

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE BIOCÊNCIAS

Thais Stefanski Chaves

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO RIO
GRANDE DO SUL

Porto Alegre

2014

Thais Stefanski Chaves

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO RIO
GRANDE DO SUL

Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia
apresentada como requisito à obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Biológicas na Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Orientação: Andreas Kindel

Co-Orientação: Alexandre Krob

Porto Alegre,

2014

Thais Stefanski Chaves

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO RIO
GRANDE DO SUL

Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia
apresentada como requisito à obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Biológicas na Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

BANCA EXAMINADORA:

Andreas Kindel (Orientador)
Doutor em Botânica – UFRGS

Jan Karel Felix Mahler Junior
Doutor em Ecologia - UFRGS

Maria Isabel Stumpf Chiappetti
Geógrafa – FEPAM

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, professor Andreas, que primeiramente me inspirou à curiosidade e me ensinou os três fatores necessários a um conservacionista, conhecimento, paixão e ação. E pelo grande incentivo e colaboração que enriqueceram este trabalho.

Ao Alexandre Krob, meu coorientador e supervisor, por todas as oportunidades de aprendizado com seus conhecimentos e no Instituto Curicaca e pela compreensão da minha ausência quando o trabalho passou a ficar mais intenso.

À Paola, ao Blasco, à Isabel e ao Alessandro da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, pela inestimável disponibilidade e colaboração, fundamentais para o levantamento dos dados.

Ao PET Biologia UFRGS, grupo (de valorosos amigos) no qual foi originada a ideia deste trabalho, que faz parte de um projeto maior e que pretendemos continuar desenvolvendo. Em especial ao Marco, que trabalhou nesta pesquisa comigo e participou das idas à SEMA, do levantamento e organização dos dados.

Ao amigo João, pela preocupação, incentivo e empenho em me ajudar em cada detalhe que fosse de seu alcance, me enchendo de energia nos momentos de aflição.

Enfim, não menos importante, ao meu pai, Luiz Carlos e minha mãe, Maria, pela paciência, torcida e apoio nos dias de trabalho em casa, cada carinho e lanchinho foi muito importante. Também à minha irmã Thayane que mesmo a um oceano de distância, continua se fazendo presente no companheirismo e na dedicação.

Muito obrigada!

RESUMO

Estudos já apontaram Unidades de Conservação como uma estratégia efetiva para a proteção da biodiversidade por meio da redução de várias ameaças, especialmente a mais crítica, a perda de habitat. Algumas das Unidades de Conservação de Proteção Integral são de posse e domínio públicos, ou seja, as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas e incluídas ao patrimônio do Estado, de acordo com o que dispõe a Lei do SNUC. O imperativo de desapropriação das Unidades de Proteção Integral acaba por gerar diversos conflitos em relação ao domínio de suas terras. Por isso a regularização fundiária nas Unidades de Conservação é a maior dificuldade e a primeira prioridade no seu manejo, sendo imprescindível, para tanto, um diagnóstico da situação atual das Unidades de Conservação, para posterior concepção de estratégias de regularização. O objetivo deste trabalho é contribuir para a discussão e elaboração de políticas públicas que buscam a integralização das terras de Unidades de Conservação ao patrimônio público. Para tanto, realizamos uma análise da situação atual do sistema de Unidades de Conservação no Rio Grande do Sul, avaliando a dimensão atual do sistema e sua evolução no tempo, a evolução da regularização fundiária no tempo e os mecanismos e fontes de recursos adotados em cada caso para a regularização. No total, o Rio Grande do Sul conta hoje com 300.669,79 hectares (ha) protegidos por Unidades de Conservação da esfera estadual correspondentes a 1,1% do seu território. Dessas áreas protegidas, 71,3% (214.431,39 ha) constituem as Unidades de Conservação de Uso Sustentável e apenas 28,7% (86.238,4 ha) as de Proteção Integral. Apenas 40,8% do território das Unidades de Proteção Integral estão regularizados, sendo notável o decréscimo da proporção da área protegida com situação fundiária regularizada ao longo do tempo. Atualmente seis das 19 Unidades de Proteção Integral não possuem regularização alguma, sete Unidades têm menos de 60% de sua área regularizada e outras seis Unidades, estão totalmente integradas ao Estado. Do total de 35.172,78 ha regularizados, 68,8% ocorreram por meio de Ações Discriminatórias, 26,3% por Desapropriações, ficando as regularizações realizadas por meio de Compra Direta em apenas 4,9%. Atualmente a aquisição das propriedades é realizada majoritariamente com utilização de recursos da Compensação Ambiental. Apenas com a cooperação do governo, órgãos gestores e sociedade e com a organização estratégica das políticas públicas de meio ambiente será possível que as Unidades de Conservação sejam efetivas na proteção da rica diversidade biológica, cultural e de serviços ecossistêmicos estaduais e nacionais. É imprescindível que a elaboração dessas políticas públicas seja breve, pois pode gerar um salto na gestão das unidades de modo a melhorar a situação de desamparo das UCs que já estão implantadas, tirar do papel UCs que ainda não existem efetivamente e amparar a população local que tem atividades e costumes afetados pela desapropriação de suas terras.

Palavras-chave: Unidades de Conservação. Regularização fundiária. Efetividade. Compensação Ambiental.

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

Figura 1: Mapa das diferentes categorias de Unidades de Conservação estaduais do Rio Grande do Sul.....	12
Figura 2: Fluxograma do processo de regularização fundiária.....	14
Figura 3: Área total acumulada de Unidades de Uso Sustentável e Proteção Integral, criadas ao longo dos governos do Rio Grande do Sul (representados pelo último ano de governo)....	18
Figura 4: superfície protegida de Unidades de Conservação de Proteção Integral estaduais criadas ao longo dos governos do Rio Grande do Sul (representados pelo último ano de governo).....	19
Figura 5: proporção acumulada da área de Unidades de Proteção Integral criadas e proporção acumulada da área regularizada ao longo dos governos do Rio Grande do Sul (representados pelo último ano de governo).....	20
Figura 6: Número de Unidades de Conservação em cada classe de proporção da área regularizada	21
Figura 7: proporção do total de áreas regularizadas (35172,78 ha) por meio de: a – Ações Discriminatórias, b – Desapropriações e c – Compra Direta, ao longo dos governos do Rio Grande do Sul (representados pelo último ano de governo).	22

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	MÉTODOS	11
2.1	SISTEMAS DE UNIDADES CONSERVAÇÃO E UCS SELECIONADAS	11
2.2	COLETA E ANÁLISE DE DADOS	12
3	RESULTADOS.....	18
4	DISCUSSÃO	23
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	25
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	26
7	ANEXOS	29
7.1	ANEXO 1.....	29

1 INTRODUÇÃO

As unidades de conservação (UC) são espaços territoriais, incluindo seus recursos ambientais, com características naturais relevantes, que têm a função de assegurar a representatividade de amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, preservando o patrimônio biológico existente. [...] Estas áreas estão sujeitas a normas e regras especiais. São legalmente criadas pelos governos federal, estaduais e municipais, após a realização de estudos técnicos dos espaços propostos e, quando necessário, consulta à população.

