



Estratégias e fontes de recursos para proteger as **Unidades de Conservação da Amazônia**

Elis Araújo & Paulo Barreto



Estratégias
e fontes de recursos
para proteger as
Unidades de
Conservação da
Amazônia

Elis Araújo & Paulo Barreto

Belém 2015

Copyright © 2015 by Imazon

Autores

Elis Araújo
Paulo Barreto

Fotos

Paulo Barreto

Design Editorial e Capa

Luciano Silva
www.rl2design.com.br

Revisão de Texto

Glaucia Barreto
Cristina Amorim

DADOS INTERNACIONAIS PARA CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
DO DEPARTAMENTO NACIONAL DO LIVRO

A663e Araújo, Elis

Estratégias e fontes de recursos para proteger as unidades de conservação da Amazônia / Elis Araújo; Paulo Barreto. – Belém, PA: IMAZON, 2015.

40 p.; il.; 21,5 x 28 cm

ISBN 978-85-86212-72-7

1. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. 2. POLÍTICAS PÚBLICAS. 3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. 4. PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. 5. BRASIL. 6. AMAZÔNIA. I. Barreto, Paulo. II. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON). III. Título.

CDD: 333.7509811

Os dados e opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião dos financiadores deste estudo.



Trav. Dom Romualdo de Seixas nº 1698,
Edifício Zion Business, 11º andar • Bairro Umarizal - CEP: 66.055-200
Belém - Pará - Brasil
www.imazon.org.br

SUMÁRIO

Resumo	6
Introdução	8
Ocupações irregulares em Unidades de Conservação	14
Demandas por uma melhor gestão das Unidades de Conservação	20
Ações integradas para implementar as Unidades de Conservação	22
Fazer diagnóstico para a regularização fundiária	24
Reassentar ocupantes clientes de programa de reforma agrária	25
Retomada de terras públicas fora das Unidades de Conservação	25
Cobrança efetiva do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	26
Garantir recursos para as indenizações	26
Venda de terras públicas	26
Cobrança das multas ambientais	27
Agilidade no uso de recursos da compensação ambiental	27
Cobrança pela proteção dos corpos hídricos	28
Conversão de indenização por danos ambientais em compra de terras ocupadas em UCs	28
Reduzir as pressões contra as Unidades de Conservação	29
Repartição de valores do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios com base em áreas protegidas	29
Uso do ICMS Ecológico para estimular boas práticas ambientais	29
Adoção de parcerias público-privadas para explorar uso público	30
Fiscalização mais eficaz nas áreas críticas	30
Punição mais severa dos criminosos ambientais	31
Referências	32
Apêndices	37

Sobre os autores

Elis Araújo nasceu e cresceu na Amazônia ouvindo sobre projetos de desenvolvimento e integração nacional da região que consideravam a floresta um sinal de atraso. Graduiu-se em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA) entre 2000 e 2007. Passou a integrar a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Pará, em 2008. Especializou-se em Bioestatística pelo Instituto de Ciências Exatas e Naturais da UFPA entre 2009 e 2010. Em 2009, participou do Programa de Direito Ambiental conduzido pela University of Florida/UCR Costa Rica, no qual desenhou um modelo de clínica de direito ambiental para o Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA, que ajudou na criação do Escritório Modelo Agroambiental (Emam) da UFPA em 2011. Como pesquisadora do Imazon desde 2007, publicou 16 trabalhos sobre aplicação de leis ambientais, redução de áreas protegidas e áreas protegidas críticas em desmatamento incluindo livros, capítulo de livro e artigos em revistas científicas nacionais e internacionais. Elis Araújo tem participado de reuniões técnicas com representantes de governos estaduais e federal, procuradores e promotores dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais na busca de soluções para os temas que pesquisa.

Paulo Barreto cresceu transitando entre o meio rural e urbano no leste da Amazônia nas décadas de 1970 e 1980, período em que observou a rápida degradação florestal e desmatamento da região. Graduiu-se em engenharia florestal pela Faculdade de Ciências Agrárias do Pará entre 1985 e 1989 e fez o mestrado em Ciências Florestais na Universidade Yale (EUA) entre 1995 e 1997. Como pesquisador do Imazon desde 1990 publicou cerca de 80 trabalhos, incluindo artigos em revistas científicas, livros, capítulos de livros e relatórios técnicos. Os temas de suas pesquisas cobrem as técnicas de manejo florestal e, mais recentemente, políticas florestais, aplicação de leis ambientais, regularização fundiária e causas do desmatamento. Paulo Barreto tem participado dos debates de políticas públicas para a Amazônia em várias audiências públicas no Congresso Nacional, em grupos de trabalho com ONGs ambientalistas, com representantes de governos estaduais e federal, procuradores e promotores dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais e com o setor privado. Compartilhou conhecimento e aprendeu sobre o setor florestal em viagens técnicas e eventos em 15 países. Os resultados de seus trabalhos foram citados mais de 200 vezes pelos vários meios de imprensa.



Agradecimentos

Os autores agradecem a Ana Carolina Lima pela coleta de dados sobre o processo de regularização fundiária de Unidade de Conservação; à Coordenação Geral de Regularização Fundiária do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), à Subseção da Justiça Federal em Itaituba pelas informações prestadas; a Rodney Salomão pela elaboração dos mapas de Unidades de Conservação na Amazônia Legal; e a Gláucia Barreto e Cristina Amorim pela revisão de texto. Também agradecem a Gordon e Betty Moore Foundation, que financiou o estudo. Finalmente, agradecem aos colegas do Imazon que assistiram à apresentação dos resultados e fizeram sugestões valiosas.

Resumo

As Unidades de Conservação (UCs) ajudam a proteger recursos e serviços ambientais que sustentam a economia e a vida do país. Por exemplo, mais de um terço da água para consumo humano é diretamente captada em UCs ou em rios que se beneficiam de sua proteção. Apesar de a criação das UCs ter avançado nos últimos 15 anos, e apesar de sua importância, essa política de conservação vem sendo ameaçada. Cerca de 2,5 milhões de hectares foram desmatados dentro de UCs na Amazônia até 2013. Além disso, pressões para reduzi-las ou revogá-las, a fim de consumir ocupações irregulares e obras de infraestrutura planejadas para a região amazônica, têm se tornando cada vez mais frequentes. Entre 1995 e 2012, 2,8 milhões de hectares perderam status de UC na Amazônia para regularizar ocupações. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

(ICMBio) estima que 5,4 milhões de hectares de UCs estejam irregularmente ocupados no país. No bioma Amazônia, essa situação atingiria aproximadamente 3 milhões de hectares e seria necessário R\$ 1,65 bilhão para pagar indenizações para remover ocupantes ilegais. Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), se o governo federal mantiver a média de gastos com regularização fundiária de UCs registrada entre 2009 e 2012, levará 102 anos para resolver o problema.

Os governos estaduais e federal alegam não ter recursos para assegurar a proteção das UCs e, em vários casos, têm optado por reduzi-las ou revogá-las. Entretanto, as recentes pressões dos órgãos supervisores, como o TCU, e os riscos de perder recursos e serviços ambientais devem forçar os gestores a melhorar a eficácia das políticas de conservação. Neste estudo, avaliamos os desafios



e as oportunidades para garantir a regularização fundiária de UCs, que é fundamental para possibilitar a sua implementação efetiva, e recomendamos uma abordagem integrada para assegurar a proteção dessas áreas. Argumentamos que o custo da regularização fundiária de UCs seria reduzido se nas ações judiciais para retomada de terras públicas se adotasse o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual quem ocupa área pública não tem direito a indenização por benfeitorias que tenha construído, mesmo que a ocupação tenha ocorrido de boa-fé. Além de desonerar o poder público da obrigação de indenizar ocupantes de terra pública, esse entendimento desestimularia invasões e construções ilegais em espaços públicos.

Demonstramos também que há recursos disponíveis para custear a implementação das UCs, além de formas eficazes de geri-los. Por exemplo, a

venda de 8% das glebas federais não destinadas na Amazônia (38 milhões de hectares) seria suficiente para custear toda a regularização de UCs federais na região. Ou, ainda, a arrecadação de 11% do valor total das multas ambientais emitidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) entre 2009 e 2013 (R\$ 1,7 bilhão) cobriria 100% da regularização fundiária das UCs federais na Amazônia. Os governos federal e estaduais deveriam agilizar o uso de recursos de compensação por meio de organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip) que permitem mais agilidade e flexibilidade em contratações e compras, ao mesmo tempo que mantêm a prestação de contas públicas. A implementação dessas e outras recomendações depende de um compromisso de alto nível dos governos federal e estaduais e coordenação das várias instituições envolvidas.





Introdução

No Brasil, as Unidades de Conservação (UCs) são essenciais para proteger recursos que sustentam a economia e a vida. Por exemplo, 80% da hidreletricidade do país vem de usinas que têm pelo menos um tributário a jusante de UCs (Medeiros et al, 2011). Além disso, mais de um terço da água para consumo humano é diretamente captada em UCs ou em rios que se beneficiam de sua proteção (Medeiros et al, 2011). O papel das UCs na proteção de fontes de água tornou-se ainda mais relevante depois da reforma do Código Florestal, que deixou de cobrar a restauração de parte das áreas desmatadas ilegalmente nas áreas privadas – aumentando, dessa forma, a fragilidade de nascentes existentes nesses locais. Segundo Soares-Filho et al (2014), 29 milhões de hectares de reserva legal e matas ciliares desmatados ilegalmente foram anistiadados em todo o país.

Em 2014, as UCs brasileiras somavam cerca de 152 milhões de hectares, 111 milhões dos quais na Amazônia (ver quadros 1 e 2 nas páginas seguintes). A criação de novas UCs na região foi um dos pilares da política que reduziu o desmatamento na região (Soares-Filho et al, 2010) e que fez do Brasil um dos campeões mundiais em redução de emissões de gases do efeito estufa entre 2005 e 2012 (38%) (SEEG/OC, 2014). Além disso, em tempo de crise hídrica, as UCs da Amazônia também devem ser lembradas como um importante instrumento para regulação do regime pluviométrico. Elas protegem a floresta amazônica, responsável pela formação de mais da metade das chuvas nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil e em pelo menos cinco países da América do Sul^[1].

Entretanto, apesar de a criação de UCs ter avançado nos últimos 15 anos, e apesar de sua

[1] Ver reportagem exibida no Fantástico. Falta d'água em cidades tem a ver com devastação desenfreada da Amazônia. Edição de 31/08/2014. Disponível em: <<http://glo.bo/1qiIJ3f>>. Acesso em: 4 set. 2014.



importância, essa política de conservação vem sendo ameaçada. Cerca de 2,5 milhões de hectares foram desmatados dentro de UCs na Amazônia até 2013 (Martins et al, 2012). O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) estima que 5,4 milhões de hectares de UCs estejam ocupados irregularmente (TCU, 2013). Pressões para reduzir ou revogar UCs por causa de ocupações irregulares e obras de infraestrutura planejadas para a região têm se tornado cada vez mais frequentes (Martins et al, 2014). Entre 1995 e 2012, 2,8 milhões de hectares foram desafetados (ou seja, perderam status de UC) na Amazônia para regularizar ocupações. Quarenta e um por cento dessas desafetações (1.138.765 ha) ocorreram entre 2010 e 2012, sendo os Estados responsáveis por 93% do total desafetado nesse período (Martins et al, 2014).

Parte desses problemas decorre do fato de que as oportunidades de gerar receita com turismo e exploração sustentável de recursos têm sido subaproveitadas. De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU, 2013), apenas 4% das UCs no bioma Amazônia apresentam alto grau de implementação – a maioria ainda carece de planos de manejo aprovados, comitê gestor e equipe técnica.

Sem isso, a população local tende a desvalorizá-las e a não enxergá-las como áreas a serem preservadas.

Ao invés de investir para gerar benefícios para as populações, os governos estaduais e federal alegam não ter recursos para implementá-las e mantê-las e, em vários casos, têm optado por reduzir ou revogar UCs. Além disso, os governantes parecem desconhecer ou desconsiderar os benefícios amplos e em longo prazo das UCs (por exemplo, para conservação de água e geração de energia) quando decidem reduzi-las ou extingui-las para facilitar obras de infraestrutura.

