

DOCUMENTOS TEMÁTICOS ELABORADOS COMO SUBSÍDIOS DA PROPOSTA – PNOT



Junho 2006

VERSAO PARA CONSULTA

Presidência da República

Presidente

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministério da Integração Nacional

Ministro

Pedro Brito do Nascimento

Secretaria-Executiva do Ministério

Secretário Executivo

Silvana Maria Parente Neiva Santos

Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional

Secretário

Maurício Teixeira Rodrigues

Secretaria de Programas Regionais

Secretário

Carlos Augusto Grabois Gadelha

Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste

Secretário

Athos Magno Costa e Silva

Secretaria Nacional de Defesa Civil

Secretário

Jorge do Carmo Pimentel

Secretaria de Infra-Estrutura Hídrica

Secretário

Hypérides Pereira de Macedo



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO INTERINSTITUCIONAL DO PNOT
Secretaria de Desenvolvimento Regional - SDR
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA

EQUIPE RESPONSÁVEL PELO DOCUMENTO INICIAL PNOT

Antonio Carlos Figueira Galvão
Henrique V. da C. Ferreira
Júlio Miragaya
Rosalvo Oliveira Júnior
Francisco Bezerra Siqueira
Wilson Torres Filho
Alessandra D' Aqui Velloso
Elaene Leila de Oliveira Rocha

COLABORADORES

Maria José Monteiro
Stênio Moraes Gonçalves

CONSULTORES

Hervé Théry
Juliana Dalboni Rocha
Marcelo Felipe Moreira Persegona
Sergio Ulisses Silva Jatobá
Lúcia Cony Faria Cidade
Bertha K. Becker
Neli Aparecida de Mello
Márcia Leuzinger / Lílian Rocha

COORDENAÇÃO

Brasilmar Nunes
Fernando Paiva Scardua

APRESENTAÇÃO

Com o ganho da expressão na sociedade brasileira e o reconhecimento da necessidade de se compatibilizar as formas de ocupação e uso do território com as suas potencialidades. E compreensão das dinâmicas territoriais que exige um exame das singularidades destes processos, cujos desdobramentos constroem o espaço social e moldam o território.

A Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional elaborou, em conjunto com a Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (ABIPT) e o Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB), o projeto “Elaboração de Subsídios Técnicos e Documento Base para a Definição da Política Nacional de Ordenamento do Território – PNOT”.

Tendo como antecedentes a atual Constituição Brasileira, promulgada em 1988, introduziu em seu artigo 21, inciso IX, a responsabilidade da União na elaboração de planos de ordenamento territorial. Existindo a falta de disponibilidade no Brasil, de uma ação desde os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal); com uma diversidade apenas de planos, programas e projetos sem articulação, que muitas vezes se convertem em ações isoladas, sem efeito multiplicador, e que a União, os Estados ou os Municípios adotam, causando conflitos nos outros níveis. Tendo necessidade de uma definição por parte da União de diretrizes que sirvam de referencial para a realização de processos que visem à ordenação dos instrumentos existentes de uma forma orgânica e harmônica entre os diferentes níveis. A definição de uma Política Nacional de Ordenamento do Território, em suas múltiplas dimensões no desafio como instrumento de crescimento econômico, justiça social e desenvolvimento sustentável.

O ministério da Integração Nacional juntamente com o IICA propuseram a elaboração destes trabalhos para conceber uma proposta estratégica para o território associada a um projeto de nação. Tendo como diretrizes básicas, proporcionar uma melhor distribuição da população no território; propiciar uma melhor distribuição das atividades econômicas no território; gerar uma maior racionalidade econômica no uso e ocupação do território, buscando exploração das potencialidades e maior produtividade; melhorar a qualidade ambiental; melhorar a qualidade de vida (maior acesso a terra, ao trabalho, aos serviços públicos, etc.).



ANEXOS

Tema 1:

- O padrão de uso e ocupação do território e as principais tendências de transformação

Tema 2:

- Avaliação dos impactos de Planos, Programas e Projetos no Uso e Ocupação do Território no Brasil.

Tema 3:

- Políticas de Ordenação do Território – A contribuição de experiências nacionais e internacionais

Tema 4:

- Logística e Ordenamento do Território.

Tema 5:

- Espaços geográficos sob poder da União – uma avaliação da experiência na perspectiva de uma PNOT.

Tema 6:

- Avaliação do Aparato Institucional e Jurídico-legal na perspectiva da PNOT.

ANEXOS

Tema 5:

– Espaços geográficos sob poder da União – uma avaliação da experiência na perspectiva de uma PNOT.



Ministério da Integração Nacional





Neli Aparecida de Mello

namello@usp.br

Leonor Ferreira Bertoni

leobert@terra.com.br

Bernardo Palhares Campolina Diniz

bcpdiniz@usp.br

Antonio Carlos Robert Moraes

tonicogeo@uol.com.br

ESPAÇOS GEOGRÁFICOS EM PODER DA UNIÃO	9
Avaliação de sua configuração e gestão na perspectiva de uma política nacional de ordenamento do território	9
INTRODUÇÃO	9
II. DEFINIÇÃO DOS BENS DA UNIÃO	10
III. EVOLUÇÃO DO MARCO CONCEITUAL SOBRE TERRAS PÚBLICAS	11
III.1 - Terras Devolutas nas Constituições Federais	11
III.2. – A noção de patrimônio público e estatal na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	17
III.2. – Os problemas dos ecossistemas brasileiros e do patrimônio nacional	19
IV. POSSIBILIDADES DE INTERVENÇÃO POR INSTRUMENTOS LEGAIS EM TERRA PÚBLICA DETERMINADA	24
V. TERRAS PÚBLICAS DA UNIÃO: LOCALIZAÇÃO E CONFIGURAÇÃO	26
V.1. - TERRAS DESTINADAS À CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	27
V.2 - TERRAS INDÍGENAS	31
V.3. - TERRAS DESTINADAS À REFORMA AGRÁRIA	34
V.4. - TERRAS DO EXÉRCITO, MARINHA E AERONÁUTICA	41
VI. INDICATIVOS PARA O ORDENAMENTO TERRITORIAL	42
VI. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE USO FUTURO DAS TERRAS PÚBLICAS	Erro! Indicador não definido.
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

Avaliação de sua configuração e gestão na perspectiva de uma política nacional de ordenamento do território

INTRODUÇÃO

A compreensão da situação fundiária brasileira é uma das peças-chave para a formulação de uma política de ordenamento do território. O Estado, ao propor e definir um ordenamento para o seu território deve deter o conhecimento da propriedade da terra, essencial para o desenvolvimento de um país. A existência de um grande capital em terras públicas diferencia o Brasil de países que já não o possuem e que podem atuar apenas por meio de mecanismos indutores ou restritivos. A propriedade pública pode ser usada para liderar o ordenamento e reconduzir o modelo de desenvolvimento do país.

