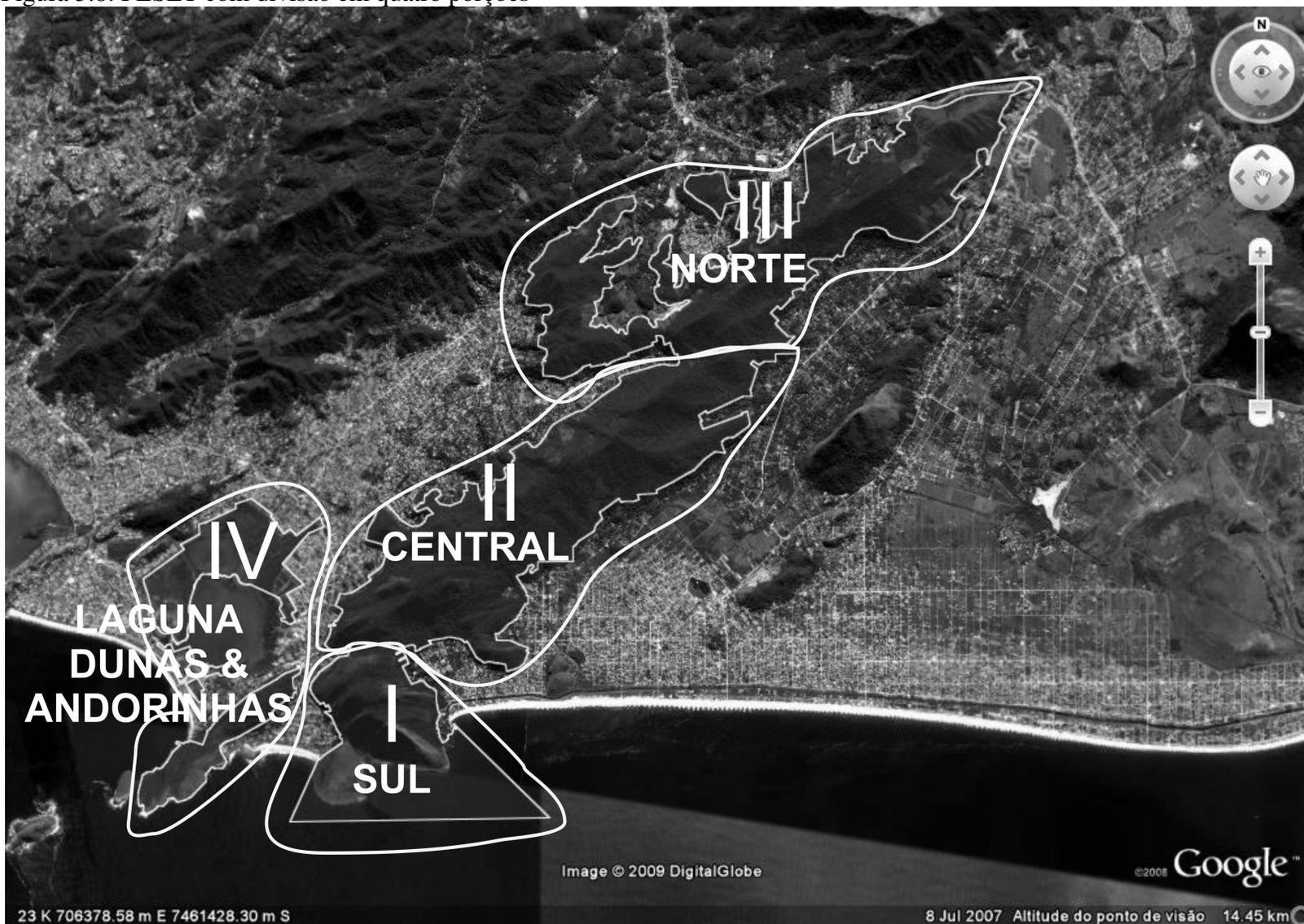
### **3.3. Outras áreas: *intra* PESET**

Nesta seção são analisadas algumas áreas *intra* PESET ocupadas ou pressionadas por uso e ocupação, caracterizadas espaços de incerteza jurídica (tipologia = urbana), como vem sendo defendido neste trabalho. Deste exame buscou-se identificar a existência de eventual processo de desterritorialização subjetiva, que, uma vez identificado, algumas alternativas para harmonizar eventuais conflitos de interesse são propostas, na perspectiva de um pacto pela conservação.

Para efeito de análise e melhor compreensão dos limites do PESET (2007, incluindo a área ampliada em 2008), desconsidero a parte marinha, localizada no extremo sul da unidade, por não envolver conflito fundiário. A 2ª parte continental, constante do memorial descritivo na Lei RJ 5.079/07, cuida do Morro das Andorinhas, como será aprofundado. A porção anexada (2008), correspondente à Laguna de Itaipu e

Dunas, com uma divisão própria. Neste sentido proponho a divisão da 1ª parte continental do PESET em quatro porções, conforme a figura 3.8., sendo: Porção Sul (I); Porção Central (II); Porção Norte (III); e Porção Laguna, Dunas & Andorinhas (IV):

Figura 3.8: PESET com divisão em quatro porções



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

Tradicionalmente as UCPI foram criadas no Estado do Rio de Janeiro sem um conhecimento apurado da situação fundiária das áreas abrangidas, exceção para o PESC, PEMA, EEEP e RBA. A questão territorial é uma providência deixada para um segundo momento, vez que a prioridade é a criação da unidade. A inobservância deste aspecto permeia o problema central aqui analisado, com reflexos diretos na gestão das UCPI e a conseqüente destinação do produto UC à sociedade, tais quais os objetivos de conservação para cada categoria. A regularização fundiária e a consolidação do território implicam em estudos para discriminar a titularidade e valor das terras que necessitam ser desapropriadas. Com tais informações é possível dimensionar o valor e alocar recursos para efetivar as desapropriações.

O PESET tem características peculiares, como venho demonstrando até este momento. Trata-se de uma unidade de conservação de proteção integral inserida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, portanto numa realidade urbana, sendo que sua criação foi pleiteada pela sociedade civil para conter a pressão imobiliária. Neste sentido a busca por equilíbrio entre adensamento populacional e infra-estrutura urbana não levou em consideração o PESET, contrariando o proposto por Gaio, que examina a criação de unidades de conservação em ambiente urbano como medida de planejamento urbano-ambiental (2007). Em parte a ausência de limites definitivos pode ter colaborado neste sentido. Entretanto, os limites de estudo (1993), especialmente em Niterói, embora não tenham sido parte de um planejamento para a região de inserção do PESET, em realidade contribui para frear o uso e a ocupação de muitas áreas loteadas, mas não consolidadas. Sobre estes espaços recaiam limitações administrativas, como já foi abordado, que não eram necessariamente respeitadas na sua totalidade, mas capazes de retirar da perspectiva ocupacional porções de terra altamente valorizadas pelo setor imobiliário, especialmente para o empreendimento de condomínios de luxo. A regularização fundiária de tais áreas, eventualmente, enfrentará um questionamento sobre os valores das indenizações, considerando um mercado extremamente aquecido, o que pode manter a discussão em sede judicial por muitos e muitos anos. Assim, o valor de mercado de algumas áreas constitui-se numa das principais questões que a institucionalização do PESET deverá se deparar. Não sem efeito outros direitos serão confrontados, direitos estes situados no mesmo patamar constitucional, como o direito de propriedade, o direito

ao meio ambiente equilibrado, direito à dignidade humana, entre outros, pelo menos em tese.

O PESET possui uma área total de 2.262 hectares. Deste total, 181 hectares cobrem uma área marítima, o que não implica em qualquer ajuste fundiário. Ainda, deste total o PESET possui 236 hectares de área pública, desapropriada da antiga Fazenda do Engenho do Mato, cujo processo de desapropriação teve início em 1961 e foi concluído em 1995, ou seja, após 34 anos tramitando pelo judiciário. Esta desapropriação teve por objetivo um Plano de Ação Agrária para assentar famílias de sitiantes em conflito com o processo de urbanização da antiga Fazenda do Engenho do Mato, o que não ocorreu plenamente em virtude do golpe militar de 1964. Vale ressaltar que o Estado do Rio de Janeiro, até o presente, não providenciou o competente registro imobiliário desta área desapropriada, cuja titularidade permanece nas mãos do proprietário original. Ainda, boa parte da área desapropriada está inserida nalgum sítio reivindicado por sitiantes tradicionais (os mesmos que deveriam ter sido assentados pelo Plano de Ação Agrária), ocupado para moradia e/ou produção de banana, pastagem, entre outras atividades. Desta forma, mesmo sendo uma área virtualmente pública, portanto não havendo necessidade de regularização fundiária, há que se promover a consolidação do território, conhecendo os ocupantes e ajustando com eles as regras de uso e ocupação ou equacionando o reassentamento de seus ocupantes, se outro caminho não existir.

Excetuando-se a área marítima existente na porção Sul e a área pública conhecida existente na porção Central (desconsiderando a consolidação territorial desta área), existem 1.845 hectares de área no PESET que necessitam institucionalização: o que significa discriminar a titularidade das terras e trazê-las para o domínio público. É possível que existam outras áreas públicas ou devolutas no PESET, como é o caso das áreas no entorno da Lagoa de Itaipu situadas na porção Laguna, Dunas & Andorinhas, recentemente anexadas à unidade pelo Decreto RJ 41.266/08, mas que se encontra parcialmente<sup>161</sup> *sub judice*.

A título de especulação, dos três loteamentos analisados, o Quadro 3.4. apresenta uma síntese do número de lotes a serem desapropriados, total ou parcialmente. Dos 1.845 hectares a institucionalizar, 435,27 hectares estão inseridos nos loteamentos analisados (todos situados nas porções Central e Norte), representando 23,59% da área

---

<sup>161</sup> O Morro das Andorinhas não está incluído na pendenga em comento.

institucionalizável do PESET. Na seqüência, o Quadro 3.5. apresenta os valores mínimo e máximo, referente ao total de lotes dos loteamentos examinados.

Quadro 3.4: Síntese do número de lotes e área dos três loteamentos analisados.

LOTEAMENTO	# DE LOTES <i>INTRA</i> PESET	ÁREA	
		m <sup>2</sup>	hectares
Jardim Fazendinha (parcial)	161	80.500	8,05
Itaocaia Valley	389	2.646.202	264,62
Morada das Águias	726	1.626.050	162,60
<b>TOTAL</b>	<b>1276</b>	<b>4.352.752</b>	<b>435,27</b>

Quadro 3.5: Síntese do valor mínimo e máximo estimado como valor dos lotes de terreno nos loteamentos analisados.

LOTEAMENTO	# DE LOTES <i>INTRA</i> PESET	VALOR (R\$) MÍNIMO E MÁXIMO ESTIMADO PARA OS LOTES	
		Mínimo	Máximo
Jardim Fazendinha (parcial)	161	724.500,00	8.050.000,00
Itaocaia Valley	389	4.668.000,00	7.780.000,00
Morada das Águias	726	5.808.000,	10.890.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>1276</b>	<b>11.200.500,00</b>	<b>26.720.000,00</b>

O valor mínimo é estimado com base no valor venal, aproximado, conforme informações obtidas nos municípios de Niterói e Maricá. E o valor máximo é estimado com base no valor de mercado. Trata-se de valores estimados, visto que o total de lotes foi considerado numa dimensão única, ou seja, foram desconsideradas as dimensões reais de cada lote, como foi exposto. Ainda, tais valores podem ser superados a maior, em muito, tendo em vista que não foram consideradas eventuais benfeitorias (prediais, plantações e paisagismo) nos terrenos ocupados *intra* PESET. Tal situação potencializa valores que, neste momento, não são estimados, pois envolvem centenas de lotes que deverão ser desapropriados, através de procedimento administrativo ou processo judicial.

Estas estimativas demonstram a complexidade envolvida na avaliação da propriedade fundiária fragmentada em várias centenas de lotes de terreno, todos localizados em contexto urbano, o que implica inicialmente na discriminação da titularidade e avaliação individual de cada imóvel, operação que tende a ser morosa e

burocrática. Assim, os valores aqui apresentados, resultado da análise que se vem conduzindo, são estimativas por baixo, a menor, e tem por objetivo fundamentar a complexidade da questão fundiária e territorial do PESET.

Com base nos valores mínimo e máximo, acima apresentados, referentes a 23,59% da área do PESET a ser institucionalizada, e considerando-se a dinâmica de tais estimativas, é possível concluir por um mínimo de R\$11.200.500,00 e no máximo R\$26.720.000,00 os valores demandados para regularizar as porções *intra* PESET dos loteamentos examinados. Com base nestas estimativas, e projetando-as de 23,59% para 100% da área do PESET que necessita ser institucionalizada (equivalente a 1.845 hectares), os valores para regularizar toda a área do PESET chegam a no mínimo R\$48.697.826,00 e, no máximo, R\$116.173.913,00. Equivale dizer que os valores mínimo e máximo, divididos pelos 1.845 hectares, resultam no valor mínimo aproximado de R\$26.394,00/hectare e no valor máximo aproximado de R\$62.966,00/hectare.

Não obstante a dinâmica dos cálculos apresentados, sejam eles reais ou aproximados, tais valores representam somas consideráveis, haja vista que não há dotação orçamentária suficiente para a regularização fundiária de qualquer parque, salvo os valores previstos por medida compensatória do artigo 36 do SNUC, que são administrados pela Câmara de Compensação, vinculada à Secretaria de Estado do Ambiente – SEA. Ressalto que não há estudos conclusivos sobre os valores necessários para regularizar as UCPI do Estado do Rio de Janeiro. O NUREF, até o presente momento, vem se dedicando aos procedimentos metodológicos e atuando pontualmente em algumas unidades, já tendo regularizado através de procedimento desapropriatório judicial uma porção de terras no PETP.

Neste sentido remeto a discussão para as alternativas de proteção do espaço hoje delimitado como parque, defendendo alguns mecanismos pactualizados para a solução dos conflitos envolvendo o espaço protegido e a propriedade/posse ocupada, até que seja solucionada, um dia, a questão territorial do PESET.

Em continuidade, abordo outras áreas do PESET, apresentadas como espaço de incerteza no capítulo precedente, destacando, num primeiro plano, aqueles espaços *intra* unidade, e, num segundo plano, aqueles espaços pressionados na borda: extra unidade. Alguns destes espaços *intra* UC considerados de maior relevância são: o Morro das Andorinhas, Estrada Gilberto de Carvalho, Centro Evangelístico Internacional, Estrada do Vai-e-vem/Barrinha, Favela da Invasão e Saibreira José Fernandes de Oliveira.

### 3.3.1. Morro das Andorinhas

O Morro das Andorinhas constitui-se numa das áreas mais emblemáticas do PESET. A uma porque não estava inserida na área de estudo (1993), mas inserida na proposta de delimitação definitiva (2007). A duas porque é ocupada por uma comunidade tradicional de (ex)pescadores de Itaipu<sup>162</sup>. Neste caso destaco as implicações do SNUC para os casos de áreas em parque ocupadas por população tradicional, como será examinado este virtual conflito.

A figura 3.9. apresenta a 2ª Parte Continental do PESET, estabelecida pela Lei 5.079/07, com destaque para a comunidade tradicional.

Figura 3.9: Morro das Andorinhas



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

O círculo destacado indica a ocupação do Sítio da Jaqueira, uma área com aproximadamente 38.000 m<sup>2</sup>, integrada por (ex)pescadores da praia de Itaipu, cuja

<sup>162</sup> Vide “Pescadores de Itaipu: meio ambiente, conflito e ritual no litoral do Estado do Rio de Janeiro”, de Roberto Kant de Lima e Luciana F. Pereira (1997).

ocupação foi iniciada pelo Sr. Leonel Siqueira da Silva no século XIX. Os descendentes do Sr. Leonel ocupam o Morro das Andorinhas até os dias de hoje. Em documento<sup>163</sup> subscrito pelo antropólogo Ronaldo Lobão, que faz a defesa da permanência da comunidade no local, “não há dúvidas quanto ao enquadramento do grupo, e do espaço a ele associado, como uma comunidade tradicional”. Afirma que “a regeneração da Mata Atlântica local está associada a efeitos antrópicos vinculado à presença do grupo no espaço”. O documento enfatiza a construção de uma territorialidade, por exemplo, ao “não permitir a invasão de seu território” e que

“Não se trata apenas de um direito à moradia. Estamos diante do direito a reprodução de um grupo, de um modo de vida, de um saber, de um afeto estabelecido com um território específico, que são constitutivos da nossa própria identidade nacional. Não são apenas moradias, não estão em qualquer lugar. Estão no Morro das Andorinhas, fazem parte da Comunidade Tradicional do Morro das Andorinhas”.

Em 2003, por requerimento do Ministério Público, o IEF/RJ realizou vistoria no local, subscrita pelo biólogo Felipe de Souza Queiroz, no qual concluiu que:

“A área conhecida como Morro das Andorinhas é considerada de preservação permanente; Embora o Morro das Andorinhas não esteja inserida no Parque Estadual da Serra da Tiririca, é considerada Área de Especial Interesse Ambiental pelo Plano Diretor do Município de Niterói; Por se tratar de área de preservação permanente, fica vedada qualquer edificação; Na vertente Itaipu e no topo, existem ocupações irregulares; Na vertente Itacoatiara, constatamos a descaracterização da área do costão rochoso, área de preservação permanente, consoante art. 265, inciso II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, sendo não edificante. Pelo fato da área ser de preservação permanente, sugerimos a retirada das benfeitorias com posterior intervenção no sentido de recompor o aspecto ambiental original”<sup>164</sup>.

A titularidade sobre as terras do Morro das Andorinhas não é pacífica. Segundo o Prof. Ronaldo Lobão<sup>165</sup> há duas "titularidades" reivindicadas para o Morro das Andorinhas: uma delas seria do espólio de um comendador de Itacoatiara, que, enquanto vivo, nunca contestou a ocupação ou a presença das famílias no Morro das Andorinhas; uma outra titularidade é reivindicada pela empresa Mattos & Mattos, que avoca a propriedade da área como sucessora das áreas da VEPLAN, ou do Balneário Itaipu. A pesquisa da cadeia possessória, conduzida em cartório, não chegou a informações precisas, capazes de definir a titularidade do Morro, que possui marcos de

---

<sup>163</sup> Autos do Inquérito Civil 120/2002, Ministério Público – Niterói - RJ

<sup>164</sup> Trecho do Parecer Técnico constante do Processo Administrativo E-07/301320/03, extraído dos autos do Inquérito Civil 120/2002. Ministério Público – Niterói - RJ

<sup>165</sup> Conforme informações destacadas de correspondência eletrônica trocada com o autor.

delimitação bastante antigos. Ainda, a definição das Áreas de Proteção Permanente do Plano Diretor de Niterói considerou o Morro das Andorinhas como “Área Pública”.

A comunidade enfrentou pelo menos duas ações judiciais (uma Ação Civil Pública, ajuizada em 1994 e outra ajuizada em 2000). A primeira delas teve entre os réus o município de Niterói, não tendo sido chamado ou considerado qualquer proprietário para responder à ação. Atualmente esta ação encontra-se harmonizada em virtude do apoio que vem sendo dispensado pelo departamento de antropologia da UFF, que defende os direitos de permanência desta comunidade na área. Atualmente a comunidade é representada pela Associação de Moradores do Morro das Andorinhas – ACOTMA.

Em maio de 2008 a equipe do PESET vistoriou a área, acompanhada de representantes da ACOTMA, moradores e do Prof. Ronaldo Lobão (UFF). O objetivo da vistoria era colher subsídios para elaborar um Termo de Compromisso - TC, nos moldes do que determina o SNUC e o Decreto 4.340/02<sup>166</sup>. Este documento foi elaborado em outubro de 2008, mas a direção do então IEF/RJ preferiu não firmá-lo. Não obstante a iniciativa, o TC elaborado nos termos legais foi rejeitado pela comunidade, haja vista a previsão de eventual re-assentamento, o que em nenhum momento vem sendo cogitado pela comunidade. Esta posição tem fundamento na Lei RJ 2.393/95, que assegura a permanência das populações nativas nas UC estaduais, conforme certas condicionantes, o que foi, inclusive, referendado no artigo 3º, parágrafo único, da Lei RJ 5.079/07 (delimitou o PESET).

A ocupação do Morro das Andorinhas pode ser caracterizada como espaço de incerteza, tal qual proposto nesta tese. A mencionada Lei RJ 2.393/95 tem sua constitucionalidade questionada por alguns ambientalistas, não socorrendo os ocupantes do Morro das Andorinhas. Neste caso prevaleceria o determinado pelo SNUC e Decreto 4.340/02, e os tradicionais poderiam ser – eventualmente – re-assentados. O imbróglcio jurídico não se limita apenas neste aspecto formal da lei: da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da Lei 2.393/95. Há que se considerar a titularidade das terras ocupadas pelos tradicionais, pois, sem domínio público a Lei 2.393/95 ou o SNUC não

---

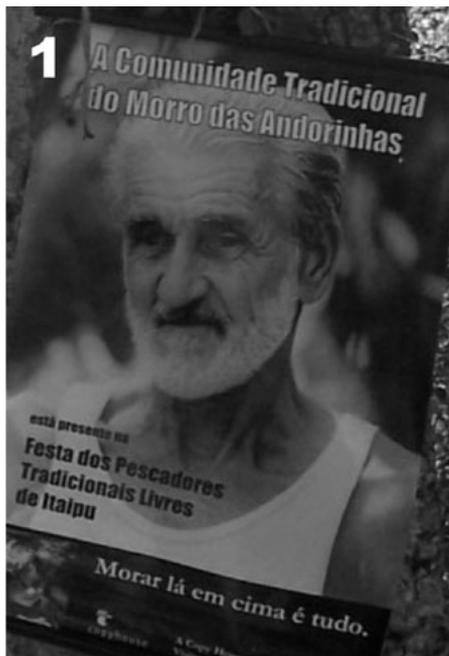
<sup>166</sup> O Termo de Compromisso ambiental, por conta do que determina o Decreto 4.340/02, deve ser assinado no prazo de um ano, no caso de unidade nova; ou no prazo de dois anos para as unidades já criadas anteriormente ao decreto em tela. Considerando que o Morro das Andorinhas foi anexado a um parque já criado, entendemos que por analogia a situação se equipara a um parque novo. Em qualquer caso, sendo parque novo (prazo de um ano) ou parque criado (prazo de dois anos) o Termo de Compromisso não foi formalizado e tudo indica que não será em qualquer prazo, haja vista que em nenhuma hipótese a comunidade estaria concordando em deixar o lugar.

surtem efeito. Ou seja, independentemente da área estar inserida nos limites do PESET, ou independentemente da área ser ou não de proteção ambiental, por outros mecanismos, o PESET não tem autonomia sobre tal território, valendo as limitações administrativas até que a área seja regularizada (domínio) em nome do Estado e/ou consolidada (território) para o PESET, assentando-se os eventuais ocupantes. Em qualquer caso a titularidade das terras não é pacífica. E mesmo que fosse conhecida a titularidade desta área, uma demanda judicial para reivindicar a propriedade em face da comunidade tradicional tampouco seria pacífica, considerando o tempo de ocupação já somado pela comunidade. A comunidade poderia contestar a ação e levar a discussão por anos no judiciário. Neste caso permaneceriam valendo as limitações administrativas, gerais ou genéricas, já examinadas, até que a lide chegasse a termo. Neste caso, enquanto o Morro das Andorinhas permanecesse *sub judice*, pouco ou nada estaria institucionalizada esta porção do PESET. Por tais motivos, até que seja enfrentada a regularização fundiária do Morro das Andorinhas pelo Estado do Rio de Janeiro, não há como ser invocada a Lei 2.393/95. E tampouco pode ser firmado um Termo de Compromisso com base no SNUC/Decreto 4.340/02, o que não invalida a celebração de outros termos análogos. Entende-se que o Estado do Rio de Janeiro - não sendo titular destas terras - não pode exigir a saída dela de quem quer que seja. Pode sim e deve pactualizar o uso e a ocupação, reforçando as limitações administrativas vigentes e fazendo valer a Lei 2.393/95, hibridizando a ocupação com base em diplomas legais de instâncias distintas, mas que no resultado final objetivam a higidez do ambiente com o respeito à tradicionalidade e às características culturais dos seus ocupantes.

A ocupação do Morro das Andorinhas, portanto, resume-se numa ocupação de cunho tradicional, na forma da proposta metodológica. Com o interesse turístico que recai sobre o Morro das Andorinhas, é possível promover uma interface de interesses de uso e ocupação.

Os tradicionais do Morro das Andorinhas, mesmo dispostos a conciliar os interesses da ocupação com as normas de proteção do ambiente, convivem com um intenso sentimento de dúvida sobre tal ocupação, consubstanciada na incerteza jurídica do que vai ou deverá acontecer no futuro. Neste sentido os ocupantes do Morro das Andorinhas podem ser considerados vítimas da desterritorialização subjetiva nos termos propostos nesta tese. A figura 3.10 apresenta algumas imagens do Morro das Andorinhas, dando conta de suas características tradicionais.

Figura 3.10: Imagens do Morro das Andorinhas

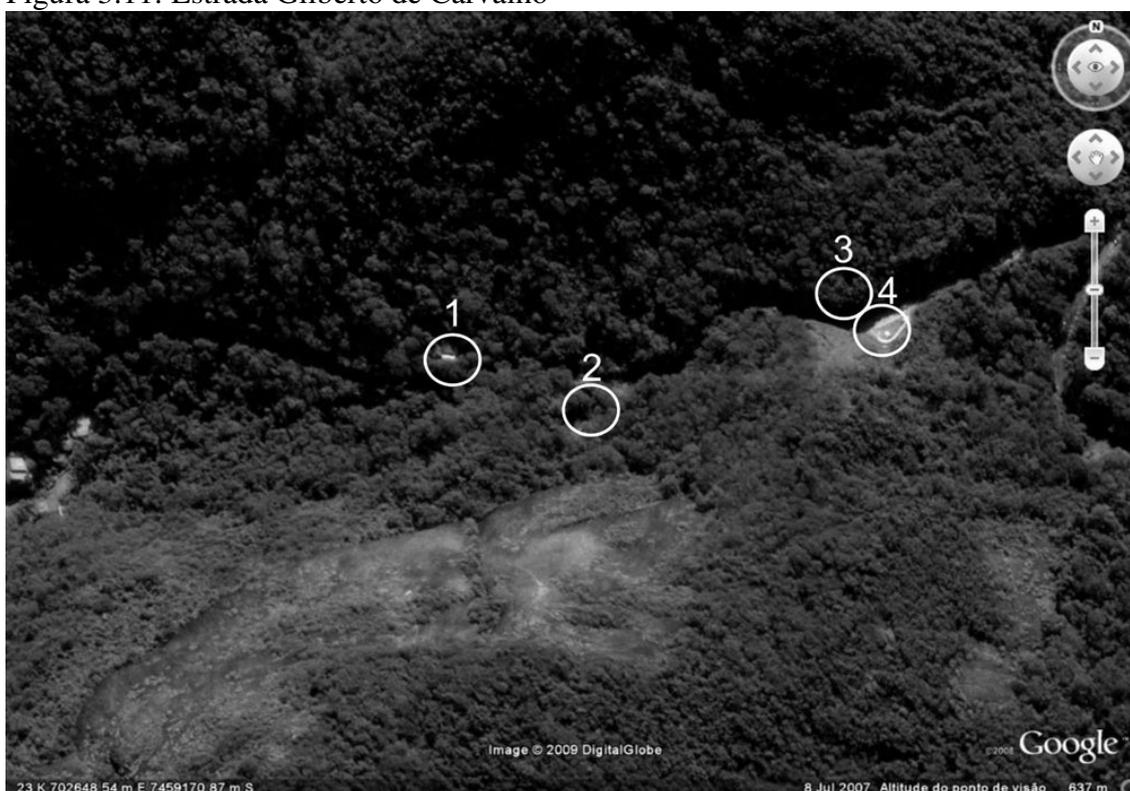


Fonte: PESET 2007 e 2008. Legenda: 1 – *Banner* ilustrando a imagem do Seu Bichinho (Américo Fernandes de Souza, 78 anos, enteado do Sr. Arsênio Siqueira da Silva), morador do Morro das Andorinhas desde os 11 anos de idade; 2 – Terreiro central onde a comunidade se reúne para as festas e tradições; 3 – Moradia antiga construída em pau-a-pique; 4, 5 e 6 – casas encontradas no Morro das Andorinhas.