A implementação das UCs tem sido marcada por ações insuficientes, pontuais e desarticuladas (TCU, 2013). Por isso, a partir do final de 2013, órgãos supervisores do Estado (Tribunais de Conta e Ministério Público Federal) indicaram aos órgãos responsáveis a necessidade de efetivamente implantar as UCs, em especial garantir a integridade das áreas por meio da regularização fundiária.

Neste estudo, avaliamos os desafios e as oportunidades para garantir a regularização fundiária de UCs e recomendamos meios para assegurar a proteção destas áreas. Primeiro, apresentamos o problema das ocupações irregulares e o processo de regularização fundiária em âmbito federal. Depois, relatamos as demandas do Tribunal de Contas dos Estados (TCE) e da União (TCU) e do Ministério Público Federal (MPF) por uma atuação mais eficaz dos gestores das UCs. Por fim, recomendamos medidas para acelerar a regularização fundiária das áreas ocupadas e reduzir as pressões contra as UCs.

QUADRO 1

Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável na Amazônia

As UCs cobrem 18% do território brasileiro, o que corresponde a 152,4 milhões de hectares sob proteção.

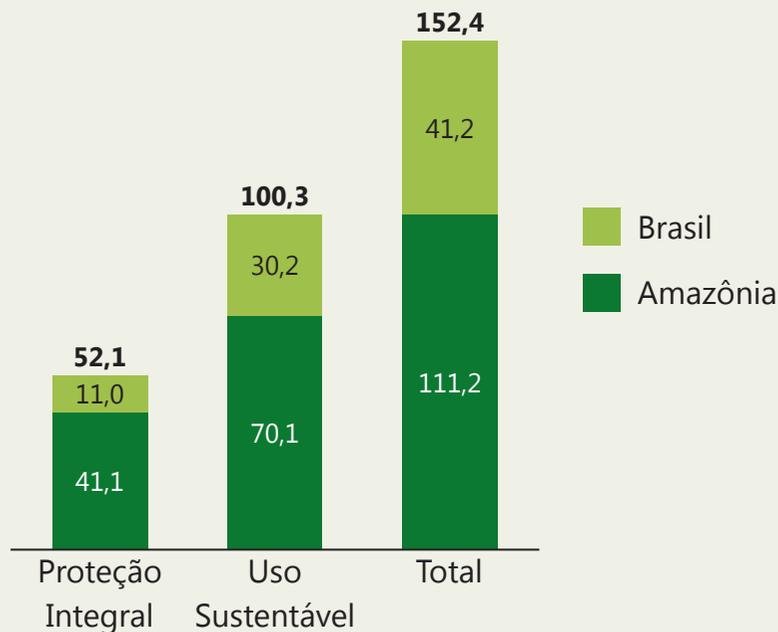
Setenta e três por cento da área total das UCs do Brasil estão no bioma Amazônia. São mais de 111 milhões de hectares divididos nos grupos de proteção integral (37%) e uso sustentável (63%).

As UCs de proteção integral são destinadas à preservação da natureza e admitem apenas o uso indireto dos seus atributos naturais, isto é, aquele

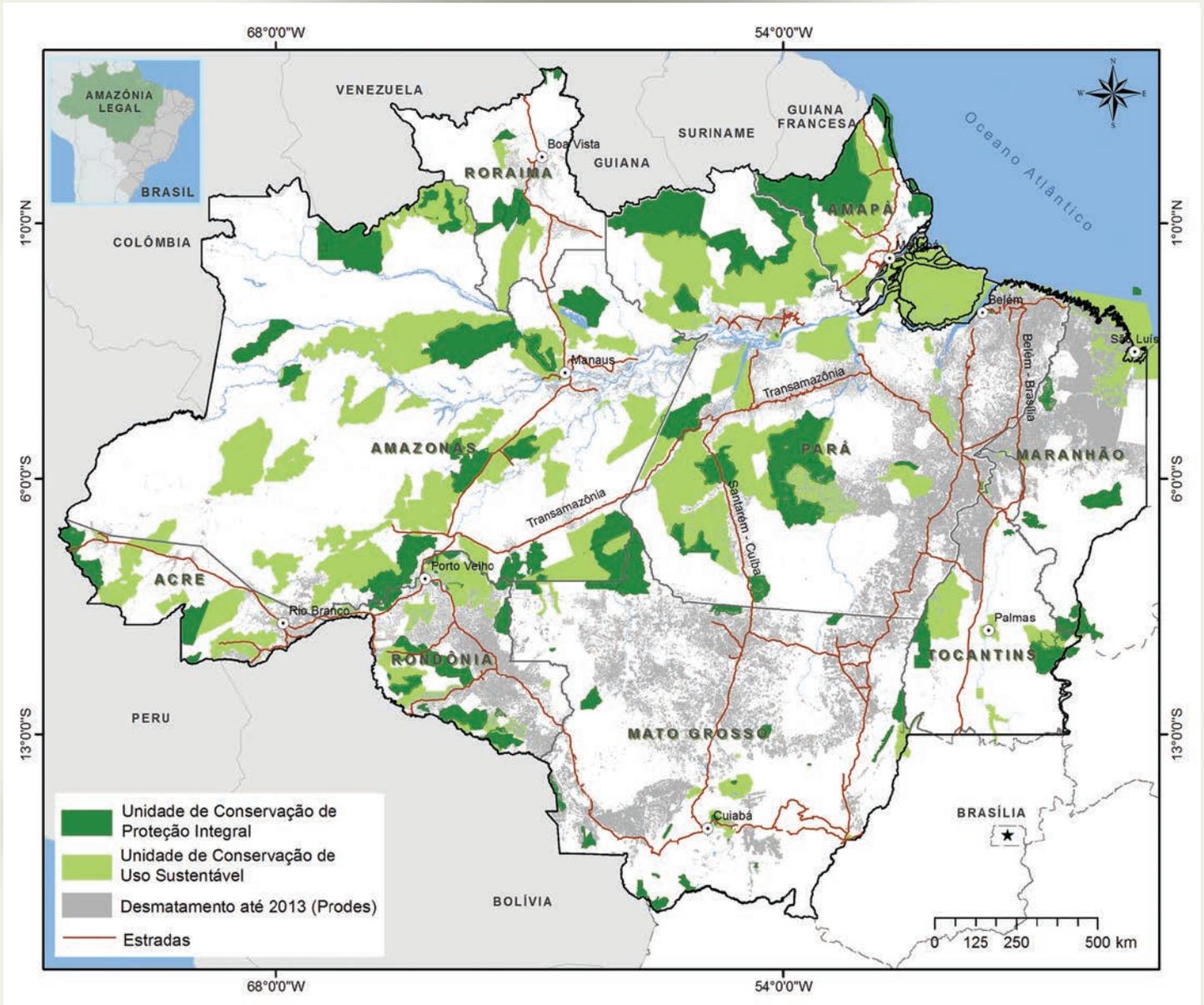
que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais, como turismo e pesquisa científica.

As UCs de uso sustentável, por sua vez, se destinam à conservação da natureza compatibilizada com o uso direto de parte de seus recursos naturais. Uso direto é aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais, como a extração de madeira por meio de técnicas de manejo florestal.

Total da área (milhões de hectares) das classes de Unidades de Conservação na Amazônia e no restante do Brasil



Mapa de Unidades de Conservação na Amazônia por classe de conservação

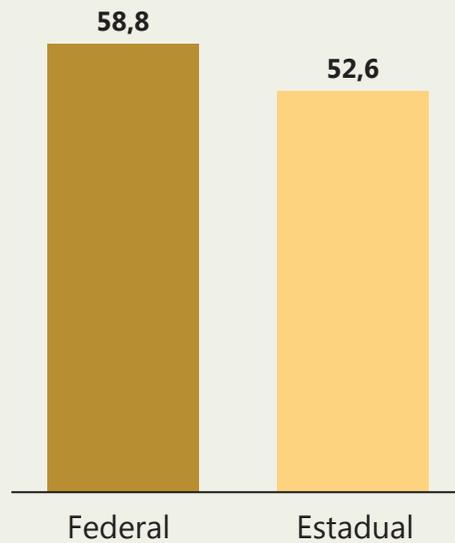


QUADRO 2

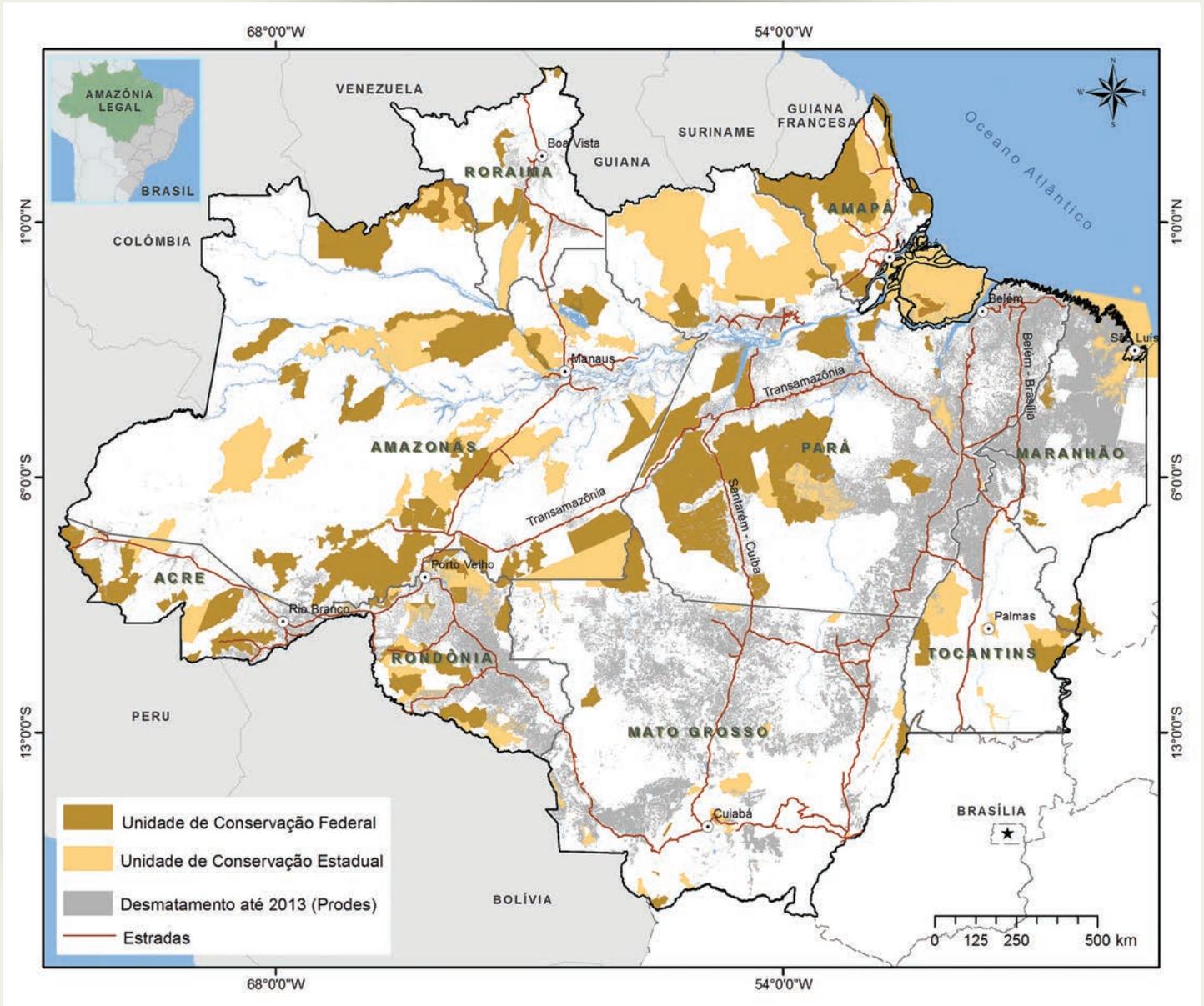
Divisão das Unidades de Conservação por esfera de gestão na Amazônia

No Brasil, 99% do território das UCs estão sob gestão federal e estadual. Na Amazônia, os Estados são responsáveis por uma área pouco menor que a federal.