Por outro lado, a gestão do patrimônio público e estatal brasileiro constitui um componente essencial da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), pois além dos bens diretamente territorializados, mesmo os de valores difusos e intangíveis possuem uma espacialidade própria¹. Portanto, garantir a qualidade e estimular o bom uso dos bens e serviços de importância coletiva para a nação, implica na adoção de diretrizes governamentais de regulação e administração dos espaços e lugares do território nacional.

É preciso, pois, voltar até a época da chegada dos Portugueses para ressaltar os instrumentos jurídicos criados especialmente para gerenciar a problemática da terra, da questão de domínio ou de propriedade, da gestão. Diversas instituições públicas têm atribuições e competências sobre a propriedade e o domínio da terra no Brasil.

A Coroa de Portugal tomou posse do território que viria a ser chamado Brasil em 22 de abril de 1500, embora a colonização e povoamento tenham se iniciado apenas a partir de 1531.

Em 1548, o controle fundiário passou aos Governadores-Gerais, sediados em Salvador-BA. Posteriormente, com a expansão do povoamento, a tarefa de distribuir as áreas e de fiscalizá-las passou para as autoridades locais.

Com o início do Império, a partir de 1822, o Estado começou a identificar as terras públicas disponíveis e colocá-las à venda; atuava na legitimação de posses, na regularização fundiária (administrativa e judicial), na reforma agrária e identificação os ocupantes de terras públicas ou de domínio duvidoso com conflitos abertos ou potenciais. A Resolução de 17 de julho de 1822, estimulava a ocupação com facilidades de regularizações e não impôs limites quanto ao tamanho das posses.

A Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850, disciplinou o regime jurídico aplicável às terras públicas. Conhecida como Lei de Terras, a mesma reconhecia a posse legítima somente mediante o poder de compra da terra. Esta decisão foi uma pressão dos escravocratas como forma preferida de transição para o trabalho livre, que também permitiu a conquista dos interesses

¹ A distinção entre recursos naturais e ambientais busca fornecer bases teóricas para equacionar essa diferença entre bens (produtos) e condições (serviços). Sobre o tema, ver: Antonio Carlos Robert Moraes - Valor, Natureza e Patrimônio Natural in *Ciência & Ambiente* 28, 2004 (reeditado em *Meio Ambiente & Ciências Humanas* 4a.ed. ampliada, São Paulo: Annablume, 2005).

dos grandes domínios territoriais e da posse familiar. Desta lei também se originou a constituição da primeira instituição pública, de regulação de terras públicas, denominada "Repartição Geral de Terras Públicas", criada pelo art. 21 da citada Lei e regulamentada pelo Decreto nº. 1 318, de 30 de janeiro de 1854.

A República institui um novo órgão para cuidar das terras públicas, por meio da Lei nº. 2.083, de 30 de julho de 1909, denominado Diretoria do Patrimônio Nacional. Posteriormente passou a se denominar Diretoria do Domínio da União, pelo Decreto nº. 22.250/32; e depois Serviço do Patrimônio da União, pelo D. L. nº. 6.871/44, por força do Decreto nº. 96.911, de 3/10/1988. Sua atual denominação de Secretaria do Patrimônio da União - SPU - vigora desde quando era integrante do Ministério da Fazenda. Atualmente a SPU integra a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por determinação de uma Medida Provisória transformada em Lei, em 1999, que dispõe sobre a estrutura da Presidência da República e seus Ministérios. As atribuições da SPU estão descritas no art. 29 do Decreto nº. 3.858, de 4 de julho de 2001, que aprovou a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entre os quais se destacam o controle do cadastramento, fiscalização e conservação, aforamento, regularização, cessão gratuita e permissão de uso, alienação, venda, permuta ou doação.

Outras instituições passaram também a ter acesso ao domínio e à propriedade de terras. São exemplos a FUNAI, INCRA, IBAMA, DNIT, Exército, Marinha e Aeronáutica. A Constituição federal de 1988 redefine claramente os bens da União. É a partir deste referencial que se procura avaliar como as configurações e a gestão das terras públicas podem contribuir para a política nacional de ordenamento do território.

II. DEFINIÇÃO DOS BENS DA UNIÃO

A Constituição Federal determinou em seu artigo 20 os bens da União:

- "i - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;
- ii - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;
- iii - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;
- iv - as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26,II;
- v - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
- vi - o mar territorial;
- vii - os terrenos de marinha e seus acréscidos;
- viii - os potenciais de energia hidráulica;
- ix - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
- x - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;
- xi - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios" (p.22).

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração;

§ 2º A faixa de até 150 quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

III. EVOLUÇÃO DO MARCO CONCEITUAL SOBRE TERRAS PÚBLICAS

III.1 - Terras Devolutas nas Constituições Federais

Terras públicas ou terras devolutas são conceitos que passaram por modificações desde a primeira Constituição Federal, de 1891, até os nossos dias.

Uma incursão histórica nesse tema, ainda que rápida, é essencial: antes da instituição das capitâncias, o primeiro instrumento das sesmarias no Brasil foi a carta patente dada a Martim Afonso de Souza, na vila do Crato, em 20 de novembro de 1530. Na realidade eram três cartas régias, a primeira o autorizava a tomar posse das terras que descobrisse e organizar o respectivo governo e administração civil e militar; a segunda lhe conferia os títulos de capitão-mor e governador das terras do Brasil; e a última, enfim, lhe permitia conceder sesmarias das terras que achasse e se pudesse aproveitar. (Cirne Lima, 1954)

Porém, o fato é que tanto o capitão-mor e governador Martim Afonso de Souza, como os donatários e o Governador-Geral tinham o poder político-administrativo de conceder sesmarias. Esse regime toma conotações diferentes no Brasil daquelas vigoradas em Portugal pelo fato de que aqui existia um território extenso para uma pequena população, e, portanto precisava ser ocupado de qualquer forma; e segundo, o sesmeiro na Colônia (que não se confunde com o sesmeiro em Portugal, que era a autoridade fiscalizadora) deveria pagar o tributo do dízimo devido à Ordem de Cristo; em Portugal, pagava-se uma renda ao proprietário, que não poderia recusá-la.