### 3.3.2. Estrada Gilberto de Carvalho

A Estrada Gilberto de Carvalho cruza o PESET. Existem três ocupações antigas, considerados sítios tradicionais inseridos nos limites da unidade. A figura 3.11. apresenta uma porção da 1ª Parte Continental do PESET, estabelecida pela Lei 5.079/07, destacando a Estrada Gilberto de Carvalho e os três sítios, além do Mirante de Itaipuaçu.

Figura 3.11: Estrada Gilberto de Carvalho



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

O círculo “1” é um sítio tradicional. O círculo “2” é o sítio denominado São Judas Tadeu. E o círculo “3” é o sitio ocupado pela família de D. Preta. O círculo 4 é o mirante de Itaipuaçu. Não se trata de área ocupada, mas freqüentada.

As ocupações são muito antigas em relação à criação do PESET, e estão contidas, não apresentando expansão, quer de área construída ou qualquer outra. Tais áreas, entretanto e independentemente de sua localização *intra* PESET, são objeto de

reivindicação judicial em face dos atuais ocupantes, consubstanciando num conflito de interesses na esfera cível, não repercutindo negativamente na gestão do PESET.

### 3.3.3. Centro Evangélico Internacional - CEI

O Centro Evangélico Internacional – CEI é uma organização religiosa de cunho evangélico, com sede em Niterói e ramificações pelo resto do estado do Rio de Janeiro<sup>167</sup>. O CEI empreendeu uma de suas instalações nos limites de estudo do PESET (1993), inalterado pela delimitação definitiva (2007). A figura 3.12. indica a área ocupada pelo CEI contraposta aos limites do PESET.

Figura 3.12: Centro Evangélico Internacional – Itaipuaçu – Maricá – RJ



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

O círculo na figura representa a área ocupada pelo CEI e objeto de inquérito civil público, instaurado em 1996 pelo MPRJ, objetivando apurar denúncia de desmatamento (3.000 m<sup>2</sup>) nos limites de estudo do PESET (VALLEJO, 2005). Citando Conceição (2000, p. 56), Vallejo acrescenta que o órgão gestor do PESET autuou o CEI por desmatamento de uma área de 45.000 m<sup>2</sup> na Zona de Transição do PESET (2005, p.

<sup>167</sup> Conforme [www.cei.org.br/filiais.htm](http://www.cei.org.br/filiais.htm)

208). Em 2001 o MP ajuíza uma Ação Civil Pública - ACP, tramitando na Comarca de Maricá, sob o número 2001.031.000262-0. Em que pese os esforços das autoridades e do MP na apuração e punição das infrações atribuídas ao CEI, pouco ou nada foi efetivo. A referida ACP tramita há oito anos sem uma decisão final. Neste momento (2009) em fase de perícia.

O caso CEI é um exemplo do uso e ocupação “diverso”, conforme enquadramento na tipologia explorada no capítulo precedente, especialmente por que ocorreu após a decretação dos limites da unidade pelo Decreto RJ 18.598/93, diferente de outras áreas, cuja ocupação é anterior ao parque. A titularidade do CEI sobre as terras ou os fins filantrópicos pretendidos por tal ocupação não está em foco. O problema central se configura no uso e na ocupação em desacordo com a legislação vigente para aquela área, pois, limitada administrativamente pelo Decreto RJ nº 18.598/93, a área ocupada pelo CEI dependia de autorização da CECA, ouvindo-se o município competente (Maricá). Não foi o que ocorreu. Embora as autoridades tenham agido, inclusive com ingresso de ação em sede judicial, o socorro do judiciário é moroso. A ACP em comento tramita por oito anos ainda em primeira instância. Qualquer que seja e quando seja a decisão nesta ACPA, recursos para outras instâncias são possíveis, multiplicando o tempo de tramitação da pendenga, impedindo a institucionalização desta porção do PESET.

No caso do CEI, o espaço de incerteza jurídica é transmitido para um futuro incerto, seja quanto ao tempo e resultado, pois a utilização do espaço já ocorre nos dias de hoje tal qual proposto pelo empreendedor. Outros espaços de incerteza sob análise existem e sua ocorrência está atrelada na efetiva utilização pretendida de um espaço protegido e desocupado; ou ocupado parcialmente e sem possibilidade de finalização ou expansão, seja pelo proprietário ou posseiro. Tampouco há discussão sobre qualquer processo de desterritorialização subjetiva, pois, neste caso, verifica-se um verdadeiro processo de territorialização objetiva, vez que o empreendedor ocupou, edificou, construiu muros e guaritas voltadas para o lado urbano da ocupação, exercendo controle de entrada de pessoas e vigilância sobre a área. Desguarnecida apenas na parte voltada para a mata (parque).

O caso CEI se resume na violação das limitações administrativas impostas pelo Decreto RJ 18.598/93, consubstanciada por supressão de Mata Atlântica em área

destinada à preservação integral, isto tudo sem o permissivo necessário<sup>168</sup>. As autoridades não foram omissas e o MPRJ vem atuando. Mas tais medidas não impediram a pressão sobre os atributos protegidos.

---

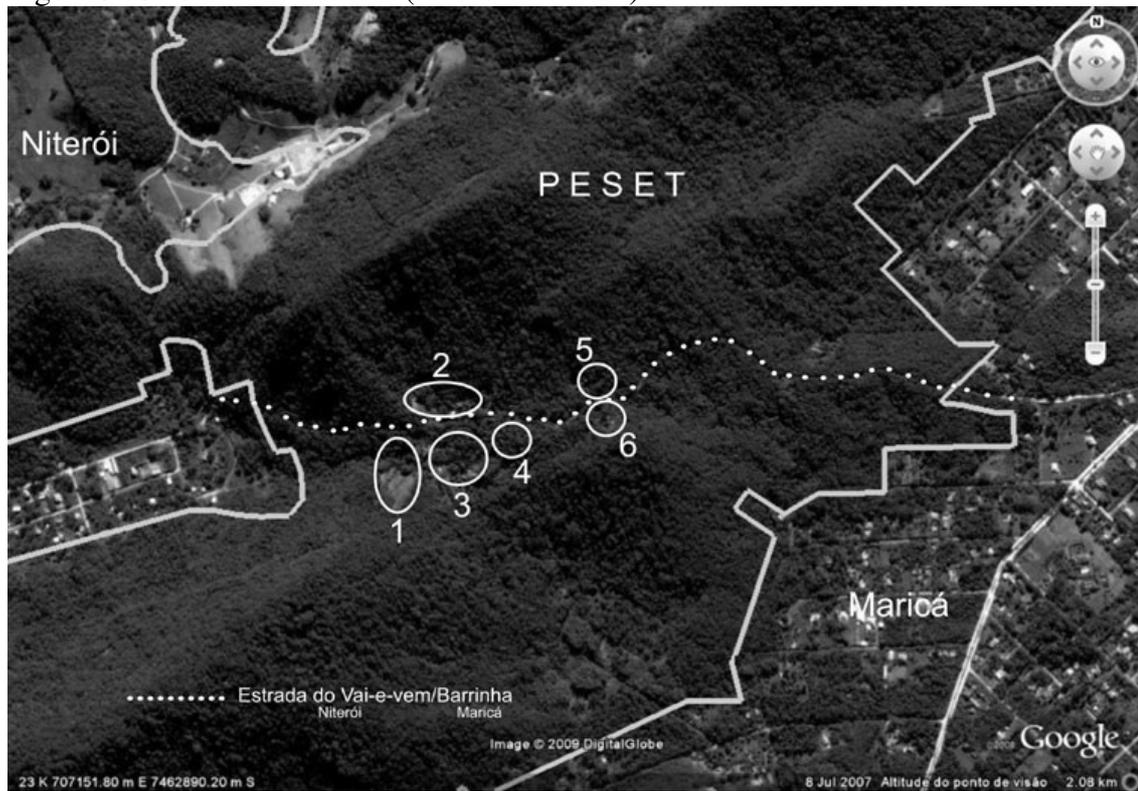
<sup>168</sup> Foram lavrados diferentes Autos para o Centro Evangélico Internacional: Notificação 2228 (11.08.05); Intimação 2013 (23.02.05); Constatação 3605 (27.11.99), 3147 (14.06.00), 4111 (10.04.01) e 702 (07.05.03).

### 3.3.4. Estrada do Vai-e-vem/Barrinha (Caminho Darwin)

A Estrada do Vai-e-vem - oficialmente Estrada São Sebastião (Niterói) e Estrada da Barrinha (Maricá), localizada na porção Central do PESET. A estrada cruza o PESET e vem sendo tratada como “Caminho Darwin”<sup>169</sup>.

Com 2,2 km *intra* unidade, esta porção do parque é apresentada na figura 3.13., destacando as principais áreas ocupadas ao longo da estrada.

Figura 3.13: Caminho Darwin (Niterói – Maricá)



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

O projeto Caminho Darwin pretende consolidar um produto turístico-pedagógico nesta porção do parque, considerada distante das demais áreas de interesse para a visitação pública no PESET. O projeto vem sendo conduzido através do processo administrativo E-07/300.856/2008<sup>170</sup>, e possui três fases: (i) a primeira cuida da

<sup>169</sup> Este pesquisador coordenou o Projeto Caminho Darwin até julho de 2009, no âmbito do Parque Estadual da Serra da Tiririca - PESET, administrado pela Diretoria de Áreas Protegidas e Biodiversidade - DIBAP do Instituto Estadual do Ambiente - INEA.

<sup>170</sup> Este processo possui apensado o processo administrativo E-07/301.704/2008, que cuida do Termo de Cooperação Técnica com a Universidade Federal Fluminense.

elaboração e execução de um projeto conceitual, consistente em dois pórticos ao longo da estrada, um para cada limite, além de sinalização interpretativa. Esta fase do projeto vem sendo procedida em cooperação técnica com a Escola de Arquitetura e Urbanismo da UFF<sup>171</sup>, cuja apresentação das propostas ocorreu em julho de 2009; (ii) a segunda fase consiste no projeto e execução da infra-estrutura de apoio e suporte aos visitantes, fase esta dependente do Plano de Manejo e desapropriação/consolidação territorial de seis áreas ocupadas; e a (iii) terceira fase consiste na elaboração de projeto e execução dos ajustes arquitetônicos nas edificações encontradas nas áreas desapropriadas/consolidadas, a serem adaptadas para os fins públicos pretendidos para o projeto, tais quais centro de visitação, auditório, museu, entre outras facilidades.

A primeira fase do projeto encontra-se em execução neste momento. Sendo apenas a instalação de pórticos e sinalização em via pública, não intervêm na propriedade privada. Assim não demanda qualquer desapropriação. A segunda fase, entretanto, é vital para a continuidade do projeto, pois depende que sejam desapropriadas e consolidadas as seis ocupações, conforme vem sendo visualizado pela administração do PESET. Isto se dá em virtude da necessidade de controle do Estado sobre a área objeto do projeto. Depende ainda do Plano de Manejo, instrumento capaz de apontar sobre o futuro da estrada. Sem controle do Estado sobre esta porção do parque não será possível consolidar as fases II e III do projeto Caminho Darwin.

Assim, existem seis áreas ocupadas com construções variando em tamanho, mais ou menos modestas. A ocupação destacada com o círculo “1”, na figura 3.13, é denominada “Alvarenga”, em função do nome do seu ocupante. É a única área ao longo da estrada, do lado de Niterói. Existem duas áreas, anteriores ao Alvarenga, estrada abaixo, que não estão ocupadas: uma delas em ruínas; a outra consiste numa laje de concreto armado, com mais ou menos 50 m<sup>2</sup>. Tanto o Alvarenga quanto as ruínas estão localizadas na área desapropriada da antiga Fazenda do Engenho do Mato em 1961, conforme já discorrido. Neste caso não há necessidade de regularização fundiária (desapropriação das terras), mas apenas consolidar o território (indenização pelas benfeitorias).

---

<sup>171</sup> O termo de cooperação técnica foi conduzido no processo administrativo E-07/301704/2008, apensado ao processo administrativo E-07/300856/2008

As demais cinco áreas ocupadas, representadas pelos círculos numerados de “2” a “6” na figura 3.13, três delas possuem residentes permanentes<sup>172</sup>.

A área “2” (três lotes com aprox. 37.000 m<sup>2</sup>) é ocupada pela Sra. Maria Pia e o Sr. Oscar Palácios, residentes há mais de dez anos no local, tendo ali empreendido uma atividade gastronômica, consistente no Restaurante Verdejante. Muito embora o casal tenha adquirido a área posteriormente ao Decreto RJ 18.598/93, já existia no local uma série de benfeitorias.

A área “3” é representada pela Pousada Colina Verde, uma área superior a 10.000 m<sup>2</sup>, utilizada predominantemente como sítio residencial, cujas instalações são anteriores à decretação do parque em 1991. Há uns dez anos passou a ser utilizado como pousada, especialmente para congregação de religiosos evangélicos.

A área “5” é conhecida como “Lar da Montanha”, cuja ocupação é esporádica, utilizada para congregação de jovens ligados a uma denominação religiosa de cunho evangélico. Trata-se de uma área no entroncamento com a Estrada do Grotão, perpendicular à Estrada da Barrinha. Antes da decretação do parque existia no local uma construção inacabada, sendo que as construções hoje existentes resultam do que foi acrescido posteriormente ao Decreto RJ 18.598/93.

As áreas “3” e “6” correspondem a duas áreas construídas, mas neste momento desabitada. Ambas foram erigidas posteriormente ao Decreto RJ 18.598/93, sem qualquer permissivo legal, independentemente da titularidade das terras.

Para o projeto Caminho Darwin é imprescindível regularizar a questão fundiária destas áreas ocupadas ou com potencial de ocupação, vez que possuem edificações em condições habitáveis. Vale esclarecer que todas possuem fornecimento de eletricidade e algumas contam com serviço de telefonia. Num segundo momento será necessário desapropriar todos os lotes *intra* PESET e não ocupados ao longo da Estrada da Barrinha (Maricá)<sup>173</sup>, imprescindível para que o parque possua autonomia sobre este território. Neste sentido foi realizado um estudo, constante do Anexo, resumido no Quadro 3.6:

---

<sup>172</sup> As informações referentes às ocupações 2, 3, 4, 5 e 6 tem por base a experiência pessoal deste pesquisador, que circula por esta área desde 1984.

<sup>173</sup> A porção da estrada em Niterói está incluída em área já desapropriada, com apenas uma ocupação (Alvarenga).

Quadro 3.6: Resumo das quadras, quantidade e área de lote (m<sup>2</sup> e hectares) inseridos no contexto do Caminho Darwin (PESET).

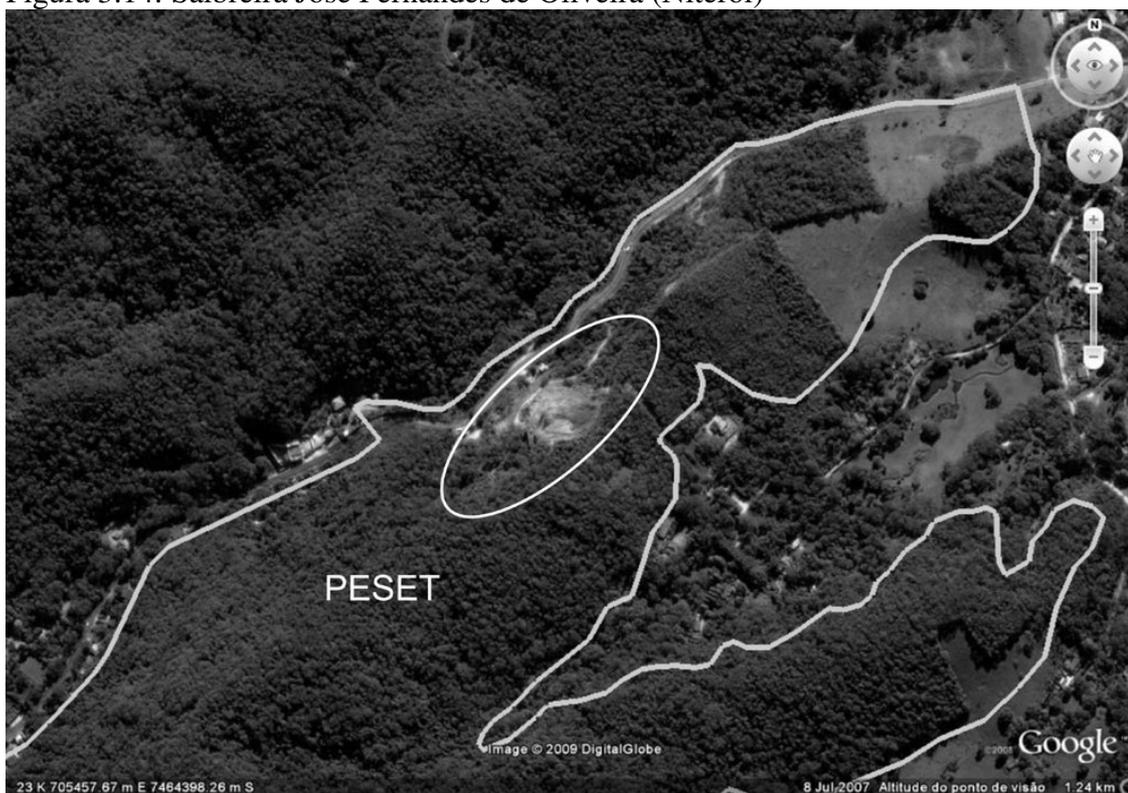
QUADRA	ÁREA DE LOTES M <sup>2</sup>	QUANT. LOTES	HECTARES
43	99427	21	9,94
51	42874	11	4,28
55	84897	27	8,48
56	66320	06	6,63
<b>TOTAL</b>	<b>293518</b>	<b>65</b>	<b>29,33</b>

Conforme resumo apresentado pelo Quadro 3.6, (o levantamento completo encontra-se em anexo) e considerando os valores mínimo e máximo por hectare, acima ensaiados, é possível visualizar um dispêndio em reais para os 29,33 hectares do Caminho Darwin em R\$774.136,02 (mínimo) e R\$1.846.792,70, aproximadamente. Estes valores devem ser considerados a maior, pois tais estimativas não contemplam benfeitorias, tratando apenas de terra nua. Muito embora as seis ocupações representem em torno de 10 lotes, a grande maioria das desapropriações recairá sobre terra nua. Apenas para ilustrar, os proprietários da Pousada Colina Verde, em conversa informal no ano de 2009, informaram que seu imóvel foi avaliado em R\$2.000.000,00 por corretores de imóveis de Niterói. Tal informação dá conta das expectativas de valores envolvidos na regularização fundiária de áreas valorizadas. Por um lado a expectativa do proprietário, geralmente com base em valores de mercado; por outro lado o Estado, que promove a avaliação com metodologia própria, evidenciando um “conflito de expectativas” nos valores para indenização.

### 3.3.5. Saibreira José Fernandes de Oliveira

A Saibreira José Fernandes de Oliveira funcionou como atividade minerária desde 1988, tendo suas atividades interrompidas em 1999. A figura 3.14. apresenta a posição da Saibreira em relação aos limites do PESET.

Figura 3.14: Saibreira José Fernandes de Oliveira (Niterói)



Fonte: Cruzamento da base georreferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

A forma ovalada destacada na figura acima indica a área da saibreira (mineração), atividade já paralisada. Entretanto, outras atividades vêm sendo empreendidas, como o parcelamento do solo da parte voltada para a Av. Ewerton da Costa Xavier (Av. Central), com algumas edificações nos limites do PESET, inclusive de atividades comerciais.

O proprietário da saibreira aguarda ser indenizado, para, então, se retirar da área. Entrementes o proprietário pode firmar Termo de Compromisso Ambiental com o órgão gestor do PESET, reforçando as limitações administrativas vigentes e prevendo outras avenças.

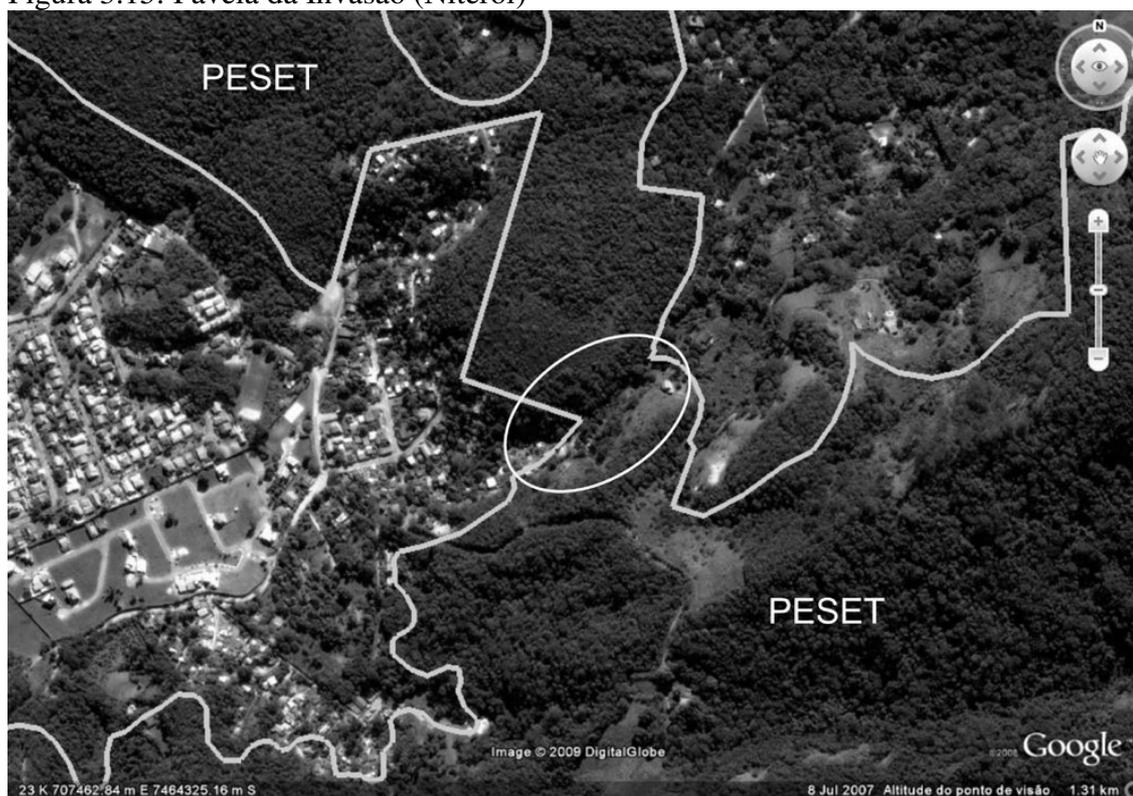
O proprietário da área da saibreira pode ser considerado duplamente vítima de um processo de desterritorialização subjetiva, em dois sentidos: residencial e comercial, pois, além de empreender atividade mineraria/comercial, também reside no local. A incidência da área da saibreira no PESET impede que seu proprietário usufrua economicamente da área, sem a devida compensação.

Vale ressaltar que esta área está geograficamente mais próxima da área da Reserva Ecológica Darcy Ribeiro (em fase de recategorização), constituindo-se num importante ponto para efetivar um corredor ecológico entre estas duas unidades.

### 3.3.6. Favela da Invasão

A Favela da Invasão, como é denominada pelos ocupantes, está localizada na porção Norte do PESET. Trata-se de uma ocupação desordenada, em quase sua totalidade inserida nos limites definitivos do PESET e entorno imediato. A figura 3.15. apresenta a ocupação em relação ao parque.