Total da área (milhões de hectares) de Unidade de Conservação na Amazônia por esfera de gestão



Mapa de Unidades de Conservação na Amazônia por esfera de gestão





Ocupações irregulares em Unidades de Conservação

Da área total das UCs do país, cerca de 70% (107 milhões de hectares) estão em categorias de UCs que preveem a posse e/ou domínio público (MMA, 2014). O bioma Amazônia abriga 89% da área total dessas UCs. Algumas categorias admitem apenas a ocupação por comunidades tradicionais^[2], como ribeirinhos e caiçaras, que manejam os recursos naturais de forma sustentável e contribuem para a diversidade biológica do ambiente que ocupam (Neves, 1992; Bensusan, 2006). Por apresentarem uma ligação cultural com a área e desenvolverem atividades de baixo impacto ambiental, o MPF tem defendido a permanência dessas comunidades mesmo em categorias de UC que não admitem a ocupação humana (MPF/6ª CCR, 2014). O MPF propõe como solução conciliatória uma gestão compartilhada de territórios e recursos que são comuns ao interesse das comunidades tradicionais e ao interesse da conservação ambiental.

Por outro lado, os ocupantes não tradicionais em UCs de posse e/ou domínio público são irregulares e deveriam ser removidos de acordo com a Lei nº. 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc). Além do aspecto legal, esses ocupantes tendem a realizar atividades incompatíveis com os objetivos de proteção das UCs, como desmatamento para criação de gado.

[2] Povos e comunidades tradicionais são grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. Definição do art. 3º do Decreto nº. 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

A remoção dos ocupantes não tradicionais pode ocorrer por meios administrativos conduzidos pelo órgão ambiental responsável pela UC ou por meio de ações judiciais. Atualmente, os direitos dos ocupantes são passíveis de diferentes interpretações. No caso daqueles que possuem título de propriedade, o poder público entende que deve pagar por benfeitorias (como plantações e construções realizadas) e valor de mercado da terra.

Já os direitos dos ocupantes sem títulos de propriedade (geralmente denominados de posseiros) têm sido objeto de divergências em ações judiciais, incluindo: i) se o ocupante da terra pública é um posseiro nos termos do Código Civil e da Lei Fundiária; ii) se o posseiro é de boa-fé ou de má-fé; iii) a aplicação do Código Civil sobre danos causados à terra no caso de má-fé; iv) a aplicação do Código Civil sobre a indenização de lucros obtidos por posseiros de má-fé; e v) o momento em que a indenização dos ocupantes deve ocorrer, se antes ou depois da desocupação da área (Barreto et al, 2008).

Parte dessas divergências poderia ser resolvida com a padronização de decisões seguindo o Superior Tribunal de Justiça (STJ), que é a corte responsável por uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil. Segundo decisões do STJ de 2008 e 2009, quem se apropria de área pública não tem direito à indenização por benfeitorias que tenha construído, mesmo que a ocupação tenha ocorrido de boa-fé^[3]. O STJ argumenta que seria incoerente

exigir que a administração pública indenize imóveis irregularmente construídos que, além de inúteis para o poder público, implicariam em gastos para demolição. Além disso, o STJ sustenta que atribuir aos ocupantes de bens públicos (meros detentores de bens) os efeitos próprios da posse enfraquece a dominialidade pública e estimula invasões e construções ilegais, e legítima, com a garantia de indenização, a apropriação privada do espaço público^[4].

Caso a decisão do STJ fosse usada como linha mestra para decisões neste campo, o poder público ganharia vantagem em uma série de passivos e complexidades processuais, começando com o valor estimado para acertar todas as indenizações no país. Entretanto, como a visão do STJ ainda não é amplamente adotada pelo Judiciário, os órgãos ambientais não têm aplicado tal definição ao lidar com as ocupações, e trabalham com um sistema administrativo vagaroso e dispendioso.

Embora não haja um levantamento fundiário definitivo das UCs de posse e/ou domínio público em âmbito federal, o ICMBio estima em 5,4 milhões de hectares as terras pendentes de desapropriação, que implicaria em um custo de R\$ 7,1 bilhões caso toda essa área fosse desapropriada (TCU, 2013). No bioma Amazônia, essa situação se aplicaria a 3 milhões de hectares e custaria R\$ 1,65 bilhão, considerando o preço médio de R\$ 550 que o Programa Terra Legal estima^[5] para as glebas federais na região em vez do valor de R\$ 800 usado pelo ICMBio (TCU, 2013).

^[3] Ver decisões de 2008 e 2009 em recurso especial (Resp): REsp 863.939 - RJ (DJe 24.11.2008) e REsp 945.055 - DF (DJe 20.8.2009).

^[4] Ver decisão da Segunda Turma do STJ ao julgar o recurso especial (REsp) 945.055 - DF (DJe 20.8.2009).

^[5] O Terra Legal é um programa do governo federal lançado em 2009 para acelerar a regularização de até 300 mil ocupações informais em terras públicas na Amazônia Legal.

A análise recente do TCU e de TCEs revela ainda que os governos não têm a estrutura necessária para realizar o diagnóstico e oferecer uma solução para as ocupações. Por exemplo, o ICMBio demoraria aproximadamente 102 anos para concluir a regularização de UCs federais considerando o desembolso anual médio em regularização fundiária de UCs federais realizado entre 2009 e 2012. É ainda relevante notar que 63% dos recursos utilizados para a regularização fundiária nesse período foram oriundos da compensação ambiental paga por empresas para a obtenção de licenças ambientais. Esse pagamento visa incorporar os custos sociais e ambientais da degradação gerada por determinados empreendimentos em seus custos globais. Portanto, a regularização tem sido dependente da existência de empreendimentos que acarretam mais riscos de danos.

Além das deficiências apontadas pelo TCU, o ICMBio, que é referência para os órgãos ambientais estaduais, trabalha com um processo administrativo para desapropriação de imóveis e indenização de benfeitorias^[6] complexo, custoso e moroso (quadro 3). De acordo com o ICMBio, a demora é resultado de: i) corpo técnico extremamente reduzido e sem formação para ações indenizatórias; ii) poucas informações gerenciais e baixo controle do patrimônio fundiário; iii) insuficiência de recursos orçamentários e financeiros; e iv) centralização do término dos processos em Brasília (Maciel, 2012).

No final de 2012, o ICMBio apresentou ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) o Plano Nacional de Regularização Fundiária de UCs Federais^[7] sugerindo mudanças para acelerar a regularização fundiária. Mas o plano ainda não havia sido lançado até a data de publicação deste relatório. Em linhas gerais, a proposta reconhece a necessidade de descentralizar as decisões e de estabelecer parcerias para avançar nas etapas mais demoradas e custosas da regularização fundiária. Propõe, por exemplo:

- ▶ Que as coordenações regionais sejam responsáveis pela recepção de imóveis em doação e pelas indenizações cujo montante seja de até R\$ 500 mil. Somente processos com valores superiores ou aqueles em grau de recurso para decisões em última instância tramitariam na sede;
- ▶ A ampliação da capacidade de gestão das equipes do ICMBio, designando 78 novos servidores com dedicação exclusiva para a regularização fundiária, lotados tanto na sede em Brasília quanto nas coordenações regionais e em UCs prioritárias;
- ▶ A contratação de serviços especializados para a instrução dos processos de indenização de imóveis e benfeitorias nas UCs federais por meio de parceria com a Unesco, universidades e institutos estaduais de terras; e contratação de empresas privadas.

^[6] Ver Instrução Normativa nº 02/2009.

^[7] O plano é resultado da criação de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), em outubro de 2011, pelos Ministérios do Meio Ambiente (MMA), do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Ver Portaria Interministerial nº. 391/2011, publicada no DOU de 7.10.2011, seção 1, página 91. Disponível em: <www.in.gov.br>.

QUADRO 3

O processo administrativo para desapropriação de imóveis e indenização de benfeitorias em Unidades de Conservação federais

O processo envolve as seguintes etapas.

- i. *Levantamento documental*, em que o ICMBio exige documentos que comprovem o direito de propriedade ou de posse sobre o imóvel, sua regularidade fiscal e a inexistência de débitos perante o ICMBio e Ibama, além de certidões comprobatórias da inexistência de ônus, gravames e ações reais e pessoais reipersecutórias sobre o imóvel dos proprietários.
- ii. *Levantamento topográfico*, que verifica a localização e a dimensão do imóvel com base em sua planta georreferenciada e memorial descritivo. Se ainda pendente de elaboração, a planta e o memorial serão elaborados preferencialmente no momento da avaliação do imóvel. No caso de posses, essa fase consiste em dimensionar as benfeitorias e ocorre com a fase de avaliação.
- iii. *Análise técnica preliminar*, em que a chefia da UC deve realizar vistoria para elaborar relatório descritivo do uso e ocupação do imóvel.
- iv. *Análise jurídica*, em que a Procuradoria Federal Especializada do ICMBio (PFE/ICMBio) deve emitir parecer sobre a regularidade do processo administrativo.
- v. *Avaliação do imóvel*, que visa à apuração do preço global de mercado do imóvel, nesse incluídos o valor da terra nua e o das benfeitorias indenizáveis.
- vi. *Indenização administrativa ou proposição de ação judicial*. Caso o ocupante não concorde com o valor ofertado, poderá recorrer ao presidente do ICMBio. Caso concorde com o valor, a transferência da propriedade ocorrerá, preferencialmente, pela via administrativa, devendo ser formalizada por escritura pública de desapropriação amigável, no caso de imóvel de domínio privado, e de escritura pública de compra e venda, em se tratando de indenização por benfeitorias realizadas em terras públicas. Na recusa do valor ofertado ou na ausência de manifestação do ocupante dentro do prazo, a PFE/ICMBio ajuizará ação de desapropriação ou, em se tratando de terras públicas, outra ação que vise à desocupação da área, mediante depósito em juízo do valor referente às benfeitorias indenizáveis.

Para superar a falta de recursos para a regularização fundiária de UCs, o ICMBio declarou que incentivará o uso da compensação de reserva legal (Bragança, 2013) prevista no Código Florestal^[8]. Por esse mecanismo, quem desmatou além do permitido em seus imóveis fora de UCs pode adquirir áreas pendentes de regularização fundiária dentro dessas áreas protegidas e doá-las ao poder público para compensar seu déficit florestal. Assim, a regularização fundiária de áreas em UCs seria realizada entre particulares, sem ônus para o órgão ambiental. Para facilitar as transações, em maio de 2014 a BVRio - Bolsa Verde do Rio^[9] - criou uma plataforma de negociações online de áreas dentro de UCs para fins de compensação ambiental (BVRio, 2014A).^[10]