A partir de 1549, o regime das sesmarias sofreu uma série de alterações, através de leis especiais. Pela Carta Régia de 27.12.1695, o limite máximo de área a ser doada foi fixado em 05 (cinco) léguas; se instituiu, além do dízimo, o "pagamento de um foro, segundo a grandeza ou bondade da terra". Na Carta Régia de 20 de janeiro de 1699, instituiu-se a revisão e confirmação pelo Rei dos atos de doação, o pagamento de um foro por léguas de terra e exigiu-se a medição e demarcação, com o objetivo de saber-se o valor do foro devido. E pelo Alvará de 05 de outubro de 1795, deu-se ênfase às exigências de medição e demarcação, proibiu-se a concessão de sesmarias aos que já tivessem adquirido concessão anterior, reduziu-se o limite máximo de áreas das sesmarias para três léguas, sendo que em algumas capitâncias o limite máximo era de uma léguas e, em outras, de apenas meia léguas.

O regime de concessão de sesmarias encerrou-se pela Lei de Terras (Lei nº 601/1850, regulamentada pelo Decreto nº. 1.318, de 30 de janeiro de 1854). Os pontos básicos dessa Lei foram: proibição de doações de terras devolutas, exceto as situadas nas zonas de dez léguas limítrofes com países estrangeiros; conceituação de terras devolutas, conceito este que até hoje serve de base para as legislações estaduais; revalidação das sesmarias ou outras concessões do Governo-Geral ou Provincial, que se achassem cultivadas ou com princípios de cultura e morada habitual do sesmeiro ou concessionário ou algum representante; legitimação das posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se achassem cultivadas ou com princípio de cultura, e morada habitual do posseiro ou representante; usucapião nas sesmarias ou outras concessões do Governo; e, com relação às terras devolutas, a discriminação, a reserva, o registro paroquial e as formas de venda.

Legisladores especializados estabelecem distinção entre terras públicas (*lato sensu* e *stricto sensu*) e terras devolutas. Esses dois conceitos, distintos, utilizados no Brasil, o diferenciam em relação a quase todos os países que se servem somente do termo terras públicas.

Para Juiz Dirley da Cunha Junior, “isoladamente tomada, a expressão terras públicas é gênero. É o que se pode chamar de terras públicas *lato sensu*. Nesse sentido amplo, são terras públicas todas aquelas pertencentes ao poder público, ou seja, são bens públicos determinados ou determináveis que integram o patrimônio público, incluindo-se, aí, as terras devolutas. Assim, as terras devolutas são espécie de terras públicas *lato sensu*. A outra espécie são as terras públicas *stricto sensu*”.

Temos, pois, duas espécies de terras públicas *lato sensu* (gênero): as terras devolutas e as terras públicas *stricto sensu*. Esse é o sentido, pois, empregado no art. 188 da CF de 1988, ao mencionar que “A destinação de terras públicas e devolutas...”. Entenda-se, aí, terras públicas *stricto sensu*.

E terras públicas *stricto sensu*, são aqueles bens determinados que integram o patrimônio público como bem de uso especial ou patrimonial. Assim, terra pública *stricto sensu* uma fazenda de propriedade da administração pública, que esta utiliza para fins de pesquisa. Entende-se que podem ser classificadas, portanto, as unidades de conservação, as áreas destinadas à reforma agrária, as áreas de treinamento das Forças Armadas, etc., como terras públicas, *stricto sensu*.

A noção de bens determinados e determináveis é fundamental para compreensão do que sejam terras devolutas. Tanto que as terras devolutas passam a ser terras públicas *stricto sensu* depois de discriminadas, vez que passam a ser bens determinados. Logo, não fosse a existência de terras devolutas, seria desnecessária a distinção entre terras públicas *lato sensu* e *stricto sensu*.

O conceito de terras devolutas, todavia, não é uniforme. A Lei Imperial nº. 601, de 1850, deu uma definição de terras devolutas por exclusão.

A Lei Imperial nº. 601, no seu art. 3º, dá o seguinte conceito de terras devolutas: “as que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal (§ 1º); as que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura (§ 2º); as que

não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei (§ 3º); as que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei (§ 4º)".

No seu art. 8º, reza a mencionada Lei: "Os possuidores que deixarem de proceder à medição nos prazos marcados serão reputados caídos em comisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da presente lei, conservando-o somente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto.

Se no período imperial a definição se fazia por exclusão, no republicano, ao dispor sobre os bens imóveis da União, o Decreto-lei nº. 9.760, de 05.09.1946, estabeleceu o mais claramente o conceito de terras devolutas. Para a União são apenas as situações em faixa de fronteiras, portanto, determinadas. As outras terras devolutas, fora das fronteiras, pertencem aos Estados da Federação. Vejamos como o texto legal de 1946 as define:

"Art. 5º - São terras devolutas, na faixa de fronteiras, nos Territórios Federais e no Distrito Federal, as terras que, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual, territorial ou municipal, não se incorporaram ao domínio privado:

- a) por força da Lei nº. 601, de 18 de setembro de 1850, Decreto nº. 1318, de 30 de janeiro de 1854, e outras leis e decretos gerais, federais e estaduais;
- b) em virtude de alienação, concessão ou reconhecimento por parte da União ou dos Estados;
- c) em virtude de lei ou concessão emanada de governo estrangeiro e ratificada ou reconhecida, expressa ou implicitamente, pelo Brasil, em tratado ou convenção de limites;
- d) em virtude de sentença judicial com força de coisa julgada;
- e) por se acharem em posse contínua e incontestada, por justo título e boa fé, por termo superior a 20 (vinte) anos;
- f) por se acharem em posse pacífica e ininterrupta, por 30 (trinta) anos, independentemente de justo título e boa-fé;
- g) por força de sentença declaratória proferida nos termos do art. 148, da Constituição Federal, de 10 de novembro de 1937.

Parágrafo único - A posse a que a União condiciona a sua liberalidade não pode constituir latifúndio e depende do efetivo aproveitamento e morada do possuidor ou do seu preposto, integralmente satisfeitos por estes, no caso de posse de terras situadas na faixa da fronteira, as condições especiais impostas na lei".

Este conceito foi tratado por vários autores considerados especialistas no assunto, como Paulo Garcia, Luis Beviláqua, Messias Junqueira, entre outros. Pontes de Miranda oferece-nos dois conceitos distintos. Num primeiro momento, diz que "terras devolutas são as terras devolvidas ao Estado (União, Distrito Federal, Estado-Membro, Território ou Município), se não estão ainda ocupadas, ou se estão na posse de particulares".

Num segundo momento, revela que "devoluta é a terra que, devolvida ao Estado, esse não exerce sobre ela o direito de propriedade, ou pela destinação ao uso comum, ou especial, ou pelo conferimento de poder de uso ou posse a alguém".

Todavia este raciocínio implica em entender terra devoluta como devolvida.