(Ministério Do Meio Ambiente, 2014)

A importância das áreas protegidas para a conservação da biodiversidade vem sendo amplamente debatida em nível mundial, com o objetivo de estimular todas as nações a buscarem cada vez mais alternativas para a ampliação e efetividade dessas áreas. Estudos já apontaram Unidades de Conservação como uma estratégia efetiva para a proteção da biodiversidade por meio da redução de várias ameaças, especialmente a mais crítica, a perda de habitat (BROOKS *et al.*, 2011).

A Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), um dos mais importantes instrumentos para a proteção dos ambientes naturais, o qual visa à conservação da diversidade biológica, o uso sustentável de seus componentes e a divisão justa e igualitária dos benefícios proporcionados pelo uso de recursos genéticos e biodiversidade, marcou um novo e significativo impulso no compromisso internacional com a conservação em mais de 160 países, incluindo o Brasil durante a ECO-92, Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2014). A sétima Convenção das Partes da CDB (COP 7) estimulou a adoção de novas abordagens para a redução da perda de biodiversidade por meio da consolidação de um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, que integre paisagens terrestres e marinhas mais amplas, o que levou ao estabelecimento do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2014). Em 2010 foram propostas pela Conferência das Partes (COP 10) da CDB, as Metas de Aichi, que entre outras recomendações, objetivou o conhecimento da população sobre o valor da biodiversidade, assim como os passos para sua

conservação; propôs o planejamento para destinação de recursos para conservação e indicou a proteção de pelo menos 17% da superfície terrestre e 10% de áreas costeiras e marinhas por meio de áreas protegidas (WEIGAND *et al.*, 2011). Essas metas levaram a um novo planejamento que foi adicionado ao planejamento estratégico brasileiro.

Atualmente, cerca de 14% da superfície da terra e 6% das águas oceânicas estão protegidas por mais de 130 mil Unidades de Conservação no mundo (ERVIN *et al.*, 2010). As áreas protegidas do Brasil totalizam 887 Unidades federais, abrangendo 754.854 quilômetros quadrados, 761 estaduais, abrangendo 760.652 quilômetros quadrados, 180 municipais, com 8.574 quilômetros quadrados (CNUC/MMA, 2014), 681 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) e 688 Terras Indígenas (PEREIRA *et al.*, 2013).

A rede de áreas protegidas nacionais está estruturada em um sistema de Unidades de Conservação organizado em três esferas: federal, constituído pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e administrada pelo ICMBio; estadual e municipal constituídos pelo Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) e administrado pelas Secretarias Estaduais de Meio Ambiente. Em 2000 o SNUC foi instituído pela Lei 9.985 e unificou os sistemas, abrangendo e regulamentando todas as esferas de gestão e dividindo as Unidades de Conservação em dois grupos e 12 categorias, de acordo com seus tipos de manejo e objetivos de uso. O Grupo de Uso Sustentável tem o objetivo básico de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais, admitindo certo grau de presença humana (uso direto) e é composto por sete categorias: Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Floresta Nacional (FLONA), Reserva Extrativista (RESEX), Reserva de Fauna (REFAU), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). O Grupo de Proteção Integral tem como objetivo básico preservar a natureza e admite o mínimo de interferência humana possível, ou seja, somente é permitido um uso indireto dos recursos naturais; é composto por cinco categorias: Estação Ecológica (ESEC), Reserva Biológica (REBIO), Parques Nacionais (PARNA), Estaduais e Municipais, Monumento Natural (MN) e Refúgio de Vida Silvestre (REVIS).

Com exceção dos Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre, os quais podem ser constituídos por áreas particulares, as Unidades de Proteção Integral são de posse e domínio públicos, ou seja, as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas e incluídas ao patrimônio do Estado, de acordo com o que dispõe a Lei do SNUC. O imperativo de desapropriação das Unidades de Proteção Integral acaba por gerar

diversos conflitos em relação ao domínio de suas terras. A criação de Unidades de Conservação ocorre muitas vezes em locais nos quais havia previamente propriedades particulares (áreas mais requisitadas justamente por terem mais diversidade proporcionando mais recursos para seus habitantes).

Por isso a regularização fundiária nas Unidades de Conservação é a maior dificuldade e a primeira prioridade no manejo das Unidades, sendo imprescindível, para tanto, um diagnóstico da situação atual das Unidades de Conservação do Estado, para posterior concepção de estratégias de regularização. O objetivo deste trabalho é contribuir para a discussão e elaboração de políticas públicas que buscam a integralização das terras de Unidades de Conservação ao patrimônio público. Para tanto, realizamos uma análise da situação atual do sistema de Unidades de Conservação no Rio Grande do Sul, avaliando:

1. A dimensão atual do sistema e sua evolução no tempo, tanto em número de Unidades criadas, como em área protegida;
2. A proporção de áreas regularizadas em cada Unidade de Conservação de Proteção Integral estadual, bem como a proporção de áreas regularizadas em relação ao total de áreas criadas e a evolução da regularização fundiária no tempo;
3. O mecanismo e a fonte de recursos adotados em cada caso para a regularização.

2 MÉTODOS

2.1 Sistemas de Unidades Conservação e UCs selecionadas

O Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), instituído pelo Decreto nº 34.256/1992 e regulamentado pelo Decreto nº 38.814/1998, constitui o conjunto de áreas protegidas da esfera estadual e municipal do Rio Grande do Sul. Atualmente esse conjunto é composto por 22 unidades estaduais (20 do grupo de Proteção Integral e três do grupo de Uso Sustentável) (Figura 1), um Horto Florestal e 22 unidades municipais (SEMA, 2011). A criação e regulamentação do SEUC são anteriores à Lei do SNUC, contudo o sistema estadual é composto pelos mesmos grupos de proteção e categorias do sistema nacional, contando com um grupo a mais de proteção – as Unidades de Manejo Provisório (atualmente sem nenhuma unidade).

Já o Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Rio Grande do Sul, instituído pela Lei do SNUC, conta com 11 Unidades federais (seis do grupo de Proteção Integral e cinco do grupo de Uso Sustentável) (BACKES, 2012).



Figura 1: Mapa das Unidades de Conservação estaduais do Rio Grande do Sul. Unidades em amarelo: Proteção Integral. Unidades em verde: Uso Sustentável. **Fonte:** http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu=404

As Unidades selecionadas para este estudo foram as do grupo de Proteção Integral, uma vez que suas terras devem ser de posse e domínio público, o que exige a regularização fundiária das áreas a serem incorporadas ao patrimônio do Estado. Apenas as unidades estaduais foram selecionadas devido à maior acessibilidade aos documentos necessários à avaliação pretendida.