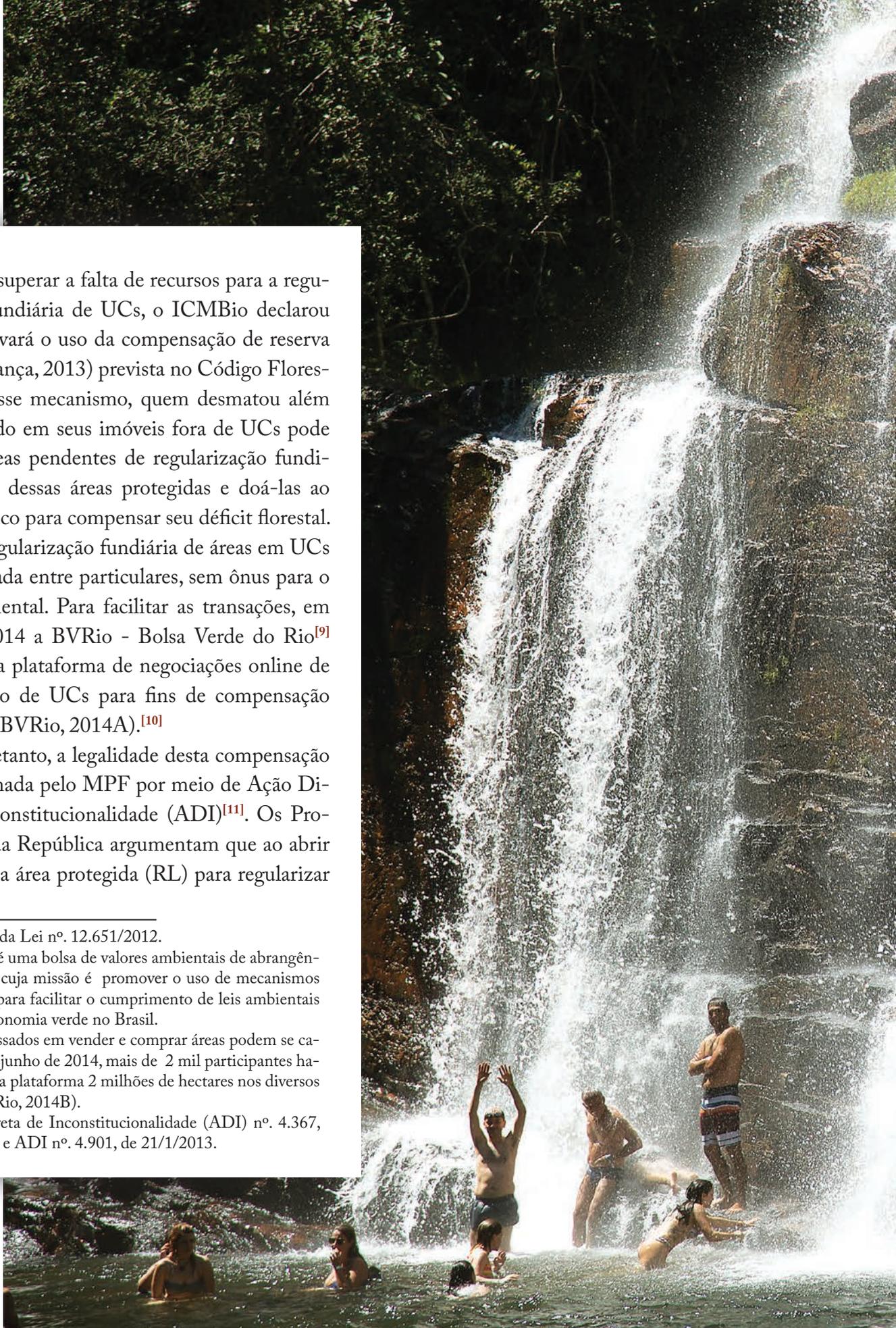
Entretanto, a legalidade desta compensação foi questionada pelo MPF por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)^[11]. Os Procuradores da República argumentam que ao abrir mão de uma área protegida (RL) para regularizar

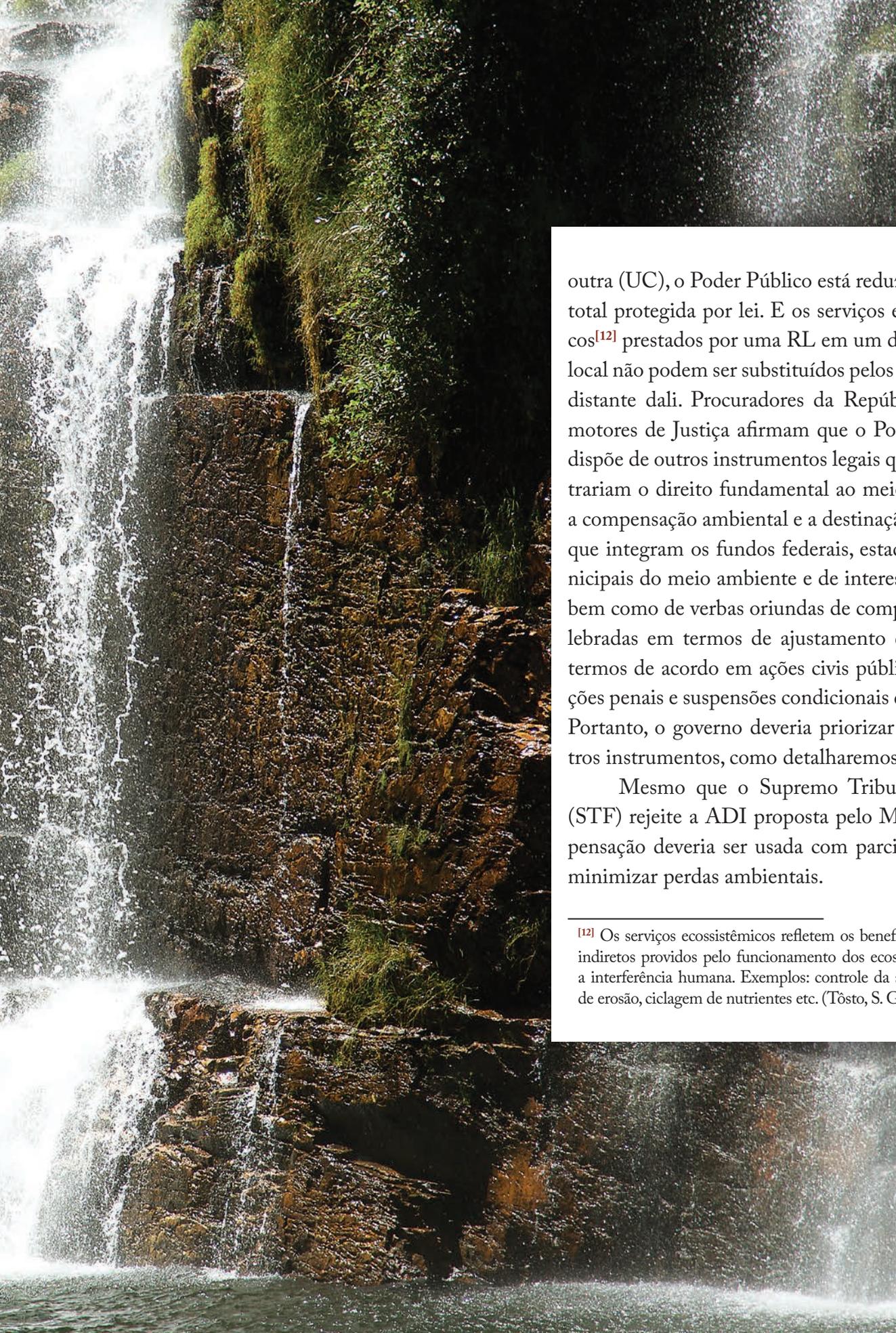
^[8] Artigo 66 da Lei nº. 12.651/2012.

^[9] A BVRio é uma bolsa de valores ambientais de abrangência nacional, cuja missão é promover o uso de mecanismos de mercado para facilitar o cumprimento de leis ambientais e apoiar a economia verde no Brasil.

^[10] Os interessados em vender e comprar áreas podem se cadastrar e, até junho de 2014, mais de 2 mil participantes haviam posto na plataforma 2 milhões de hectares nos diversos biomas (BVRio, 2014B).

^[11] Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 4.367, de 8/1/2010, e ADI nº. 4.901, de 21/1/2013.



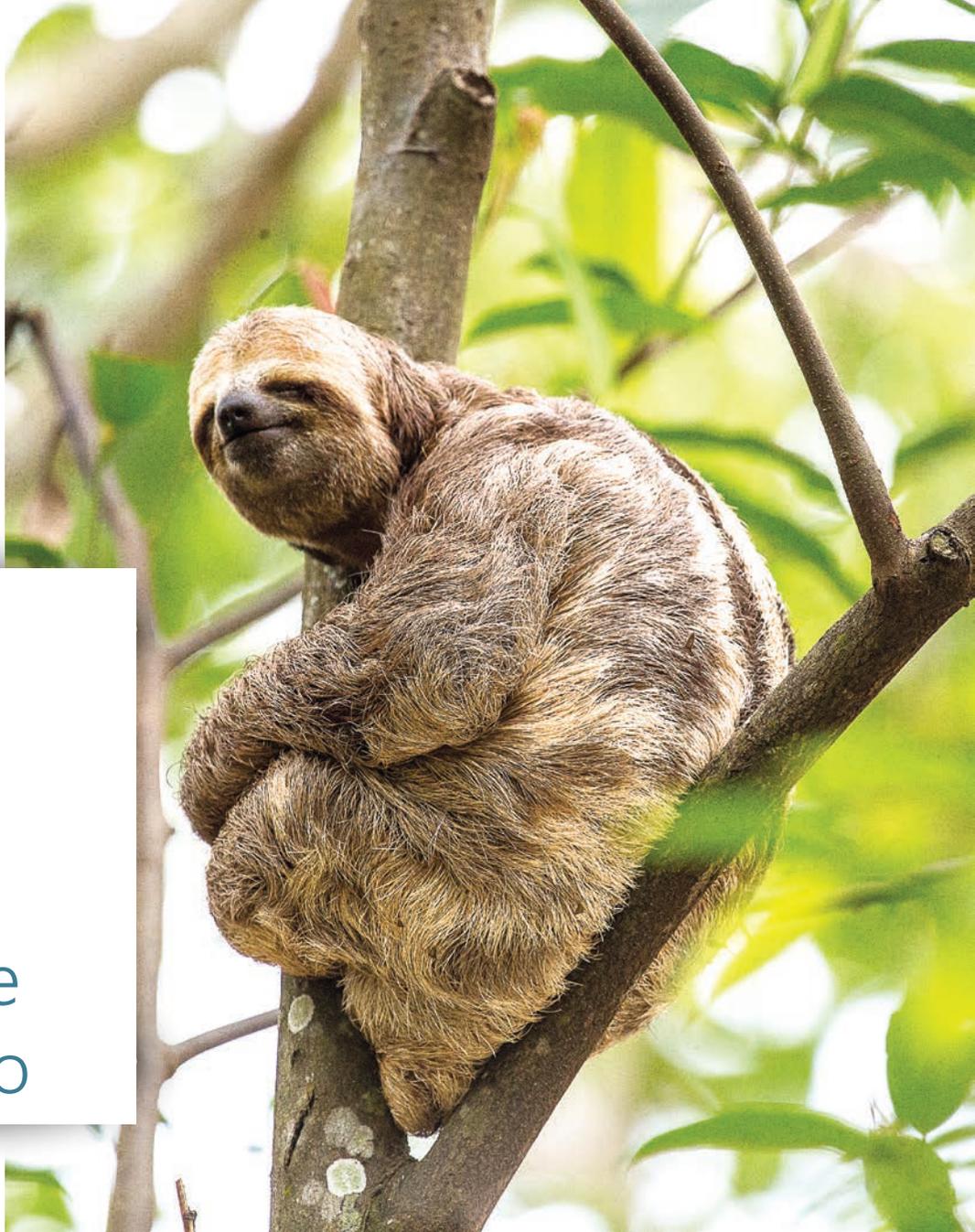


outra (UC), o Poder Público está reduzindo a área total protegida por lei. E os serviços ecossistêmicos^[12] prestados por uma RL em um determinado local não podem ser substituídos pelos de uma UC distante dali. Procuradores da República e Promotores de Justiça afirmam que o Poder Público dispõe de outros instrumentos legais que não contrariam o direito fundamental ao meio ambiente: a compensação ambiental e a destinação de verbas que integram os fundos federais, estaduais e municipais do meio ambiente e de interesses difusos, bem como de verbas oriundas de composições celebradas em termos de ajustamento de conduta, termos de acordo em ações civis públicas, transações penais e suspensões condicionais do processo. Portanto, o governo deveria priorizar estes e outros instrumentos, como detalharemos na seção 4.

Mesmo que o Supremo Tribunal Federal (STF) rejeite a ADI proposta pelo MPF, a compensação deveria ser usada com parcimônia para minimizar perdas ambientais.

[12] Os serviços ecossistêmicos refletem os benefícios diretos e indiretos providos pelo funcionamento dos ecossistemas, sem a interferência humana. Exemplos: controle da água, controle de erosão, ciclagem de nutrientes etc. (Tòsto, S. G. et al, 2012).