Entretanto, atendo-se apenas aos aspectos legais, são terras devolutas aquelas adquiridas pelo Estado brasileiro por sucessão à Coroa portuguesa tendo em vista os fatos históricos do descobrimento e da independência, e por compra ou permuta a outros Estados, que não foram alienadas, por qualquer forma admitida à época, aos particulares, ou que por estes não foram adquiridas por usucapião, assim como aquelas que, transmitidas aos particulares, retornaram ao patrimônio do Poder Público por terem caído em comisso ou por falta de revalidação ou cultura, não se destinando a algum uso público, encontrando-se, atualmente, indeterminadas.

Em consonância com o conceito acima adotado, afirma Pontes de Miranda, haver três espécies de terras devolutas: a) as que pertenceram à Coroa portuguesa pelo descobrimento; b) as que o Brasil adquiriu por compra ou permuta; c) as que, inicialmente pertencentes à Coroa portuguesa, foram alienadas e retornaram ao patrimônio público por terem caído em comisso e por falta de revalidação e falta de cultura.

Excluídas dessas terras, encontram-se aquelas destinadas a algum uso público, seja uso comum, seja uso especial, conforme o disposto no § 1º do art. 3º da Lei Imperial 601: “àquelas que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal”.

Outra dimensão ocorre com as terras particulares. Estas, inicialmente públicas, quando transmitidas aos particulares (na forma preconizada pela legislação da época), deixaram ipso facto, de ser devolutas, mas retornavam ao patrimônio público as havidas por sesmarias ou outras concessões do Governo que caíram em comisso por falta de medição, confirmação e cultura, ou que, mesmo caídas em comisso, não foram revalidadas (§§ 2º e 3º da Lei 601).

Em síntese, pela Lei 601/1850, devoluta é toda terra que, por qualquer título, não se acha aplicada a nenhum uso público, por um lado, e, por outro, não integrado, por qualquer título, ao patrimônio privado.

Do conceito acima, depreende-se, como um dos seus aspectos fundamentais, o fato de as terras devolutas serem, hoje, indeterminadas. Nem sempre, porém, foi assim, vez que, no início, toda terra existente em nosso território pertencia ao Estado. Mas, com as sucessivas, confusas e desorganizadas alienações aos particulares, a situação territorial chegou a um ponto tal, que o Estado não tem condições de saber onde se encontram estas terras, nem a real dimensão delas. O certo é que, atualmente, só por meio da ação discriminatória tem o Estado condições de separar as terras devolutas das terras particulares e das terras públicas em sentido estrito. Só por meio dessa ação é que é possível determinar as terras devolutas, antes indeterminadas, deixando, consequentemente, de serem devolutas para ser consideradas terras públicas *stricto sensu*.

Se, no antigo regime, as terras devolutas pertenciam à Nação, por força da primeira Constituição da República, passaram para o domínio do Estado-membro, em cujo território estivessem situadas.

Segundo o art. 64 da Constituição de 1891, "pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais".

Para João Barbalho, citado pelo juiz Dirley Cunha Jr., "já no antigo regime, posto que não fossem ainda as Províncias entidades políticas, propriamente tais, tinham, entretanto (se bem que limitado e devido à cessão do governo

central), seu domínio territorial, dispunham de terras públicas suas, pertenciam parte das terras devolutas. Com a organização federativa, as unidades territoriais tornaram-se verdadeiras entidades políticas, passaram a ser Estados e gozar, nesta qualidade, das prerrogativas e direitos inerentes, entre estes o domínio territorial, sem o qual não se concebe a existência do Estado, qualquer que seja o regime sob que se ache e seja qual for sua extensão. Era natural, era forçoso, pois, que aos Estados ficassem as terras devolutas".

De fato, os bens estaduais, que pertenciam, no Império, às províncias, passaram a pertencer aos Estados-membros, na República. As leis 514, de 28.09.1848 (art. 16) e 3.396, de 24.06.1858 (art. 4º), antes, portanto, da primeira Constituição da República, já tinham passado para as Províncias determinadas porções de terras devolutas, para fins de colonização. E, por força do art. 64 da CF/1891, todas as terras devolutas passaram ao domínio dos Estados-membros, ressalvando-se aquelas consideradas indispensáveis para defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais, que permaneceram com a União. A Constituição de 1891, assim, classificou as terras devolutas em federais e estaduais, pertencendo aos Estados aquelas situadas em seus respectivos territórios e à União somente a porção de território indispensável à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Quanto às terras devolutas municipais, esta possibilidade depende da vontade do Estado-membro em partilhar, com seus municípios, as terras devolutas.

A Constituição de 1934 reiterou a fixação da primeira Constituição Republicana, ao prescrever que "são do domínio dos Estados os bens de propriedade destes pela legislação atualmente em vigor" (art. 21) e que "são bens do domínio da União os bens que a esta pertencerem, nos termos das leis atualmente em vigor" (art. 20, I).

A Constituição de 1946, seguindo expressamente a literalidade da Carta de 1891, estatuiu que "incluem-se entre os bens da União: a porção de terras devolutas indispensável à defesa das fronteiras, as fortificações, construções militares e estradas de ferro" (art. 34, II).

A Carta de 1967 atribuiu à União "a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa nacional ou essenciais ao seu desenvolvimento econômico" (art. 4º, I). Nessa mesma linha, a Emenda nº. 01, de 1969, que também atribuiu à União "a porção de terras devolutas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais" (art. 4º, I). Tais preceitos significam que a União retoma a propriedade da porção de terras devolutas, ainda pertencentes aos Estados, na exata medida em que sejam elas indispensáveis às finalidades previstas na Constituição, com dispensa de prévia e justa indenização. Na verdade, sem qualquer retribuição. Em outras palavras, toda vez que a União necessitar, para a segurança e o desenvolvimento nacionais, de porção de terras adquiridas pelo Estado federado em razão do art. 64 da Constituição de 1891, adquire-lhes o domínio independentemente de desapropriação e, portanto, de indenização, salvo por benfeitorias.

Finalmente, a vigente Constituição de 1988, mais técnica que as anteriores, estatui que "são bens da União: as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei" (art. 20, II) e que "incluem-se entre os bens dos Estados: as terras devolutas não compreendidas entre as da União" (art. 26, IV).

A nova redação é mais abrangente, sob certos aspectos, do que o texto anterior e, à luz de outros, menos. É que, na Emenda Constitucional nº. 01/69, pertenciam à União a porção de terras devolutas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais. Na sua interpretação a expressão "indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais" trazia implícita a oferta de grandes extensões de terras, na utilização do conceito amplo de segurança e de desenvolvimento, dentro da concepção dos estudos da Escola Superior de Guerra. Aliás, esse texto de 69 reproduz a linha que inspirou o movimento de 64, ou seja, "segurança e desenvolvimento".