Figura 3.15: Favela da Invasão (Niterói)



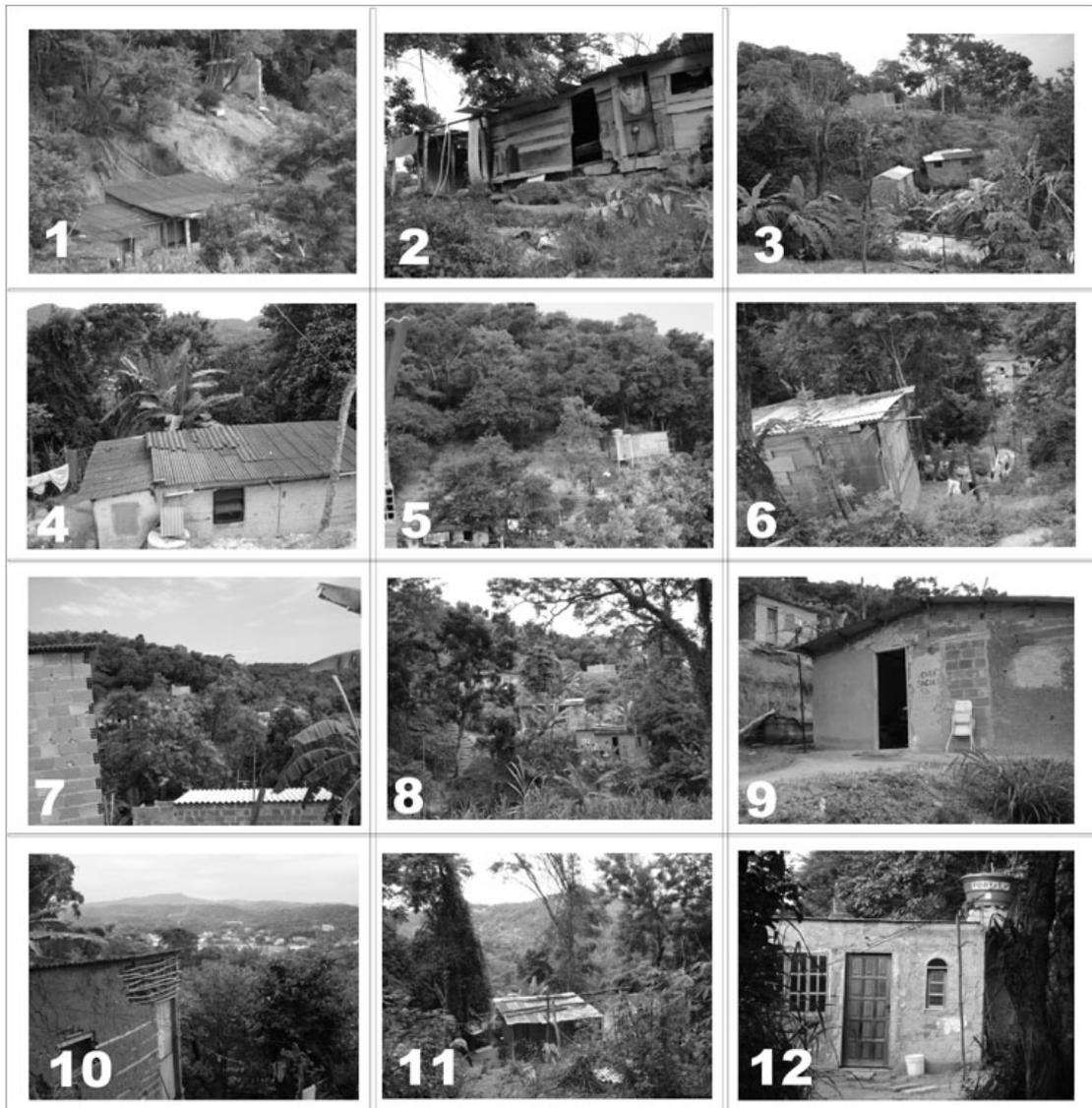
Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

A Favela da Invasão consiste em mais de vinte famílias, já cadastradas pelo então IEF/RJ, recentemente chegadas ao local e de diferentes origens. Esta população deverá ser reassentada, através de esforços conjuntos entre o Estado do Rio de Janeiro e o Município de Niterói.

Pelas características da ocupação e da própria região não é possível conjecturar sobre um processo de desterritorialização subjetiva, haja vista que não são proprietários ou posseiros antigos das áreas ocupadas e a ocupação não é anterior à decretação do PESET. É uma ocupação oportunista e caracterizada como urbana na metodologia proposta por este trabalho. O futuro é o re-assentamento ou a redução dos limites do

PESET para excluir esta ocupação dos limites da unidade, considerando a perda do atributo ambiental protegido. A figura 3.16. apresenta algumas das características do casario e da ocupação.

Figura 3.16: Características das moradias encontradas na Favela da Invasão



### **3.4. Outras áreas: extra PESET**

O item precedente tratou de alguns espaços de incerteza *intra* PESET, destacando aqueles considerados mais relevantes no âmbito desta pesquisa. Neste item abordo os espaços de incerteza localizados no entorno imediato do PESET, ou seja, aqueles espaços tangentes aos limites da unidade, abrangendo áreas parcialmente inseridas na unidade ou que sofrem pressão de uso e ocupação. A delimitação definitiva do PESET (2007) possui três partes:

- (I) 1ª parte continental;
- (II) 2ª parte continental; e
- (III) Parte marinha.

Com a ampliação do parque (2008) foi incluído o núcleo Restinga e Duna de Itaipu, dividido em quatro setores:

- A – Duna Grande;
- B – Orlas leste, norte e oeste da laguna de Itaipu e áreas úmidas adjacentes;
- C – orla sudoeste da laguna de Itaipu e restinga adjacente; e
- D – orla sul da laguna de Itaipu e restinga adjacente.

### 3.4.1. PESET: Porção Sul (I)

A figura 3.17. apresenta a porção Sul (I), destacando as áreas “a”, “b”, “c” e “d”.

Figura 3.17: Porção Sul (I) (Costão/Bananal/Alto Mourão)



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

A porção Sul do PESET engloba o complexo Costão/Bananal/Alto Mourão. Trata-se de uma área do PESET na qual o uso público é mais intenso, recebendo aproximadamente 50.000 visitantes/ano, conforme informações da administração da unidade. Envolve, predominantemente, o bairro de Itacoatiara (Niterói), onde está localizada a sub sede de Itacoatiara do PESET, na entrada da trilha do Bananal/Costão. A trilha do Alto Mourão é acessada pelo Mirante de Itaipuaçu, localizado no topo da Estrada Gilberto de Carvalho.

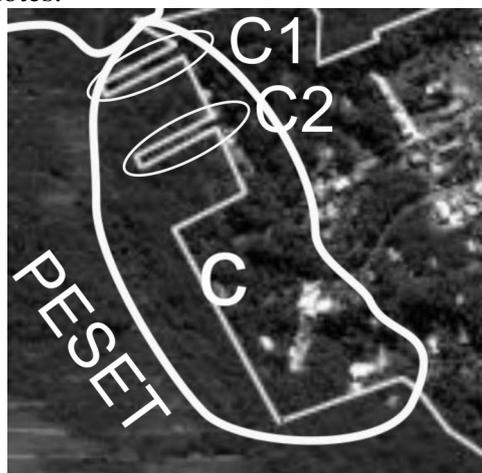
A letra “a” destaca a Estrada Gilberto de Carvalho, já tratada previamente, considerada espaço de incerteza *intra* PESET.

A letra “b” destaca a linha do parque entre os pontos 2 e 9 do memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), em Niterói, que passa pelos fundos dos terrenos dos

loteamentos Praia de Itacoatiara, Jardim Beira Mar, Retiro Beira Mar e dos condomínios Jardim de Itacoatiara e Ubá Itacoatiara. A pressão de uso e ocupação dos fundos dos terrenos pode ser considerada mínima, em função da topografia e da clara delimitação dos empreendimentos acima mencionados.

A letra “c” destaca o Loteamento Serra Mar, em Itaipuaçu (Maricá), entre os pontos 74 e 75 do memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07). A figura 3.18 destaca a exclusão de dois lotes, representados pelas letras “C1” e “C2”.

Figura 3.18: Destaque da exclusão de lotes.



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

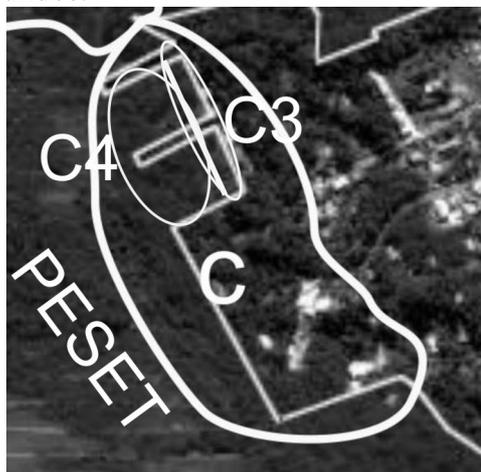
A figura 3.18. apresenta uma situação em que os limites do PESET na área do loteamento Serra Mar, na porção Sul do parque, resultou num malabarismo geográfico. Este recorte nos limites propostos pela comissão pró-parque de 1999 teve por objetivo excluir do perímetro da unidade dois lotes de terreno, representados pelas letras “C1” e “C2” na figura acima, lotes estes já ocupados com edificações e outras benfeitorias, localizados à beira da estrada. Os fundos destes lotes, embora desocupados e de interesse para o parque, ficaram fora dos limites.

Este malabarismo geográfico sinaliza para um potencial mecanismo de ajuste fundiário em unidade de conservação cujo domínio da área deva ser público. A idéia é ressalvar um terço da propriedade próxima ao logradouro público para ocupação (respeitando-se os padrões urbanísticos municipais), destinando-se os dois terços do

fundo para a unidade, através de doação ao Estado. Este mecanismo está sintonizado com o Pacto da Conservação.

Analisando a situação destacada pelas letras “C1” e “C2”, há um recorte inócuo nos limites do parque. Vale ressaltar que os terrenos deste loteamento encontram-se relativamente valorizados. A figura 3.19. objetiva simular uma repartição do lote conforme o mecanismo acima exposto (mecanismo 1/3-2/3), liberando-se para ocupação um terço frontal e doando-se dois terços do fundo para o Estado.

Figura 3.19: Destaque da simulação: liberação da frente X doação dos fundos.



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

O destaque “C3” indica o terço frontal voltado para a estrada, que ficaria livre para ocupação. E o destaque “C4” indica os dois terços do fundo dos terrenos a serem doadas ao Estado.

Verificada a possibilidade de actualização nos termos conjecturados acima, haveria uma perda de área dos limites do parque, com impacto para os atributos ambientais da unidade. Entretanto, para os cofres públicos haveria uma economia considerável, haja vista a valorização dos lotes de terreno situados neste loteamento.

Trata-se de uma possibilidade de ajuste do território, no âmbito do pacto da conservação, onde o proprietário é atendido na expectativa de uso do seu patrimônio, em potencial mais restrito, com renúncia à maior parte da área a ser doada ao Estado.

Segundo relato da administração do PESET, presenciado por este pesquisador, pelo menos em dois casos, os proprietários de lotes de terreno em situação análoga à analisada acima estiveram na sede do PESET objetivando a regularização ou possibilidade de uso de seus lotes. A idéia acima apresentada foi exposta aos proprietários, de forma hipotética, que a recebeu com simpatia. Isto indica uma possibilidade concreta de solução de alguns conflitos territoriais e um potencial de economia aos cofres públicos.

A letra “d” destaca o Condomínio Floresta do Elefante, entre os pontos 77 a 78, conforme o memorial descritivo (Lei RJ 5079/07), sendo que a linha do parque passa nos fundos dos lotes. A delimitação é clara. Não há maior pressão ou dúvida sobre os limites.

### 3.4.2. PESET: Porção Central (II)

A figura 3.20. apresenta a porção Central (II) do PESET:

Figura 3.20: Porção Central (II) (entre a Estrada Gilberto de Carvalho e o Caminho Darwin)



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

A área destacada pela letra “a” indica a porção do parque entre os pontos 9 e 17, aproximadamente, conforme o memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), abrangendo os loteamentos Recreio da Fonte, Fonte, Condomínio Ubá VI e Loteamento Cidade Balneária, este um dos mais antigos na região. Trata-se de uma área relativamente pequena, entretanto bastante adensada, tendo sido recortadas inúmeras ocupações, evidenciadas pela quantidade de pontos de coordenadas no memorial descritivo e a quantidade de loteamentos. Existem áreas valorizadas e expectativa de uso e ocupação pelos proprietários, especialmente a área nos fundos do Loteamento Ubá VI. Tal situação indica potencial de conflito de valores no advento da regularização fundiária. Não antevejo margem para actualização tal qual exposto no mecanismo apresentado

para o loteamento Serra Mar (Parte Sul), haja vista que não há um loteamento consolidado, mas apenas uma área desocupada com potencial para ocupação.

A área destacada pela letra “b” indica a porção do parque entre os pontos 17 e 18, aproximadamente, conforme o memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), abrangendo basicamente o Loteamento Cidade Balneária (hoje Bairro Peixoto). Esta área encontra-se harmonizada, no sentido de que a linha do parque passou pelos fundos dos lotes, até certo ponto. Deste ponto a linha limite do parque coincide com o logradouro público, na área denominada Córrego dos Colibris, já comentada. Trata-se de uma área emblemática, que segue pressionada e altamente valorizada. A área possui cobertura vegetal em excelente estágio de regeneração e utilizada pela população do entorno. O domínio da área é reivindicado pelo BIAPE, conforme mencionado no capítulo 2, referente ao PESET. No advento da regularização fundiária vislumbro – em tese - a possibilidade de liberação de uma faixa de 30 metros ao longo da rua para ocupação pelos proprietários, respeitando a Área de Preservação Permanente formada pelas margens do córrego que leva o nome de “Colibris”. Esta possibilidade, nos termos do Pacto da Conservação, seria seguida da doação do restante da propriedade ao Estado. Com uma faixa de 60 metros formada pela APP ao longo do Córrego estaria garantida uma servidão para o interior da área doada ao Estado, regularizando-se a situação fundiária do PESET nesta extensa e valorizada área. Entretanto, por mais que tal possibilidade apresente uma vantagem econômica para o Estado, não constitui uma possibilidade real, em virtude do histórico emblemático que esta área representa para o parque. Ressalte-se que uma parte desta área, voltada para a Estrada do Engenho do Mato, próximo ao Condomínio Ubá Floresta, encontra-se fora dos limites do PESET numa faixa de 60 m. da Estrada. Pela extensão e localização da área os valores envolvidos para indenização seriam consideráveis.

A área destacada pela letra “c” indica a porção do parque entre os pontos 18 e 22, aproximadamente, conforme o memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), abrangendo basicamente o Condomínio Ubá Floresta. Todo o condomínio estava localizado na área de estudo do PESET (1993), excluído da delimitação definitiva (2007) da unidade, cujos limites coincidem com os limites do condomínio. Não se verifica, com a atual delimitação, qualquer processo de desterritorialização subjetiva, mas ele certamente era uma realidade até os limites definitivos, especialmente quando os lotes de terrenos inseridos nos limites deste condomínio são avaliados entre R\$300.000 e R\$500.000, conforme informações obtidas em 2009. A figura 3.21. mostra

a quantidade de lotes excluídos da área de estudo, levando em consideração que grande parte das ocupações ocorreram posteriormente aos limites de estudo, portanto à revelia da lei.

Figura 3.21: Condomínio Ubá Floresta (Engenho do Mato, Niterói)



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

Hoje não há mais conflito territorial entre o Condomínio Ubá Floresta e o PESET.

A área destacada pela letra “d” (figura 3.20) indica a porção do parque entre os pontos 22 e 23, aproximadamente, conforme o memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), abrangendo basicamente o Loteamento Vale Feliz (ex-fazenda do Engenho do Mato). A comissão pró-parque de 1999 buscou passar a linha do parque pelos fundos dos lotes de terreno, evitando-se, desta forma, maiores conflitos com os proprietários e expectativas de indenização volumosas. Esta área pode ser considerada harmonizada na perspectiva territorial.

A área destacada pela letra “e” (figura 3.20) constitui-se, provavelmente, numa das áreas mais complexas de todo o parque. É a área compreendida por parte do Loteamento Jardim Fazendinha (Terrabraz), já comentado. A proposta de limites

definitivos, tal qual em outras áreas, buscou passar a linha do parque pelos fundos dos lotes de terreno, deixando todo o loteamento para fora do parque. Tal posicionamento é, no entanto, apenas virtual, tendo em vista que o loteamento não foi consolidado, e o traçado de ruas, quadras e lotes de terrenos existentes em planta não coincidem com a fragmentação do espaço real hoje verificado. É uma área de conflito de terra que envolve não só o parque, mas conflitos entre ocupantes posseiros e proprietários particulares de lotes de terreno, bem como conflitos entre posseiros e a Terrabraz, além de conflitos envolvendo posseiros que disputam áreas comuns ou rebarbas de áreas. Some-se a este cenário o fato de que boa parte desta área até a vertente da serra já integra o patrimônio do Estado do Rio de Janeiro, desapropriada em 1961. Tal porção encontra-se ocupada por posseiros sitiantes, alguns tradicionais, e que exploram até os dias de hoje a banana e criação de animais em pastagens. Outras áreas, no entanto, embora originárias dos sítios tradicionais, são ocupadas por posseiros não tradicionais.

O caso Jardim Fazendinha apresenta processos de desterritorialização subjetiva para alguns sitiantes serra acima, duplamente agravados, pois a ocupação se dá em terra pública, sem qualquer perspectiva ou potencial de usucapião. A possibilidade do Pacto da Conservação, harmonizando alguns destes conflitos, pode ser conjeturado através da utilização de mão de obra destes ocupantes tradicionais na vigilância do parque, como guardiões. No tocante às culturas, como banana, uma substituição gradual por floresta pode ser avançada, utilizando, da mesma forma, mão de obra dos tradicionais nos procedimentos de restauração florestal. Em alguns anos a área pode ser recuperada sem prejuízo imediato das atividades tradicionais empreendidas na área. Quanto à ocupação para fins meramente residenciais, estes seriam possíveis em lotes de terreno ou área destinada para tal fim na borda do parque, próximo aos logradouros públicos.

A área destacada pela letra “f” (figura 3.20) indica a porção do parque entre os pontos 58 e 62, aproximadamente, conforme memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), abrangendo basicamente o Loteamento Itaocaia Valley, situação territorial já discutida neste capítulo, cujas informações estão detalhadas em anexo.

A área destacada pela letra “g” (figura 3.20) indica a porção do parque entre os pontos 62 e 72, aproximadamente, conforme o memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), abrangendo o Loteamento Morada das Águias, igualmente já discutido na análise territorial em item precedente deste capítulo, com detalhamento em anexo.

A área destacada pela letra “h” (figura 3.20) indica a porção do parque entre os pontos 72 e 73, aproximadamente, conforme o memorial descritivo (Lei RJ nº

5.079/07), abrangendo basicamente o Loteamento Jardim de Itaipuaçu, onde está localizado o Centro Evangélico Internacional, já discutido neste capítulo. Esta porção do parque sofre pressão de uso e ocupação por população de baixa renda, existindo, contudo, farta área desocupada, com pouca ou baixa perspectiva de conciliação fundiária.

A área destacada pela letra “i” (figura 3.20) indica a porção do parque entre os pontos 73 e 74, aproximadamente, conforme o memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), abrangendo basicamente o Loteamento Jardim de Itaipuaçu, numa área conhecida como Mato Dentro. Trata-se de uma área adensada, ocupada por população de baixa a média renda, com pressão sobre a área do parque, com pouca ou baixa perspectiva de conciliação fundiária.

A área destacada pela letra “j” (figura 3.20) indica a porção do parque entre os pontos 73 e 74, aproximadamente, conforme o memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), abrangendo basicamente a área conhecida por Recanto de Itaipuaçu, tecnicamente Loteamento Jardim de Itaipuaçu. Uma porção beirando a rua, desocupada, foi incluída nos limites do parque, enquanto outra área, ocupada, foi excluída. A figura 3.22. destaca estas duas sub-porções, indicadas pelas letras j1 e j2.

Figura 3.22: Destaque de áreas com perspectiva de ocupação



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

A área destacada pela letra j1 indica a área do parque à beira da rua, que se encontra desocupada, mas constituída de lotes de terrenos relativamente valorizados. Já a área destacada pela letra j2 indica o recorte pelos fundos dos lotes de terrenos em sua maioria ocupados, pelo menos na parte beira rua. O mecanismo de ocupação do terço

frontal e doação ao Estado dos dois terços do fundo pode ser pensada no advento do Pacto da Conservação.

### 3.4.3. PESET: Porção Norte (III)

A figura 3.23. aborda a Porção III – Norte, do PESET:

Figura 3.23: Porção Norte (III) (PESET entre o Caminho Darwin e a Rodovia RJ 106 - Rodovia Amaral Peixoto)

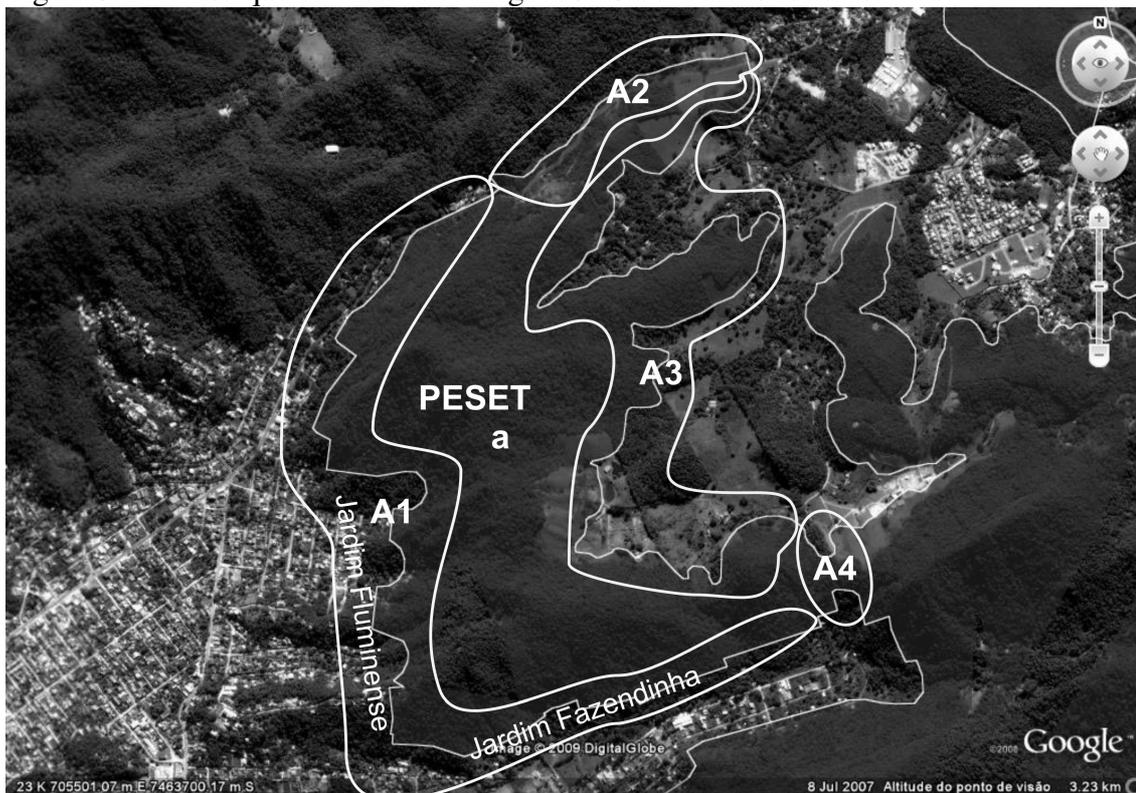


Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

As áreas destacadas pelas letras “a”, “b” e “c” podem ser consideradas três apêndices do parque, localizadas principalmente na região de Várzea das Moças (Niterói). A primeira delas (“a” na figura 3.23) é a maior das três, constitui-se numa área de grande complexidade ambiental. É possível observar a aparência de uma península em relação ao conjunto da área do PESET, cuja ligação – na parte mais estreita – é inferior a 500 m. Esta área destacada engloba uma outra parte do loteamento Jardim Fazendinha, entre o ponto 23 do memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), englobando ainda os loteamentos Jardim Fluminense e Jardim Lisboa, adentrando pela região da Rua Itália (Várzea das Moças), até o ponto 28, aproximadamente.

A figura 3.24. apresenta a área “a” em destaque, focando-se quatro situações:

Figura 3.24: Destaque da área “a” da figura 3.23 com áreas focadas.



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

A área destacada pela letra “A1” na figura 3.24, apresenta a porção do PESET voltada para o Loteamento Jardim Fazendinha (já examinado) e o Loteamento Jardim Fluminense, entre os pontos 23 e 25 do memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/08). Trata-se de uma área com pressão de ocupação nas bordas do PESET, especialmente no Loteamento Jardim Fazendinha, onde uma série de ocupações voltadas para o parque não coincide com lotes de terrenos, haja vista que tais ocupações, no passado, obedeceram a uma lógica diversa, sobrepondo-se uma territorialidade rural com outra urbana e, agora, uma territorialidade ambiental. Parte da ocupação é desordenada em relação ao arruamento e traçado das quadras do loteamento.

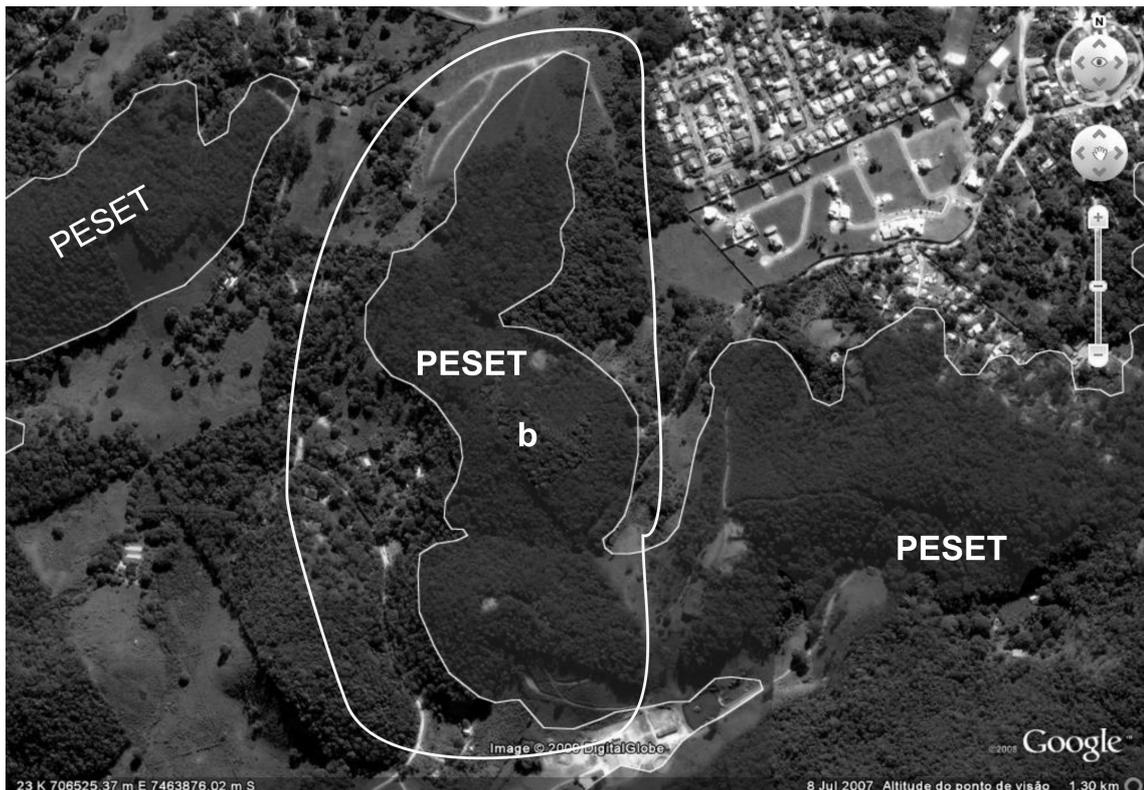
A área destacada pela letra “A2” na figura 3.24 apresenta a porção do PESET ao longo da Av. Ewerton Xavier, entre os pontos 25 e 26, abarcando a Saibreira José Fernandes de Oliveira (já discutida). Este segmento do parque constitui-se na área mais aproximada da Reserva Ecológica Darcy Ribeiro, sob a gestão do município de Niterói, como foi dito. Esta conexão entre áreas protegidas é de extrema importância ecológica. Entretanto tal fato pode ser questionado, tendo em vista o afunilamento

(aproximadamente 90 m. de largura) destacado pela letra “A4” na figura 3.24., área esta cortada pela Rua Itália, que começa na Estrada do Vai-e-vem, no Loteamento Jardim Fazendinha, e termina na Avenida Ewerton Xavier, em Várzea das Moças, acima da Saibreira.