Demandas por uma melhor gestão das Unidades de Conservação



Dois dos mais importantes órgãos supervisores do país têm demandado maior eficácia dos gestores das UCs. O TCU e o MPF demandaram uma atuação mais eficaz do ICMBio para a implementação das UCs, incluindo aspectos da gestão fundiária dessas áreas. A partir dos achados da auditoria ambiental sobre UCs no bioma Amazônia, o TCU fez diversas determinações^[13] e recomen-

dações ao MMA e ao ICMBio para melhorar a gestão do Snuc e das UCs (TCU, 2013). Os TCEs fizeram recomendações parecidas aos órgãos ambientais estaduais da região amazônica. A tabela 1 apresenta as recomendações para a regularização fundiária de UCs feitas ao ICMBio e às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente (Sema) do Pará, Mato Grosso e Rondônia.

^[13] O TCU pode aplicar multa em caso de descumprimento de uma determinação (Art. 268 do Regimento Interno do TCU).

Tabela 1. Recomendações e determinação dos Tribunais de Contas da União e dos Estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia para a regularização fundiária das Unidades de Conservação

Tribunal de Contas	Recomendação e determinação	Prazo (dias)
TCU	Determinou ao ICMBio que apresente plano de ação que contemple suas recomendações; entre elas realizar levantamento de informações a respeito da situação fundiária nas UCs federais a fim de subsidiar o planejamento das ações de regularização fundiária, de forma a atender o exposto nos artigos 9º, 10, 11, 17 e 18 da Lei nº. 9.985/2000.	180
TCE/PA	Determinou à Sema que apresente plano de ação para o cumprimento de suas recomendações; entre elas está a de concluir o processo de regularização fundiária em todas as UCs estaduais, em conjunto com o Instituto de Terras do Pará (Iterpa), Superintendência do Patrimônio da União (SPU) e demais órgãos envolvidos, assim como os processos de desapropriação já existentes, efetuando o pagamento das indenizações.	60
TCE/MT	Recomendou à Sema que estabeleça cronograma e critérios para a regularização fundiária nas UCs, reservando recursos para as indenizações e compensações pelas benfeitorias existentes, além das desapropriações devidas, conforme disposto nos artigos 42 da Lei Federal nº. 9.985/2000 e 46 da Lei Estadual nº. 9.502/2011, bem como no Plano Amazônia Sustentável (item 3.1.3, “b”); não determinou a apresentação de plano de ação.	Indefinido
TCE/RO	Determinou à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (Sedam) que apresente plano de ação que contemple suas recomendações, entre elas diminuir o passivo de regularização fundiária.	180

Em junho de 2014, o MPF lançou uma campanha nacional e um manual de atuação em prol da regularização fundiária de UCs e disponibilizou um banco de dados com artigos, decisões judiciais e modelos de ações (PGR, 2014). Os procuradores foram orientados a instaurar um procedimento administrativo (PA) para cada UC. Os PAs devem conter relatório de visita ao local e dados que permitam um diagnóstico da situação atual da área. O manual sugere que nos casos de ocupação comercial

ou de alto impacto o MPF requeira do ICMBio a paralização das atividades imediatamente (Apêndice 1) (MPF/4ªCCR, 2014). Conforme cada caso, os procuradores devem tomar medidas extrajudiciais ou judiciais em relação ao ICMBio (Apêndice 2).

Diante dessas pressões os gestores das UCs deverão buscar mais eficiência e eficácia. Nessa direção, na seção seguinte, recomendaremos uma abordagem integrada para assegurar a implementação das UCs.



Ações integradas para implementar as Unidades de Coservação

Para garantir a integridade das UCs recomendamos duas vertentes de ações, resumidas nas figuras 1 e 2 e explicadas no restante desta seção. A primeira foca na regularização fundiária das áreas ocupadas (Figura 1); a segunda, na redução das pressões contra as UCs (Figura 2).

O sucesso dessas medidas dependerá de uma coordenação eficiente dos diversos órgãos responsáveis direta e indiretamente pela implementação das UCs.

Figura 1. Resumo das recomendações para regularizar Unidades de Conservação na Amazônia

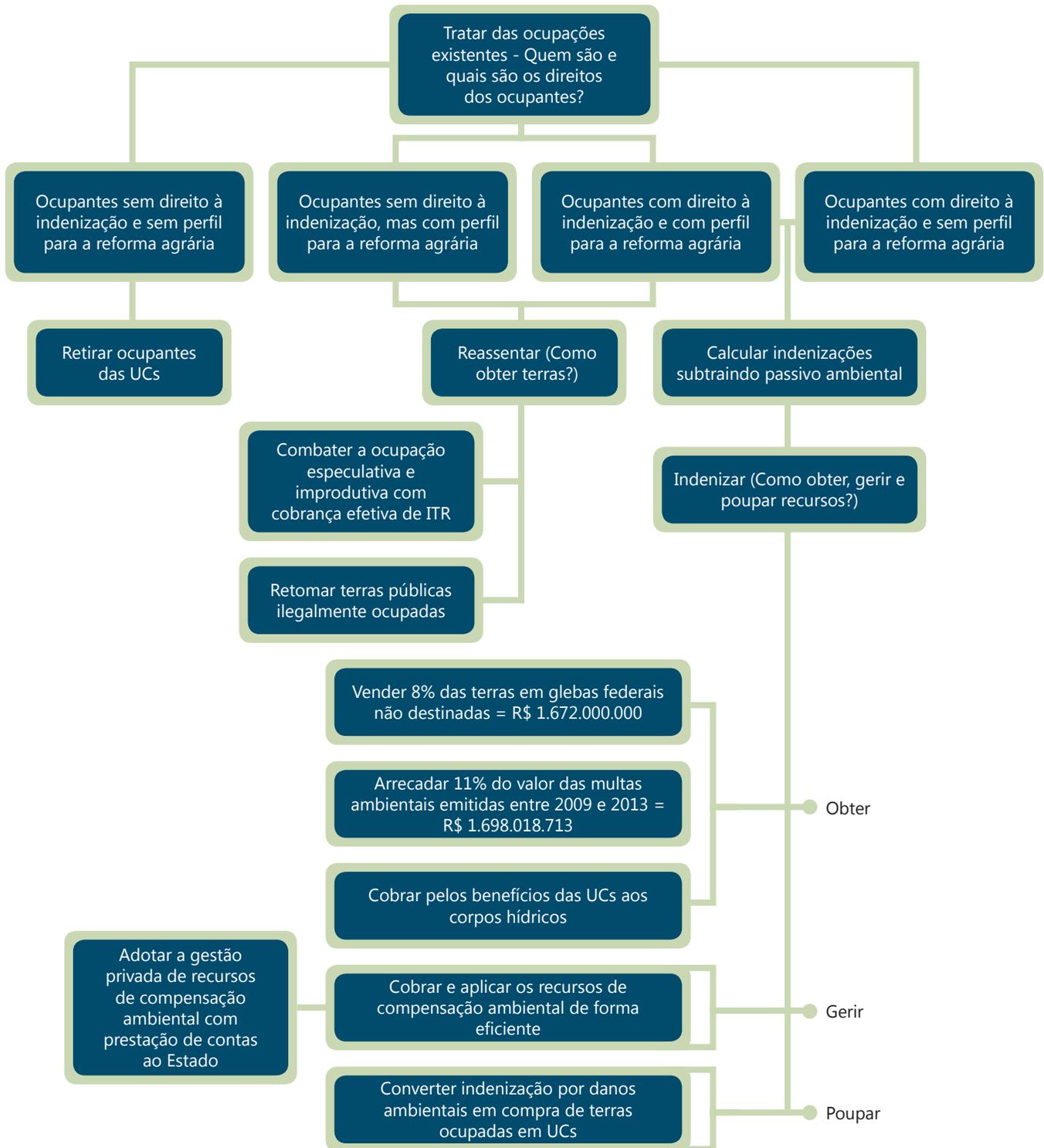
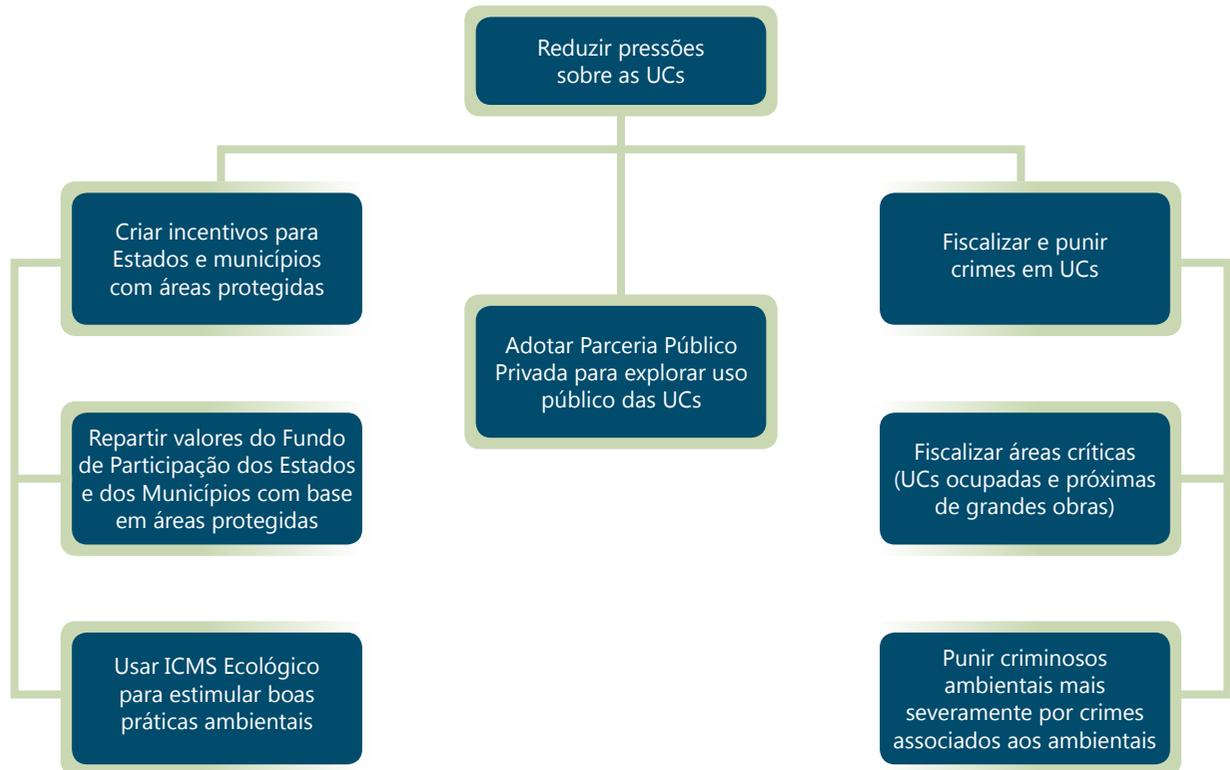


Figura 2. Resumo das recomendações para reduzir pressões contra as Unidades de Conservação

Fazer diagnóstico para a regularização fundiária

A maioria das UCs não tem diagnóstico fundiário ou esse já se encontra defasado^[14]. Para planejar a regularização é necessário primeiro avaliar os direitos dos posseiros, para definir a necessidade de indenização e/ou encaminhar o caso para reassentamento em projetos de reforma agrária. Dessa forma, é possível saber os custos de indenização e também a

área necessária para reassentamento. O valor das indenizações deve descontar o passivo ambiental dos ocupantes, incluindo as multas ambientais existentes e o custo de recuperação de áreas degradadas. A preparação desse diagnóstico requer a coordenação com órgãos fundiários, ambientais, procuradorias especializadas em ambiente e cartórios.

^[14] Informação obtida da Coordenação de Regularização Fundiária do ICMBio em maio de 2014.

Reassentar ocupantes clientes de programa de reforma agrária

Os ocupantes de UCs que atendem ao perfil de clientes de programas de reforma agrária^[15] devem ser reassentados. Porém, frequentemente os gestores das áreas protegidas argumentam que faltariam áreas disponíveis para reassentá-los. Essa suposta escassez reflete a má gestão do território, já que sobram terras desmatadas e mal utilizadas e a posse é concentrada. Por exemplo, existem 9,7 milhões de hectares de pastos mal utilizados na Amazônia (Embrapa & Inpe, 2014), que revelam o desperdício de terras desmatadas.

Recomendamos duas abordagens para aumentar a disponibilidade de áreas para reassentamentos.