Nesse aspecto, portanto, o atual texto constitucional é menos abrangente e ficou limitado "à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, além das vias federais de comunicação".

O grande acréscimo refere-se à "preservação ambiental". As terras devolutas indispensáveis à preservação ambiental pertencem à União, e não aos Estados-membros, e, dada a importância dessas terras, são consideradas indisponíveis (CF, art. 225, § 5º).

Assim sendo, a redação atual é mais ampla sob alguns aspectos, como o que diz respeito à preservação ambiental, cujas terras consideradas bens da União devem ser voltadas para tal objetivo, e mais restritivo, pois eliminou dos bens da União as terras necessárias para induzir o desenvolvimento. O próprio conceito de segurança fica contraído, ressalta Pontes de Miranda.

Dessa forma, em harmonia com o texto da Carta Magna de 1988, as terras devolutas, não compreendidas entre as da União, a saber, as registradas no art. 20, II ("as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei"), pertencem ou são incluídas entre os bens do estado-membro, em que se situam. A dominialidade do Estado federado, no que pertine às terras devolutas, é constatada por exclusão: as que não pertencerem à União, nos termos do art. 20, II, da CF/88, pertencem aos Estados.

A definição daquelas terras indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental será dada por Lei, obviamente, por Lei Federal, porquanto a respeito de terras devolutas da União. Atualmente, sobre o conceito legal de terras devolutas, aproveita-se, *in totum*, o ministrado pela Lei Imperial 601, de 1850.

Quanto à comprovação, na prática, da existência de terras devolutas, parece ter hoje se pacificado, na doutrina e jurisprudência, que não são todas aquelas em que não há inscrição imobiliária a favor de particular. A União precisa, além de provar que não há o registro, provar que a terra lhe pertence, não estando entre as terras devolutas do Estado. A concepção de que o que não estiver expressamente registrado a favor de alguém, nas áreas enunciadas, pertence à União, está definitivamente afastada, prevalecendo a dupla necessidade de comprovação, a saber: a) inexistência de registro; b) propriedade da União.

Concluindo do que se viu no texto exarado pelo Juiz Dirley da Cunha Junior "terras devolutas são terras públicas *lato sensu*, indeterminadas ou determináveis, sem nenhuma utilização pública específica e que não se encontram, por qualquer título, integradas ao domínio privado". Quando determinadas via ação discriminatória, passam a ser terras públicas *stricto sensu*. Elas pertencem, em regra, desde a Constituição de 1891 (art. 64), aos

Estados-membros, excetuando-se aquelas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, que são de propriedade da União (CF/88, art. 20, II).

No entanto, tal questão é inconclusa visto que os Estados federados questionam o pátrio poder da União sobre as terras públicas / devolutas.

III.2. – A noção atual de patrimônio público e estatal

A Constituição Federal brasileira apresenta ampla qualificação na matéria, delimitando espaços e definindo características espaciais que merecem um interesse exclusivo por parte do Poder Público, e que por tal motivo se tornam objeto de menções específicas. O texto constitucional é claro ao qualificar o caráter especial no uso de diversas porções do território brasileiro, seja por suas características ecológicas ou paisagísticas, seja por razões geoestratégicas, seja ainda pelo seu valor histórico ou cultural.

Na escala macro-regional, a Carta Magna no Artigo 225 - dedicado ao "Meio ambiente", definido em seu *caput* como "bem de uso comum do povo" - em seu Parágrafo 4o. estabelece: "A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Matogrossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais" (Brasília: Senado Federal, 1988, p.147).

A qualificação como patrimônio nacional identifica tais áreas como destaques no território brasileiro, destinadas para usos especiais e/ou controlados (a serem especificados em legislações próprias) e como prioritárias para a administração e o planejamento estatal, logo, como regiões que devem ser salientadas na perspectiva do ordenamento territorial. Contudo, vale precisar melhor esse qualificativo, e um caminho adequado para tanto é o de buscar comparações factíveis sobre o tema no próprio texto constitucional.

A única outra alusão ao conceito de "patrimônio nacional" encontrada na Constituição, diz respeito a uma entidade de natureza bastante distinta das listadas no Artigo 225 supracitado. Trata-se do Artigo 219, que afirma: "o mercado interno integra o patrimônio nacional, e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal" (p.143). A palavra "patrimônio"², por outro lado, é utilizada com freqüência - com distintas adjetivações - ao longo do texto da Carta Magna, aparecendo na argumentação sobre diversas matérias.

O Artigo 216, por exemplo, estabelece: "Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos

² Segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, a palavra patrimônio significa: "Herança paterna. Bens de família. Dote dos ordinandos. Riqueza. Complexo de bens, materiais ou não, direitos, ações, posse e tudo o mais que pertença a uma pessoa ou empresa e seja suscetível de apreciação econômica. A parte jurídica e material da azienda" (Novo Dicionário da Língua Portuguesa, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975, p.1047). Nos artigos constitucionais citados, o sentido do termo é claramente o de riqueza, no caso, riqueza nacional.

diferentes grupos formadores da sociedade brasileira", especificando "os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico". O Parágrafo 1º. do artigo completa, explicitando os desdobramentos da definição: "O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação" (p.142). Observa-se, nesse artigo, que a condição de "patrimônio" adviria de um valor reconhecido - do ponto de vista espacial - em algumas edificações, localidades e porções do território, valoração dada por critérios definidos na lei, entre estes os paisagísticos e ecológicos. Tal valor deve ser protegido pelo Poder Público, numa ação que transcenderia a forma de propriedade dos bens. Todavia, o legislador indica que em alguns casos a guarda estatal do bem demanda o domínio patrimonial para resguardar uma riqueza da nação.

Esta linha interpretativa remete ao Artigo 20 do texto constitucional, o qual elenca parte substancial do conjunto de bens acima assinalado. Os espaços listados naquele artigo delimitam no território brasileiro as áreas de domínio estatal pleno, nas quais a União atua como proprietária integral dos lugares e de seus recursos. Poder-se-ia dizer são as porções de espaço de propriedade direta do Estado Nacional. Neste caso devemos retomar os argumentos do juiz Dirley da Cunha Junior e Pontes de Miranda discutidos anteriormente, ou seja, essas porções de espaço podem ser classificadas como terra pública, *stricto sensu*. Em alguns casos, esse direito de propriedade é acrescido de regulamentações de uso que enquadram o próprio ator estatal, colocando limites na destinação de seus bens por meio de normas e legislações específicas.