A área destacada pela letra “A3” na figura 3.24 apresenta uma paisagem rural, com ocupações de sítios e fazendolas, com uma pressão típica desta atividade. Embora considerada área urbana, o adensamento é pequeno. Trata-se de uma área com potencial para empreendimentos imobiliários, sendo possível a inversão de uso típico rural para o uso urbano (com adensamento crescente) num futuro muito próximo.

A parte destacada com a letra “b” na figura 3.24 é o menor dos apêndices, delimitado pela cota de 100 metros, localizado entre os pontos 27 e 28 do memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), aproximadamente. A figura 3.25 amplia este pequeno apêndice.

Figura 3.25: Destaque da área “b” da figura 3.23.

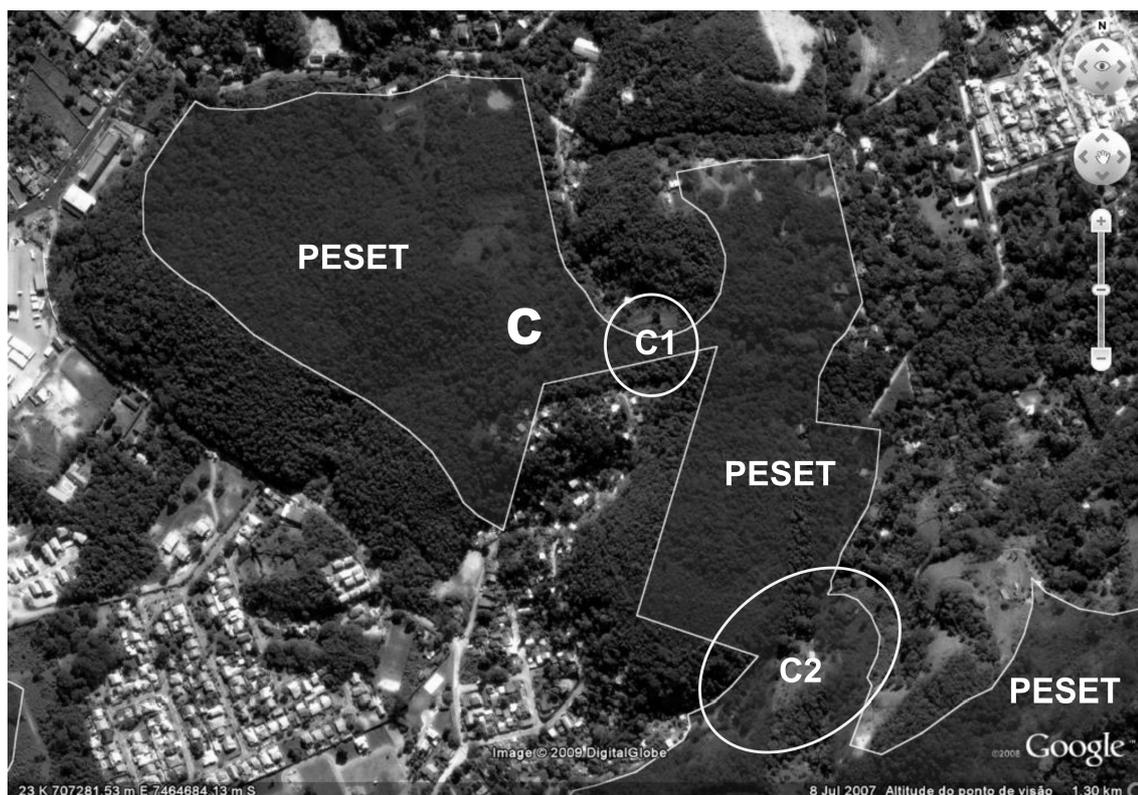


Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

Esta área possui características rurais semelhantes às destacadas na área “a”, incluindo-se o potencial de ocupação por empreendimentos imobiliários. A parte superior da imagem está voltada para o Loteamento Jardim Lisboa.

A área destacada pela letra “c” na figura 3.23. é outro apêndice com dimensão intermediária aos apêndices “a” e “b”. Está delimitada entre os pontos 28 e 37 do memorial descritivo. A figura 3.26. amplia este destaque:

Figura 3.26: Destaque da área “c” da figura 3.23.



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

A figura 3.26 apresenta uma área bastante pressionada, em crescente adensamento. A área destacada com a letra “C1” é a Favela da Invasão (já discutida). Neste ponto a largura do afunilamento é de vinte metros, justamente na área de grande pressão perpetrada pela Favela da Invasão. A área destacada pela letra “C2” é outro afunilamento, com pouco mais de 100 metros de largura, não tão pressionada quanto a área “C1”.

A área destacada pela letra “d” (figura 3.23.), entre os pontos 27 e 28 do memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), possui situação semelhante às áreas apêndices “a”, “b” e “c”, acima comentadas.

As áreas “a”, “b”, “c” e “d” (figura 3.23) necessitam avaliação caso a caso no advento da regularização fundiária, tendo em vista a possibilidade de alguma conciliação territorial.

A área destacada pela letra “e” (figura 3.23) está localizada entre os pontos 37 e 41 do memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), com áreas de sítios com os fundos voltados para o parque. Há que se analisar caso a caso, no advento da regularização fundiária, considerando-se o nível e locais das ocupações.

A área destacada pela letra “f” (figura 29) está localizada entre os pontos 41 e 43 do memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), com situação semelhante à área destacada pela letra “e” acima.

A área destacada pela letra “g” na figura 3.23 está localizada entre os pontos 43 e 47 do memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07). Constitui-se numa área relativamente adensada, próxima à Rodovia Amaral Peixoto (RJ 106) e vizinha à propriedade onde está localizada a Mineração Inoã.

A área destacada pela letra “h” (figura 3.23) é a Mineração Inoã, integralmente nos limites do PESET, já discutida na letra “k” no contexto do PESET, na capítulo 2.

A área destacada pela letra “i” (figura 3.23) está localizada entre os pontos 47 e 52 do memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), já nos limites do município de Maricá. É uma área que apresenta pouca ocupação, certamente em virtude das características topográficas e por beirar a rodovia Amaral Peixoto (RJ 106).

A área destacada pela letra “j” (figura 3.23) está localizada entre os pontos 52 e 57 do memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), no distrito de Inoã (Maricá), englobando os loteamentos Vivendas de Itaipuaçu e Itaipuaçu Ville. Parte dos limites do PESET segue pela cota 35 metros, portanto sem relação com os lotes de terrenos dos loteamentos citados. Isto abre espaço para discutir algum tipo de conciliação territorial no advento da regularização fundiária.

A área destacada pela letra “k” (figura 3.23), entre os pontos 57 e 59 do memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07), aproximadamente, abrange o Loteamento Itaocaia Valley já foi discutido anteriormente, cujo detalhamento encontra-se em anexo.

### 3.4.4. Porção Laguna, Dunas & Andorinhas (IV)

Figura 3.27: Porção Laguna, Dunas & Andorinhas



Fonte: Cruzamento da base georeferenciada do PESET do *Track Maker* com o *Google Earth*, e tratamento digital com os programas *Photoshop 7.0.1* e *Corel Draw 12*.

A área destacada pela letra “a” na figura 3.27 é o Morro das Andorinhas, já tratada anteriormente. A parte voltada para o bairro de Itacoatiara, especialmente na área próxima ao mar, onde se situa o Condomínio Village Itacoatiara, foi objeto de emenda retirando determinados lotes de terreno do condomínio. Entretanto, conforme informações obtidas junto à administração do PESET, além de parte desta área estar *sub judice* por outros motivos, os referidos terrenos se encontram no todo ou em parte em Área de Preservação Permanente - APP.

As áreas destacadas pelas letras “b”, “c” e “d” correspondem aos setores “A”, “C” e “D” do memorial descritivo, conforme o Decreto RJ nº 41.266/08, judicialmente questionado. A pressão é relativamente contida. Nesta área, próxima ao canal, um grupo de indígenas guaranis formou aldeia, aproximadamente duas semanas antes da decretação da anexação.

A área destacada pelas letras “e”, “f”, “g” e “h” (figura 3.27) correspondem ao setor “B” do memorial descritivo do Decreto RJ nº 41.266/08. São áreas extremamente pressionadas para ocupação.

Toda a porção Laguna, Dunas & Andorinhas, destacada na figura 3.27 é peculiar, pois a situação dominial é intensamente discutida. A União e o Estado do Rio de Janeiro reivindicam as áreas úmidas do entorno da Laguna de Itaipu. Junte-se ao fato que as Dunas Grande e Pequena (ou o que restou delas após a abertura do canal no final dos anos 1970), representadas pelas letras “b” e “d” na figura 3.27, são consideradas sítios arqueológicos, já recaindo sobre elas uma norma protetora federal.

### ***Síntese crítica***

#### **JARDIM FAZENDINHA (TERRABRAZ)**

O Loteamento Jardim Fazendinha foi analisado nas 15 primeiras quadras e identificou, em síntese: 263 lotes *intra* PESET (2007); 219 lotes desapropriados (1961); 102 lotes sobrepostos (desapropriados e *intra* PESET 2007); 117 lotes desapropriados extra PESET; e 161 lotes *intra* PESET (2007) a serem desapropriados. Estes 161 lotes de terreno demandando regularização fundiária estão, em maior parte, situados em área não consolidada do loteamento, estimando-se valores entre R\$724.500,00 e R\$8.050.000,00 necessários para indenizar os proprietários, com as ressalvas já apresentadas. Por outro lado, e Salvo Melhor Juízo, cabe ao Poder Público competente anexar aos limites do parque os 117 lotes já desapropriados (1961), mas que restaram fora dos limites definitivos do PESET. As áreas destes terrenos tornaram-se públicas por sentença (1995) na ação de desapropriação (1961). Mas até o presente (2009) não foram registradas no RGI competente em nome do Estado do Rio de Janeiro, permanecendo em nome dos proprietários anteriores à desapropriação 1961. Muito embora a área seja considerada pública, não está afetada ao PESET, não integrando seu território. Algumas áreas da ex-fazenda, hoje sobrepostas por lotes de terreno do loteamento (1949), encontravam-se ocupadas anteriormente ao seu registro, evidenciando uma situação em que uma parte da regularização fundiária está equacionada, posto tratar-se de área pública afetada ao PESET em 2007 pela Lei RJ 5.079, muito embora pendente o registro imobiliário. Por outra vertente falta ao Estado do Rio de Janeiro regularizar a situação de algumas áreas, seja no caso da área propriamente dita, ou no caso dos seus ocupantes. No primeiro caso, a área em questão,

independentemente dos lotes de terreno que abranja no loteamento, é parte de algum sítio tradicional, originalmente ocupado por sitiante da ex-fazenda do Engenho do Mato, anteriormente ao loteamento em 1949, aqui considerado sitiante tradicional; no segundo caso as áreas são ocupadas por descendentes dos sítiantes tradicionais e que são considerados seus sucessores nos mesmos direitos; ou estas áreas são ocupadas por sucessores na posse dos antigos sítiantes tradicionais, área esta fragmentada ao longo dos anos em inúmeros pequenos lotes, hoje ocupados por pessoas diversas do contexto tradicional originário. Independentemente das pendências territoriais que envolvem o PESET e o Loteamento Jardim Fazendinha, existem pendências judiciais envolvendo uma série de atores em conflitos civis e constitucionais, ora em face do município de Niterói, ora em face do Estado do Rio de Janeiro, ora entre instâncias de governo. Sem deixar de mencionar inúmeros procedimentos e inquéritos no âmbito do Ministério Público, o que vale para todos os três loteamentos analisados. Estas pendências administrativas desembocam sobre a gestão do PESET, demandado constantemente a manifestação oficial sobre áreas atreladas a pendências privadas (sequer nos limites do parque). Esta situação reflete sobre o Estado do Rio de Janeiro na medida em que é necessária a manifestação oficial sobre o *status* da área demandada em relação ao PESET, o que necessariamente requer esforços operacionais da administração da unidade. Isto tudo associado a prazos quase sempre derradeiros para apresentação de respostas ao juízo, à Procuradoria Geral do Estado, ao Ministério Público, ao órgão gestor e interessados em geral. Tal situação retira da gestão da unidade energia e tempo para a gestão dos objetivos institucionais para os quais a unidade foi inicialmente criada.

## **ITAOCAIA VALLEY**

Os recursos para indenizar os 389 lotes *intra* PESET situados no Loteamento Itaocaia Valley foram estimados entre R\$4.668.000,00 e R\$7.780.000,00, com as ressalvas já apresentadas. Grande parte destes lotes está desocupada ou apenas parcialmente inserida *intra* PESET. O limite definitivo do PESET cortou, em proporções diferenciadas, uma série de lotes de terreno, excluindo áreas ocupadas ou com potencial de ocupação, sem prejuízo para a biodiversidade da unidade. Tal medida minimizou o potencial de conflito entre os proprietários de lotes de terreno e a gestão do

parque. Entretanto, por razões semelhantes ao que ocorre no loteamento Jardim Fazendinha, uma série de questões imobiliárias acabam envolvendo a gestão do PESET, pela necessidade de declarar a situação da área perante o parque.

## **MORADA DAS ÁGUIAS**

No que toca ao Loteamento Morada das Águias foi identificada uma provável irregularidade, que, Salvo Melhor Juízo, é capaz de suscitar o cancelamento de parte do loteamento. Há uma virtual inobservância do Novo Código Florestal, referente às APP, pois inúmeros lotes estão integralmente situados em topo de morro e inclinação superior a 45°. Além deste aspecto áreas destinadas a Reserva Florestal coincidem com áreas de afloramento rochoso, situação comentada no capítulo precedente. Os 726 lotes de terrenos identificados nos limites do PESET (total ou parcialmente) estimam valores de indenização entre R\$5.808.000,00 e R\$10.890.000,00, com as ressalvas apresentadas. A Empresa Imobiliária Melgil Ltda. vem sendo demandada em inúmeras ações de execução fiscal para cobrança de IPTU sobre os lotes de terrenos não consolidados e integralmente situados *intra* PESET. Isto caracteriza perda de arrecadação para o município, não exatamente pelo inadimplemento da empresa, mas pelo fato de que tais IPTU não seriam devidos, haja vista que as limitações administrativas impostas pelo Estado do Rio de Janeiro (primeiramente em 1993 com os limites de estudo e, posteriormente, em 2007 com os limites definitivos) esvaziaram a capacidade econômica de tais lotes (tornados *non aedificandi*), não ensejando o pagamento de IPTU. Há um conflito de competências entre o Estado do Rio de Janeiro e o município de Maricá, considerando que a iniciativa daquele interfere na vida tributária deste, sem uma compensação imediata. Embora haja discussão jurídica sobre este conflito tributário, o que importa no âmbito desta análise é a existência do conflito jurídico, pois o que está em foco é a demanda judicial e não o resultado. Some-se a esta discussão a geração de mais procedimentos burocráticos nos cartórios de RGI e na própria administração municipal, bem como um judiciário mais assoberbado em razão do incremento de ações judiciais envolvendo áreas abrangidas no parque. Esta perspectiva envolve os três loteamentos analisados.

## **INTRA PESET**

O Morro das Andorinhas é reconhecidamente uma área com ocupação tradicional. Sua inclusão nos limites do PESET já havia sido proposta anteriormente à proposta de limites definitivos da comissão pró-parque de 1999. Uma vez inserido o Morro das Andorinhas e a população tradicional que lá se encontrava, o PESET recepcionou um conflito evitável. Esta área é também de interesse para visitação turística, seja de forma organizada ou espontânea. Neste embrulho de interesses fica evidenciado um conflito jurídico que envolve a ocupação tradicional e a lei do SNUC, haja vista que sob a égide desta as populações tradicionais serão realocadas. Mas a Lei 5.079/07, que delimita definitivamente o parque, garantiu direitos de populações tradicionais/nativas/locais à ocupação dos espaços tradicionalmente ocupados, com base na Lei RJ 2.393/95. Em virtude deste descompasso jurídico considero que os ocupantes tradicionais do Morro das Andorinhas são considerados vítimas da desterritorialização subjetiva. E a actualização da permanência desta população com o parque será apenas quanto ao uso, não quanto à área, haja vista não existir garantias quanto ao seu domínio.

Já as ocupações verificadas ao longo da Estrada Gilberto de Carvalho se assemelham ao caso do Morro das Andorinhas, considerando o carácter tradicional atribuído a tais ocupações. É conhecido que alguns destes ocupantes estão sendo demandados judicialmente por pretensão proprietário. Neste sentido há que se falar em processo de desterritorialização subjetiva, tanto em face do PESET quanto destes pretendidos proprietários. Num caso o processo envolve uma área protegida; noutro caso envolve direitos constitucionais sobre a propriedade, independentemente desta propriedade estar inserida numa unidade de conservação e considerada *non aedificandi*. Desconsiderando eventual questão tributária envolvendo o município e cobrança de IPTU, tais áreas não podem ser ocupadas, o que caracteriza apossamento administrativo pelo Estado do Rio de Janeiro e enseja o direito de ação de desapropriação indireta por parte do eventual proprietário, independentemente da ocupação por terceiros (tradicionais). Por se tratar de poucas áreas este conflito fundiário/territorial não vem demandando a gestão do PESET.

O caso do Centro Evangélico Internacional vem sendo discutido por Ação Civil Pública, cujo resultado é incerto no tempo e no conteúdo. O espaço em questão vem sendo usufruído e a pendência judicial não deve sobrestar a ação de desapropriação sobre a área, quando ocorrer. Neste caso o conflito jurídico toma outras proporções, pois envolverá valores agregados em várias edificações de todos os portes. Edificações

estas empreendidas posteriormente aos limites de estudo, quando não havia declaração de utilidade pública para fins de desapropriação.

A área da saibreira José Fernandes de Oliveira aguarda indenização. É um conflito que abrange uma grande área e um único proprietário. As limitações de uso e ocupação são observadas e não vem demandando novas intervenções da administração do PESET sobre este espaço protegido. Já a Mineração Inoã, inoperante há quase uma década, reivindica do Estado indenização pela interrupção de suas atividades.

A favela da invasão envolve uma área *intra* e extra PESET. São posseiros recentes em relação à decretação do PESET, caracterizando-se uma ocupação oportunista (tipologia = urbana). O futuro é o realocação dos ocupantes ou redução dos limites da unidade para excluir a área ocupada em virtude de potencial perda do atributo ambiental protegido. Caso isto ocorra, o PESET ganharia mais uma área descontínua, pois esta ocupação está situada justamente na união do apêndice à área contínua do parque.

## **EXTRA PESET**

Nesta seção foi realizado um passeio pelos limites definitivos do PESET. O objetivo foi identificar questões territoriais relevantes, com destaque para algumas alternativas de solução de pendências fundiárias. Entre estas áreas menciono o caso do Loteamento Serra Mar, onde se vislumbra a possibilidade de regularizar o território do PESET com baixo custo em indenizações, aplicando-se a equação “um terço frontal edificante e dois terços de fundo doados ao Estado”. Vale dizer que esta equação, envolvendo terrenos com dimensão superior a dois mil metros quadrados poderia ser utilizada em casos assemelhados, desde que não representasse severa perda de biodiversidade, nos quais já se verifica alguma ocupação de terrenos próximos à via pública que limita a unidade.

Entre os pontos 9 e 17 do memorial descritivo (Lei RJ nº 5.079/07) verificou-se intensa ocupação, restando poucas áreas desocupadas mas extremamente valorizadas. A área do Córrego dos Colibris (entre os pontos 17 e 18) sugere a utilização da equação “um terço frontal edificante e dois terços de fundo doados ao Estado”, em princípio rechaçada em virtude das representações que esta área possui em relação à criação da unidade. O Condomínio Ubá Floresta (entre os pontos 18 e 22) é um exemplo de violação da legislação vigente, sendo uma das áreas que apresenta grande valorização

imobiliária. A área do Loteamento Vale Feliz (entre os pontos 22 e 23) encontra-se harmonizada na perspectiva territorial. A área do Loteamento Jardim de Itaipuaçu, onde está localizado o CEI (entre os pontos 72 e 74), possui várias áreas ao longo da linha do parque que se encontram desocupadas, sofrendo grande pressão de uso e ocupação por população de baixa renda, com pouca ou baixa perspectiva de conciliação fundiária, salvo pela aplicação da equação “um terço frontal edificante e dois terços de fundo doados ao Estado”. Entre os pontos 23 e 28 do memorial descritivo estão localizados três apêndices do parque, áreas estas de grande complexidade ambiental. Primeiramente pelas questões que envolvem o Loteamento Jardim Fazendinha, como exposto anteriormente. Segundo porque, como foi examinado no tocante à Saibreira José Fernandes de Oliveira, esta é a porção que mais se aproxima à Reserva Ecológica Darci Ribeiro, evidenciando grande importância ecológica na união com o PESET. Ainda que o afunilamento do apêndice em relação ao corpo principal do parque seja questionado, ambientalistas acreditam que a proximidade com as duas unidades deve ser mantida, invalidando qualquer proposta de redefinição dos limites do PESET (ou mesmo da Reserva Darci Ribeiro), buscando-se preservar a conectividade ecológica entre as duas unidades com a maior proximidade possível. No restante dos apêndices e igualmente entre os pontos 37 e 43 observa-se potencial para empreendimentos imobiliários, cujo traçado haverá que respeitar os padrões urbanísticos e os limites do PESET, independentemente da titularidade sobre as áreas. Já entre os pontos 43 e 47, próximo à Rodovia Amaral Peixoto (RJ 106), o adensamento urbano é pulverizado. Entre os pontos 47 e 52, já no município de Maricá, a ocupação é reduzida e, entre os pontos 52 e 57, parte dos limites do PESET segue pela cota de 35 metros, portanto sem relação com os lotes de terrenos.

A área ampliada, consistente na porção Laguna, Dunas & Andorinhas, é sem sombra de dúvida um grande espaço de incerteza, pois a discussão sobre situação dominial está fadada a muitos e muitos anos no judiciário. Enquanto as incertezas não são aclaradas, espera-se que esta porção seja considerada definitivamente nos limites do PESET.

No próximo capítulo discuto os resultados e apresento algumas propostas.

## **CAPÍTULO 4: DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E DAS PROPOSTAS**

No Capítulo 1 foram examinados alguns referenciais teóricos e legais envolvendo as áreas naturais protegidas. No Capítulo 2 foram analisadas catorze UCPI fluminenses, identificando os propostos espaços de incerteza geojurídica, conforme a tipologia adotada na metodologia. E no Capítulo 3 foi reforçada a análise sobre o PESET, a título de estudo de caso.

Este capítulo propõe a discussão dos resultados obtidos na pesquisa em face do problema levantado. As propostas envolvidas na geografia socioambiental das áreas naturais protegidas são igualmente analisadas.

### ***Discussão dos resultados***

A discussão é iniciada com a revisão do problema central desta tese, alinhando o questionamento apresentado inicialmente e sua relação com os pressupostos assumidos, a hipótese central e os objetivos.

#### **Problema central**

O problema central desta investigação diz respeito à baixa e precária institucionalização de algumas UCPI fluminenses e a judicialização dos conflitos, alguns já instalados e outros potenciais, relativos ao uso e ocupação do espaço protegido. Os conflitos são difíceis de equacionar no contexto da gestão pública, regida por rígidos princípios administrativos. Os conflitos geram burocracia e tornam menos eficiente as iniciativas de gestão do espaço protegido, pois tudo esbarra na lei e na logística processual (administrativa e/ou judicial). A tramitação dos procedimentos amigáveis ou judiciais se arrasta por longo tempo.

A análise do cenário conflituoso, quando examinado à luz do território (espaço protegido institucionalizado), extrapola o espaço físico protegido para envolver o ser humano como parte do território. O ser humano protege o ambiente para quem? Dito de outra forma, para quem se protege o ambiente? Esta é uma questão necessitando ajuste, um realinhamento. Sem criticar o modelo de proteção de espaços territoriais através de UC, especialmente as UCPI, é flagrante a necessidade de se integrar outras iniciativas

de proteção de espaços relevantes, sistematizando tais iniciativas a partir de dois pólos: o social, envolvendo os atores que promovem a proteção; e o físico, envolvendo as áreas geográficas protegidas. Esta é a combinação de um sistema de áreas naturais protegidas, com mais fluidez (abertura e flexibilidade), tendo o Poder Público como gestor do sistema, mas admitindo-se outros atores e áreas.

O problema central desta tese não se apega à ausência de institucionalização de uma ou outra UCPI, mas no fato que o modelo de UCPI – com todas as virtudes e pecados - não atende à dinâmica socioambiental em constante alteração. Por exemplo, enquanto uma posse (área não titulada) pode ser transmitida, repartida, membrada, desmembrada, lembrada, agrupada, construída, ampliada, usada e abandonada várias vezes num único ano, por dispensar toda e qualquer formalidade, uma propriedade envolvendo as formalidades que lhe são peculiares sequer é possível questionar o valor de um IPTU neste mesmo período de tempo, haja vista a lentidão com que os processos administrativos e judiciais tramitam. Que dirá uma transmissão da propriedade, que requer uma série de formalidades nem sempre ao alcance dos proprietários. Por esta razão a posse, com toda sua precariedade, é a forma de acesso à terra das camadas mais humildes. Ou seja, enquanto a posse reflete o dinamismo da vida, a propriedade se arrasta nas teias da burocracia, se desgarrando desta malha conforme a capacidade econômica do interessado. A posse, embora precária, é extremamente dinâmica e acompanha o ritmo da vida e da realidade fática. No caso da propriedade tudo é excessivamente burocrático, dispendioso, levando décadas para solução. Citando como exemplo, a desapropriação de parte da Fazenda do Engenho do Mato (parcialmente abrangida pelo PESET) em 1961 só foi sentenciada em 1995. Ou seja, a ação tramitou 34 anos até que o Estado do Rio de Janeiro finalmente pudesse se tornar proprietário da área cujo interesse deflagrou a desapropriação, qual seja, o do assentamento de sitiantes tradicionais da fazenda. Ocorre que esta motivação já havia sido abandonada em 1964, três anos após instaurada a ação de desapropriação. Hoje, a área desapropriada, embora virtualmente integrando o patrimônio público, ainda não obteve o registro imobiliário atualizado, e as terras desapropriadas permanecem em nome do expropriado. A maior parte das terras desapropriadas encontra-se nos limites do PESET, desde os limites de estudo de 1993, e boa parte já se encontrava ocupada ou sob algum uso desde os anos 1940, fosse por atividade tradicional (principalmente o cultivo da banana) ou por moradia. Com o tempo a terra sofre um processo de parcelamento espontâneo em função da dinâmica da posse e de seus ocupantes, tornando hoje a Fazenda do Engenho

do Mato um espaço no qual se sobrepõem várias territorialidades e os conflitos gerados entre elas.