Retomada de terras públicas fora das Unidades de Conservação

A retomada de terras griladas – com títulos forjados – fora das UCs aumentaria a disponibilidade de terras para o reassentamento. Para agi-

lizar o procedimento, os órgãos fundiários devem providenciar o cancelamento de títulos falsos pela via administrativa, mais célere que a judicial^[16], como ocorreu no Pará em 2009 (Brito & Barreto, 2011). Para isso, é preciso aplicar o entendimento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a possibilidade de cancelamento administrativo de registro e de matrículas de imóveis que desrespeitaram a legislação constitucional e infraconstitucional^[17]. Nesse sentido, o MPF protocolou um Pedido de Providências^[18] em maio de 2014, requerendo que o CNJ imponha determinação a todas as Corregedorias Gerais de Justiça dos Tribunais de Justiça dos Estados, para que reconheçam a vigência e apliquem de forma efetiva o conteúdo da Lei nº. 6.739/1979, que dispõe sobre o cancelamento administrativo de registros e matrículas de imóveis rurais, e editem regulamentação para exercerem plenamente as funções administrativas

^[15] A ocupação de UCs por agricultores familiares ocorre espontaneamente ou por incentivo de madeireiros que visam legitimar socialmente a exploração das áreas protegidas.

^[16] Ações judiciais para cancelamento de títulos falsos podem se arrastar por mais de dez anos, como se constatou em 34,5% das ações ajuizadas no Pará (MJ, 2013).

^[17] Ver Pedido de Providências nº. 0001943-67.2009.2.00.0000, relatado pelo ex-corregedor geral de Justiça, ministro Gilson Dipp.

^[18] Pedido de Providências nº. 0003582-47.2014.2.00.0000. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_pdfs/requerimento%20cnj_1.pdf>. Acesso em: 18 set. 2014. Para acompanhar sua tramitação, visite a página: <<https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/listView.seam>>.

previstas nesta lei, a exemplo do Tribunal de Justiça do Pará^[19]. O STF e o STJ^[20] já reconheceram a possibilidade do cancelamento administrativo de registro imobiliário, desde que respeitado o princípio do contraditório às pessoas e às entidades diretamente envolvidas^[21].

Nas ações judiciais para retomada de terras públicas é preciso adotar o entendimento do STJ, segundo o qual quem ocupa área pública não tem direito à indenização por benfeitorias que tenha construído, mesmo que a ocupação tenha ocorrido de boa-fé^[22]. Além de desonerar o poder público da obrigação de indenizar ocupantes, esse entendimento desestimularia novas invasões e construções ilegais em espaços públicos.

Cobrança efetiva do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) foi criado para evitar a especulação imobiliária rural. Entretanto, Silva e Barreto (2014) demonstraram que ele é amplamente sonegado, o que facilita o desmatamento especulativo de terras públicas. Eles demonstraram como aumentar a eficácia da cobrança do ITR de latifúndios improdutivos corrigindo a defasagem dos valores de terra e usando o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e os mapas de cobertura do solo já disponíveis para consulta pública (com a localização das florestas primária e secundária e as áreas desmatadas). A Receita Federal e os municípios devem aplicar essas medidas na escala regional.

Garantir recursos para as indenizações

Os governos argumentam que faltam recursos para indenizar os ocupantes. Entretanto, além de recursos alocados diretamente do tesouro, existem diversas alternativas para custear a regularização fundiária se o poder público atuar de forma decisiva e coordenada.

Venda de terras públicas

O governo possui um patrimônio fundiário na região que poderia gerar receitas para indenizar

os ocupantes de UCs que tenham tal direito - o programa Terra Legal, responsável por destinar parte de 38 milhões de hectares em glebas federais na Amazônia, doa ou vende parte desse patrimônio por preços abaixo do mercado.

Para ilustrar o potencial de geração de receita dessas terras, apenas a venda de 8% dessa área pelo preço médio que o próprio Terra Legal estabelece (R\$ 550) seria suficiente para custear toda a regularização de UCs federais na região. Além

^[19] A Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior editou o Provimento Conjunto nº. 10/2012 – CJCI-CJRMB, que estabeleceu o procedimento de cancelamento das matrículas de imóveis rurais, em cumprimento à decisão do CNJ no Pedido de Providências nº. 0001943-67.2009.2.00.000.

^[20] STJ, 3ª Turma, Recurso em Mandado de Segurança (RMS) 32.227 - AM, Dje 02.2.2011.

^[21] Ver STF, Mandado de Segurança (MS) nº. 31.352 - DF, Dje 21.06.2012; e STJ, Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº. 32.227 - AM, Dje 02.02.2011.

^[22] Ver decisões de 2008 e 2009 em recurso especial (Resp): REsp 863.939 - RJ (Dje 24.11.2008) e REsp 945.055 - DF (Dje 20.08.2009).

disso, a venda de mais 10% das terras não destinadas formaria um fundo fiduciário de cerca de R\$ 2 bilhões, que poderia gerar cerca de R\$ 100 milhões por ano permanentemente para custear a implementação das UCs. Para que essa abordagem funcione, é necessária a coordenação entre autoridades ambientais, fundiárias e fazendárias do país.

Cobrança das multas ambientais

As multas ambientais emitidas pelo Ibama entre 2009 e 2013 somam R\$ 15,4 bilhões (TCU, 2014). O governo arrecadou apenas 1,8% do valor total das multas emitidas nesse período, mas, se arrecadasse 11% (R\$ 1,7 bilhão), teria o suficiente para cobrir 100% da regularização fundiária das UCs federais na Amazônia. Para tornar isso legalmente possível, o ICMBio propõe mudanças nas regras do Decreto nº. 6.514/2008 para permitir a conversão de multas aplicadas pelos órgãos ambientais em recursos para desapropriações (ICMBio, 2012).

Agilidade no uso de recursos da compensação ambiental

Os governos não devem depender de recursos do licenciamento de novos empreendimentos para cumprir a responsabilidade de garantir a integridade das UCs. Entretanto, consideran-

do o licenciamento de várias obras na região, a compensação poderia ser uma fonte adicional e relativamente rápida de novos recursos para regularização fundiária. Porém, é preciso superar os problemas relacionados à cobrança e à execução desses recursos, conforme apontado pelo TCU (2013). Um modelo que vem sendo usado é a gestão dos recursos de compensação por meio de organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip)^[23], que permite mais agilidade e flexibilidade em contratações e compras, ao mesmo tempo que mantém a prestação de contas públicas. É o caso do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), uma Oscip que gerencia recursos do Fundo de Áreas Protegidas (FAP)^[24] do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), do governo federal e do Fundo da Mata Atlântica (FMA)^[25] para apoiar as UCs no Estado do Rio de Janeiro. Além de possibilitar a contratação direta de alguns bens e serviços para o desenvolvimento de atividades nas UCs, esses fundos também facilitam o recebimento de doações particulares.

Outro arranjo possível é a contratação de terceiros pelo empreendedor para que realize atividades necessárias à implantação e à manutenção de UCs impactadas por empreendimentos. O Pará aprovou recentemente uma lei que permite esse arranjo. Segundo Vedoveto et al (2014), a receita

^[23] Essa qualificação é certificada pelo Ministério da Justiça às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que atendam aos requisitos da Lei nº. 9.790/1999 para estarem aptas a celebrar termos de parceria com o poder público.

^[24] Sobre o FAP, ver: <<http://www.funbio.org.br/diversas/arpa-areas-protetidas-da-amazonia-fase-ii>>. Acesso em: 11 set. 2014.

^[25] Sobre o FMA/RJ, ver: <<http://www.funbio.org.br/o-que-fazemos/projetos/fma-fundo-mata-atlantica-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 11 set. 2014.

potencial de compensação ambiental de empreendimentos já licenciados e a serem licenciados entre 2000 e 2014 seria suficiente para implementar as UCs estaduais.

Cobrança pela proteção dos corpos hídricos

Segundo o Snuc, os beneficiários de recursos hídricos protegidos por UCs (como companhias de abastecimento de água e geradores de energia elétrica) devem pagar contribuição financeira para a proteção e a implementação destas áreas. Entretanto, faltam a regulamentação e uma metodologia para tal cobrança. Em 2012, o MMA editou regras para contratar consultoria para realizar estudos de viabilidade jurídica e estabelecer metodologia de cálculo para cobrança de empresas de abastecimento de água e usinas hidrelétricas pelos serviços ambientais prestados por UCs (MMA, 2012). Entretanto, a contratação dessa consultoria atrasou e seria encerrada apenas no final de 2015 segundo o MMA^[26]. O governo deveria acelerar esta regulamentação para evitar mais perdas para as UCs.

Outra possibilidade de assegurar recursos pelo aproveitamento da água em benefício das UCs seria destinar parte dos recursos das cobranças de uso dos recursos hídricos captados por ba-

cia hidrográfica. Essas cobranças são previstas pela Lei das Águas^[27], pelas legislações estaduais e por planos de recursos hídricos (Almeida, 2012). As Agências de Água e os Comitês de Bacia Hidrográfica devem prever a destinação destes recursos nos planos de recursos hídricos.

Conversão de indenização por danos ambientais em compra de terras ocupadas em UCs

Uma solução inovadora e não onerosa aos cofres públicos foi proposta pela Justiça Federal de Itaituba, no Pará. O juiz federal Rafael Leite Paulo utilizou a conciliação (acordos judiciais) em ações civis públicas para reparação de danos ambientais a favor da regularização fundiária da Floresta Nacional (Flona) do Jamanxim^[28]. O dano ambiental atingia uma área total superior a 37.614 hectares e os réus, ao invés de pagarem altas quantias para repará-lo, aceitaram comprar propriedades localizadas dentro da Flona para doá-las ao ICMBio. Os acordos começaram a ser firmados em maio de 2014 e abrangem cerca de metade de todo dano objeto da conciliação^[29]. O juiz procurou o ICMBio para viabilizar a implementação dos acordos, com a indicação de propriedades no interior da Flona do Jamanxim ou em outras UCs ao longo da BR-163 dispostas a fazerem parte do arranjo. Se não houver

^[26] Informação fornecida pelo Departamento de Áreas Protegidas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA em 8 de janeiro de 2015.

^[27] Lei nº. 9.433/1997.

^[28] Informações obtidas na Subseção Judiciária de Itaituba em junho de 2014.

^[29] Justiça Federal. Seção Judiciária do Pará. Comunicação Social. Subseção de Itaituba alcança 87% de acordos em processos de danos ambientais. Notícia de 23 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://portal.trf1.jus.br/sjpa/comunicacao-social/imprensa/noticias/subsecao-de-itaituba-alcanca-87-de-acordos-em-processos-de-danos-ambientais.htm>>. Acesso em em: 25 set. 2014.

indicação de áreas a serem adquiridas, os réus podem depositar metade do valor correspondente à área do dano no Fundo de Defesa de Direitos Difusos^[30]. Esse fundo permite que os valores sejam empregados não só pelo próprio ICMBio mas também por qualquer entidade voltada à proteção do ambiente, mediante a aprovação de projetos. Ações como essa podem ser potencializadas e replicadas em outras

regiões do Estado e do país, com apoio do MPF.

Além da compensação dos danos causados ao meio ambiente em favor das UCs, os acordos incentivaram a regularização ambiental e fundiária das terras ocupadas pelos réus. Os réus se comprometeram a obter o CAR, a Afar e a se cadastrar no programa Terra Legal, além de recompor a vegetação degradada.

Reduzir as pressões contra as Unidades de Conservação

Repartição de valores do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios com base em áreas protegidas

As UCs produzem benefícios que vão além dos limites dos Estados e municípios onde estão localizadas. Por outro lado, os municípios e os Estados com as maiores áreas protegidas podem sofrer perdas financeiras decorrentes das restrições de uso dos seus territórios. Por isso, é recomendável compensar tal desproporção. Um projeto de lei complementar no Senado (PLS 53/2000) propõe que 2% do Fundo de Participação dos Estados (FPE) sejam redistribuídos às unidades da Federação que tenham UCs e Terras Indígenas demarcadas em seus territórios^[31]. Se essa lei já estivesse em vigor, o volume repassado aos Estados amazônicos no período de 2010 a 2013 seria da ordem de R\$ 2,7 bilhões (Ipam, 2014). Os parlamenta-

res da Amazônia, bioma que hospeda a maioria das áreas protegidas do Brasil, podem se unir para buscar a aprovação desse projeto.