2.2 Coleta e análise de dados

O órgão responsável pela criação, planejamento, implantação e administração das Unidades de Conservação estaduais no Rio Grande do Sul é a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA-RS), por meio da Divisão de Unidades de Conservação (DUC), um dos setores do Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (DEFAP).

Para a compilação da situação fundiária das unidades nós fizemos visitas à DUC onde analisamos duas tabelas síntese nas quais obtivemos, para cada UC, as dimensões (em hectares), a data de criação e a conjuntura atual de regularização, ou seja, o total de áreas já

regularizadas e a proporção regularizada em relação à área total das unidades. Essas informações foram atualizadas com a identificação das UCs que possuíam levantamento fundiário, documento que apresenta as propriedades particulares dentro da unidade bem como sua localização, delimitação, forma de ocupação e identificação do proprietário de cada uma. Além disso, também utilizamos informações dos Planos Operativos Anuais (POAs) de 2011 e dos processos administrativos de cada Unidade para atualização dos dados.

Segundo os técnicos da DUC o processo de regularização fundiária ocorre em dois atos: realização do levantamento fundiário e execução dos processos administrativos (Figura 2). A partir dos dados levantados pela empresa contratada para a elaboração do levantamento fundiário, são abertos os processos administrativos (em conformidade com Instrução Normativa semelhante IN nº 2 do ICMBIO) que efetivam a posse dos imóveis rurais por meio do mecanismo jurídico mais adequado para cada condição. Os mecanismos disponíveis são as ações discriminatórias administrativas ou judiciais (apreendem as terras devolutas estatais, reconhecem nulidades registrais, grilagem, e sobreposição de terras), as desapropriações (administrativa, judicial ou indireta) e a compra direta para indenização de residentes e populações tradicionais. Depois da aquisição, a posse pelo Estado deve ser registrada em cartório, por meio de um representante legal designado pelo Departamento de Administração do Patrimônio do Estado (DEAPE), e então incorporada ao patrimônio do Estado. Neste estudo consideramos regularizadas as áreas que possuem o registro em cartório em nome do Estado.

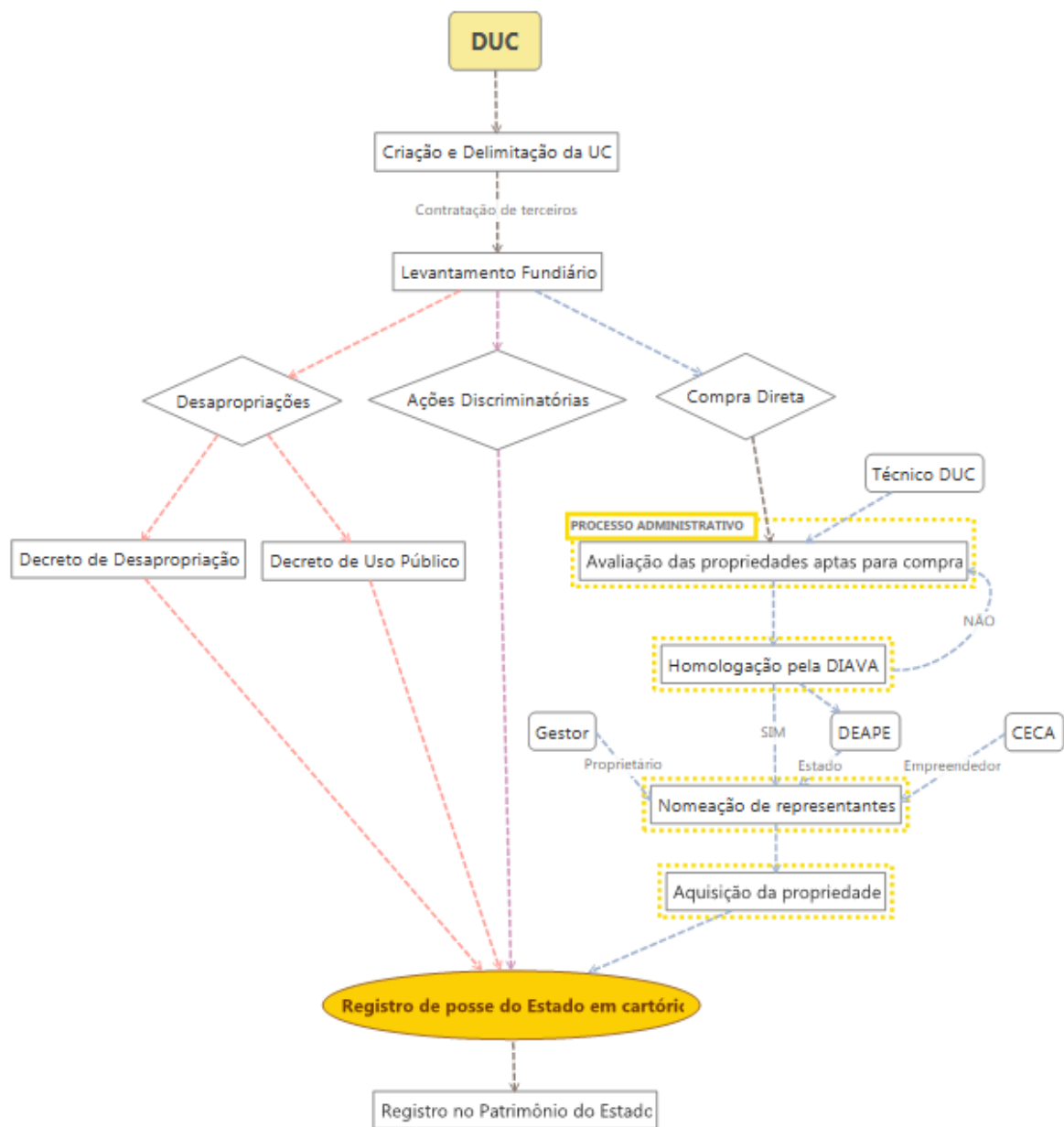


Figura 2: Fluxograma do processo de regularização fundiária. DUC: Divisão de Unidades de Conservação. DIAVA: Divisão de Avaliação. DEAPE: Departamento de Administração do Patrimônio do Estado. CECA: Câmara Estadual de Compensação Ambiental. **Fonte:** baseado em F. Blasco e P. Stumpf, comunicação pessoal.

Para ilustrar a dinâmica, tanto da criação de UCs, quanto da sua regularização fundiária e dos mecanismos utilizados, adotamos como escala de tempo os intervalos dos distintos governos estaduais. Esta opção justifica-se pelo fato do planejamento e implantação de uma política ou das ações de regularização fundiária serem atribuições do executivo e por isso sujeitas às prioridades e ao calendário de duração de cada governo.