Assim e mais uma vez, sem criticar o modelo de proteção de espaços territoriais através de UCPI, faz-se necessário uma ampliação ou uma readaptação deste modelo. Sem território institucionalizado (domínio, posse e gestão), ou isto pela metade, ou por partes, uma UCPI é apenas uma eterna proposta, um intuito, uma vontade. Neste caso, o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, através de espaços territoriais, torna-se um direito hibridizado, inaugurando, como dito, uma nova interpretação deste instituto. Ou seja, as UCPI não são o que deveriam ser, mas atingem parcialmente ou satisfatoriamente o seu propósito. Neste caso a legalidade é ejetada para um plano paralelo, e se plasma numa interpretação da questão ambiental em desequilíbrio e desarmonia com outros direitos, gerando, desta forma, a judicialização dos conflitos, cuja tramitação no âmbito do Poder Judiciário é imprevisível quanto ao sucesso ou tempo de duração. As UCPI não institucionalizadas podem funcionar como uma espécie de bomba relógio judicial: em algum momento podem gerar dezenas, centenas ou milhares de processos judiciais, ocupando ainda mais o já tão assoberbado Poder Judiciário. Ainda, tais processos podem tramitar por décadas, sem que este tempo seja revertido em favor da UCPI da qual a barafunda se originou.

Por tal sorte é possível conjecturar que o objetivo (conservação da biodiversidade) através de espaços territoriais especialmente protegidos (UCPI) é alcançado (com mais ou menos satisfação) através do modelo atual, mesmo quando a forma (conservação da biodiversidade através de UCPI) não está adequada. Verifica-se neste caso a supremacia do objetivo em detrimento da forma, cuja perspectiva se apresenta na idéia da expansão das formas de áreas protegidas com diferentes escalas de flexibilidade na utilização dos recursos naturais, cuja tipologia em nada interfere com as categorias de UC previstas pelo SNUC. Este assunto será retomado adiante.

## **Pressupostos**

Considerando o que foi examinado até agora os pressupostos inicialmente apresentados merecem reformulação.

O primeiro destes pressupostos indica que “as UCPI são tratadas politicamente em prejuízo da técnica”. As UCPI são empreendimentos públicos, previstos em lei e com objetivos delineados. Criar ou não uma UCPI é, sem dúvida, uma decisão política.

Em que pese o dever do Poder Público em proteger o ambiente através de espaços territoriais, não há nada que o obrigue a criar ou deixar de criar uma UCPI, ainda que tecnicamente se encontrem reunidas justificativas neste sentido. Política e técnica caminham lado a lado, por vezes em sentidos contrários, cabendo àquele que tem o Poder de decisão optar por este ou aquele sentido. Portanto, o pressuposto que a política trata as UCPI com prejuízo das questões técnicas é inadequado em sua formulação generalizada. Mesmo com a boa técnica e a política direcionadas no mesmo sentido, a criação ou a institucionalização de uma UCPI pode ser remediada ou mesmo não concretizada. As razões são muitas. O PESET, por exemplo, possui um histórico *sui generis*, como foi abordado anteriormente. Esta UCPI foi objeto de inúmeros artigos acadêmicos e frequentemente presente na mídia impressa e televisiva. E, por fim, é discutido nas três instâncias do Poder Judiciário, e tantos outros problemas podem ser judicializados.

É possível perceber no tempo de existência do PESET que os três Poderes não dão conta de todos os fenômenos que permeiam a criação e institucionalização desta unidade. Mesmo com delimitação definitiva e uma gestão que vem melhorando significativamente a cada ano, e mesmo considerando o choque de gestão impingido no PESET nos últimos três anos (2007 – 2009), a unidade está longe de ser entregue à sociedade enquanto um empreendimento público com objetivos a cumprir. Isto se justifica pela ausência de território. Não há plano de manejo e zona de amortecimento. Apenas o Conselho Consultivo atingiu uma maturidade e tem condições de colaborar na missão institucional da unidade, demonstrando que a sociedade deseja a unidade e se mobiliza por ela, malgrado o embate político existente.

O segundo pressuposto indica que “as UCPI privilegiam a forma (unidade) sobre o objeto (conservação)”. Considerando o dever e a necessidade de proteger formalmente os espaços territoriais com atributos naturais dotados de especial valor ecológico é razoável que o Poder Público crie UC. Por mais que este instrumento seja passível de críticas sobre sua eficiência e efetividade, segue sendo o instrumento mais popular, especialmente a categoria parque. A questão, portanto, se atrela no formato de conservação via UC, regido por um rígido arcabouço legal. Por outro lado, se o modelo UC de proteção de espaços naturais é determinado por lei, e esta mesma lei não é integralmente cumprida, subentende-se que o objeto conservação dos atributos que justificaram a criação da UC não chega a termo, ou se chega, não chega integralmente.

Este é outro ponto. Por vezes a conservação ambiental proposta pela unidade é obtida independentemente da observância da lei. Portanto, mesmo estando desvirtuada a forma (UCPI) em relação ao objeto (conservação da biodiversidade), mas sendo este objeto alcançado, ainda que em parte, a sociedade recebe os benefícios pretendidos pelas UC, o que é definitivamente melhor do que nada. É dizer, melhor uma UCPI fora da lei do que UCPI nenhuma.

Examinado por outra vertente, se existe um objetivo difuso de proteção de espaços naturais, e se esta proteção é atingida por formas distintas daquelas previstas no sistema de UC, então seria razoável admitir que o Poder Público se esforce para ampliar as iniciativas e expandir os instrumentos. Sendo admitido pela sociedade o fato de que as UCPI existem sob uma interpretação extra legal, ao final o mérito está no benefício que a sociedade obtém e tal sorte não desmerece o fato de que os conflitos subsistem em troca da conservação da biodiversidade. Qual o valor a sopesar? Aquele no qual a sociedade possui maior benefício em detrimento do prejuízo ou problemas causados a uma parcela da sociedade? Ou aquele que privilegia a letra fria da lei? Em qualquer caso, o Poder Público deve empreender esforços para institucionalizar as UCPI na forma da lei, e ao mesmo tempo solucionar os conflitos advindos desta institucionalização, assumindo em nome da sociedade, os encargos e desafios desta missão com o mesmo beneplácito com o qual cria UC sem que estejam na risca da lei. Seria dizer que na solução dos problemas oriundos da institucionalização de UC o Poder Público lança mão de interpretações tão flexíveis quanto àquelas utilizadas na criação de UC, otimizando a lei no sentido de garantir a conservação ambiental e a dignidade das pessoas e populações envolvidas no conflito. A lei, ao final, pode se adaptar.

Ao mesmo tempo o Poder Público pode ampliar e flexibilizar os instrumentos de conservação do ambiente na forma, utilizando apenas os existentes (como as APP e RL), ou criando novos, como é o caso dos Parques Fluviais, em franca instituição no Estado do Rio de Janeiro. Os Parques Fluviais, na qualidade de áreas protegidas, possuem grande potencial de eficiência e efetividade. Em outras palavras, se o objetivo é conservar os espaços naturais relevantes, e se a forma UCPI não é a mais eficiente ou ideal, então os esforços deveriam ser concentrados na expansão de um sistema de áreas protegidas, como será abordado adiante.

O terceiro pressuposto indica que “as incertezas territoriais comprometem ou tornam precários os objetivos institucionais das UCPI”. Esta é uma situação afeita ao

modelo UCPI, que exige um território (posse e domínio público), o que remonta ao pressuposto anterior, não cabendo estender em outras considerações. É conhecido que a base do problema das UC, em geral, encontra-se na precária institucionalização: ausência de um território consolidado e gestão inadequada sobre uma área não territorializada. A gestão de uma UCPI pressupõe um território, ainda que não integralmente consolidado. Portanto o território precede a gestão e esta se torna precária quanto maior e diversificados forem os conflitos sobre a área não territorializada. Tal sorte está diretamente ligada ao quarto pressuposto, a seguir.

O quarto pressuposto indica que “as UCPI podem alargar as desigualdades e promover a exclusão social”. Esta premissa terá validade apenas para aquelas UCPI pendentes de institucionalização, especialmente no que toca à consolidação do seu território. A existência de conflitos sobre o espaço protegido – em regra – envolve tanto os poderosos quanto as camadas mais humildes. O tratamento dispensado pelo Poder Público aos poderosos e humildes não é igual. Primeiramente porque o acesso às ferramentas de defesa dos direitos é desigual, especialmente quando envolve o Poder Judiciário. Os poderosos acessam a justiça com muito mais facilidade que os mais humildes. Segundo porque os poderosos discutem a propriedade, enquanto os mais humildes geralmente discutem a posse, num primeiro momento, com toda sua precariedade. Esta divisão social entre proprietários e possuidores é histórica, afetando o país inteiro. Este problema não pode ser contabilizado exclusivamente como um problema relacionado às UCPI. Somente na institucionalização das UCPI será possível verificar o grau e extensão das desigualdades e o potencial de exclusão social daqueles atores mais humildes, o que pode se traduzir numa desterritorialização, neste caso objetiva, pois efetivamente transfere as ocupações para fora dos limites da UCPI. Até que tal situação seja verificada, esta premissa é apenas mera especulação.

A quinta e última premissa indica que “as UCPI são questionáveis enquanto principal e exclusiva forma de proteção integral de espaços naturais”. Notadamente esta premissa é, por si, um questionamento e que será tratado adiante.

Ao longo do Capítulo 1 foram examinadas outras áreas protegidas, para além das UC. É clara a indicação de que a conservação do ambiente através de espaços territoriais especialmente protegidos tem outros potenciais, na forma de um Sistema de Áreas Naturais Protegidas, que englobe as UC e outras modalidades de espaços que merecem proteção com objetivos de conservação dos atributos ambientais, sem a

necessidade do formalismo exigido para as UC. É neste sentido que a presente discussão deve seguir.

## **Questionamentos**

Em vista da reavaliação dos pressupostos cabe retomar a resposta para os três questionamentos iniciais: “Seria possível proteger o ambiente de forma eficiente, através de mecanismos actualizados? Seria possível conservar o ambiente através de espaços territoriais alternativos ao modelo Unidade de Conservação?”.

Quanto ao primeiro e ao segundo questionamento a resposta se funde. Há possibilidades concretas de se atingir a conservação do ambiente por mecanismos actualizados, inclusive em espaços alternativos. O desdobramento está no formato do mecanismo e quais as formalidades envolvidas nesta actualização. Por exemplo, na forma de um Ajuste de Conduta ou Compromisso, tendo ou não o Ministério Público como interveniente, seria perfeitamente possível actualizar medidas de conservação de espaços com especiais atributos ambientais, como é o caso da Reserva Legal para a posse, prevista no Novo Código Florestal, embora a Reserva Legal seja obrigatória. A actualização se aperfeiçoa com a publicação do extrato no Diário Oficial, precedido ou não de registro em cartório de títulos e documentos. Retomado o caso da Reserva Legal em posse, enquanto subsistir o *status* de posse a Reserva Legal estará assegurada, com os ônus e bônus. Alterada a situação da posse, pela superveniência da propriedade, esta incorpora a Reserva Legal já delimitada ou lhe dá novo contorno espacial, sem prejuízo das funções ambientais que a justifica. Outros espaços com atributos especiais para conservação podem se socorrer deste mesmo trâmite.

Quanto ao terceiro questionamento, “Seria possível conservar o ambiente minimizando conflitos de uso e ocupação do espaço que se pretende proteger?”. Esta é uma resposta em construção, na medida da institucionalização das UCPI. Entretanto, considerando a conservação do ambiente para além das UCPI, sim, seria possível minimizar conflitos de uso e ocupação do espaço na medida da oferta de alternativas sustentadas de uso econômico da propriedade/posse, especialmente rural. Esta é uma questão de planejamento, envolvendo vários segmentos do Estado e da própria sociedade civil. Na medida em que há estímulos para atividades econômicas em bases

sustentadas, a conservação do ambiente assume o *status* de subproduto, como no caso de projetos agro-ecológicos.

### **Hipótese central**

Os “mecanismos actualizados”, as “alternativas ao modelo UC” e a “minimização de conflitos” triangulam os espaços naturais especialmente protegidos, dispondo em cada vértice um dos pontos essenciais questionados.

O problema central levantado neste trabalho são os conflitos (existentes ou potenciais) relativos ao uso e ocupação do espaço protegido na forma de uma UCPI. Tais conflitos são gerados em função da própria existência formal da unidade ou por sua baixa ou precária institucionalização, caracterizada pelo descumprimento de exigências e formalidades legais, conforme previsão em norma específica. Ainda, tais conflitos se desdobram e se prolongam no tempo, transformando a unidade numa abstração legal, ou, visto por outra vertente, como uma interpretação híbrida da lei.

Neste sentido, a hipótese central pretende uma resposta ao problema – ainda que provisória – e foi formulada afirmando que a precária institucionalização das UCPI gera os espaços de incerteza geojurídica, considerando tais espaços enclaves de disputas, donde a gestão da unidade resta dificultada ou inviabilizada. A verificação da hipótese está diretamente conectada aos resultados obtidos nos Capítulos 2 e 3, como é possível verificar. As áreas particulares ocupadas integram os limites formais da unidade, mas não fazem parte dela no dia-a-dia. Constituem-se, em regra, espaços nos quais não há ingerência direta da administração, haja vista que penetrar nestas áreas depende de autorização de seus proprietários ou ocupantes, desqualificando a idéia de território, diretamente relacionada ao poder de comando e controle sobre a área. Salvo em caso de flagrante delito seria possível adentrar nestas áreas sem autorização dos proprietários ou ocupantes, o que por si é uma situação conflituosa. Sem considerar as limitações administrativas que impedem a plena utilização destes espaços, e sem considerar que não é possível fiscalizar com eficiência tais espaços, pois se desconhece os limites e extensão. Exemplo de tal sorte, no caso do PESET, é o Centro Evangelístico Internacional, que se encontra *sub judice*, tornando a relação com o parque ainda mais complicada. Existem inúmeras áreas que os gestores da unidade não entram, ou tem a entrada dificultada. Nestas áreas sequer é conhecida a conformação espacial da unidade. As incertezas, portanto, se referem às possibilidades de gestão, por não ser possível adentrar nesta porção da unidade. Ou as incertezas se referem ao desfecho judicial

reservado para um futuro incerto. Assim, é perfeitamente possível afirmar que a área do PESET, por exemplo, é uma colcha de retalhos espacial, existindo áreas consideradas sob a posse da unidade, indiferentemente da titularidade, e existem áreas com ocupação consolidada a tal ponto que não faz sentido integrar os limites da unidade. Exemplificando, existem lotes de terrenos edificados com moradias e plenamente habitados, cujo valor excede em muito ao valor da terra nua. Uma avaliação de tais propriedades facilmente chegará a valores que não justificam a inserção desta área na unidade. E mesmo que justificasse o que faria o Estado com tais benfeitorias? Poderia utilizar uma ou outra, mas não tantas. Ademais demolir tais construções depois de pagar alto valor por elas, para plantar árvores no lugar, tampouco se justificaria.

Considerando as estimativas de valores para as indenizações das áreas ocupadas nos limites do PESET, por exemplo, facilmente se percebe as incertezas geojurídicas aqui propugnadas, que se multiplicam quanto maior a área do lote e das edificações. Tais valores acabam por não justificar a inserção da área nos limites da unidade, forçando uma revisão dos limites para retirar tais áreas ocupadas ou efetivar algumas das propostas do pacto da conservação, já mencionadas. Em qualquer caso é uma tarefa permeada de incertezas que consolidam a resposta à hipótese central.

## **Objetivos**

O objetivo geral deste trabalho é a discussão acerca das alternativas para se conservar o ambiente para além das formalidades do SNUC, desmembrado em algumas especificidades, dividida em duas partes: (i) a primeira parte tratando do levantamento de informações capazes de demonstrar a complexidade da questão fundiária, especialmente na categoria parque (PESET como estudo de caso) e a possibilidade de minimizar conflitos de uso, ocupação e pressão sobre o espaço protegido através de mecanismos actualizados; (ii) a segunda parte dos objetivos é propositiva, reunindo uma discussão sobre os espaços de incerteza geojurídica, a desterritorialização subjetiva (ou latente) e o pacto da conservação, reunido numa geografia socioambiental das áreas naturais protegidas e na proposição da usucapião ecológica, através de uma norma que associa o acesso agilizado à terra em virtude da conservação ambiental.

Na primeira parte dos objetivos os resultados alcançados são considerados satisfatórios, tendo sido demonstrada a real e complexa questão fundiária envolvida na institucionalização das UCPI, especialmente na categoria parque (foco no PESET). Vejamos.

Retomando a síntese crítica do Capítulo 2 (Quadro 2.13), tem-se um quadro da questão fundiária das UCPI examinadas. Mesmo considerando a inexatidão das informações, este quadro possibilita um olhar de como os espaços de incerteza se distribuem pelas UCPI, conforme a tipologia adotada como metodologia.

As duas Estações Ecológicas (= 8.180 ha) foram detectados poucos espaços de incerteza, mas reconhecida uma leve pressão de uso e ocupação nestas duas unidades. O recente Decreto nº 41.990, de 12 de agosto de 2009, ampliou o PETP em 12.440 ha (saltando dos 46.350 ha para 64.000 ha). Esta ampliação incluiu a área da EEEP (4.920 ha), sobrepondo duas categorias de UCPI da mesma instância administrativa, sem ter extinguido ou recategorizada a EEEP, iniciativa que só pode ocorrer por lei. Enquanto esta medida não existir a EEEP segue existindo, sendo mais restritiva do que a categoria parque que a abrangeu. Esta sobreposição não tem proporções fundiárias, pois a área da EEEP é pública, pendente apenas uma formalidade a ser resolvida na própria instância de governo. Examinando sobre outra perspectiva, a EEEP tornou-se um espaço de incerteza integral, pois, permanecerá sendo tratada como Estação Ecológica ou passará a ser gerida como parque?

A EEEG (3.260 ha) abrange 100% de áreas privadas (praticamente desocupadas). Sob a presunção de que nenhuma licença de uso e ocupação seria concedida aos proprietários na área da EEEG, tal sorte caracterizaria um apossamento administrativo. Como não houve declaração de utilidade pública para fins de desapropriação no ato de criação da EEEG, ou mesmo posteriormente, não se inicia o prazo para os eventuais proprietários ingressarem com ação de desapropriação indireta, cujo prazo de prescrição é de vinte anos no teor da Sumula 119 do STJ. Mesmo sendo controvertida tal matéria, hoje a EEEG não evidencia conflitos mais sérios de uso e ocupação. Isto não impede que em futuro próximo sejam judicializadas inúmeras demandas envolvendo a EEEG, independentemente do mérito da conservação propugnada pela unidade. Há notícias, entretanto, que o NUREF vem trabalhando no sentido de identificar os proprietários e promover a desapropriação.

As três Reservas Biológicas (= 9.331 ha) possuem uma situação fundiária menos pressionada. A REBAG possui aproximadamente 20% de área supostamente privada ou ocupada por particulares nos seus limites (área urbana). Provavelmente a situação não foi agravada por envolver área militar. A questão mais complexa envolve a RBPS e a comunidade da Vila do Aventureiro, conflito que vem sendo equacionado pelo GT Aventureiro. A proposta em estudo indica a redução dos limites da RBPS e

criação de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS sobre a área reduzida. Em qualquer caso esta proposta depende de Projeto de Lei e aprovação na Assembléia Legislativa, procedimento absolutamente imprevisível. A RBA não sugere maiores providências.

A categoria parque reúne o maior número de unidades (7 analisadas), envolvendo uma área com 99.373 ha. O PEPB e o PESET estão inseridos integralmente em área urbana. O PESC é o menor parque e com a menor pressão de uso e ocupação, pois possui 100% de sua área pública. O PEIG é uma unidade peculiar (100% de área pública da União, ressalvados os aforamentos) e convive com espaços de incerteza envolvendo duas instâncias de governo (Estado e União). O PED é o único parque no qual a iniciativa de regularização fundiária foi esboçada na década de 1970, através de uma Ação Discriminatória, sem, contudo, chegar a termo. A pressão de uso e ocupação é moderada, sendo possível invocar a Sumula 119 do STJ em defesa da territorialização do espaço abrangido pela unidade, inclusive ajuizando ação de usucapião em favor do Estado do Rio de Janeiro. Tal medida se aplica também ao PEPB. O PETP reúne a maior extensão geográfica (chegou a 64.000 hectares em 2009) o que agrava e amplia os problemas envolvidos na sua institucionalização. A situação fundiária é incerta e, mesmo considerando 50% da área do PETP pública e 50% privada, a discriminação das propriedades privadas se projeta como uma tarefa hercúlea. Isto sem adentrar nos valores de indenização. Por tais razões o PETP reúne o maior grau de complexidade fundiária.

Esta breve síntese demonstra a complexidade da questão fundiária, especialmente na categoria parque, que reúne muitos hectares comprometidos com a conservação, ao mesmo tempo demandando do órgão gestor enormes esforços de comando e controle.

No tocante à segunda parte do objetivo geral, que versa sobre a solução pactualizada de conflitos envolvendo as UCPI, acredita-se que cada UC conflituosa deve ser analisada individualmente. Neste sentido, retornando à discussão iniciada sobre o PESET, no Capítulo 3, consideram-se satisfatórias as estimativas apresentadas sobre a situação fundiária desta unidade. As possibilidades de solução pactualizada de conflitos, na forma do “mecanismo 1/3-2/3” para permitir a ocupação do terço frontal de terrenos voltados para os logradouros públicos, sob a condição de doação dos dois terços de fundo destes terrenos, voltados para o interior da unidade, enfrenta as dificuldades envolvidas em submeter projeto de lei na ALERJ, pelas incertezas de tempo e de

resultado. Em defesa do “mecanismo 1/3-2/3” deve-se mencionar a divisão de vários lotes dos loteamentos Morada das Águias e Loteamento Itaocaia Valley em duas partes, conforme a proposta de delimitação definitiva aprovada no âmbito do PESET pela Lei RJ 5.079/07, que deixou fora da unidade e livre para ocupação a parte do terreno voltada para o logradouro público.

Ainda no âmbito das soluções actualizadas, como já foi apresentado, deve ser levada em consideração a idéia de ajuste fundiário objetivando reduzir os limites da unidade para excluir alguns *espaços de incerteza*, naqueles casos em que o benefício ambiental seja menor do que o custo social e econômico. O mecanismo 1/3-2/3 tem potencial para poupar aos cofres públicos recursos para desapropriação. Sua efetividade, contudo, depende de aprovação de lei na ALERJ, o que, dado à imprevisibilidade do resultado, talvez não passe de possibilidade tratada apenas em tese.

No campo das soluções actualizadas, a recategorização de porções da UCPI para uma categoria compatível com a propriedade privada é possível, com a gestão deste espaço em mosaico. Ressalve-se a necessidade de lei para torná-la efetiva. E no caso da instituição de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN sobreposta a UCPI, especialmente na categoria parque, também encabeça uma possibilidade de solução de questão fundiária dos parques, igualmente dependente de lei para que a porção com potencial de RPPN seja excluída dos limites da unidade. Esta medida pode prosperar, desde que não retire do parque porções com potencial de visitação pública.

## **Parque Estadual da Serra da Tiririca - PESET**

As discussões judiciais em torno da terra, envolvendo o direito de propriedade, a posse, a reforma agrária, a desapropriação, entre outros, consome muito tempo tramitando nas engrenagens dos tribunais, pois, entre outros aspectos, demandam a produção de provas e que por sua vez demandam custosas perícias, nem sempre suportadas pelas partes. As conseqüências são processos que se arrastam insolúveis por anos. Neste sentido os procedimentos necessários à institucionalização fundiária e territorial do PESET fatalmente enfrentarão um cenário judicial semelhante. Some-se a presença de populações consideradas locais/nativas/tradicionais nos limites da unidade, protegidos por lei estadual que garante a permanência nas unidades de conservação estaduais (exceto na Reserva Biológica). A ausência de uma política pública ambiental

de longo prazo e as flutuações políticas refletidas na administração, tratada por Vallejo (2005), indicam que a completa institucionalização do PESET deverá consumir mais tempo e recursos do que inicialmente imaginado, com discussões levadas às cortes superiores, como já vem ocorrendo.

Notadamente os conflitos que chegam ao Poder Judiciário são decididos sob a ótica deste Poder, com interpretações diversas da lei, além de firulas processuais que aceleram ou estancam as pretensões, situação agravada no contexto da gestão pública, sujeita a um regime de princípios administrativos pouco flexíveis e a interesses políticos controversos. Os conflitos discutidos (administrativa ou judicialmente) desencadeiam uma Leviatã burocrática, que dificulta e torna menos eficiente a gestão dos espaços protegidos. Este cenário conflituoso inspirou a proposta dos espaços de incerteza: incertezas geojurídicas, espaciais e territoriais, como abordado.

Prosseguindo na saga geojurídica do PESET, embora pendendo a institucionalização fundiária e territorial, bem como a gestão apropriada ao empreendimento público deste porte, esta unidade assume um novo *status* que satisfaz a luta dos ambientalistas. A partir de 2007 os prazos para regularização fundiária foram zerados, reiniciados, assim como se iniciou o prazo para a elaboração do Plano de Manejo. Como abordado, os limites de estudo geraram conflitos ao longo de dezesseis anos, alguns estudados por Simon (2003). Com a delimitação definitiva do PESET muitos hectares intensamente ocupados na área de estudo foram corretamente excluídos do PESET, eliminando, aparentemente, uma série de conflitos. Em que pese, os esforços administrativos na fiscalização dos limites de estudo resultaram, naturalmente, em inúmeros processos administrativos e judiciais. O que fazer com estes conflitos? Qual o comportamento do Estado do Rio de Janeiro em face de cada um deles?

Outros conflitos foram estudados por Conceição (2000) e se referem aos conflitos de competência entre as diferentes instâncias administrativas. O caso da desapropriação da antiga fazenda do Engenho do Mato é um bom exemplo. Mesmo tendo chegado a termo, em 1995, com a sentença transitada em julgado, ainda assim o Estado do Rio de Janeiro não tem meios para promover o competente registro imobiliário e afetar a área desapropriada ao PESET. O domínio do Estado do Rio de Janeiro é certo, eis que existe uma sentença transitada em julgado, mas incertos os limites da área desapropriada. Novos e custosos procedimentos serão necessários para apurar os limites do que é próprio do Estado.