Uso do ICMS Ecológico para estimular boas práticas ambientais

Outra forma de estimular a conservação é transferir parte dos impostos estaduais para municípios com mais áreas protegidas. Em 2013, o Pará regulamentou a lei que distribui parte dos recursos do ICMS aos municípios segundo critérios ambientais e inovou na adoção de critérios e indicadores. Os municípios mais beneficiados pelo chamado “ICMS Verde” serão aqueles com mais áreas protegidas e áreas privadas no CAR e que apresentem melhor desempenho contra o desmatamento. Esse desempenho na redução do desmatamento será medido por alguns indicadores: estoque mínimo de cobertura vegetal e percentuais

^[30] Informações obtidas na Subseção Judiciária de Itaituba em setembro de 2014.

^[31] Atualmente esse projeto tramita na Câmara dos Deputados, PLP 351/2002, e está pronto para a pauta no Plenário.

mínimos de redução do desmatamento, em relação à média de anos anteriores^[32]. Segundo estimativa do governo paraense, os recursos a serem distribuídos de acordo com critérios ambientais chegarão a R\$ 35 milhões em 2014 e a R\$ 140 milhões em 2016 (Vedoveto et al, 2014).

Adoção de parcerias público-privadas para explorar uso público

As parcerias público-privadas (PPPs) deveriam ser usadas para facilitar a gestão das UCs, garantir a conservação e, ao mesmo tempo, o aproveitamento do uso público das áreas, como o incentivo ao turismo. Com a parceria, o governo conta com a eficiência da gestão do setor privado e gera receitas.

Existe um processo de adoção de PPPs em UCs iniciado pelo governo federal, mas de forma lenta. Em outubro de 2011, o MMA e o MPOG celebraram um acordo para a realização de PPP em UCs federais^[33]. No entanto, os estudos de viabilidade das quatro UCs do projeto piloto ainda estavam em processo de consulta pública no início de 2014^[34]. Em agosto do mesmo ano, o MMA anunciou outro projeto, também visando à construção de um modelo para realização de parcerias

ambientais público-privadas para gestão de UCs, com ênfase na inclusão produtiva das comunidades locais^[35]. Contudo, o MMA anunciou esse projeto como se estivesse partindo do zero, mencionando que estudaria modelos nacionais e internacionais, mas sem anunciar nenhum resultado ou aprendizado obtido a partir do projeto piloto iniciado em 2011.

É preciso priorizar e acelerar o processo de PPPs. O aproveitamento do potencial turístico das UCs teria grande impacto na economia local.

Fiscalização mais eficaz nas áreas críticas

Além de estímulos financeiros, também é necessário tornar a fiscalização mais eficaz nas áreas críticas. As UCs ocupadas e localizadas às proximidades de grandes obras de infraestrutura construídas ou planejadas, como rodovias e hidrelétricas, são as que apresentam mais frequência e as mais altas taxas de desmatamento (Araújo et al, 2013). É preciso intensificar a fiscalização nessas áreas aplicando multa e embargando áreas ilegalmente desmatadas, além de mantê-las sob monitoramento constante.

[32] Ver: Lei Estadual nº. 7.638/2012 e Decreto Estadual nº. 775/2013.

[33] Ver: “Planejamento e Meio Ambiente assinam acordo para PPP em Unidades de Conservação”. Notícia de 20 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=7737>>.

[34] Ver: “Parque Nacional de Jericoacoara apresenta PPP”. Notícia de 17 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.jeri.org.br/news/parque-nacional-de-jericoacoara-apresenta-ppp/>>.

[35] Ver: “Projeto criará modelo para parcerias ambientais público-privadas”. Notícia de 19 de agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&cid=421>>.



Punição mais severa dos criminosos ambientais

Além do combate aos crimes ambientais, é necessário coibir outros crimes a eles associados e que podem resultar em penas mais duras para os criminosos, como prisão e bloqueio de bens. Um bom exemplo de como isso pode ser feito vem da “Operação Castanheira”, realizada em agosto de 2014, no sul do Pará, e que resultou na prisão de

oito acusados por crimes ambientais, financeiros, de sonegação fiscal e de ocupação de terras públicas relacionados ao desmatamento ilegal^[36]. A punição para os crimes praticados pode chegar a 56 anos de cadeia porque não inclui apenas crimes ambientais. O combate a organizações criminosas de forma coordenada entre Ibama, Polícia Federal, Receita Federal, MPF e Justiça Federal foi essencial para o sucesso dessa operação.

^[36] Ministério Público Federal no Pará. Assessoria de Comunicação. “Operação desmonta maior quadrilha de desmatadores da região amazônica.” Notícia de 28 de agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2014/operacao-desmonta-maior-quadrilha-de-desmatadores-da-regiao-amazonica>>. Acesso em: 1º set. 2014.

Referências

- Almeida, A. 2012. Direito Corporativo. Assistência Jurídica ao WWF com Subsídios para a Regulamentação dos artigos 47 e 48 da Lei do Snuc: relatórios 2 a 6. São Paulo: MMA, apud TITO, M. R.; ORTIZ, R. A. 2013. Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais EU-Brasil. Pagamentos por serviços ambientais: desafios para estimular a demanda. Brasília-DF: MMA. 52 p. Disponível em: <http://sectordialogues.org/sites/default/files/mmaa_-_publicacao_-_5_convocatoria_-_portugues.pdf>. Acesso em 24 de setembro de 2014.
- Araújo, E.; Martins, H.; Barreto, P. & Lima, A. C. 2013. Áreas Protegidas da Amazônia Legal com mais Alertas de Desmatamento em 2012-2013 (p. 32). Belém-PA: Imazon. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livretos/areas-protetidas-da-amazonia-legal-com-mais-alertas-de-desmatamento-em-2012-2013>>.
- Barreto, P. & Silva, D. 2013. Como desenvolver a economia rural sem desmatar a Amazônia? (p. 56). Belém-PA: Imazon. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/como-desenvolver-a-economia-rural-sem-desmatar-a-amazonia>>.
- Barreto, P.; Pinto, A.; Brito, B. & Hayashi, S. 2008. Quem é dono da Amazônia: uma análise do recadastramento de imóveis rurais (p. 72). Belém-PA: Imazon. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/quem-e-dono-da-amazonia-uma-analise-do>>.
- Bensusan, N. 2006. Conservação da biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro-RJ: Editora FGV. 176 p.
- Bragança, D. 2013. “O Passivo fundiário é só a ponta do iceberg, afirma Vizentin”. Notícia de 3 de setembro de 2013 publicada no ((o))eco. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/reportagens/27548-o-passivo-fundiario-e-so-a-ponta-do-iceberg-afirma-vizentin>>. Acesso em 4 de setembro de 2013.
- Brito, B. & Barreto, P. 2011. A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do programa Terra Legal (p. 72). Belém-PA: Imazon. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/a-regularizacao-fundiaria-avancou-na-amazonia-os-dois-anos-do-programa-terra-legal>>.
- BVRio. Bolsa Verde do Rio de Janeiro. 2014A. Bolsa de Valores Ambientais. Imóveis Privados em Unidades de Conservação de Domínio Público: Compensação de Reserva Legal e Compensação Ambiental em Processos de Licenciamento Ambiental. Rio de Janeiro: agosto de 2014. Disponível em: <http://www.bvrio.org/site/images/publicacoes/cartilha_uc_bvrio_final.pdf>. Acesso em 18 de setembro de 2014.
- BVRio. Bolsa Verde do Rio de Janeiro. 2014B. Pesquisadores brasileiros reforçam a importância do uso do mecanismo de Compensação de Reserva Legal. Notícia de 20 de junho de 2014. Disponível em <<http://ymlp.com/z6vTTP>>. Acesso em 18 de setembro de 2014.

Embrapa & Inpe. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária/ Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. 2014. TerraClass. Levantamento de informações de uso e cobertura da terra na Amazônia – 2012. Sumário Executivo. Disponível em: <http://www.inpe.br/cra/projetos_pesquisas/terraclass2012.php>.

European Communities. 2008. A economia dos ecossistemas e da biodiversidade: um relatório preliminar. Cambridge, Reino Unido. Disponível em: <http://www.teebweb.org/media/2008/05/TEEB-Interim-Report_Portuguese.pdf>. Acesso em 26 de setembro de 2014.

Gaio, A. & Gaio, A.P.P. 2010. A compensação da reserva legal por meio da doação de área de unidade de conservação de domínio público pendente de regularização fundiária ao órgão público ambiental competente: a inconstitucionalidade do § 6º, do artigo 44, do Código Florestal. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/artigo120110.pdf>>. Acesso em 2 de maio de 2014.

ICMBio. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2012. Instituto desapropria 138 mil hectares e acelera regularização fundiária das UCs. Notícia de 5 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/icmbio-5-anos/3296-instituto-desapropria-138-mil-hectares-e-acelera-regularizacao-fundiaria-das-ucs.html>>. Acesso em 3 de julho de 2013.

Ipam. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. 2014. Recompensando Estados pela conservação da biodiversidade e manutenção da integridade funcional dos ecossistemas.

Maciel, E. 2012. Implementação de Unidades de Conservação Federais. Apresentação realizada em 18 de outubro de 2012 no 19º Encontro Nacional da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão - Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do Ministério Público Federal. Disponível em: <<http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/atuacao/encontros-e-eventos/encontros/nacionais-da-4a-ccr/19o-encontro-nacional/palestras-18-10/eli-ni-maciel-unidades-conservacao.pdf>>. Acesso em 15 de outubro de 2013.

Martins, H.; Araújo, E.; Vedoveto, M.; Monteiro, D. & Barreto, P. 2014. Desmatamento em Áreas Protegidas Reduzidas na Amazônia (p. 20). Belém-PA: Imazon. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/outros/desmatamento-em-areas-protegidas-reduzidas-na-amazonia>>.

Martins, H.; Vedoveto, M.; Araújo, E.; Barreto, P.; Baima, S.; Souza Jr., C. & Veríssimo, A. 2012. Áreas Protegidas Críticas na Amazônia Legal (p. 94). Belém-PA: Imazon. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/areas-protegidas-criticas-na-amazonia-legal>>.

Medeiros, R.; Young, C.E.F.; Pavese, H. B. & Araújo, F. F. S. 2011. Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: sumário executivo. Brasília-DF: UNEP-WCMC, 44p.

MJ. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. 2013. Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas. Brasília-DF: Ministério da Justiça. (Série Pensando o Direito, nº. 48). Disponível em: <<http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/publicacoes/>>. Acesso em 11 de setembro de 2014.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. 2012. Termo de Referência para Contratação de Serviços de Consultoria de Pessoa Jurídica para Subsidiar o Governo Federal na Regulamentação dos artigos 47 e 48 da Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Snuc. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivos/apoio_a_projetos/pnma/termo_de_referencia_n_04_.pdf>. Acesso 26 de setembro de 2014.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. 2014. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Tabela Consolidada de Unidades de Conservação, atualizada em 11 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/UCporCategoria0214.pdf>>. Acesso em 10 de maio de 2014.

MPF/4ªCCR. Ministério Público Federal/4ª Câmara de Coordenação e Revisão – Meio Ambiente e Patrimônio Cultural. 2014. MPF em defesa das Unidades de Conservação: regularização fundiária em Unidades de Conservação. Brasília-DF (Série Manuais de Atuação).

MPF/6ªCCR. Ministério Público Federal/6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. 2014. Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral. Alternativas para o Asseguramento de Direitos Socioambientais. Brasília-DF (Série Manuais de Atuação).

Neves, W. 1992. “Biodiversidade e sociodiversidade: dois lados de uma mesma equação”. In Desenvolvimento sustentável nos trópicos úmidos, v. 2, p. 365-397. Belém-PA: Unamaz.

Nolte et al. 2013. Setting priorities to avoid deforestation in Amazon protected areas: are we choosing the right indicators? Environmental Research Letters.