Além da situação fundiária e dos mecanismos utilizados para incorporação das terras ao patrimônio do Estado, avaliamos as fontes de recurso utilizadas para aquisição de terras através do mecanismo da compra direta, a partir de entrevistas com os técnicos da SEMA-RS, da análise dos processos administrativos que documentam as regularizações mais recentes e de pesquisa bibliográfica. As fontes de recursos disponíveis para este fim estão descritas no Quadro 1.

Quadro 1: Fontes de recurso para a compra direta de terras privadas que estão dentro dos limites de áreas protegidas que devem ser de domínio público (Unidades de Proteção Integral). **Fonte:** entrevista com técnicos da SEMA-RS, processos administrativos e Decreto Estadual n. 38.355/98).

Fontes de recurso para a Regularização Fundiária:	Definição:
Compensação Ambiental	<p>Estabelecida pelo art. 36 da Lei Federal nº 9.985/00 e regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.340/02 nos art. 31 e seguintes, a compensação ambiental é mecanismo financeiro de compensação pelos efeitos de impactos ambientais não mitigáveis. É imposta pelo ordenamento jurídico aos empreendedores, sob duas modalidades distintas: no licenciamento ou quando do dano efetivo. O art. 33 do referido Decreto define como prioritária a aplicação dos recursos de compensação ambiental na regularização fundiária e na demarcação de terras nas Unidades de Conservação.</p>
	<p>O Código Florestal, Lei 12.651/12, prevê no art. 44, inciso III, a possibilidade de compensação de Reserva Legal por outra área equivalente em importância ecológica e</p>

<p>Compensação de Reserva Legal</p>	<p>extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia. O parágrafo 6º, do referido artigo, possibilita a doação ao órgão ambiental, de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária.</p>
<p>Compensação em Área da Lei da Mata Atlântica</p>	<p>O art. 17 da Lei Federal nº 11.428/06 (Lei da Mata Atlântica), estabelece que corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à compensação ambiental, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica. O art. 26 e seguintes do Decreto Federal nº 6.660/2008 regulamenta o art. 17 da referida Lei, estabelecendo os requisitos para a compensação ambiental.</p>
<p>Fundo de Desenvolvimento Florestal (FUNDEFLOR)</p>	<p>O parágrafo único do art. 49 da Lei 9.519/92 (Código Florestal do Estado) cria o FUNDEFLOR e estabelece que os recursos auferidos em decorrência de aplicação de penalidades por infrações ao Código Florestal do Estado serão destinados a programas estaduais de florestamento, reflorestamento e fiscalização</p>

	<p>florestal e educação ambiental, executados pelo órgão florestal estadual. O inciso III, do art. 4º, do Decreto 39.840/1999 que regulamenta o FUNDEFLOR considera prioritária a aplicação dos recursos financeiros em Unidades de Conservação. A utilização dos recursos do FUNDEFLOR para regularização fundiária passa pela análise da Junta de Administração.</p>
<p>Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA)</p>	<p>O art. 21 da Lei 10.330/94 cria o FEMA. O art. 5º do Decreto 38.543/98, que aprova o regulamento do FEMA, define como prioritária a aplicação dos recursos financeiros em Unidades de Conservação. A utilização dos recursos do FEMA para regularização fundiária passa pela análise da Junta de Administração e pela aprovação do CONSEMA.</p>
<p>Compensação de Reposição Florestal Obrigatória</p>	<p>A reposição florestal obrigatória é o plantio obrigatório de árvores, como medida legal para mitigação, compensação ou reparação de corte de árvores nativas ou recuperação de áreas degradadas, estando consubstanciada no Art. 19 do Código Florestal Federal (Lei nº 4.771/65) e nos artigos 8 e 15 e 51 do Código Florestal Estadual (Lei Estadual nº 9.519/92). Pode ser viabilizada pela doação de áreas para regularização de Unidades de Conservação.</p>

3 RESULTADOS

No total, o Rio Grande do Sul conta hoje com 300.669,79 ha protegidos por Unidades de Conservação da esfera estadual, instituídos ao longo de 67 anos (Anexo 1 e Figura 3). Esse total corresponde a 1,1% do território gaúcho protegido em UCs estaduais. Dessas áreas protegidas, 71,3% (214.431,39 ha) constituem as Unidades de Conservação de Uso Sustentável e apenas 28,7% (86.238,4 ha) as de Proteção Integral (Figura 1).

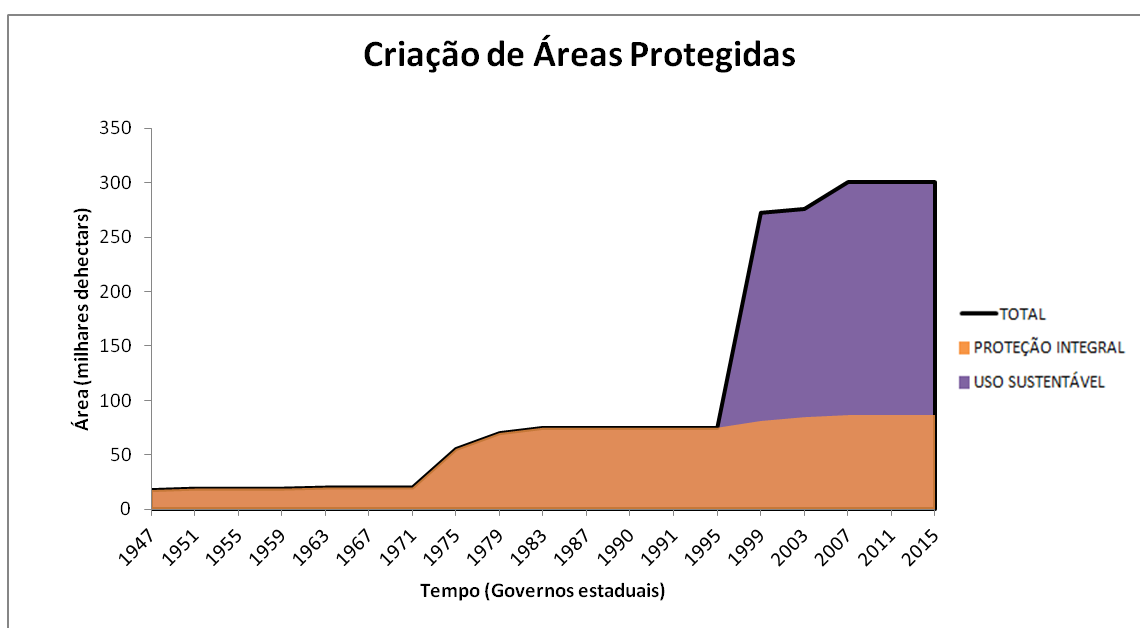


Figura 3: Área total acumulada de Unidades de Uso Sustentável e Proteção Integral, criadas ao longo dos governos do Rio Grande do Sul (representados pelo último ano de governo).