Outro exemplo é a ACPA que postulou a implantação do PESET (Protetores da Floresta X Estado do Rio de Janeiro e outros). A partir da delimitação definitiva em 2007 o autor da ACPA requereu a extinção do feito, com base na perda do objeto, que era consistente na implantação do PESET (= limites definitivos + plano de manejo + conselho consultivo). O Autor entendeu que os limites definitivos do PESET consistiam num dos principais problemas da unidade, o que em realidade havia motivado a ação no primeiro momento. Entendeu, ainda, que o Plano de Manejo e o Conselho são providências administrativas que pertencem à gestão da unidade, e que possuem um tempo de maturação, haja vista que um espaço protegido envolve um sem número de atores e interesses. Sem conselho consultivo não pode haver Plano Manejo e, não sendo possível obrigar as pessoas a participar de um conselho, o Plano de Manejo se torna refém da existência e funcionamento do conselho. Um conselho bem estruturado funciona como termômetro da UCPI, indicando que a participação da sociedade sobre os destinos do espaço protegido está consolidada. Além do que um Plano de Manejo aprovado sem o acompanhamento do conselho consultivo da unidade seria passivo de questionamento judicial, o que significaria nova judicialização dos conflitos.

Não obstante a iniciativa do Autor da ACPA em terminar a ação, os Réus se opuseram à sua extinção e recorreram. Decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, com a manifestação positiva da Procuradoria Geral da República, manteve a extinção do feito, com base na perda do objeto. Desta decisão os Réus recorreram ao Supremo Tribunal Federal – STF. A decisão final sobre a extinção da ação ainda não foi proferida.

Existem inúmeras outras ações judiciais, muitas entre particulares, disputando sobre área de interesse do PESET ou dos municípios de Niterói e Maricá. Outras ações judiciais, como a Ação Civil Pública movida pelo MPRJ em face do Centro Evangélico Internacional, abordado nos Capítulos anteriores, além dos Mandados de Segurança impetrados pela Pilobus e pela Pinto de Almeida e outros, em 2008, em face do Estado do Rio de Janeiro, postulando a anulação do decreto que anexou ao PESET o entorno da Laguna de Itaipu, dunas e restingas, constituem-se exemplos importantes de como os conflitos chegam ao Poder Judiciário e o tempo que por lá transitam.

Com base nesta realidade processual envolvendo as UCPI em geral e o PESET em particular, três questionamentos são levantados: (i) seria a categoria parque a melhor categoria de unidade de conservação para proteger a Serra da Tiririca? (ii) Há disposição do Estado do Rio de Janeiro para discriminar e indenizar as propriedades

privadas nos limites do PESET? (iii) Quais as conseqüências práticas para a proteção do PESET não institucionalizado?

A resposta ao primeiro questionamento invoca a Figura 3.8 (Capítulo 3), na qual é proposta uma divisão do PESET em quatro porções: I – Sul; II – Central; III – Norte; e IV – Laguna, Dunas & Andorinhas. É necessário esclarecer que a Serra da Tiririca é patrimônio nacional (CF 88, art. 225, § 4º), portanto sua proteção integral é obrigatória. A discussão encontra-se sobre a necessidade de instituição de uma UCPI, na categoria parque, como única (ou melhor) estratégia para a conservação da Serra da Tiririca. Ou se existe alternativa para manter a integridade do conjunto ambiental e paisagístico ante a necessidade da posse e do domínio público exigido pela categoria parque.

A porção Sul do PESET é a única em que a categoria parque se justifica sem sombra de dúvidas, pois se encontram reunidos os atributos de uso público previstos para esta categoria. Embora a situação dominial desta porção não seja conhecida, não há ocupação particular relevante, e o principal uso verificado nesta porção é justamente a visitação pública, que ocorre espontaneamente há décadas. Não há notícias sobre reivindicação de propriedade ou impedimento de utilização pública nesta porção. Assim, consagrado o intenso uso público (50.000 visitantes/ano) e considerando o apossamento administrativo desta porção do PESET pelo Estado do Rio de Janeiro, a regularização fundiária é favorável ao Estado, inclusive através da usucapião. O direito à área está assegurado na forma de uma servidão pública, caracterizada pelo uso longo das trilhas que se destinam ao Alto Mourão, Costão e Enseada do Bananal. Entretanto, no caso de se ventilar uma usucapião estatal, teria o prazo para a prescrição aquisitiva se iniciado com a criação do parque, em 1991? Ou iniciado com os limites de estudo em 1993? Ou com a delimitação definitiva em 2007? Só esta discussão já levaria anos nos tribunais, sem sequer adentrar no mérito.

A porção Central pode ser considerada uma das mais complexas, pois nela estão localizados alguns dos espaços de incerteza mais emblemáticos do parque: a área denominada Córrego dos Colibris e o Loteamento Morada das Águias. Além de parte dos loteamentos Jardim Fazendinha e Itaocaia Valley. Existem justificativas para a categoria parque nesta porção, mas por razões diferentes da porção Sul, especialmente por ser constituída por uma extensa área de cobertura florestal de Mata Atlântica e de grande beleza cênica, embora com menos afluxo de visitantes do que a porção Sul. Bem verdade que esta porção é cortada pela trilha denominada “Transtiririca”, que vem desde o Caminho Darwin pela cumeeira da Serra, desembocando no mirante de

Itaipuaçu. Esta trilha não está aberta ao público, e sua efetivação depende do Plano de Manejo, na opinião de vários ambientalistas e da administração da unidade. Ainda, nesta porção Central o Estado do Rio de Janeiro conta com área reconhecidamente pública (parte da Fazenda do Engenho do Mato), pendente ainda a certeza sobre os limites da área desapropriada.

Já a porção Norte do PESET merece discussão, pois nela estão localizados os três apêndices espaciais, analisados no Capítulo 3. Estes apêndices afunilam em relação ao corpo central do PESET, comprometendo, Salvo Melhor Juízo, a circulação da fauna terrestre nestes corredores afunilados. É necessário ressaltar que dos três afunilamentos dois possuem pressão considerável: um por logradouro público e outro por ocupação de baixa renda (Favela da Invasão). Esta pressão de ocupação tende a comprometer os objetivos de conservação da biodiversidade nesta porção, tendo em vista o isolamento do fragmento (apêndices) e os efeitos de borda nos bolsões criados entre os apêndices. Por outro lado, justo no maior dos apêndices o PESET tangencia a Reserva Ecológica Darcy Ribeiro, no seu ponto de maior conectividade. Esta conexão é considerada de grande relevância para a proteção da biodiversidade nas duas unidades, separadas apenas pela faixa de rolagem da Av. Ewerton Xavier. No lado do PESET esta conexão está situada ao longo da Saibreira José Fernandes de Oliveira, área de mineração hoje desativada e em processo de regeneração, embora ocupada por moradia em alguns pontos. Os três apêndices formam rugas de conservação, pois ampliam o perímetro da unidade para abraçar fragmentos florestais, ao mesmo tempo criando bolsões não protegidos, ou protegidos apenas sob a presunção de um dia integrar a Zona de Amortecimento a ser estabelecida pelo Plano de Manejo. Os bolsões se caracterizam por áreas ocupadas ou com potencial de ocupação. Há profundas dúvidas sobre a capacidade de salvaguardar a biodiversidade nestes apêndices, além dos valores que serão demandados para a regularização fundiária, haja vista que são áreas com alto potencial imobiliário.

No tocante à porção Laguna, Dunas & Andorinhas, excetuando o Morro das Andorinhas, o restante desta porção representa a área anexada ao PESET em 2008, e que se tornou um grande problema a ser solucionado, tendo em vista a polêmica decisão judicial que anulou o Decreto RJ nº 41.266/08 e que mais uma vez, por outros motivos, o PESET mergulha numa cruzada judicial, cujo desfecho é imprevisível em termos de tempo e resultado. Isto se desdobra em dois aspectos: o primeiro concernente à capacidade de ocupação da área do entorno da Laguna de Itaipu enquanto pendente a

discussão judicial a partir da anulação do decreto de anexação ao PESET. O segundo cuida de aspectos doutrinários, de interpretação da lei e da capacidade do Estado promover a anexação por ato do Poder Executivo, em contraponto à necessidade de lei para materializar a anexação. De um lado os interesses imobiliários na contramão ambiental, buscando ocupar áreas judicialmente declaradas APP, corroborado pelo município de Niterói que não reconhece o *status* de APP sobre esta área, tendo, inclusive, licenciado empreendimentos que mais tarde foram cassados por ordem judicial. A mesma ordem judicial que recomendou a transformação do entorno da Laguna de Itaipu numa UC. Por sua vez, o INEA procede na demarcação da Faixa Marginal de Proteção – FMP da Laguna de Itaipu, sobrepondo mais um *status* de área protegida sobre o mesmo espaço geográfico. Embora não ocupado completamente, o entorno da Laguna de Itaipu é reivindicado enquanto propriedade particular *aedificandi*. Sobrepostos neste momento três *status* protetivos (APP, PESET e FMP) sobre o mesmo espaço geográfico, resta saber qual deles sairá vitorioso: o Poder Público ou o “Poder Imobiliário”. Neste meio tempo em que a pendenga judicial prossegue, a área deve ou não ser tratada como integrante de uma UCPI? Deixou de ser unidade de conservação? Permanece área protegida? Estaria a resposta desta indagação na gestão da área em mosaico de áreas protegidas, numa combinação de APP e FMP, entre outras modalidades de espaços especialmente protegidos, como um parque fluvial? O certo é que a resposta para a primeira pergunta é favorável à estratégia parque, indiferentemente da batalha institucional que se segue.

Respondendo à segunda pergunta, sobre a disposição do Estado do Rio de Janeiro em discriminar as terras particulares e públicas no PESET e promover a competente desapropriação, não restam dúvidas sobre a complexidade desta tarefa, especialmente quando levada à via judicial. Vallejo (2005) esmiuçou as dificuldades de institucionalização das UCPI no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, evidenciando os problemas estruturais e a escassez de investimentos. Neste sentido, mesmo superada parte da questão estrutural, com a implantação de um Núcleo de Regularização Fundiária – NUREF no âmbito do INEA, os esforços deflagrados por este núcleo encontram-se distantes de uma solução de curto prazo. Ironicamente, o PESET existe institucionalmente desde 1991, e tudo indica que pode subsistir mais tempo mesmo possuindo pendências territoriais, por mais que isto dificulte sua gestão. Parte desta afirmativa vem da trajetória dos parques criados na década de 1970 (PED, PEIG e PEPB) que, mesmo sem um território institucionalizado, não deixaram de ser

considerados unidades de conservação, e subsistem com todos os conflitos por décadas. A outra parte da afirmativa se deve ao fato que uma nova interpretação da lei pode ser invocada, privilegiando o interesse absoluto da conservação ambiental em detrimento do direito “absoluto” à propriedade privada, o que não motiva os particulares a disputar judicialmente com o Estado sobre suas áreas. Se tal interpretação for levada à esfera judiciária, tanto melhor para a unidade, que deverá ficar resguardada sob a supremacia do interesse público ao longo de muitos e muitos anos, não obstante os conflitos advindos de tal interpretação. Os conflitos territoriais verificados nas UCPI são sufocados pela ausência de iniciativa de eventual proprietário prejudicado, seja pela ignorância, seja pela inexistência de título hábil para invocar direito certo. Por outro lado, havendo disposição do Estado do Rio de Janeiro em solucionar as pendências institucionais das UCPI, no caso o PESET, seria necessário uma força tarefa neste sentido, além da alocação dos recursos materiais para fazer frente às indenizações, sobre as quais alguns cálculos já foram ensaiados e que podem ultrapassar os cem milhões de reais. Esta força tarefa enfrentaria uma dificuldade básica: o INEA não tem autonomia para postular em juízo ação de desapropriação, que deve ser instaurada via Procuradoria Geral do Estado – PGE. Apenas ilustrando, o Estado de Minas Gerais, através do IEF/MG, ajuíza suas próprias ações de desapropriação, inclusive contando com corpo de procuradores por cada regional do órgão, o que torna mais ágil os procedimentos de regularização fundiária. No caso fluminense, por mais importante que sejam as demandas do INEA, a PGE é uma só e centralizada, com suas deficiências humanas e materiais, o que compromete sua eficiência e por extensão a gestão do sistema de UC. A resposta a este questionamento, portanto, está diretamente ligada ao tempo, e este é indiferente à existência da unidade, haja vista sua capacidade de sobrevivência não institucionalizada.

A terceira pergunta, referente às conseqüências práticas para a proteção do PESET não institucionalizado, fica sem uma resposta apropriada. Qualquer tentativa de traçar um cenário seria mera especulação. Mesmo assim, a ausência de institucionalização do PESET (regularização fundiária e territorial) repercute hoje menos do que no período em que pendia a delimitação definitiva (1991 a 2007). Aparentemente, os limites definitivos em 2007 e a gestão promovida nos últimos três anos vêm apaziguando as ansiedades de atores e comunidades do entorno, ciosos por um parque, diminuindo, desta forma, as demandas sobre o órgão gestor. Vem contribuindo neste sentido o Conselho Consultivo do PESET, convocado em 2008

através de metodologia arquitetada pela extinta DCN/IEF, que ampliou a representação do conselho incorporando atores importantes, antes deslocados da discussão. A completa institucionalização apresenta-se como uma tarefa sem fim para o órgão gestor, sendo mais relevante para a comunidade e menos percebida pela maioria das pessoas que efetivamente freqüentam o parque. O apaziguamento dos ânimos também está relacionado a algumas iniciativas da administração do PESET para melhor servir ao público destinatário do empreendimento público parque. Entre estas iniciativas está a presença ostensiva de pessoal voluntário na sub-sede de Itacoatiara (complexo Costão/Bananal), área mais visitada do PESET (50.000 visitantes/ano). A administração do PESET não dispunha - pelos meios institucionais - a quantidade de pessoal minimamente necessário para as demandas do parque. O PESET está (ou deveria estar) disponível para a sociedade nos 365 dias do ano (salvo indicação contrária do Plano de Manejo que por ora inexistente). Esta disponibilidade depende de pessoal qualificado e trabalhando em escala. Neste sentido o trabalho que vem sendo desenvolvido pelo GEBRAPA é indispensável e merecedor de honorarias. Entre outras medidas equacionadas pela administração do PESET, após a delimitação definitiva em 2007, foram a instituição do Procedimento Simplificado de Vistoria e o Projeto Caminho Darwin.

Conforme exposto, o PESET reúne todas as tipologias adotadas para os espaços de incerteza. Neste sentido os processos mais específicos de desterritorialização subjetiva foram considerados, com destaque para o caso da comunidade tradicional do Morro das Andorinhas e a situação de três loteamentos: Jardim Fazendinha, Itaocaia Valley e Morada das Águias. O Morro das Andorinhas, como reconhecido, abriga população tradicional, e tem a seu favor a Lei RJ 2.393/95 que garante a permanência das populações nativas nas UC estaduais. Há quem considere a lei inconstitucional. Constitucional ou inconstitucional, neste momento esta lei não defende os tradicionais do Morro das Andorinhas. O mecanismo que torna efetivo este direito deixa claro, nas entrelinhas (interpretação), que a concessão do direito real de uso da área ocupada no interior de UC se dá quando a área integre o patrimônio do Estado, o que não é o caso neste momento. Neste sentido não há informações sobre o domínio preciso do Morro das Andorinhas. No que toca aos loteamentos analisados no PESET alguns cálculos foram ensaiados e os valores para indenizações apresentados, estimados entre R\$48.000.000,00 e R\$116.000.000,00. O caso dos sitiantes tradicionais do Engenho do Mato (Jardim Fazendinha) se apresentou complexo, haja vista que além dos sitiantes

tradicionais ocupando áreas tradicionais existem áreas tradicionais ocupadas por sucessores destes sitiantes, considerados não tradicionais. Isto leva a um questionamento: a tradicionalidade neste caso vale para as relações de sangue ou vale sobre o espaço tradicional? No primeiro caso está protegido pela tradicionalidade o indivíduo sucessor de sangue daqueles ocupantes de áreas originárias da fazenda do Engenho do Mato não consolidadas pelo Loteamento Jardim Fazendinha. E no segundo caso valem as áreas originárias da antiga fazenda, que mantiveram seu contorno independentemente do loteamento e independentemente de quem ocupa a área. Desta forma existem indivíduos tradicionais ocupantes de espaços tradicionais; e existem espaços tradicionais ocupados por pessoas não tradicionais. Dúvida à parte, as ocupações são reais e antigas. A discussão envolvendo a consolidação do território do PESET não poderá desconsiderar tal sorte, especialmente quando se verifica nesta região um mercado de posses com valor aproximado à propriedade. Em qualquer caso, em se tratando de área pública já desapropriada (faltando conhecer os limites corretos), os tradicionais ocupantes desta área pública podem ser beneficiados pela Lei RJ 2.393/95, considerando-se a possibilidade de cessão do direito real de uso da área pública nos limites do PESET aos tradicionais que lá se encontram há mais de cinquenta anos. Esta medida fatalmente será objeto de extensa discussão e não surpreenderá se chegar às vias judiciais, alargando ainda mais a quantidade de ações envolvendo o PESET.

Finalizando, a segunda parte dos objetivos tem caráter propositivo, razão pela qual foi repassada para o próximo item, dedicado às proposições.

## ***Proposições***

### **Geografia socioambiental das áreas naturais protegidas**

No Capítulo 1 foram propostos três elementos de análise, reunidos em torno de uma geografia socioambiental das áreas naturais protegidas, consistentes nos espaços de incerteza geojurídica, na desterritorialização subjetiva e no pacto da conservação.

### **OS ESPAÇOS DE INCERTEZA E A DESTERRITORIALIZAÇÃO SUBJETIVA**

Espaços de incerteza versam sobre uma incerteza de limites geográficos e/ou de alcance da norma sobre estes limites. É uma incerteza de natureza territorial, referente à extensão e alcance do Poder estatal sobre um determinado espaço, seja ele privado (ocupado ou não) ou público (ocupado por particular ou pelo próprio Estado). Os espaços de incerteza foram divididos numa tipologia, adotada no âmbito deste trabalho, e que guarda relevância com a situação fática. Em qualquer caso o espaço de incerteza é aquele ocupado ou utilizado previamente à decretação da UCPI.

As incertezas sobre a capacidade de ocupação e uso dos recursos naturais existentes no espaço de incerteza potencializam conflitos de interesse, com desdobramentos no âmbito da administração pública ou com repercussão na esfera judiciária. Estes conflitos podem gerar uma desterritorialização subjetiva (ou latente), como consequência direta das incertezas territoriais, e que tem por característica básica uma expectativa de remoção de indivíduos, famílias ou grupos do lugar ocupado na área delimitada UCPI. A remoção, re-assentamento, re-locação ou o termo que seja utilizado, não ocorre tal qual previsão e no tempo da lei, deflagrando nos atores envolvidos um sentimento de angústia, de uma espera que não se consuma: uma espécie de limbo, uma incerteza quanto ao futuro, ao destino. Este sentimento força uma re-organização das relações sobre o espaço incerto, antes um território, agora apenas um lugar. Tal sorte tem potencial de gerar ainda mais conflitos e que uma vez judicializados agravam o sentimento de desterritorialização subjetiva.

Por fim foram propostas algumas alternativas negociadas para minimizar os conflitos e as consequências do processo desterritorializador sobre os proprietários/posseiros atingidos pela UCPI, ao mesmo tempo maximizando a conservação do ambiente, de forma pactualizada, aqui proposto no âmbito de um pacto da conservação.

A discussão dos espaços de incerteza e sua efetividade enquanto categoria de análise apropriada ao direito e à geografia, ou na fusão geojurídica, é atacada adiante.

Neste *mister* a situação do PESET é invocada como estudo de caso, retomando os três loteamentos analisados, conforme Capítulos 2 e 3: o Loteamento Itaocaia Valley, o Loteamento Morada das Águias e o Loteamento Jardim Fazendinha (antiga Fazenda do Engenho do Mato).

## **LOTEAMENTO ITAOCAIA VALLEY**

No Capítulo 3 o Loteamento Itaocaia Valley foi analisado (vide anexo 1), encontrando-se 389 lotes de terrenos, total ou parcialmente inseridos no PESET. Alguns cálculos foram ensaiados, com as ressalvas explicitadas, objetivando uma estimativa de valor para indenizar os proprietários de tais lotes, que chegaram a R\$7.780.000,00. Necessário ressaltar que este valor tomou por base a menor dimensão de terreno<sup>174</sup>, o que por si só já aponta para um incremento no valor ensaiado. No advento da regularização fundiária as indenizações deverão levar em conta os lotes ocupados, com edificações diversificadas e com valores difíceis de estimar no âmbito desta proposta. Contudo, na direção contrária do incremento destes valores é importante levar em consideração que a maioria dos lotes de terreno possui parte de seu perímetro em APP (especialmente por inclinação ou topo de morro), o que deprecia seu valor. Além disso, boa parte deles sequer possui acesso por logradouro público: porque não foram consolidados ou porque foram abandonados por falta de uso. Por óbvias razões a delimitação definitiva do PESET abraçou a massa recoberta de vegetação nativa, em melhor estágio de conservação, localizada nas partes mais inclinadas do loteamento ao longo da Serra da Tiririca. Há casos de áreas ocupadas por posseiros e que não obedecem à configuração do loteamento. Parte desta ocupação está dentro, fora e tangenciando a linha do PESET. Deve-se considerar que desde a decretação do PESET, em 1991, a dinâmica natural de ocupação dos lotes de terrenos deste loteamento (1970) não foi interrompida, a despeito dos esforços da administração da unidade. A uma porque não havia limites até a decretação dos limites de estudo em 1993, portanto não havia como administrar um espaço não delimitado. A duas porque, dois anos (transcorridos entre a criação e os limites de estudo) é tempo mais que suficiente para iniciar e concluir a construção de uma moradia. Ainda, desde 1993 até a delimitação definitiva, em 2007 (resultado de estudos concluídos em 2001), a ocupação dos lotes por seus proprietários ou por posseiros prosseguiu, com algumas exceções que chegaram ao conhecimento das autoridades e providências foram tomadas. Estas ocupações resultam de um fenômeno de expansão urbana que se iniciou na década de 1940, como ocorreu na Região Oceânica de Niterói: loteamentos foram lançados na década de 1940 e milhares de lotes vendidos a preços populares e em prestações mensais por dezenas de meses. O Loteamento Jardim Fazendinha é outro exemplo desta dinâmica. Assim, a partir do lançamento dos empreendimentos e a conseqüente venda

---

<sup>174</sup> Dos 389 lotes de terreno apenas 14 possuem a dimensão de 1.000m<sup>2</sup> e dois lotes de terreno possuem dimensão inferior a 1.000m<sup>2</sup>.

dos lotes, que foram adquiridos e nunca ocupados, passaram-se muitas décadas. Alguns destes adquirentes de lotes somente atentaram para a existência deles no advento de inventários e partilhas. Quando vão empreender nos lotes descobrem que estão ocupados por sitiante desde antes do loteamento, ou que não é possível chegar ao terreno por falta de acesso, ou descobrem que o lote está inserido numa UCPI, e que resta impossível a ocupação do lote. Alguns (proprietários ou posseiros), por desconhecimento ou por má fé, ocupam a propriedade ou dela tomam posse à margem da lei, desmatando e construindo. Quando flagrados invocam direitos constitucionais na defesa da propriedade privada. Dezenas de processos administrativos foram instaurados a partir de autuações neste tipo de infração. Outros estão em sede judicial por conflitos envolvendo a terra (disputas pela posse ou pela propriedade).

Importante levar em consideração que este loteamento é posterior ao Novo Código Florestal e anterior à Lei 6.766/79, que cuida do parcelamento do solo urbano. Não há notícias de que a Reserva Legal da Fazenda Itiocaia tenha sido averbada. Entretanto, nas duas glebas analisadas verifica-se a existência de uma Reserva Florestal, indicada na planta do loteamento com uma área de 135.909,05 m<sup>2</sup> (13,59 ha), localizada na ponta da gleba 2, tangenciando a Fazenda do Engenho do Mato e outros particulares.

Assim, chega a 389 o potencial de judicialização para cuidar da questão fundiária neste empreendimento. Os valores de indenização dos lotes é uma equação custosa. Não obstante, vários lotes de terreno foram cortados pela delimitação definitiva do PESET, paralelamente ao alinhamento da rua. Isto ocorreu para excluir áreas ocupadas, ou por entender que tais porções não eram relevantes para a unidade. Esta dinâmica vem de encontro à utilização do mecanismo comentado alhures, que reserva uma porção do lote de terreno, na proporção de 1/3-2/3, 1/2-1/2 ou outras proporções (que comprometam ao mínimo a biodiversidade), de modo a permitir a ocupação do lote, na porção frontal ao logradouro público, em troca da doação do restante do terreno ao Estado do Rio de Janeiro.

Neste sentido, são caracterizados espaços de incerteza os lotes de terreno ocupados e inseridos nos limites definitivos do PESET. Serão poucos os casos, quando considerado o número de lotes ou mesmo em relação à área como um todo. Nestes casos é possível evidenciar o processo de desterritorialização subjetiva, em virtude das incertezas sobre valores e a disponibilidade do Estado pagar amigavelmente o valor justo pela terra e pelas edificações. Como se trata, em parte, de lote edificado e ocupado, tampouco há garantias para o Estado a imissão na posse imediata de uma área

que não atende aos interesses da conservação. Qual o interesse numa casa com dois pavimentos, piscina, garagem? E uma vez imitado na posse, o que faria o Estado? Demolir a edificação e plantar árvores no lugar? Sem valor justo previamente depositado os ocupantes não estão obrigados a deixar o imóvel. Entretanto, tudo isto é parte de uma negociação conduzida administrativamente, com chances de sucesso quando considerados os valores de mercado. Em qualquer caso vai consumir recurso humano e material por um longo tempo.

Assim, no advento da regularização fundiária e da consolidação do território do PESET a discussão sobre a legalidade das construções, valores de indenização e desocupação destes imóveis, no âmbito administrativo, pode consumir muita energia. Judicialmente, o tempo de tramitação é tão imprevisível que permite caracterizar o que foi denominado de desterritorialização subjetiva: a demora, a angústia da espera, a incerteza sobre o devir, sobre o que vai ocorrer, se as pessoas deixarão o lugar, quando isto ocorrerá e em que circunstâncias. Este é o ingrediente principal da desterritorialização subjetiva: há certeza quanto ao resultado, mas não quanto ao tempo.

## **LOTEAMENTO MORADA DAS ÁGUIAS**

Levando-se em consideração tudo o que já foi exposto sobre este loteamento (vide anexo 2), com a exceção da primeira parte do empreendimento, denominado Loteamento Morada das Águias – 1ª Planta, o restante do empreendimento pode ser considerado irregular. O loteamento Morada das Águias possui quatro glebas. Na primeira foram identificadas algumas questões que comprometem seus limites, como foi informado. Este empreendimento foi aprovado na década de 1970, já na vigência do Novo Código Florestal (Lei 4771, de 15.09.1965). Possui 730 lotes inseridos no PESET, que totalizam uma área de aproximadamente 1.626.050,98 m<sup>2</sup> (162 hectares), o que equivale a quase 10% da área da unidade. Toda esta área ou pelo menos a maior parte não está consolidada. E grande parte está localizada em Área de Preservação Permanente - APP, especialmente no tocante a localização no terço superior de topo de morro e em locais com inclinação superior a 45° (conforme Código Florestal, artigo 2º, “d” e “e”, respectivamente). Como o loteamento não foi consolidado na maior parte das áreas de interesse para o PESET, não há neste momento conflito com relação à ocupação e uso, ou outra pressão. Informações obtidas junto ao Registro Geral de Imóveis da circunscrição deste loteamento, não foram matriculados quaisquer lotes da

quadra 19 até a quadra 44, o que equivale dizer que as glebas 2, 3 e 4 não possuem proprietários de lotes. Isto equivale a 638 lotes, totalizando uma área aproximada de 1.401.999,98 m<sup>2</sup> (140 hectares). Assim, qualquer negociação amigável ou medida judicial, no advento da desapropriação desta área, deverá ocorrer em face da Empresa Imobiliária Melgil Ltda., na qualidade de empreendedora do loteamento.