É o caso das praias (um tipo de feição da orla, que se sobrepõe aos terrenos de marinha³), as quais constituem propriedades - ademais de estatais - públicas. Conforme a Lei 7661, que regula a matéria: "As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse da Segurança Nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica". Trata-se, portanto, de um patrimônio público. Também os espaços do mar jurisdicional (zona econômica exclusiva e plataforma jurídica) possuem restrições econômicas e de soberania e orientações de uso definidas em legislações internacionais ratificadas pelo Brasil.

Existem também situações nas quais o detalhamento da lei reafirma e bem caracteriza os direitos e atribuições plenas da propriedade estatal, como é o caso dos recursos minerais e energéticos. O Artigo 176 do texto constitucional proclama: "As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica, constituem propriedade distinta do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra" (p.122). O Artigo 177 vai além, identificando os produtos que devem permanecer como "monopólio da União", entre estes "o petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos" e

³ Ver: Projeto Orla. Subsídios para um projeto de gestão. Brasília: MMA-SQA/MPO-SPU, 2004.

os "minérios e minerais nucleares e seus derivados" (p.123). Logo, as áreas de ocorrência dos recursos mencionados constituem espaços prioritários para a política de ordenamento territorial.

Contudo, além das áreas sob seu domínio direto, o Estado deve atuar, conforme o texto constitucional, na defesa de todo patrimônio de interesse público. O Artigo 23 é bastante claro nesse sentido: "É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

iii - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; (...)

vi - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

vii - proteger as florestas, a fauna e a flora" (p. 27).

O Artigo seguinte, de número 24, reforça ainda mais essa atribuição: "Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

vi - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição;

vii - proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

viii - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico" (p.).

Observa-se nos dois artigos a afirmação do princípio da cooperação entre os níveis de governo, exercitando-se no âmbito (entre outras) das políticas ambientais e de ordenamento territorial. Portanto, além da definição do uso de seus espaços dominiais e patrimoniais, o governo federal também possui competência para, no plano das diretrizes e normas gerais, orientar e regulamentar o uso de outras amplas porções do território nacional.

III.3. – Os problemas dos ecossistemas brasileiros e do patrimônio nacional

Conforme argumentado anteriormente, o reconhecimento da importância da conservação ambiental valoriza a competência do Governo federal e dos outros níveis de governo e os eleva à condição de elementos essenciais no estabelecimento das condições do desenvolvimento brasileiro. O conhecimento dos constrangimentos e dos problemas existentes nos diferentes ecossistemas brasileiros, o domínio das políticas existentes para sua conservação e valorização e a sua popularização para a sociedade brasileira são passos fundamentais para a consecução de tais condições. No entanto, estas somente serão conquistadas se a gestão de seus recursos e de seu território for democrática e permitir à sua população acessibilidade às riquezas naturais, à educação e à capacitação tecnológica.

Neste sentido, a intenção, mais do que diagnosticar os problemas ambientais brasileiros, é alinhavar idéias para estimular a PNOT, organizadas em três conjuntos: i) os problemas mais importantes que atingem os ecossistemas brasileiros, ii) as políticas e iii) as oportunidades que os próprios desafios oferecem. O marco conceitual enunciado acima já foi apresentado em Mello (2003).

Os ecossistemas brasileiros e seus problemas

Ao conjunto de seres vivos e elementos não vivos (energia solar, água e clima) que interagem no seio de uma “entidade espacial” é dada a denominação de ecossistema. Diferentes elementos são ligados por fluxos de energia, de matéria e de informação. A espécie humana é apenas uma entre outras. Enunciar este conceito é fundamental para a compreensão das características de cada um dos ecossistemas e de sua importância no contexto de uma política de ordenamento do território, permitindo, assim, a inserção da dimensão ambiental e uma nova leitura do território com atributos bióticos e abióticos. A crise ambiental exige novos alicerces de apoio, por isso ampliam-se as possibilidades de uso da idéia de capacidade de suporte (número máximo de população, em um dado sistema de produção) para se trabalhar a partir do conceito de ecossistema.

A evolução a respeito dos conceitos e dos atributos a serem considerados em um território é bem recente. A compreensão dos domínios morfoclimáticos (Ab'Saber, 1970) e dos ecossistemas brasileiros foram esforços dos anos 1960, 1970 e 1980; posteriormente o detalhamento dos biomas e suas três áreas de transição (WWF, 1990) às ecorregiões existentes (Dinnerstein, 1995). Estudos mais recentes ainda identificam 49 ecorregiões no Brasil, destacando-se entre elas, em função de sua maior vulnerabilidade, o semi-árido e os campos do sul. Para acentuar a importância dos elementos ecológicos, o *World Wide Fund for Nature* (WWF), por exemplo, direciona sua abordagem para as unidades de paisagem, enquanto a *Conservation International* destaca o grau de endemismo das espécies e considera a elevada presença de aves, lagartos, borboletas e vegetais, nas florestas úmidas.

Neste sentido, as políticas que se apóiam na vulnerabilidade da natureza também evoluíram, e incorporaram desde o conceito de preservação das espécies, de manutenção de áreas protegidas em ilhas, até um processo mais abrangente de planejamento biorregional, em corredores ecológicos (Santos e Câmara, 2002).

O avanço técnico decorrente dos procedimentos de gestão ambiental levou à integração de novas dimensões no processo. A incorporação do território como vetor estratégico, valorizando seus atributos e entendendo-o simultaneamente como causa e consequência do modelo de desenvolvimento anteriormente adotado, cujas marcas do passado funcionam como condicionantes e se transformam em parte integrante do processo.

Uma política nacional de ordenamento do território precisa visualizar o atributo geopolítico e geoestratégico do território, como resultado de relações de poder e de propriedade, que podem suplantar os determinantes naturais e suas restrições. Assim, se é essencial a incorporação da vulnerabilidade da natureza, é também primordial à política nacional valorizar as diferenças territoriais, assumí-las como vantagem, e incluir a participação da sociedade nesta negociação.

Os principais problemas encontrados em cada um dos ecossistemas brasileiros, sem se prender a detalhamentos maiores, estão resumidos nas linhas seguintes, a partir de informações e dados levantados no Ministério do Meio Ambiente, no IBAMA, e no INPE.

O desmatamento é, sem dúvida, o primeiro dos problemas, em função da grande extensão que atinge praticamente toda a região amazônica. A área média anual entre 1990 e 2000 foi de 2,3 milhões de hectares (23 mil km²). A maior intensidade concentra-se no “Arco do Desmatamento”, sendo que 75% deles estão na faixa de 100 km ao longo das rodovias. Entre 29 e 58% das florestas que se encontram dentro do Arco foram desmatadas até 1991 (ALVES, 1999; NEPSTAD et al, 2000 e 2001).