A criação de áreas protegidas no Estado teve início na década de 40, quando foram criadas duas Unidades de Proteção Integral cobrindo 18.816,8 ha (Figura 4), a primeira delas, o Parque Estadual do Turvo. Depois de uma lacuna de quase duas décadas foi criado o Parque Florestal Estadual de Rondinha (atualmente nomeado Parque Estadual do Papagaio-Charão) em 1962, acrescentando apenas 1.000 ha (Figura 4) de proteção ao RS.

Em um segundo momento, o cenário de criação de Unidades de Conservação teve um grande impulso, sendo criados sete Parques Estaduais e três Reservas Biológicas (45,5% do total das Unidades de Proteção Integral criadas) totalizando 50.030,6 ha somente na década de 70 (Figura 4).

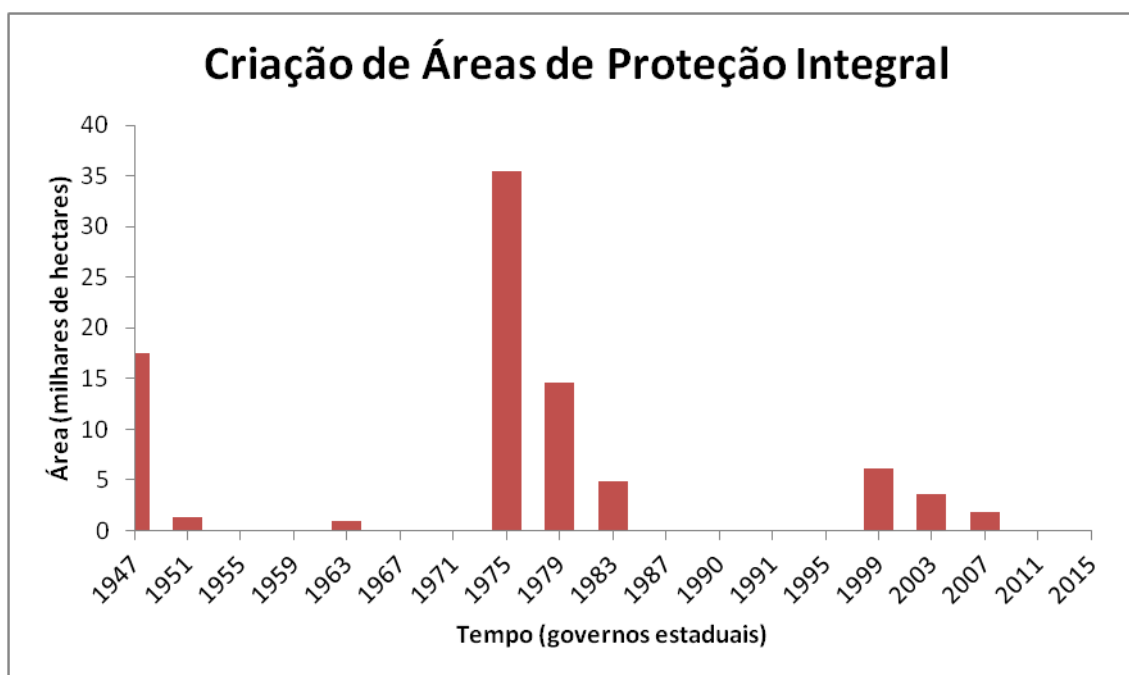


Figura 4: Superfície protegida de Unidades de Conservação de Proteção Integral estaduais criadas ao longo dos governos do Rio Grande do Sul (representados pelo último ano de governo).

Até a criação da Reserva Biológica da Serra Geral em 1982 todas as Unidades instituídas no Estado equivaliam ao grupo de Proteção Integral. A partir de então, deu-se o terceiro momento da ampliação do sistema de áreas protegidas, ocasião em que se iniciou uma mudança no perfil de Unidades criadas, havendo o estabelecimento prioritariamente das Unidades de Uso Sustentável, tanto em número como em extensão (Figura 3). No entanto, há uma expressiva diferença na proporção do território protegido por esse grupo: apenas duas das APAs criadas são responsáveis por mais de 63% da extensão das UCs, cobrindo 191.605 ha (Figura 3).

Apenas 40,8% do território das Unidades de Proteção Integral estão regularizados, ou seja, são de posse do Estado, sendo notável o decréscimo da proporção da área protegida com situação fundiária regularizada ao longo do tempo (Figura 5). Esse declínio decorre do fato das primeiras Unidades terem sido criadas em terras que já pertenciam ao Estado, como terras devolutas, não necessitando do processo de aquisição, mas sim apenas da incorporação ao patrimônio do Estado (Figura 5 e Figura 7a). A criação de UCs a partir da década de 70 passou a ocorrer em terras de posse de comunidades locais, o que exigiu outros mecanismos de regularização que vem sendo adotados até hoje com extrema lentidão (Figura 5 e Figuras 7b e 7c).

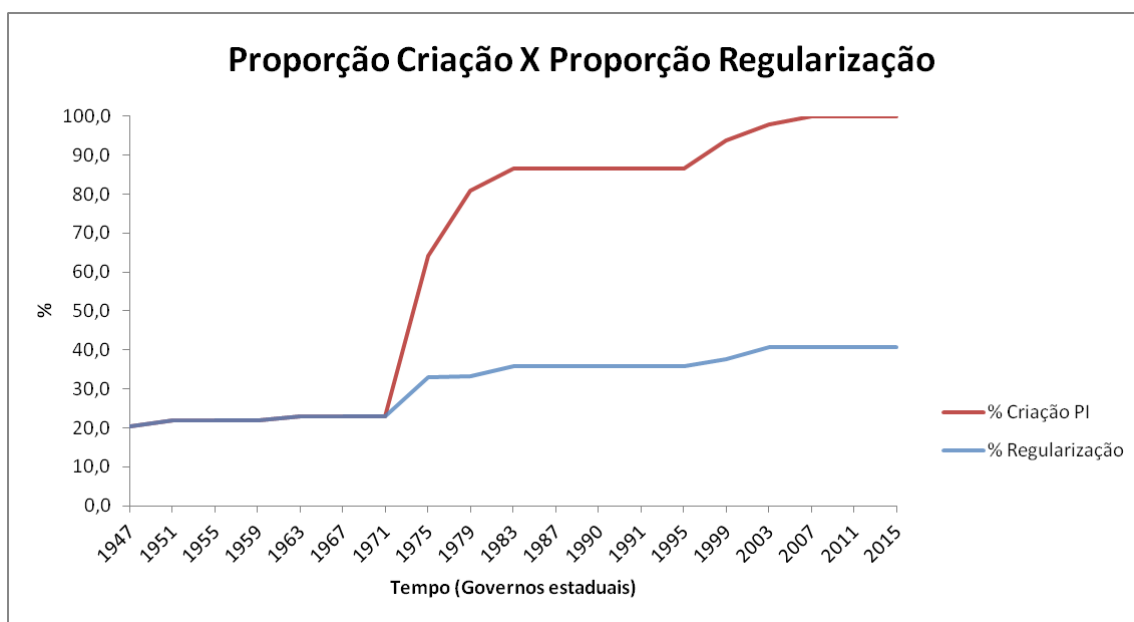


Figura 5: Proporção acumulada da área de Unidades de Proteção Integral (PI) criadas e proporção acumulada da área regularizada ao longo dos governos do Rio Grande do Sul (representados pelo último ano de governo). Em azul escuro: Unidades criadas em áreas públicas (sem necessidade de indenização).