O conflito fundiário envolvendo este loteamento tem o empreendedor, o município de Maricá e o Estado do Rio de Janeiro. O empreendedor faz jus à indenização da área inserida no PESET, seja por cada lote de terreno ou na área como um todo. Ao município de Maricá subsiste uma perda de receita de IPTU, vez que o proprietário de lote individual, ante a impossibilidade de uso e ocupação do lote deve ser exonerado do pagamento de IPTU, o que deve ser requerido, administrativa ou judicialmente. Quanto ao Estado do Rio de Janeiro, seu interesse está na proteção da área delimitada pelo PESET, não importando quem é o proprietário ou se este deve ou não IPTU. Ao final a regularização fundiária envolve o empreendedor e o Estado.

#### **LOTEAMENTO JARDIM FAZENDINHA (EX-FAZENDA DO ENGENHO DO MATO)**

O loteamento Jardim Fazendinha foi empreendido em parte da ex Fazenda do Engenho do Mato, conforme informações apresentadas no Capítulo 3 (vide anexo 3). A situação fundiária é de extrema complexidade, conforme esclarecimentos já apresentados.

Por todo o analisado é perfeitamente cabível considerar a Fazenda do Engenho do Mato como um grande espaço de incerteza. Todo o histórico da fazenda aponta para um território dividido em duas porções: uma destinada à ocupação urbana (parcelamento do solo); e outra porção restou sem destinação específica, consistente nas áreas entre os limites do loteamento e a cumeeira da Serra da Tiririca e o Morro da Lagoinha. A área em questão era, quando o loteamento foi registrado, em 1949, recoberta por remanescentes de mata atlântica, bananais e algumas pastagens. As atividades econômicas encontradas eram promovidas por sítiantes da fazenda, alguns com histórico de presença na área remontando ao século XIX. Em 1961 o Estado promoveu uma ação agrária, que teve por objetivo retirar dos limites do loteamento os sítiantes da ex-fazenda e promover seu assentamento na porção da fazenda que restou sem destinação. Antes mesmo da iniciativa de ação agrária esta porção da fazenda era

ocupada e utilizada por sitiantes tradicionais. Mesmo não tendo sido levada a termo o assentamento proposto pelo governo naquela época, algumas das atividades foram mantidas. Independentemente de qualquer processo de desapropriação que corria em face dos proprietários da parte da fazenda não loteada, esta era ocupada e utilizada por atores fora do contexto da propriedade ou dos empreendedores do loteamento. Até os dias de hoje os sitiantes, auto denominados sitiantes tradicionais do Engenho do Mato, ocupam áreas no loteamento e fora dele, áreas estas dentro e fora do parque. Aquelas áreas ocupadas e que não coincidem com lotes de terreno do loteamento não pagam IPTU. Para o município cobrar IPTU dos sítios ocupados pelos sitiantes e seus sucessores seria como reconhecer a legalidade da ocupação, existente há pelo menos 70 anos. Mesmo presumindo-se pertencente ao Estado do Rio de Janeiro boa parte da área da fazenda não loteada, portanto terras regularizadas do ponto de vista fundiário em favor do Estado do Rio de Janeiro (e do PESET), a consolidação territorial constitui-se numa tarefa difícil de equacionar, seja no campo dos direitos ou no campo dos valores das indenizações. Neste sentido não é difícil imaginar o processo de desterritorialização subjetiva imposta às pessoas que ocupam áreas há várias gerações, áreas estas cujo domínio e a titularidade não têm importância, pois a referência espacial dos antigos moradores está apegada à área virtual da antiga Fazenda do Engenho do Mato, plasmado com o parcelamento da fazenda no Loteamento Jardim Fazendinha, haja vista que o arruamento, em parte consolidado, é utilizado para acessar tais sítios remanescentes da ex-fazenda, sem que isto implique necessariamente no reconhecimento do loteamento. A fragmentação de alguns destes sítios em lotes cada vez menores, associado à grande aceitação destas posses no mercado formal de imóveis, demonstra a força mercantil da posse de áreas inseridas naquilo que foi um dia a Fazenda do Engenho do Mato. Sabe-se que qualquer discussão sobre a posse da área da ex-fazenda passa pelo recorte de empreendimentos imobiliários, desapropriação para fins de ação agrária, falência da empresa proprietária, entre outros aspectos. Tudo isto fortalece muito mais o espaço ocupado do que aquele apenas titulado. Neste sentido os espaços de incerteza aqui apontados fazem parte de um grande imbróglio imobiliário, cuja institucionalização do PESET não tem como deixar de apreciar e conviver, dada a relevância socioambiental que os conflitos inerentes à terra possuem. E mais, não se trata apenas de considerar direitos de atores com ocupação tradicional, mas considerar, também, direitos de atores não tradicionais que ocupam espaços tradicionais, resultado

da fragmentação dos espaços tidos como tradicionais anteriormente aos loteamentos da ex-Fazenda do Engenho do Mato.

## **DO PACTO DA CONSERVAÇÃO**

A desterritorialização subjetiva, ou latente, é sugerida como desdobramento dos espaços de incerteza, e o Pacto da Conservação como alternativa para minimizar os conflitos advindos desta relação.

O Pacto da Conservação, como qualquer medida pactualizada, subentende o acordo de vontades, celebrado verbalmente ou formalizado por escritura pública. As partes envolvidas apresentam seus interesses, convergindo nos esforços para compor o conflito. As ocupações em áreas abrangidas por UCPI serão, um dia, alteradas: re-assentamento em outro lugar próximo e/ou indenização pelas terras e benfeitorias. Enquanto isto não ocorre é possível pactualizar as relações sobre o espaço protegido, sempre mantendo em foco o interesse público e a conservação da biodiversidade. No caso de populações tradicionais esta pactualização é prevista em lei, mas não há previsão com relação a outros ocupantes. Nenhum pacto poderá, obviamente, atentar contra os objetivos de manejo da unidade, sob pena contrariar a lei.

No caso específico do PESET, há populações entendidas como tradicional nos limites da unidade, como a comunidade do Morro das Andorinhas e os sítios tradicionais do Engenho do Mato. Não se pode considerar, neste caso, a presença de população indígena (Guarani) aldeada à beira da Laguna de Itaipu, na área ampliada em 2008, tendo em vista que tal ocupação é recente, à despeito de qualquer discussão sobre direitos tradicionais destes indígenas. No caso da população tradicional a lei (SNUC) é clara no sentido do re-assentamento. Mas no caso do PESET a Lei que delimitou a unidade garantiu a aplicação da Lei RJ 2.393/95, que assegura a permanência de populações nativas nos parques fluminenses. Independentemente de a lei fluminense ser considerada ou não inconstitucional, neste momento ela tem validade e garante direitos destas comunidades. A violação deste direito tem potencial de ampliação de conflitos já existentes.

O Pacto da Conservação é uma proposta de solução de conflitos envolvendo UCPI sob a jurisdição do Estado do Rio de Janeiro, em especial a categoria parque. Tem por foco o uso, gozo e disposição das terras ocupadas por indivíduos, famílias e comunidades, anteriormente à decretação da unidade. O Pacto da Conservação objetiva

alternativas econômicas sustentáveis e duradouras *intra* e extra Unidade, especialmente nos espaços de incerteza. Os atores envolvidos, desta forma, se comprometem a minimizar os impactos diretos e indiretos ao ambiente, quer nos limites da Unidade, quer no seu entorno.

Nesta lógica, o Pacto da Conservação pode ser estendido aos ocupantes não tradicionais, compondo-se a permanência negociada de proprietários particulares em parques urbanos. A permanência pode tornar-se definitiva com a utilização, em casos especiais, do mecanismo de doação de parte da propriedade ao Estado, afetado a parte doada à unidade, em troca da liberação de um percentual defronte ao logradouro público. É o que foi chamado de “mecanismo 1/3-2/3”, ou 1/2-1/2, ou 1/5-4/5, ou outra proporção. As proporções podem variar caso a caso. O espírito é a capacidade de manter algum uso econômico da propriedade, sem perda severa de biodiversidade, em troca da doação de partes internas da propriedade voltadas para o parque. O Estado economiza recursos e diminui os conflitos. A perda de área da unidade em relação aos valores economizados, especialmente em ambiente urbano sob forte valorização, é algo que deve ser considerado. Em qualquer caso este mecanismo depende de lei para ser efetivado. Em verdade, qualquer iniciativa de alteração dos limites ou do *status* da UC dependerá de lei para sua efetivação.

Outra possibilidade considerada no Pacto da Conservação é a instituição de RPPN em área abrangida por parque, condicionado, como já foi dito, a três aspectos básicos: (i) ocupação existente anteriormente à decretação da unidade; (ii) mínima perda de biodiversidade; e (iii) áreas com potencial de uso público de interesse do parque mantidos com este *status* pela RPPN. Este mecanismo tem pouca perspectiva de uso no PESET, exceto no caso do Loteamento Morada das Águias, que poderia criar uma RPPN na porção loteada e não consolidada, desistindo do loteamento que não pode ser mais consolidado em prol da conservação do ambiente. E no caso da área do Córrego dos Colibris, as dimensões permitiriam a criação de uma RPPN. Contudo o potencial de solução fundiária do Córrego dos Colibris tem mais vocação para o mecanismo 1/3-2/3. Sendo ou não uma possibilidade real, a efetivação desta alternativa também depende de lei.

Como já foi dito, é necessária uma postura conciliatória no tocante à presença humana em UC, seja permanente, seja transitória. É necessário levar em consideração a concentração de terras no Brasil e os desdobramentos que isto causa nas populações alijadas da propriedade. O Pacto da Conservação é uma equação complexa para o gestor

público responsável pela administração das UC, adstrito à lei e a um conjunto de princípios administrativos. Como foi examinado, o posseiro está obrigado tanto quanto o proprietário na instituição da Reserva Legal - RL na área ocupada. E esta RL é assegurada por um mecanismo pactualizado. É dizer que nos casos em que há obrigação comum a proprietários e posseiro o mecanismo pactualizado é cabível. Se assim é, por que não estender esta forma de composição dos interesses ambientais para outras situações de interesse do ambiente. E mais, por que não integrar a figura do posseiro noutras medidas de proteção do ambiente.

É bem possível que o aqui denominado Pacto da Conservação, uma vez que sua proposta principal altera limites ou o *status* da unidade, e depende de lei para que isto ocorra, reste apenas como uma proposição, uma tese, lacuna a ser preenchida por futuros pesquisadores. Mas fora do campo das UC formalizadas através do SNUC, a figura do posseiro e uma série de outras medidas pactualizadas podem ser mais efetivas diante de um sistema de áreas protegidas, com mais flexibilidade e fluidez. Neste sentido o Pacto da Conservação é uma perspectiva pouco aplicável no âmbito do SNUC, mas com imenso potencial no âmbito de um Sistema de Áreas Protegidas. Ainda no âmbito do pacto da conservação extra SNUC se vislumbra a aquisição originária da propriedade através de uma usucapião ecológica, assunto dedicado no próximo item.

## **A USUCAPIÃO ECOLÓGICA**

A usucapião, como já foi dito, é uma das modalidades de aquisição do domínio da coisa móvel ou imóvel, através da posse mansa, pacífica e ininterrupta por certo tempo. Trata-se de um mecanismo de inclusão social, pois tem o potencial de substituir a precariedade da posse pela solidez da propriedade.

A modalidade da usucapião ecológica proposta no Capítulo 1 deste trabalho merece um ajuste, especialmente no tocante às condições para o reconhecimento. Neste sentido a usucapião ecológica (vide minuta de projeto de lei no anexo 5) mantém o limite da área possuída em 50 ha, mas a área destinada a Reserva Legal de Proteção Integral da Natureza - RLPN, com renúncia ao manejo, deve atingir toda a porção florestada ou recoberta por vegetação nativa além dos 20% mínimos exigidos pelo Novo Código Florestal para o sudeste. A usucapião ecológica, para sair do mundo das idéias, depende de lei federal, cuja vigência se dá em todo o território nacional. Neste

caso a RLPN deve ter sua dimensão ajustada ao que determina a lei para cada região do país.

O PESET está inserido em área urbana, portanto não há exigência da Reserva Legal ou não haveria como aplicar a idéia de uma RLPN no âmbito do Novo Código Florestal. Mas há potencial de destinação da propriedade, por declaração de vontade, para a preservação *ad eterno*, semelhante ao disposto para a RPPN. Entretanto esta área não seria uma UC, portanto não sujeita às formalidades que este instituto prevê.

Quanto ao mais, o lapso temporal de cinco anos de ocupação segue como proposição mínima, condicionado a uma ocupação voltada para a agricultura familiar. O espírito é a produção sustentável da terra, nos termos da lei. A idéia da usucapião ecológica se mantém tal qual apresentado, principalmente nos seus aspectos processuais, reforçados na minuta do projeto de lei em anexo.

## CONCLUSÃO

O problema central desta tese, examinado até aqui, foi a baixa ou precária institucionalização de algumas UCPI fluminenses e os conflitos de interesses existentes, ou potenciais, referentes ao uso e ocupação do espaço protegido. A institucionalização das UCPI fluminense focou na regularização fundiária (domínio) e a consolidação territorial (posse), em especial na categoria parque, tendo o PESET como estudo de caso. Neste objetivo, abordado sob a ótica de uma geografia socioambiental das áreas naturais protegidas, foi proposto o conceito de “*espaços de incerteza geojurídica*”, ao mesmo tempo, um recorte espacial-analítico caracterizado por uma tipologia de uso e ocupação do espaço. Foi proposta também a expressão “*desterritorialização subjetiva*” (ou latente) como resultado das incertezas institucionais nestes espaços protegidos. O “*pacto da conservação*” é apresentado como a junção de alternativas de solução de conflitos territoriais em UCPI, reforçando a inclusão do posseiro na conservação formal do ambiente através da Reserva Legal de Proteção Integral da Natureza (RLPN) e uma nova forma de titulação da terra através da usucapião ecológica.

### **Espaços de incerteza geojurídica**

Todas as UCPI analisadas, especialmente as da categoria parque, possuem algum tipo de pendência institucional. Alguns espaços de incerteza foram apontados nas UCPI, evidenciando maior ou menor complexidade territorial conforme a tipologia adotada. As unidades inseridas em espaço urbano (PEPB e PESET) possuem espaços de incerteza mais abundantes, envolvendo maior variedade de tipologias. Ficou evidente que nestes espaços de incerteza a gestão da UCPI é dificultada, ou mesmo inviabilizada, demonstrando que existem espaços privados ocupados e, que mesmo inseridos numa UCPI, não fazem parte dela. Não há um território público sobre o espaço privado, mas há uma destinação pública imposta sobre o espaço privado. Entre outros motivos, o conflito de interesses entre o privado e o público surge quando não é clara ou são muitas as incertezas sobre a relação possível, o fazer ou o deixar de fazer no espaço privado de interesse público. Contudo, deve ser ressaltado que a judicialização do conflito não garante uma resposta rápida aos anseios da gestão do empreendimento público UCPI.

Os procedimentos para desapropriação e consolidação do território nestes espaços também não são rápidos, sem querer entrar no mérito dos valores alocados para as indenizações. Como foi mostrado durante o trabalho, no caso da tramitação de algumas ações envolvendo o PESET, o tempo judicial é próprio e tende a levar décadas. Em qualquer caso há discussões que podem chegar ao judiciário sem que isto comprometa a integridade da área abrangida pela UCPI.

Os espaços de incerteza com potencial de uso público devem ser considerados prioridade na regularização e consolidação do território. As tipologias adotadas para os espaços de incerteza deixam abertas algumas lacunas, como o *status* público ou privado da área. Neste sentido as incertezas se desdobram por *status*, refletindo na forma e no tempo da discussão judicial, situação que só poderá ser avaliada caso a caso, unidade por unidade, sistematizando-se uma abordagem conforme a natureza dos conflitos, e planejando a gestão destes espaços de forma diferenciada. A revisão dos limites da unidade para excluir os espaços de incerteza mais vorazes será sempre uma possibilidade real.

### **Desterritorialização subjetiva**

A desterritorialização subjetiva se refere à alteração ou interrupção do uso e gozo do espaço ocupado abrangido pela UCPI. É uma situação conflituosa envolvendo a seara das territorialidades, tema explorado por Haesbaert (2001; 2002; 2006). É evidente que a desterritorialização subjetiva, ou latente, concebida no rastro dos espaços protegidos, não impede sua análise no âmbito de outras situações, desde que verificada uma incerteza temporal por parte dos espaços sob interferência do interesse público. Não é evidente, contudo, a existência de um processo de desterritorialização subjetiva de indivíduos, famílias ou grupos pelo simples fato de ocuparem uma área abrangida por UCPI. No caso do PESET foi verificada a desterritorialização subjetiva na ocupação tradicional do Morro das Andorinhas, pelas razões já expostas, situação não evidente em outras áreas ocupadas ou sob pressão *intra* PESET, como nos loteamentos analisados. A percepção da desterritorialização subjetiva enquanto um conflito de territorialidades necessita ser formulada com mais precisão, visto que nem toda área ocupada no interior de UCPI sugere este fenômeno, lacuna que pode ser preenchida com estudos mais aprofundados, caso a caso, especialmente se a desterritorialização, sendo subjetiva, abarca a possibilidade de saída de uma área ocupada, tão somente, ou

se pode ser considerada ante a simples intenção de ocupação da propriedade abrangida por UCPI. Ainda, para ser avaliada e melhor percebida, a desterritorialização subjetiva depende do nível de relação entre os atores sociais envolvidos e a terra ocupada objeto do conflito. Pessoas, grupos e comunidades mais carentes, que fazem daquele espaço o seu território de sobrevivência (alimentação, moradia, manifestações culturais *etc*), devem se angustiar de forma mais intensa do que proprietários de mansões com títulos de propriedade e capacidade (intelectual e econômica) para mover ou responder às ações no judiciário, que podem durar décadas sem solução ou solucionadas a seu favor. Por isso a necessidade de se avaliar este fenômeno caso a caso. Como avaliar estes casos diante da precariedade administrativa e política dos setores governamentais responsáveis pelas UCPI estaduais?

### **Pacto da Conservação**

Como evidenciado, boa parte das propostas para minimizar conflitos territoriais em UCPI implica em alteração do seu *status*, seja na alteração de limites ou da categoria. Em qualquer destes casos, antes da elaboração de um projeto de lei a ser submetido no parlamento postulando tal alteração, será necessário um consenso no âmbito do órgão gestor da UCPI e deste com a sociedade. Serão necessárias consultas públicas ou o envolvimento de outros foros, com a possibilidade de mais judicialização, caso as pretensões das parcelas sociais não sejam atendidas pelo projeto de alteração da UCPI. Por sua complexidade, a alteração de limites ou *status* da UCPI não será um processo pacífico. Uma vez submetido o projeto de lei, a imprevisão quanto ao tempo e resultado é outro ponto importante a ser considerado. Neste sentido as alternativas sugeridas no âmbito do pacto da conservação e discutidas ao longo do trabalho, como a sobreposição de RPPN em parque, não são consideradas oportunas como forma de minimizar conflitos. Além disso, uma solução pactualizada em relação a determinado ator social (morador legal ou ilegal *etc*), nunca será uma “regra” facilmente aplicável a outros atores na mesma ou noutra UCPI.

Não sem efeito, o trabalho examinou propostas alternativas para a conservação do ambiente para além do SNUC. A Reserva Legal de Proteção Integral da Natureza – RLPN e a usucapião ecológica estão entre as propostas alinhadas num sistema de áreas naturais protegidas, defendido neste trabalho na esteira de Bensusan (2006) e Medeiros (2006). Como foi dito, proprietários e posseiros estão obrigados na instituição da

Reserva Legal, enfatizando-se o espaço protegido e atribuindo-se menos importância ao *status* dominial da área. Assim, é razoável obrigar tanto proprietário quanto posseiro. Ressalta-se que as Áreas de Preservação Permanente são áreas protegidas pelo só efeito da lei e não se relacionam com o *status* dominial da área onde se verificam. Isto para dizer que há casos em que as áreas protegidas devem ser observadas tanto por proprietário quanto por posseiro. Mas no âmbito formal do SNUC, só há espaço para o proprietário, alijando o posseiro da proteção formal do ambiente. Esta vedação imposta ao posseiro é injusta, excludente e reflete com todas as distorções a situação fundiária geral no país. Desta forma a idéia de uma RLPN deve prosperar, pois pode ser instituída em qualquer tempo e estimula a conservação de toda área recoberta por vegetação nativa na posse.

Noutro cenário, a usucapião ecológica tem por propósito titular o posseiro com a propriedade quando instituída a RLPN, o que depende de lei no Congresso Nacional. Na RLPN seria admitido unicamente o uso indireto dos recursos naturais, com exceção para a coleta de sementes. A conversão da RLPN em RPPN (SNUC) não seria obrigatória, optando o novo proprietário pela instituição de Servidão Florestal na área excedente ao mínimo exigido como Reserva Legal para cada região do país. Incentivos financeiros, como o repasse de ICMS Ecológico aos municípios, ou o pagamento por serviços ambientais poderiam abarcar as Reservas Legais, em geral, e as RLPN especificamente, como estímulo à adequação ambiental da propriedade/posse rural. A usucapião ecológica pode ser considerada uma iniciativa nobre. Entretanto, como depende de lei para sua efetivação, é moderada a esperança de que seja acolhida pelo parlamento maior, providência que será tomada com o encaminhando da minuta do projeto de lei (vide anexo 5) a algum parlamentar ambientalista no Congresso Nacional.

Finalizando, a institucionalização fundiária e territorial de alguns dos parques analisados é parcial. Dito de outra forma, a área privada nos limites de um parque não assume automaticamente o *status* de parque, pois fica pendente a regularização fundiária. A terra pública ocupada pende a consolidação territorial. Neste caso, há necessidade de se consolidar a posse e, naquele caso, mesmo a área particular não sendo considerada parque, será uma área protegida. Portanto, a pendência institucional não elimina o caráter de proteção pretendido pelo Estado. Cumpre lembrar que as limitações administrativas vigentes com a decretação do parque em área privada ocupada dão conta de imprimir um *status* de proteção, potencializando uma série de conflitos de uso e ocupação, até que sobrevenha a regularização fundiária e a

consolidação do território. Sofrem deste fenômeno todos os parques fluminenses, em menor ou maior escala, excetuando o PEMA (área marítima) e o PESC (área 100% pública e desocupada). Sendo uma área protegida pelas limitações administrativas impostas sobre o espaço torna-se indiferente a titularidade da área. Assumem importância as restrições de uso e ocupação. Neste sentido as UC representam uma forma clássica de proteção de espaços territoriais e sua (in)eficiência inspira novas abordagens. Da mesma forma que o próprio SNUC prevê a gestão de UC em mosaico de categorias, nada impede que as áreas protegidas sejam geridas pelo Estado de forma sistematizada, como num mosaico de tipologias de área protegida. Alguns Estados da federação já se anteciparam neste sentido, criando um Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas, com a sigla SEANP. O Estado do Rio de Janeiro segue nesta mesma senda com o processo administrativo E-07/000581/09, que trata da elaboração de um projeto de lei para estabelecer um SEANP. Um SEANP tem potencial para minimizar alguns dos problemas enfrentados pelo SNUC, atingindo graus de conservação que podem superar de longe a área protegida por UCPI. Esta afirmativa se dá no fato que o Estado do Rio de Janeiro possui um grande passivo de Reservas Legais. Se instituídas em todas as propriedades rurais do Estado, conforme determina a lei, as Reservas Legais garantiriam - grosso calculo - a efetiva proteção de 525.873 ha, sem os custos e conflitos envolvidos numa UCPI, o que superaria em mais de três vezes o somatório da área de todas as UCPI estaduais. Considerando as APP, RL e UCPI o *quantum* protegido no Estado do Rio de Janeiro atingiria níveis satisfatórios para garantir os serviços ambientais propostos por cada tipologia. E se forem geridas de forma sistematizada, integrando corredores ecológicos ou zonas de amortecimento estendidas, talvez as iniciativas de criação de novas UCPI sejam priorizadas apenas em terras públicas, diminuindo o potencial de conflitos. Some-se a tudo isto o fato que aos particulares interessados na conservação da natureza restariam as RPPN, RL e RLPN, em vista dos benefícios que podem ser proporcionados pela Servidão Florestal, pelo ICMS ecológico e pelo pagamento de serviços ambientais.

Acredita-se que uma boa parte dos problemas institucionais enfrentados pelas UCPI seja superada através de um SEANP, garantindo-se à sociedade o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado através de espaços protegidos.

## BIBLIOGRAFIA

AGRELLI, Vanusa Murta. Reserva ecológica no contexto legal e constitucional dos espaços territoriais protegidos. In: *Os 40 anos do Código Florestal*. Maria Collares Felipe da Conceição (Coord.). Rio de Janeiro: EMERJ, 2007, p. 59 a 72.

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. *Da função social da posse: e sua consequência frente à situação proprietária*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

ALEGRIA, Maria Fernanda; MUSSI, Sultane M.; HORTA, Claudia; OLIVEIRA, Elizabeth; LOUREIRO, Carlos Frederico B. Parque Estadual da Serra da Concórdia: Entre o ciclo do café e a proteção de remanescentes da Mata Atlântica. In: *Parques Estaduais do Rio de Janeiro: construindo novas praticas para a gestão*. Marta de Azevedo Irving, Gian Mario Giuliani e Carlos Frederico Loureiro (Orgs.). São Carlos: RiMa, 2008, pp. 85 - 98.

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; MORAES, Frederico Eugênio; SOUZA, José Moutinho de; MALHEIROS, Telma Marques. *Planejamento ambiental*. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1999.

BARROS, Ana Angélica Monteiro de; SATHLER, Evandro Bastos; CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da. *Breves comentários à Lei 9985/2000 que institui o sistema nacional de unidades de conservação*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. II.

BARROS, Ana Angélica Monteiro de; SATHLER, Evandro Bastos; CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da. *Implantação de unidade de conservação postulada em juízo via ação civil pública: o caso do Parque Estadual da Serra da Tiririca, RJ.*, IN: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza, Anais... V. I.