Normalmente os focos de incêndios e queimadas antecede o processo de desmatamento, e também continua geograficamente concentrado. Com o início do monitoramento, em 1998, foi estabelecida uma metodologia de identificação dos focos, a qual foi posteriormente modificada pela instituição governamental responsável, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE (2000). Em função desse processo, não é possível comparar os dados anteriores com os atuais. Em 2000, foram identificados no Brasil 104 mil focos, sendo 67 mil na Amazônia. Em 2004, foram detectados no Brasil 236 mil focos, dos quais 173 mil se localizavam na região da maior floresta tropical mundial. Até setembro de 2005, foram diagnosticados 125 mil focos em todo o território nacional e 103 mil na região amazônica. Torna-se, portanto, um aspecto prioritário da política nacional de ordenamento do território, pois o desmatamento é a consequência de um processo de mudança e transformação de uso do solo e da propriedade da terra.

Na Amazônia, os maiores problemas estão relacionados ao desmatamento, a expansão da fronteira agrícola e as questões fundiárias e a concentração da terra, como demonstra o índice de Gini, na tabela abaixo. O rápido aumento da concentração fundiária no norte do país coloca em perspectiva e desafia fortemente as políticas ambientais existentes, pois demonstra que a floresta amazônica, patrimônio nacional, é extremamente vulnerável. São ainda preocupantes a contradição espacial e os conflitos territoriais entre os corredores de infra-estrutura e os corredores de preservação da biodiversidade. Todavia, aí estão concentradas as maiores áreas arrecadadas pelo Incra e também as Terras Indígenas, portanto terras da União para efeito de controle sobre os processos predatórios.

Tabela 1: concentração fundiária

Unidade geográfica	1992	1998
Brasil	0,833	0,843
Norte	0,849	0,851
Nordeste	0,792	0,811
Sudeste	0,749	0,757
Sul	0,705	0,712
Centro-Oeste	0,811	0,810

Fonte: Santos e Câmara, 2002.

Na região semi-árida, as dificuldades dizem respeito ao processo de ocupação fundamentado na exploração de recursos naturais e ao estabelecimento da monocultura (sobretudo cana) de exportação e a existência de exígues áreas

para culturas alimentares. Além disso, há preocupações com os processos de desertificação que avançam sobre muitas áreas. O material cartográfico e os dados levantados nas instituições federais demonstram a escassez de terras da União.

O cerrado vem enfrentando a expansão da fronteira desde os anos 1950, e registrava somente 33% de sua área antropizada em 1988. Em 2000, esse índice subiu para cerca de 80%. Assim, as maiores preocupações estão ligadas ao constante uso da vegetação para produção de carvão vegetal; à baixa fertilidade dos solos, que já atinge cerca de 90% da área. Entretanto, o cerrado é um ecossistema importante para conservação, já que é considerado um dos *hot-spots*, segundo a IUCN. Contudo, aqui também não mais ocorrem as reservas de terras da União, fato que evidencia uma fragilidade à PNOT.

A Mata Atlântica em 1991 tinha somente 4% da sua cobertura primária e diminuiu essa área para 1% em 2004. Nessa região, notou-se nos últimos anos uma redução das chuvas. Atualmente, vem-se estudando essa área para geri-la como corredores de proteção da biodiversidade.

Nos Campos do Sul, verifica-se a pressão do pasto e a prática do fogo, o que é um obstáculo à vegetação arbustiva. A pecuária de corte, comum na região, é praticada sem preocupação com a reposição da vegetação. Lá também se localiza alguns núcleos de desertificação (Cima, 1991), que já ocupa uma área de 3.600 ha, o que entra em contradição com a Convenção de Desertificação (MMA, 1998) que os considerava como área de arenização.

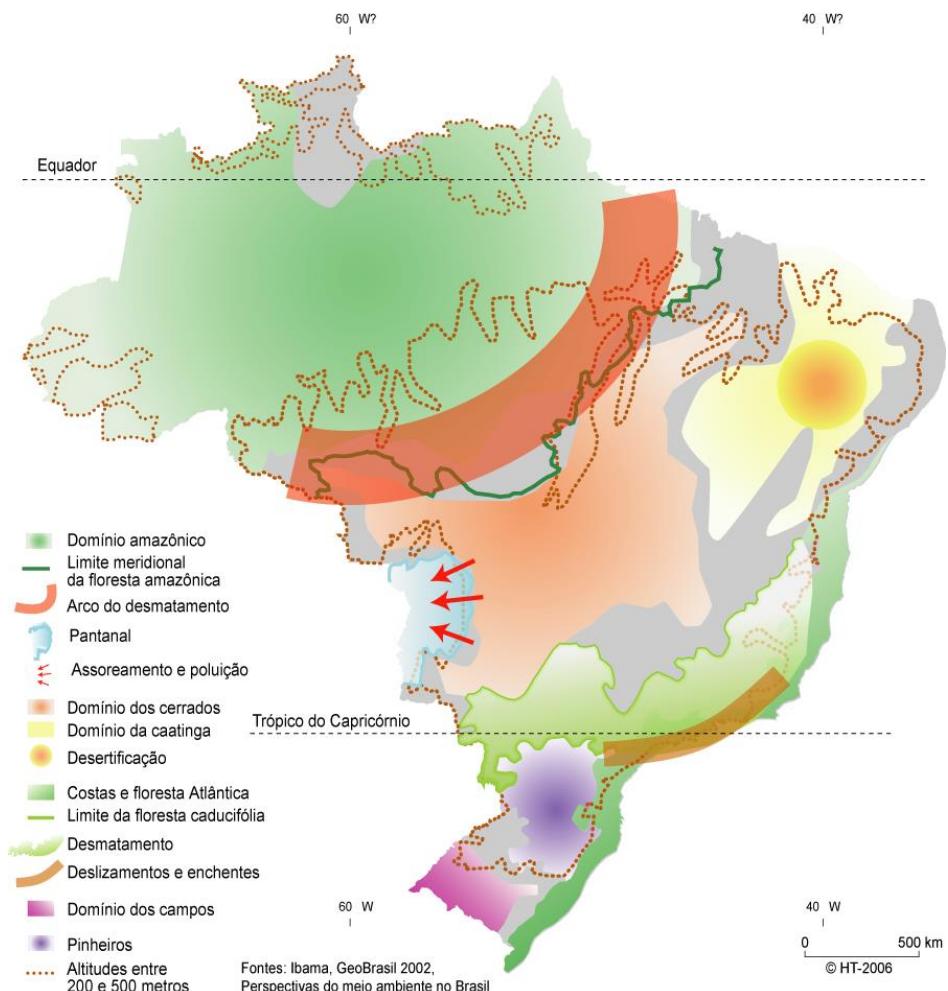
A região das araucárias sofreu com a corrida para exploração de suas florestas entre 1920 e 1960. Houve uma descaracterização de sua flora e fauna, alterada pela introdução de espécies exóticas em substituição às formações vegetais nativas. O que sobrou do bioma está em Unidade de Conservação.