No que diz respeito à regularização das 19 unidades individualmente (Figura 6), notamos que atualmente seis delas não possuem regularização alguma, entre as quais, quatro não possuem sequer levantamento fundiário. Sete Unidades têm menos de 60% de sua área regularizada (13, se contadas as com 0% de regularização), mas contam com algum nível de ações efetivas para esse processo, como levantamento fundiário e processos administrativos abertos. Outras seis Unidades, que foram criadas em áreas públicas, estão totalmente integradas ao Estado.

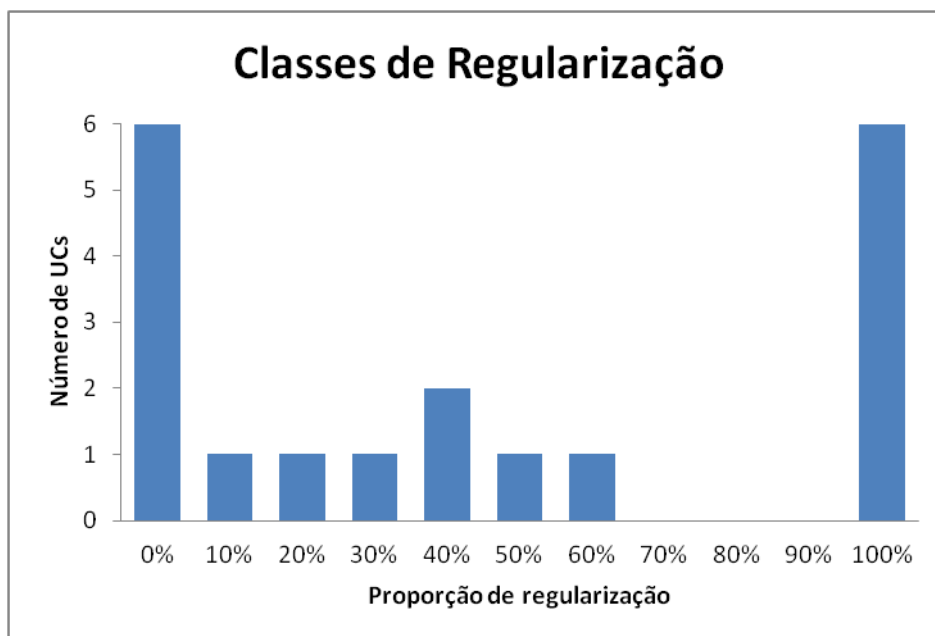


Figura 6: Número de Unidades de Conservação em cada classe de proporção da área regularizada

Dentre os mecanismos de regularização, o predominante foi o de ações discriminatórias. Do total de 35.172,78 ha regularizados, 68,8% (Figura 7a) ocorreram por meio desse mecanismo, sendo ele responsável por apreender as terras devolutas estatais e reconhecer terras pertencentes ao INCRA¹, IGRA² e CEEE³. As ações discriminatórias têm maior atuação devido à criação inicial das Unidades em terras públicas. As desapropriações, incluindo decretos de uso público, representam 26,3% (Figura 7b) das regularizações, ficando as regularizações realizadas por meio de compra direta em apenas 4,9% (Figura 7c). Atualmente a aquisição das propriedades é realizada majoritariamente por meio da compra direta, com utilização de recursos da Compensação Ambiental e em poucos casos por Reposição Florestal Obrigatória e Compensação em Área da Lei da Mata Atlântica.