BATTALINI, Claudemir. Espaços Protegidos. In: *Manual prático da promotoria de justiça e meio ambiente*. Antonio Herman Benjamin (org.). São Paulo: IMESP, 1999, pp 155 – 164.

BECKER, Bertha. Prefácio (2007). In: *Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas*. (Orgs.) Antonio José Teixeira Guerra/Maria Célia Nunes Coelho. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, 17-19.

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

BENSUSAN, Nurit. Os pressupostos biológicos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Antonio Herman Benjamin (Org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 164 - 189.

BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BERGALLO, Helena de Godoy *et al.* *Estratégias e ações para a conservação da biodiversidade no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto Biomás, 2009.

BERQUE, Augustin. Paisagem-marca, paisagem-matriz: elementos da problemática para uma geografia cultural. IN: *Paisagem, tempo e cultura*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998.

BOBBIO, Norberto. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro, Graal, 1982.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. Brasília: Editora UNB, 10ª edição, 1999.

BONNEMAISON, Joel. Viagem em torno do território. IN: *Geografia cultural: um século (3)*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.

BORGES, Antonino Moura; BORGES, Daniel Zanforlim. *Ações fundiárias: e a teoria da evolução do homem, do direito e do advogado*. Leme: Editora de Direito, 2000.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função ambiental da propriedade rural*. São Paulo: LTr, 1999.

BOTELHO, Eloise Silveira; IRVING, Marta Azevedo; MATTOS, Flavia Azevedo de. *Parque Estadual dos Três Picos: “parque de papel” a uma perspectiva estratégica de gestão*. In: Parques Estaduais do Rio de Janeiro: construindo novas praticas para a gestão. Marta de Azevedo Irving, Gian Mario Giuliani e Carlos Frederico Loureiro (Orgs.). São Carlos: RiMa, 2008, pp. 69 - 84.

BARCELLOS, Luiza Mucillo de. A regularização fundiária em unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro. IN: *Regularização fundiária em unidades de conservação: as experiências dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro*. Carolina de Campos HONORA; Charles Alexandre Mendes de CASTRO e Luiza Mucillo de BARCELLOS (Orgs.). São Paulo: IMESP, 2009, pp. 47 a 100.

BRASIL. Decreto 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Código Florestal.

BRASIL. Decreto-lei 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre a desapropriação por utilidade pública.

BRASIL. Lei 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o Novo Código Florestal.

BRASIL. Lei 5.197, de 02 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna.

BRASIL. Lei 6.902/81. Criação de estações ecológicas e áreas de proteção ambiental.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981: Institui a Política Nacional de Meio Ambiente.

BRASIL. Decreto 89.336/84. Dispõe sobre as Reservas Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico

BRASIL. Resolução CONAMA 05/85. Institui o Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar – PRONAR.

BRASIL. Resolução CONAMA 11/87. Declara como Unidades de Conservação as categorias de Sítios Ecológicos de Relevância Cultural, criadas por atos do poder público.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília.

BRASIL. Lei 7.804, de 18 de julho de 1989: Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto 99.274/90. Regulamenta a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental.

BRASIL. Lei Federal 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos.

BRASIL. Lei Federal 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Lei do Meio Ambiente.

BRASIL. Decreto 2.519, de 16 de março de 1998. Convenção da Diversidade Biológica.

BRASIL. Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

BRASIL. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Novo Código Civil Brasileiro.

BRASIL. Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências.

BRASIL. Lei 11.284, de 2 de março de 2006. Institui o Serviço Florestal Brasileiro e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.

BRASIL. Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto 6.040, de 07 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

BRASIL. Decreto 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

CAMPOS JUNIOR, Raimundo Alves de. *O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2007.

CARVALHO, Eduardo Guimarães de. *O negócio da terra: a questão fundiária e a justiça*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1991.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTRO, Charles Alexandre de. A regularização fundiária em unidades de conservação no Estado de Minas Gerais. IN: *Regularização fundiária em unidades de conservação: as experiências dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro*. Carolina de Campos HONORA; Charles Alexandre Mendes de CASTRO e Luiza Mucillo de BARCELLOS (Orgs.). São Paulo: IMESP, 2009, pp. 47 a 100.

CASTRO JR., Evaristo de; COUTINHO, Bruno Henrique; FREITAS, Leonardo Esteves de. Gestão da biodiversidade e áreas protegidas. In: GUERRA, Antonio José Teixeira; COELHO, Maria Célia Nunes (Orgs.). *Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, 25 - 65.

CEBALLOS-LASCURÁIN, Héctor. *Tourism, ecotourism and protected areas: the state of nature-based tourism around the world and guidelines for its development*. Gland: IUCN, 1996.

COELHO, Maria Célia Nunes; CUNHA, Luiz Henrique; MONTEIRO, Maurílio de Abreu. Unidades de Conservação: populações, recursos e territórios. Abordagens da geografia e da ecologia política. In: GUERRA, Antonio José Teixeira; COELHO, Maria Célia Nunes (Orgs.). *Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, pp. 67 -111.

CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da. *Conflito de atribuições e instrumentos de proteção unidades de conservação: estudo de caso no Estado do Rio de Janeiro*. Niterói. 86 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Universidade Federal Fluminense. 2000.

CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da & SATHLER, Evandro. *O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC: uma análise inspirada na Teoria Geral dos Sistemas*. *Estudos Jurídicos*. UNIVERSO, Barcelona, v. 1, n. 2, p. 85-101, out. 2004.

CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da. (Org.). *Os quarenta anos do Código Florestal*. Rio de Janeiro: EMERJ, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. Território e corporação: um exemplo. In: SANTOS, M; SOUZA, M.A.A.; SILVEIRA, M.L.. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994, p. 251-256.

- CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny. Geografia cultural: introduzindo a temática, os textos e uma agenda. IN: *Introdução à geografia cultural*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço, um conceito-chave da geografia. In: *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006, p. 16.
- CORTAZAR, Jose Angel Garcia de. *História rural medieval*. Lisboa: Editora Estampa, 1983.
- COSGROVE, Denis. A geografia está em toda parte: cultura e simbolismo nas paisagens humanas. IN: *Paisagem, tempo e cultura*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998.
- COSGROVE, Denis E. Em direção a uma geografia cultural radical: problemas da teoria. IN: *Introdução à geografia cultural*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- COSTA, Benhur. As relações entre os conceitos de território, identidade e cultura no espaço urbano: por uma abordagem microgeográfica. IN: *Geografia: temas sobre cultura e espaço*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2005.
- COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério. (Orgs.). *O direito ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP & A, 2004.
- DELANEY, David. *Territory: a short introduction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2005
- DE PAULO, Antonio. *Pequeno dicionário jurídico*. Rio de Janeiro: DP & A, 2002.
- DICIONARIO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS AMBIENTAIS. Rio de Janeiro: Thex Ed., 1999.
- DIEGUES, Antonio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Annablume: Hucitec: Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2002.
- DIEGUES, Antonio Carlos; NOGARA, Paulo. *O nosso lugar virou parque*. São Paulo: NUPAUB/USP, 2005, 3ª edição.
- DIOS, Claudia Blanco de; MARÇAL, Mônica dos Santos. Legislação ambiental e a gestão de unidades de conservação: o caso do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. In: GUERRA, Antonio José Teixeira; COELHO, Maria Célia Nunes (Orgs.). *Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, pp. 173 - 199.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1996.
- DOUROJEANNI, Marc J. Conflictos sócio-ambientales em unidades de conservación de América Latina. In: *II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*, 2000, Campo Grande. Anais... V. I.

DOUROJEANNI, Marc J. Áreas protegidas de América Latina en los albores del siglo XXI. In: *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Antonio Herman Benjamin (Org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 42 – 107.

FAORO, Raymundo (1925). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Vol. 2 / 10ª ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

FERNANDEZ, Fernando Antonio dos Santos. *O poema imperfeito: crônicas de biologia, conservação da natureza, e seus heróis*. Curitiba: Ed. UFPR, 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio – Século XXI*. Editora Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Helder R. S.; IZUMINO, Wânia Pasinato; LOCHE, Adriana A.; SOUZA, Luiz Antonio F. *Sociologia jurídica: estudos de sociologia, direito e sociedade*. Porto Alegre: Síntese Editora, 1999.

FERREIRA, Maria Inêz Paes; MELLO, Dalila Silva; ALLEGRETTI, Alessandro; KURY, Karla Aguiar; LIMA, Rodrigo Torres; LIMA, Julio Fontoura Gonçalves de; RODRIGUES, Sâmara Melo; IRVING, Marta Azevedo. *Parque Estadual do Desengano: Refletindo sobre o percurso ainda a ser percorrido no processo de gestão*. In: Parques Estaduais do Rio de Janeiro: construindo novas praticas para a gestão. Marta de Azevedo Irving, Gian Mario Giuliani e Carlos Frederico Loureiro (Orgs.). São Carlos: RiMa, 2008, pp. 109 - 111.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Desapropriações ambientais. In: *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense, 2001, pp. 465-489.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvim (Org.). *Direito ambiental em debate*. Vol. 2. Rio de Janeiro: APRODAB, 2004.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvim. *A propriedade no direito ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, 3ª edição.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Desapropriação*. São Paulo: Saraiva, 1996.

GAIO, Daniel. Unidades de conservação não regulamentadas e o direito de construir. In: *Anais do Congresso Internacional de Direito Ambiental* (11: 2007 : São Paulo, SP) Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP. Orgs. Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Cappelli. – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007, 3 v., volume 2, pp. 227 – 234.

GIDDENS, Anthony. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GIL FILHO, Sylvio Fausto; GIL, Ana Helena Corrêa. Identidade religiosa e territorialidade do sagrado: notas para uma teoria do fato religiosa. In: *Religião, identidade e território*. Zeny Roesenthal e Roberto Lobato Corrêa (Orgs.). Rio de Janeiro: Eduerj, 2001.

GIULIANI, Gian Mario; SOARES, David Gonçalves; COZZOLINO, Luis Felipe; GUEDES, Maitê Alves; GAMA, Victor S. Gil. S. da. *O Parque Estadual da Serra da Tiririca: o Movimento Ambientalista de Niterói cria sua área protegida*. In: Parques Estaduais do Rio de Janeiro: construindo novas praticas para a gestão. Marta de Azevedo Irving, Gian Mario Giuliani e Carlos Frederico Loureiro (Orgs.). São Carlos: RiMa, 2008, pp. 55 - 68.

GOMES, Paulo César da Costa. A cultura pública e o espaço: desafios metodológicos. IN: *Religião, identidade e território*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

GUATTARI, Fekix, ROLNIK, Suely. *Micropolítica: cartografia do desejo*. – 8. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.

GUERRA, Antonio José Teixeira; COELHO, Maria Célia Nunes (Orgs.). *Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

GUIMARÃES, Paulo César Milani. *Elementos de sociologia*. Belém: CEJUP, 1983.  
HAESBAERT, Rogério. Território, cultura e des-territorialização. IN: *Religião, identidade e território*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001.

HAESBAERT, Rogério. *Territórios alternativos*. São Paulo: Contexto, 2002.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2006.

HERCULANO, Selene *et al.* *Meio ambiente: questões conceituais*. Selene Herculano (Org.). Niterói: UFF/PGCA, 2000.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. *Atividade agrária e proteção ambiental: simbiose possível*. São Paulo: Cultural Paulista, 1997.

HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1956.

HONORA, Carolina de Campos; RESENDE, Maria Aparecida Cândido Salles; BRESSAN, Tatiana Vieira. A regularização fundiária em unidades de conservação no Estado de São Paulo. IN: *Regularização fundiária em unidades de conservação: as experiências dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro*. Carolina de Campos HONORA; Charles Alexandre Mendes de CASTRO e Luiza Mucillo de BARCELLOS (Orgs.). São Paulo: IMESP, 2009, pp. 11 a 46.

HONORATO SANTOS, Saint-Clair. *Direito ambiental – unidades de conservação, limitações administrativas*. Curitiba: Juruá, 2007

HORTA, Cláudia; AYRES, Heloisa Helena Ferraz; ALEGRIA, Maria Fernanda; IRVING, Marta de Azevedo. *Parque Estadual da Pedra Branca: A maior floresta urbana do mundo*. In: Parques Estaduais do Rio de Janeiro: construindo novas praticas para a gestão. Marta de Azevedo Irving, Gian Mario Giuliani e Carlos Frederico Loureiro (Orgs.). São Carlos: RiMa, 2008, pp. 97 - 108.

INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS. *Lei 3.467/00: manual de aplicação das infrações administrativas ambientais*. Evandro Bastos Sathler (Org.) Rio de Janeiro, IEF, 2007, mimeo.

IRIGARAY, Carlos Teodoro José Hugueneu. Aspectos constitucionais da proteção de unidades de conservação. In: *Direito ambiental em debate*, Vol. II. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 81-91.

IRVING, Marta de Azevedo (Org.). *Áreas protegidas e inclusão social: construindo novos significados*. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Aquarius, 2006.

IRVING, Marta de Azevedo; GIULIANI, Gian Mario; LOUREIRO, Carlos Frederico B. (Orgs.) Parques Estaduais do Rio de Janeiro: construindo novas praticas para a gestão. São Carlos: RiMa, 2008.

JOHNSON, Allan G. *Dicionário de Sociologia*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1997.

JULIANO, Ana Maria. RPPN: um novo conceito de propriedade. São Leopoldo: Oikos, 2008.

LEITE, Jose Rubens Morato; ÁVILA, Candice; FONTANA, Lara. Estação Ecológica e Reserva Biológica. Direito ambiental posto ou aplicado. In: *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Antonio Herman Benjamin (Org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 372 - 387.

LEMOS, Partícia Faga Iglecias. *Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Meio Ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. *Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

LIMA, Nilton Batista; GÓES, Mário Augusto Leite. *Legalização de imóveis*. Rio de Janeiro, s/e, 2008.

LIMA, Roberto Kant de; PEREIRA, Luciana F. *Pescadores de Itaipu: meio ambiente, conflito e ritual no litoral do Estado do Rio de Janeiro*. Niterói: Eduff, 1997.

LIPORINI, Antonio Sérgio; BENITE, Odair Martins. *Posse e domínio: aspectos pertinentes à perícia judicial*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2008, 2ª edição.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1998.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Áreas protegidas: a Lei nº 9.985/2000. In: *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Antonio Herman Benjamin (Org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 248 - 245.

MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo: LECH, 1981.

MARTINS, José de Souza. *A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. São Paulo: RT, 2002.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente e Sociedade*. V. 9, n. 1 Campinas – jan/jul. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, 33ª edição.

MENDONÇA, Francisco. Geografia socioambiental. IN: *Elementos de epistemologia da geografia*. Francisco Mendonça e Salete Kozel (Orgs.). Curitiba: Ed. da UFPR, 2004, pp.121 a 144.

MENDONÇA, Teresa; HACON, Vanessa; MORAES, Edilaine Albertino de; FAICO, Graciela; IRVING, Marta de Azevedo; FERNANDES, Larissa; SANCHO, Altair; FASANO, Rodrigo. *Parque Estadual da Ilha Grande & Parque Estadual Marinho do Aventureiro: interpretando caminhos possíveis para uma gestão inovadora do “paraíso” da Ilha Grande*. In: Parques Estaduais do Rio de Janeiro: construindo novas práticas para a gestão. Marta de Azevedo Irving, Gian Mario Giuliani e Carlos Frederico Loureiro (Orgs.). São Carlos: RiMa, 2008, pp. 41 - 54.

MENDONÇA, Lucia Maris Velasco Machado de; SATHLER, Evandro Bastos. Caminho Darwin: breves considerações sobre o fomento da atividade turística como mecanismo de incremento da visibilidade do Parque Estadual da Serra da Tiririca. In: *Turismo, sustentabilidade e meio ambiente*. Maria Laetitia Corrêa, Solange Maria Pimenta e Jorge Renato Lacerda Arndt (Orgs.). Belo Horizonte, Editora Impetus, 2009, 209-235.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei nº 9.985/2000. In: *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Antonia Pereira de Ávila Vio ... [et al]; coordenação Antônio Herman Benjamin. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 190 - 231.

MILANO, Miguel Serediuk. Mitos no manejo de unidades de conservação no Brasil ou a verdadeira ameaça. In: *Anais do II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*, v. 3. Campo Grande: Rede Nacional Pró Unidades de Conservação/Fundação O Boticário, 2000, p. 11-25.

MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de Conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Antonia Pereira de Ávila Vio ... [et al]; coordenação Antônio Herman Benjamin. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 3 – 41.

MORAES, Antonio Carlos Robert. *Território e história do Brasil*. São Paulo: Annablume, 2005, 2ª edição.

MORSELLO, Carla. *Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo*. São Paulo: Annablume, FAPESP, 2008, 2ª edição.

MOREIRA, Iara Verocai Dias. (Compiladora). *Vocabulário básico de meio ambiente*. Rio de Janeiro: Serviço de Comunicação Social da Petrobrás, 1990.

MOREIRA, José Roberto. *Terra, poder e território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Nas fronteiras do poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura: Arquivo Publico do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

MOTTA, Márcia Maria Menendes (org). *Dicionário da terra*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Direito à terra no Brasil: a gestação do conflito, 1795 – 1824*. São Paulo: Alameda, 2009.

MOURA, Josilda Rodrigues da Silva; COSTA, Vivian Castilho da. Parque Estadual da Pedra Branca: o desafio da gestão de uma unidade de conservação em área urbana. In: GUERRA, Antonio José Teixeira; COELHO, Maria Célia Nunes (Orgs.). *Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, pp. 231 - 265.

MUJALLI, Walter Brasil. *Direito das coisas*. São Paulo: Suprema Cultura, 2002.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *Usucapião*. Rio de Janeiro: Aide Ed., 2002.

NETTO, Ana Luiza Coelho; MACHADO, Lia Osório; MONTEZUMA, Rita de Cássia Martins. O Parque Nacional da Tijuca: uma unidade de conservação na metrópole do Rio de Janeiro. In: GUERRA, Antonio José Teixeira; COELHO, Maria Célia Nunes (Orgs.). *Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, pp. 143 - 171.

NOGUEIRA-NETO, Paulo. Evolução histórica das ÁRIES e APAs. In: *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Antonio Herman Benjamin (Org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 363 – 371.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Os parques nacionais e reservas biológicas do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, 1983.

PÁDUA, José Augusto. *Um sopro de destruição*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

PEREIRA, Irênio de Mattos. *Plano de Ação Agrária: Estudo sobre a fazenda do Engenho do Mato, Itaipu, Município de Niterói*. Niterói: Governo do Estado do Rio de Janeiro/IBGE, 1962.

PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. *História da cidadania*. São Paulo: Contexto, 2003.

PIRES, Paulo Figueira de Mello; FLÓRIDO, Luiz Cláudio Rimes. *Instituições de direito público e privado*. Rio de Janeiro: Líber Júris, 1988.

PONTES, Jorge Antonio Lourenço. *Serra da Tiririca, RJ: Necessidade de conservação (1ª contribuição)*. In: Boletim da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza. Rio de Janeiro: FBCN, V. 22, 1987.

PORTO, Costa. *O sistema sesmarial no Brasil*. Fundação Universidade de Brasília, s/d. RIO DE JANEIRO. Lei 3.951, de 24 de junho de 1959. Fica o Poder Executivo autorizado a elaborar um plano de colonização e aproveitamento de terras devolutas e públicas disponíveis do Estado.

RIO DE JANEIRO. Decreto 6.682, de 5 de agosto de 1959. Regulamenta a Lei 3.951, de 24 de junho de 1959.

RIO DE JANEIRO. Decreto 7.281, de 3 de janeiro de 1961. Declara de utilidade pública para fins de desapropriação parte da Fazenda do Engenho do Mato, situada em Niterói.

RIO DE JANEIRO. Decreto 7.577, de 2 de agosto de 1961. Declara de utilidade pública para fins de desapropriação parte da Fazenda do Engenho do Mato, situada em Niterói e revoga o Decreto 7.281, de 3 de janeiro de 1961.

RIO DE JANEIRO. Decreto 7.836, de 18 de janeiro de 1962. Decreta a organização e a execução do plano de aproveitamento das terras agrícolas da propriedade rural denominada Engenho do Mato.

RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Promulgada em 5 de outubro de 1989.

RIO DE JANEIRO. Lei 2.393, de 20 de abril de 1995. Dispõe sobre a permanência de populações nativas residentes em unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro.

RIO DE JANEIRO. Lei 3.467, de 14 de setembro de 2000. Dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO. Decreto 40.909, de 17 de agosto de 2007. Dispõe sobre a Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN – como unidade de conservação da natureza de proteção integral no território do Estado do Rio de Janeiro, estabelece critérios e procedimentos administrativos para a sua criação e estímulos e incentivos para a sua implementação e determina outras providências.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Aspectos jurídicos das unidades de conservação. *Revista de Direito Ambiental*, v 1, p. 107-141, 1996.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema nacional de unidades de conservação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RODRIGUES, Ricardo Ribeiro; BRANCALION, Pedro Henrique Santin; ISERNHAGEN, Ingo. *Pacto pela restauração da mata atlântica*. São Paulo: LERF/ESALQ: Instituto BioAtlântica, 2009.

ROSENDAHL, Zeny. Espaço, cultura e religião: dimensões de análise. IN: *Introdução à geografia cultural*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Milton. *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucitec, 1978.

SANTOS, M.; BECKER, B. K. et. al. (Orgs.) *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, 3ª ed.

SANTOS, Milton. *Pensando o espaço do homem*. São Paulo: EDUSP, 2007, 5ª edição.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2008.

SATHLER, Evandro Bastos. 2005. *Conselhos de unidades de conservação: entre o consultivismo e o deliberismo na gestão participativa de áreas naturais protegidas*, *Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais e Jurídicas*, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito – PPGSD – UFF.

SATHLER, Evandro Bastos. “A desterritorialização subjetiva e o pacto da conservação na perspectiva de uma geografia socioambiental”. In: *Áreas protegidas e inclusão social: tendências e perspectivas*. MEDEIROS, R. & IRVING, M. A. (Editores). Rio de Janeiro: volume 3, numero 1, 2007, pp. 177 a 179.

SATHLER, Evandro Bastos. “Populações residentes em unidades de conservação de proteção integral: a competência da lei (RJ) 2.393/95 para além do sistema nacional de unidades de conservação – SNUC”. In: *Anais do 12º Congresso Internacional de Direito Ambiental*. São Paulo: Instituto o direito por um planeta verde, 2008, pp. 705 a 722.

SATHLER, Evandro Bastos. “Elemento de uma geografia socioambiental das áreas naturais protegidas”. In: *20 anos da Constituição Federal: trajetória do direito*

*ambiental*. (Org) Maria Collares Felipe da Conceição. Rio de Janeiro: EMERJ, 2008a, pp. 87-121.

SATHLER, Evandro Bastos. “Elementos de uma geografia socioambiental das áreas naturais protegidas”. In: *Interesses difusos: temas polêmicos*. Guilherme José Purvin de Figueiredo & Paulo Afonso Leme Machado (Orgs). São Paulo: IBAP, 2008b, pp. 43-71.

SATHER, Evandro Bastos; MENDONÇA, Lucia Maris Velasco Machado de. Caminho Darwin: breves considerações sobre o fomento da atividade turística como mecanismo de incremento da visibilidade do Parque Estadual da Serra da Tiririca (RJ). IN: *Turismo, sustentabilidade e meio ambiente: contradições e convergências*. Maria Laetitia Corrêa, Solange Maria Pimenta, Jorge Renato Lacerda Arndt (Orgs.). Belo Horizonte, Autêntica Editora, 2009, pp. 209 – 236.

SAUER, Carl O. A morfologia da paisagem. IN: *Paisagem, tempo e cultura*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1998.

SAUER, Carl. Desenvolvimentos recentes em geografia cultura. IN: *Geografia cultural: um século (1)*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2000.

SAUER, Carl O. Geografia cultural. IN: *Introdução à geografia cultural*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SEIXAS, Gláucia Helena Fernandes; BARRETO FILHO, Henyo Trindade; TOSATO, José Augusto de Castro; LACERDA, Marcelo Oliveira; VILLAREAL, Myriam Jacqueline; IMBROISI, Ticiani. Eco-humanizando a regularização fundiária. In: *Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. Paul E. Little (org). São Paulo: Peirópolis; Brasília (DF): IIEB, 2003.

SEMADS. *Atlas das Unidades de Conservação da Natureza do Estado do Rio de Janeiro* – Rio de Janeiro. Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro. Metalivros. 2001, 48 p.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Leandro Ribeiro. *Propriedade rural*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

SIMON, Alba Valéria Santos. (2003) – *Conflitos na conservação da natureza: o caso do Parque Estadual da Serra da Tiririca*. Niterói, 240 p. Dissertação de (Mestrado em Ciência Ambiental). Universidade Federal Fluminense.

SOARES, David Gonçalves. IRVING, Marta de Azevedo. Entre a paz e a corrente: conflitos no Parque Estadual da Pedra Branca – RJ. In: *Áreas protegidas e inclusão social: construindo novos significados*. (Org.) Marta de Azevedo Irving. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Núcleo de Produção Editorial Aquarius, 2006.

SORRE, Max. A noção de gênero de vida e seu valor atual. IN: *Geografia cultural: um século (3)*. (Orgs.) Roberto Lobato Corrêa/Zeny Rosendahl. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.

SOUZA, Laura de Mello e. *Desclassificados do ouro: a pobreza mineira no século XVIII*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 4ª edição, 2004.

TAVARES, Ana Claudia; MOREIRA, Érika. Verbete: Direito Ambiental. In. *Dicionário da Terra*. Márcia Motta (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

THEODORO, Suzi Huff (Org.). *Mediação de conflitos sociambientais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

THOREAU, Henry. *Desobedecendo*. Rio de Janeiro: Editora Roço, 1984.

VALLEJO, Luiz Renato. *Políticas públicas e conservação ambiental: territorialidades em conflito nos parques estaduais da Ilha Grande, da Serra da Tiririca e do Desengano (RJ)*; Orientadores: Carlos Alberto Franco da Silva e Cláudio Belmonte de Athayde Bohrer. Tese (Doutorado em geografia) – Universidade Federal Fluminense, 2005.

VIEIRA, Maria Cristina Weyland. *RPPN: Reserva Particular do Patrimônio Natural em destaque na biodiversidade da conservação da mata atlântica*. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2008.

VILAÇA, Aparecida Maria Neiva; MAIA, Ângela de Azevedo. O povo do Aventureiro. IN: *Ilha Grande: do sambaqui ao turismo*. Rosane Manhães Prado (Org.). Rio de Janeiro, Garamond: Eduerj, 2006, pp. 59 – 104.

ZUGNO, Renato. *Espaços públicos compartilhados entre a administração pública e a sociedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

WIEDMANN, Sonia M. P. Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN – na Lei nº 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. In: *Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Antonio Herman Benjamin (Org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, pp. 400 – 421.

WOOTTON, Graham. *Grupos de interesse*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

# ANEXOS