PGR. Procuradoria Geral da República. Secretaria de Comunicação. 2014. Lançada estratégia nacional do MPF para defesa das unidades de conservação. Notícia de 5 de junho de 2014. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_meio-ambiente-e-patrimonio-cultural/lancada-estrategia-nacional-do-mpf-para-defesa-das-unidades-de-conservacao>. Acesso em 6 de junho de 2014.

SEEG/OC. Sistema de Estimativa de Emissões de Gases do Efeito Estufa – Observatório do Clima. 2014. Tabela Geral de Emissões. Disponível em: <<http://seeg.herokuapp.com/tabela-geral-de-emissoes/>>. Acesso em 28 de janeiro de 2015.

Sema/PA. Secretaria de Estado de Meio Ambiente no Estado do Pará. Assessoria de Comunicação Social. 2012. Sema e Funbio assinam acordo para apoio financeiro às unidades de conservação. Notícia de 20 de dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.sema.pa.gov.br/2012/12/20/9271/>>. Acesso em 6 de setembro de 2014.

Silva, D. S. & Barreto, P. 2014. O potencial do Imposto Territorial Rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia. Belém-PA: Imazon. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livretos/o-potencial-do-imposto-territorial-rural-contr-o-desmatamento-especulativo-na-amazonia>>.

Soares-Filho, B.; Moutinho, P.; Nepstad, D.; Anderson, A.; Rodrigues, H.; Garcia, R.; Dietzsch, L.; Merry, F.; Bowman, M.; Hissa, L.; Silvestrini, R. & Maretti, C. 2010. Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. PNAS 2010. Publicado antes da impressão, 26 de maio.

Soares-Filho, B.; Rajão, R.; Macedo, M.; Carneiro, A.; Costa, W.; Coe, M.; Rodrigues, H.; Alencar, A. 2014. Cracking Brazil's Forest Code. Science. Policy Forum. v. 344, n. 6182 pp. 363-364.

TCE/MT. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. 2013. Auditoria Operacional em Unidades de Conservação estaduais do Bioma Amazônia em Mato Grosso.

TCE/PA. Tribunal de Contas do Estado do Pará. 2013. Relatório de Auditoria Operacional no Bioma Amazônia. Unidades de Conservação estaduais.

TCE/RO. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE). Diretoria de Controle Ambiental (DCA). 2013. Auditoria Operacional em Unidades de Conservação Estaduais.

TCU. Tribunal de Contas da União. 2013. Processo nº TC 034.496/2012-2. Acórdão nº 3101/2013. Ata nº. 46/2013. Plenário. Auditoria Operacional. Governança das Unidades de Conservação do Bioma Amazônia.

TCU. Tribunal de Contas da União. 2014. Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Exercício 2013. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2013/index.html>.

Tôsto, S. G.; Pereira, L. C. & Mangabeira J. A de C. 2012. Serviços ecossistêmicos e serviços ambientais: conceitos e importância! Artigo publicado em 13 de dezembro de 2012 no Portal EcoDebate. Disponível em: <<http://www.ecodebate.com.br/2012/12/13/servicos-ecossisticos-e-servicos-ambientais-conceitos-e-importancia-artigo-de-sergio-gomes-tosto-lauro-charlet-pereira-e-joao-alfredo-de-c-mangabeira/>>. Acesso em 8 de janeiro de 2015.

Vedoveto, M.; Ortega, V.; Pereira, J. & Veríssimo, A. 2014. Desafios para a consolidação das Unidades de Conservação Estaduais do Pará: financiamento e gestão (p. 80). Belém-PA: Imazon. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/desafios-para-a-consolidacao-das-unidades-de-conservacao-estaduais-do-para>>.



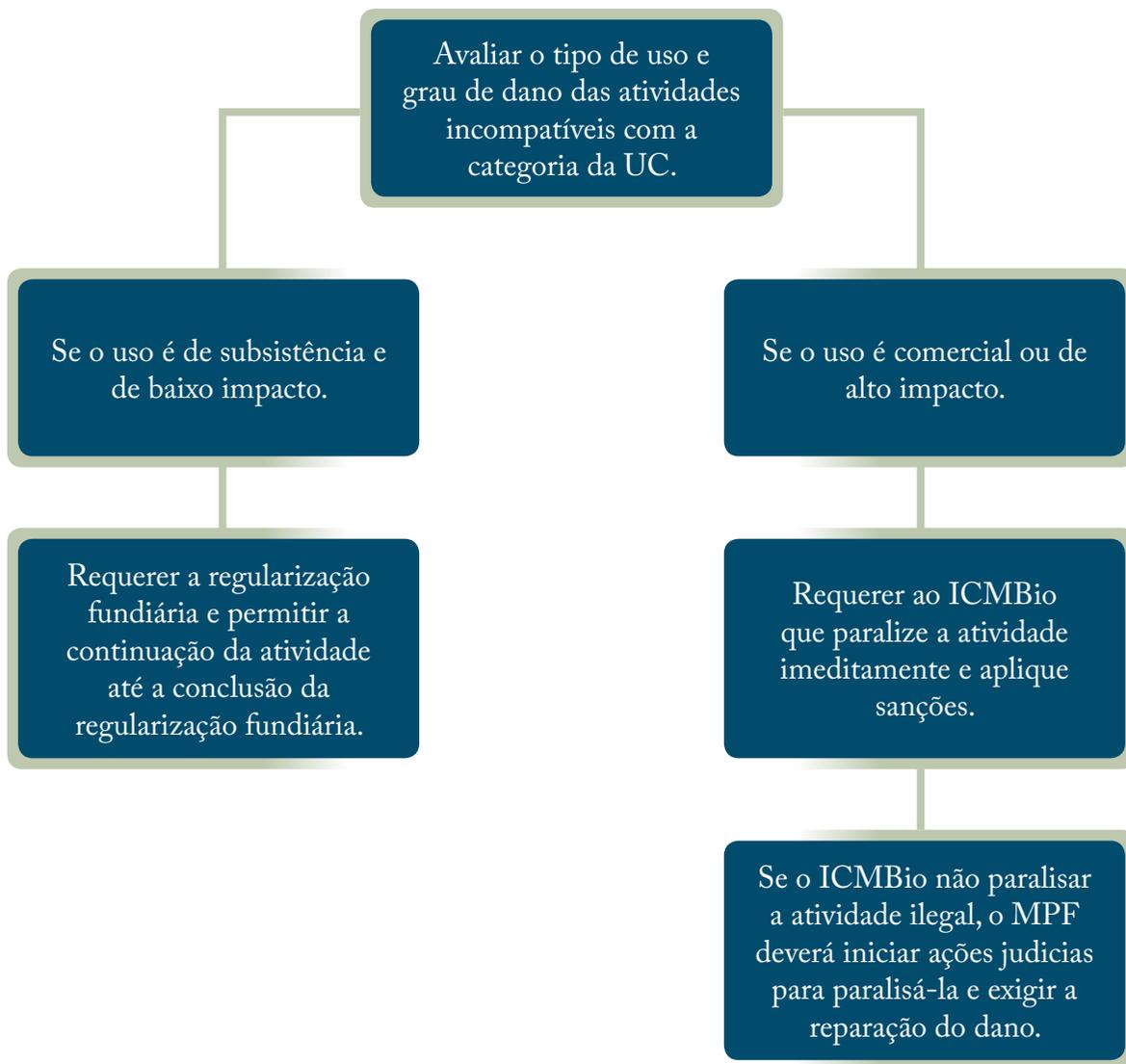


Apêndices

APÊNDICE 1

Sugestões do Ministério Público Federal para identificar e lidar com atividades irregulares no interior das Unidades de Conservação (UC)

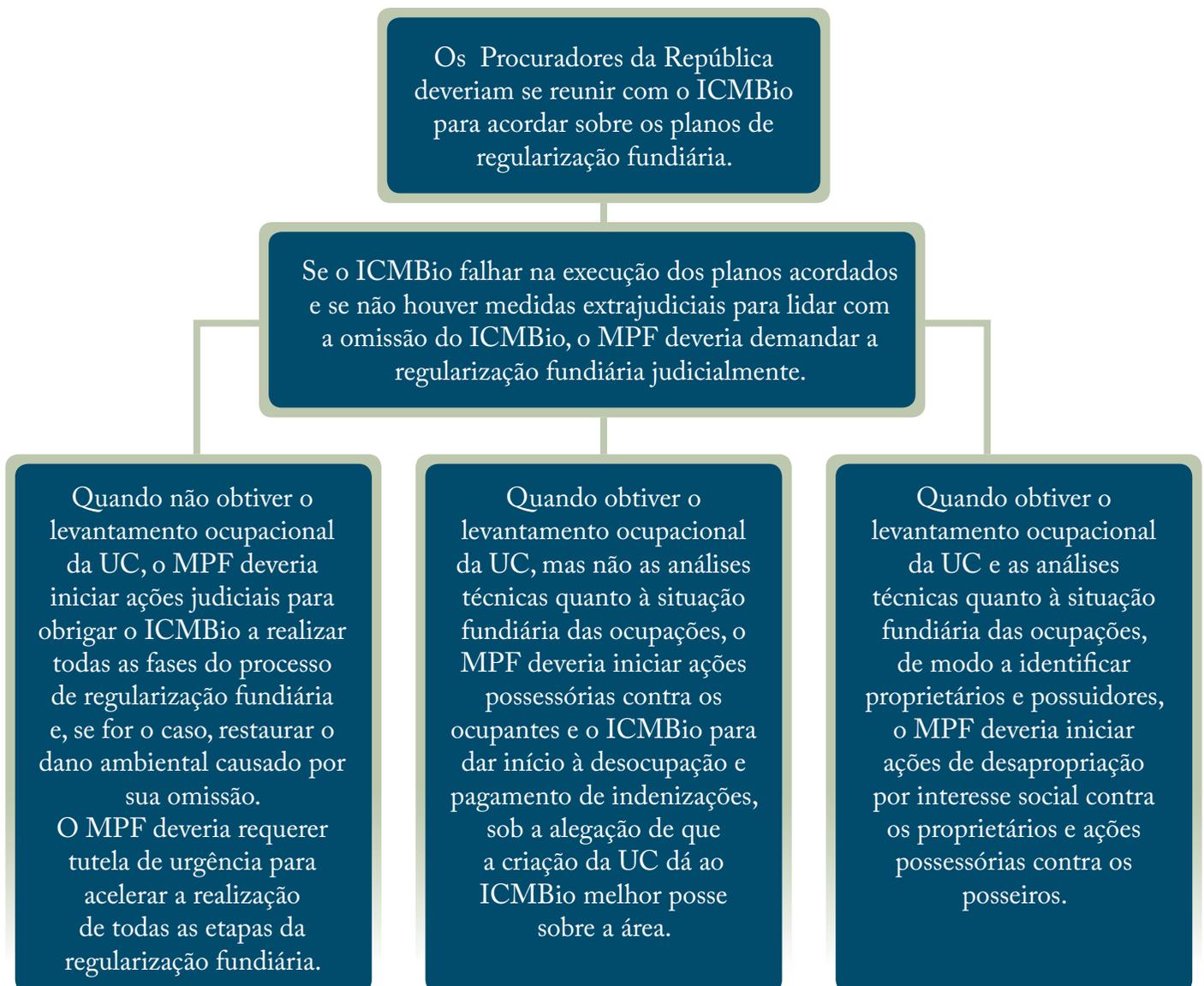
Os Procuradores da República agora contam com uma clara orientação institucional para coibir o uso irregular das terras das UCs e impulsionar seu processo de regularização fundiária.



APÊNDICE 2

Sugestões do Ministério Público Federal para avançar na regularização fundiária de ocupações não tradicionais dentro de Unidades de Conservação (UC)

Os Procuradores da República são orientados a se engajar na regularização fundiária de UCs, procurando o órgão ambiental para estabelecer acordos e, na ausência destes, iniciando ações judiciais contra o órgão ambiental e ocupantes irregulares.





Trav. Dom Romualdo de Seixas nº 1698,
Edifício Zion Business, 11º andar
Bairro Umarizal - CEP: 66.055-200
Belém - Pará - Brasil
www.imazon.org.br

ISBN 978-85-86212-72-7



9 788586 212727