¹ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

² Instituto Gaúcho de Reforma Agrária

³ Companhia Estadual de Energia Elétrica

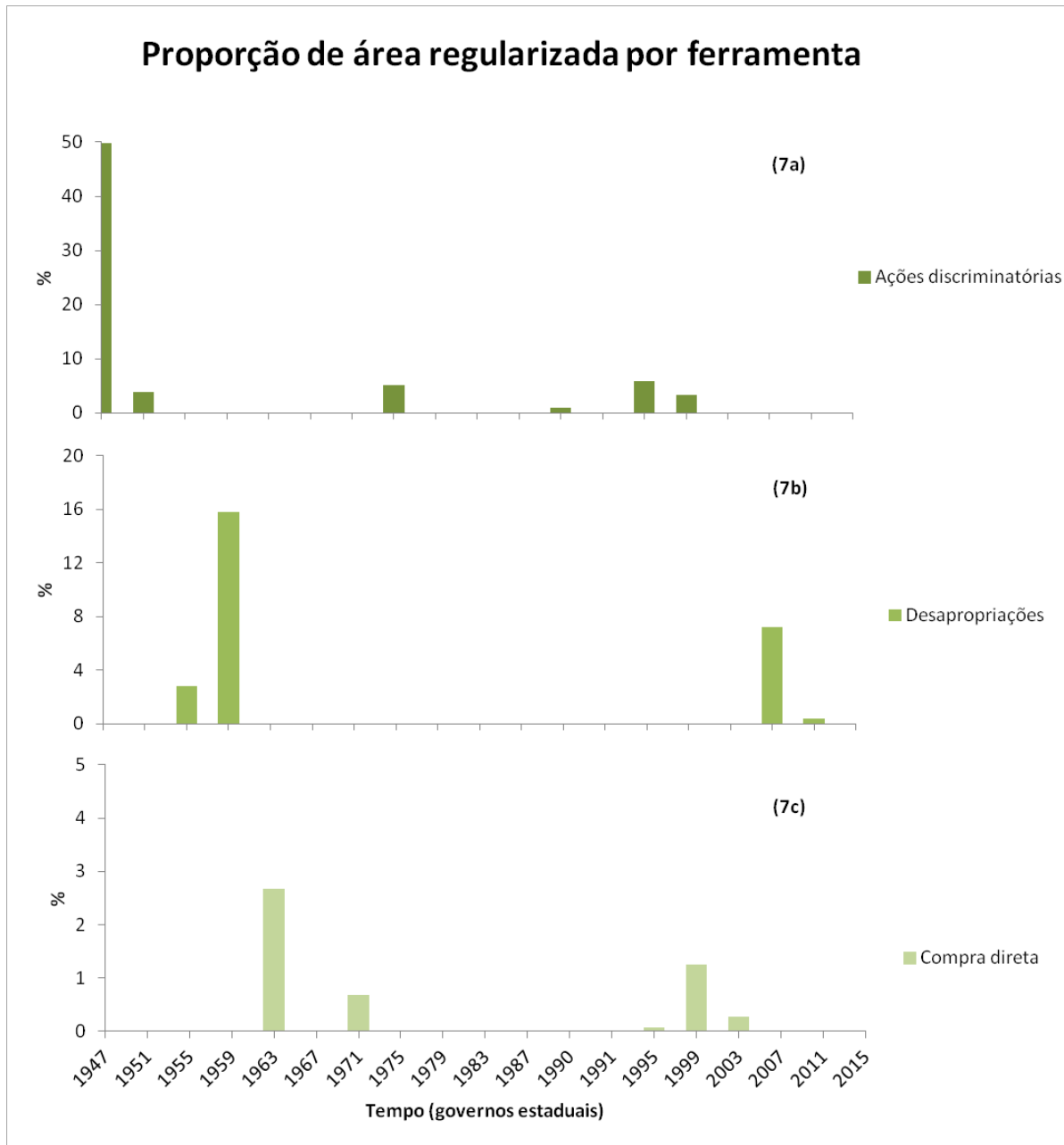


Figura 7: Proporção do total de áreas regularizadas (35172,78 ha) por meio de: a – Ações Discriminatórias, b – Desapropriações e c – Compra Direta, ao longo dos governos do Rio Grande do Sul (representados pelo último ano de governo).

4 DISCUSSÃO

Ao analisar a situação histórica e atual do sistema de áreas protegidas do Rio Grande do Sul, evidencia-se uma grande negligência à proteção da biodiversidade no Estado quando comparado à figura nacional, que apresenta mais de 15% da sua área protegida (MCDONALD & BOUCHER, 2011) e às Metas de Aichi, que propõe 17% da superfície terrestre protegida (CBD). O percentual de 1,1% do território estadual representado por Unidades de Conservação estaduais de Proteção Integral ainda está distante do idealizado.

O Sistema Estadual de Unidades de Conservação se torna ainda mais importante quando ressaltados os dois biomas pelo qual o Estado é compreendido, a Mata Atlântica e o Pampa, ambos com grande biodiversidade, mas também altamente degradados (IBGE, 2012), sendo que esse último ocorre somente no RS (MMA, 2014). A perspectiva mundial é de que países com grande significância biológica deverão ter relativamente mais áreas protegidas e mais Unidades de Proteção Integral (MCDONALD & BOUCHER, 2011). Dessa forma, o RS igualmente deve perseguir a expansão do seu sistema, bem como buscar a efetividade das UCs já implantadas e a conectividade dessas áreas.

Por outro lado, McDonald & Boucher (2011) também referem que em áreas de produção agrícola ou com outros valores econômicos significativos, a proteção tem ficado limitada, sendo as Unidades de Uso Sustentável mais comuns por permitirem o uso de pelo menos parte do valor produtivo da terra. Tendo o Rio Grande do Sul diversas áreas de produção agrícola, pode ser este o caso do Estado, de modo que essas unidades menos restritas tem possibilitado a promoção do desenvolvimento local sustentável. Embora não seja o objetivo primário das UCs de Uso Sustentável, ainda é possível interpretar sua recente priorização como uma medida para expandir o SEUC sem a obrigatoriedade da aquisição de terras. Contudo, as UCs de Uso Sustentável ainda precisam demonstrar sua efetividade para a conservação da biodiversidade.

Em relação à regularização fundiária, apenas 40% da área das UCs de Proteção Integral foi regularizada em mais de seis décadas de história das áreas protegidas do RS, uma proporção muito pequena para a efetividade objetivada pelo Sistema Estadual de Unidades de Conservação. O arrastado ritmo das regularizações observadas por este estudo, sobretudo nas Unidades mais recentes, e a demora dos governos em compensar as comunidades atingidas com a regularização de suas propriedades acaba culminando na resistência das populações

locais em deixar as áreas demarcadas, o que dificulta e por vezes impede a gestão e criação dessas áreas protegidas.

Essa lentidão na evolução da regularização fundiária pode ser parcialmente explicada pela mudança no padrão de emprego dos mecanismos de regularização (Figura 7) e pela atual utilização de apenas uma (Compensação Ambiental) das múltiplas fontes de recursos disponíveis para a aquisição de terras, demonstradas no Quadro 1. Também a falta de recursos humanos do DEAPE (um único técnico realizando todas as atividades sujeitas a avaliações pelo Estado) e a consequente necessidade do também único técnico da SEMA responsável pela regularização a se ausentar de outras atividades não menos importantes, para a realização dessa avaliação é uma incoerência e importante fator nesse atraso.

A baixa amplitude do sistema estadual de áreas protegidas, a recente priorização por Unidades de Uso Sustentável, a demora na regularização das Unidades de Proteção Integral, o não aproveitamento de mecanismos e recursos disponíveis, a desorganização da estrutural dos órgãos administrativos e gestores demonstram a clara falta de priorização e planejamento do governo para a conservação e para as políticas públicas de meio ambiente do Estado. A ampliação do sistema, assim como a regularização de todas as áreas protegidas já criadas dependerão do apoio popular e somente serão alcançados com um empenho para que esse planejamento das políticas públicas estaduais seja efetivo, em particular na celeridade na compensação dos proprietários anteriores, que devem ser executadas no âmbito de cada UC e do Sistema Estadual de Unidades de Conservação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o avanço na efetividade do sistema estadual de áreas protegidas, outras informações devem ser compiladas de modo a compor um plano estratégico para a regularização fundiária. Essas informações passam pelo diagnóstico dos entraves aos passos da regularização como documentação dos proprietários e conflitos por terras.

A identificação da magnitude das diferentes fontes de recurso disponíveis para a regularização, bem como os outros possíveis usos dados a elas também são importantes observações a serem apontadas por futuros estudos para auxiliar na elaboração de um plano de ação para a regularização fundiária e efetividade do sistema de áreas protegidas.

Apenas com a cooperação do governo, órgãos gestores e sociedade e com a organização estratégica das políticas públicas será possível que as Unidades de Conservação sejam efetivas na proteção da rica diversidade biológica, cultural e de serviços ecossistêmicos estaduais e nacionais. É imprescindível que a elaboração dessas políticas públicas seja breve, pois pode gerar um salto na gestão das unidades de modo a melhorar a situação de desamparo das UCs que já estão implantadas, tirar do papel UCs que ainda não existem efetivamente e amparar a população local que têm atividades e costumes afetados pela desapropriação de suas terras.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACKES; A. **Áreas protegidas no Estado do Rio Grande do Sul: o esforço para a conservação.** São Leopoldo: Instituto Anchieta de Pesquisas. 2012.

BIODIVERSIDADE RS. **Unidades de Conservação.** Disponível em: <http://www.biodiversidade.rs.gov.br/portal/index.php?acao=secoes_portal&id=30&submenu=18> Acesso em: 15 abr. 2014.

BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000.** Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Brasília, DF, 18 de julho, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm> Acesso em: 20 jan. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.** Regulamenta artigos da lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Brasília, DF, 22 de agosto, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm> Acesso em: 20 jan. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.848, de 14 de maio de 2009.** Altera e acrescenta dispositivos ao Decreto no 4.340, de 22 de agosto de 2002, para regulamentar a compensação ambiental. Brasília, DF, 14 de maio, 2009 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6848.htm. Acesso em: 20 jan. 2014.

BROOKS, T. M., WRIGHT, S. J., & SHEIL, D. **Evaluating the Success of Conservation Actions in Safeguarding Tropical Forest Biodiversity.** 23(6), 1448–1457. 2011

CADASTRO NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (CNUC). **Ministério Do Meio Ambiente.** Dados Consolidados em 11/02/2014. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/UCporCategoria0214.pdf>> Acesso em: 05 mai. 2014.

ERVIN, J., K. J. MULONGOY, K. LAWRENCE, E. GAME, D. SHEPPARD, P. BRIDGEWATER, G. BENNETT, S.B. GIDDP; BOS. **Making Protected Areas Relevant: A guide to integrating protected areas into wider landscapes, seascapes and sectoral**

plans and strategies. CBD Technical Series No. 44. Montreal, Canada: Convention on Biological Diversity, 94pp. 2010.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável.** Estudos e Pesquisas, Informação Geográfica número 9. IBGE/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasil. 2012

MCDONALD, R. I., & BOUCHER, T. M. **Global development and the future of the protected area strategy.** *Biological Conservation*, 144(1), 383–392. 2011.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Informe nacional sobre áreas protegidas no Brasil.** Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Departamento de Áreas Protegidas. – Brasília. 124p. (Serie Áreas Protegidas de Brasil, 5) 2007.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2014a. **Ministério do Meio Ambiente: Áreas protegidas, o que são?** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/o-que-sao>> Acesso em: 8 fev. 2014.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2014b. **Ministério do Meio Ambiente, Áreas Protegidas: Plano de áreas Protegidas.** Disponível em: <www.mma.gov.br/areas-protegidas/plano-de-areas-protegidas> Acesso em: 6 jun. 2014.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2014c. **Ministério do Meio Ambiente Biomass: Pampa.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomass/pampa>> Acesso em: 28 jun. 2014.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2014d **Ministério do Meio Ambiente: Convenção da diversidade biológica.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/convencao-da-diversidade-biologica>> Acesso em: 6 jun. 2014

PEREIRA RC *et al.* **Monitoramento In Situ Da Biodiversidade: Proposta Para Um Sistema Brasileiro De Monitoramento Da Biodiversidade.** -Brasília/DF: ICMBio, 61p. 2013

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 34.256 de 02 de abril de 1992.** Cria o Sistema Estadual de Unidades de Conservação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/sema/html/dec_34256.htm> Acesso em: 20 jan 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n. 38.355 de 01 de abril de 1998.** Estabelece as normas básicas para o manejo dos recursos florestais nativos do Estado do Rio Grande do Sul de acordo com a legislação vigente. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/ambiente/legislacao/id591.htm>> Acesso em: 20 jan 2014.

RYLANDS AB & BRANDON K. **Unidades De Conservação Brasileiras.** Megadiversidade. 2005. Volume 1. Nº 1. p27 - p35

SEMA/RS. SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2010. **SEMA: Licenciamento e Unidades de Conservação.** Disponível em: <http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu=404> Acesso em: 05 jun 2014.

SEMA/RS. SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2011. **SEMA: Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC.** Disponível em <http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_agrupador=12> Acesso em: 14 mai 2014.

WEIGAND RJ; SILVA DC & SILVA DO. **Metas de Aichi: Situação atual no Brasil.** UICN, WWF-BRASIL e IPÊ. Brasília, DF: UICN, WWF-Brasil e IPÊ. 2011.

7 ANEXOS

7.1 ANEXO 1

Tabela bruta de dados contendo nome da Unidade de Conservação, data em que foi criada, área total da Unidade em hectares, área total regularizada da Unidade em hectares e proporção da área da Unidade que está regularizada. UC: Unidade de Conservação; LF: Levantamento Fundiário.

	Unidade de Conservação	Data de criação	Área da UC (ha)	Total áreas regularizadas (ha)	% Regularizado da UC
UCs de Domínio Público (regularizadas)	Parque Estadual do Turvo	1947	17491,4	17491,4	100
	Parque Estadual de Espigão Alto	1949	1325,4	1325,4	100
	Parque Estadual do Papagaio-Charão	1962	1000	1000	100
	Parque Estadual de Itapuã	1973	5566,5	5566,5	100
	Reserva Biológica do Ibirapuitã	1976	351,42	351,42	100
	Refúgio de Vida Silvestre Banhado dos Pachecos	2002	2543,47	2543,47	100
UCs parcialmente regularizadas (com LF)	Parque Estadual do Espinilho	1975	1.617,14	940,58	58,2
	Reserva Biológica da Serra Geral	1982	4.845,76	2069	42,7
	Reserva Biológica Estadual Mata Paludosa	1998	271,87	96,50	35,5
	Reserva Biológica do Mato Grande	1975	5.161	1828,23	35,4
	Estação Ecológica Estadual Aratinga	1997	5.882	1593,77	27,1
	Parque Estadual de Itapeva	2002	1.000	127,51	12,8
	Parque Estadual do Tainhas	1975	6.654,7	239	3,6
UCs não regularizadas (sem LF)	Parque Estadual do Ibitirí	1975	408,34	0	0
	Reserva Biológica do São Donato	1975	4.392	0	0
	Parque Estadual do Camaquã	1975	7.992,5	0	0
	Parque Estadual do Podocarpus	1975	3.645	0	0
	Parque Estadual Delta do Jacuí	1976	14.242	0	0
	Parque Estadual Quarta Colônia	2005	1.847,9	0	0
UCs Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental Rota do Sol	1997	54670	não precisa	não precisa
	Área de Proteção Ambiental do Banhado Grande	1998	136935	não precisa	não precisa
	Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí	2005	22826,39	não precisa	não precisa