O Pantanal é considerado reservatório da biodiversidade específica de grandes áreas inundáveis. Mas vem sofrendo desde a década de 1990 pela corrida para o garimpo de ouro e diamantes, pela agropecuária predatória e pela construção de rodovias e hidrelétricas. Ademais, o pantanal também vem sofrendo os impactos das atividades extensivas nos planaltos circundantes.

Por último, os ecossistemas costeiros e insulares têm um processo de ocupação antigo e os principais problemas estão ligados à existência dos portos.

A ocorrência desses principais problemas encontrados em cada um dos ecossistemas brasileiros estão espacializadas no Mapa 1.

Mapa 1 - Ecossistemas brasileiros e respectivos problemas



Encontrar diferentes respostas aos desafios que cada território apresenta, considerando suas vantagens, não pode ser dilema, é uma questão a ser enfrentada.

A gestão estratégica e democrática do território implica incluir suas vantagens naturais e respeitar suas restrições. Significa ter uma visão global e respeitar suas especificidades e capacidades sociais. Santos (1997) insiste que, no período técnico-científico-informacional, cabe à ciência desvendar os elementos constituintes, os fatores que contribuem para a manutenção ou destruição de uma riqueza, e, a partir deste conhecimento, antecipar, antever e analisar as tendências dos processos de transformação. Cabe ainda, difundir tais informações, assegurando a participação de todos os segmentos das sociedades locais. Alguns destes requisitos devem ser considerados nas diretrizes gerais da política nacional de ordenamento do território. Se a União gerenciar seus bens, seu patrimônio e levar em consideração os principais condicionantes, um grande passo poderá ser dado no ordenamento e na gestão democrática do território.

IV. POSSIBILIDADES DE INTERVENÇÃO POR INSTRUMENTOS LEGAIS EM TERRA PÚBLICA DETERMINADA

O âmbito deste estudo focaliza a identificação de alguns dos instrumentos legais que podem viabilizar a intervenção do poder público constituído. Estes instrumentos permitirão gerenciar os bens patrimoniais relacionados apenas às terras devolutas de faixa de fronteiras, fortificações, vias federais de comunicação e preservação ambiental, os terrenos marginais dos rios federais, o mar territorial, terrenos de marinha, terras ocupadas pelos índios, conforme descritos no art. 20 da Constituição Federal.

Não estão incluídos nesta análise a identificação e tratamento de instrumentos relativos aos bens da União descritos no referido artigo como rios e lagos, praias fluviais, ilhas fluviais, lacustres e marinhas, os recursos naturais da plataforma continental, potenciais de energia hidráulica, os recursos minerais, as cavidades subterrâneas e sítios arqueológicos e pré-históricos.

Neste contexto, o primeiro campo a ser analisado quanto a situação de gerenciamento das terras públicas determinadas se refere às terras públicas sob a responsabilidade da SPU ou sob sua delegação à outras instituições públicas, pessoas jurídicas e físicas, cuja base legal é configurada pelos instrumentos previstos na Lei 9636, de 15 de maio de 1998, abaixo mencionados:

Cadastramento: para todos os interessados ocupantes de áreas até a data de 15 de fevereiro de 1997. Esse instrumento impede o cadastramento de ocupações que ocorreram após aquela data e também àqueles que estejam ocorrendo ou tenham ocorrido e que comprometam a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, das reservas indígenas, das ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação, das reservadas para construção de hidrelétricas ou congêneres. As inscrições em desacordo com esse dispositivo serão canceladas e a SPU deverá imitir-se sumariamente na posse do imóvel.

Fiscalização e conservação do uso e integridade física dos imóveis pertencentes ao patrimônio público da União. Essa incumbência é partilhada entre os poderes público federal, estadual e municipal, observadas suas leis específicas, ao zelar pela manutenção das áreas de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e as de uso comum do povo, independentemente da celebração de convênio para esse fim.

Aforamento: cabe também à Caixa Econômica Federal - CEF realizar o aforamento pelo preço mínimo de valor de mercado, privilegiando ao ocupante que comprovava habitar há mais de um ano, até a data de 15 de fevereiro de 1997, e que estivesse em dia com a SPU. Os imóveis inalienáveis e indisponíveis não serão objeto de aforamento por sua natureza e em razão de normas específicas.

Regularização: implica em identificar, demarcar, cadastrar, registrar, fiscalizar, regularizar as ocupações e promover o útil ordenamento. A SPU compartilha com Estados, Municípios e iniciativa privada a execução das etapas do processo de regularização bem como o planejamento e execução do parcelamento de terras e da urbanização de áreas vagas por meio da elaboração de projetos. Além disso, fazem jus a receitas financeiras ajustadas

nos contratos. Os Estados e Municípios auferem repasses de recursos financeiros da SPU e no caso de iniciativa privada goza de dedução prévia da participação acordada.

Cessão gratuita e permissão de uso, esta, de condição precária e de curta duração. A cessão é controlada no Decreto 9760/46 e também no art. 18 § 2º da Lei 9636. Instrumento de amplo alcance e autonomia para os cessionários e permissionários, devendo os cessionários caso repassem a terceiros, manter o mesmo objetivo inscrito no termo de entrega. O cessionário e permissionário não poderá fazer alienação.

Alienação: dependerá da autorização do Presidente da República e apreciação, por meio de parecer, da SPU. Ela poderá ocorrer quando não houver interesse público, econômico ou social, em manter o imóvel no domínio da União, quando também não houver inconveniência quanto à preservação ambiental e a defesa nacional no desaparecimento do vínculo de propriedade.

Venda: ocorre mediante concorrência ou leilão público, com todas as condições previstas no art. 24 da Lei em pauta.

Permuta ou Doação: não poderão estar em contradição com os regulamentos da alienação de bens imóveis da União. Toda doação da União poderá ser dirigida a Estados, Municípios, fundações, autarquias públicas federais, estaduais e municipais desde que não fira o artigo 23 e que constem a finalidade da doação e o prazo para o seu cumprimento.

Competência exclusiva da SPU: é delegar a realização de aforamentos, concessão de dispensa real de uso, locações, arrendamentos, entregas e cessões a qualquer título de imóveis da União, a SPU se desobriga das operações específicas de cada outorgante.

O art. 42 da referida Lei, reserva o direito, na forma do regulamento, às áreas necessárias aos fins de conservação ambiental, instalações de infra-estruturas e empreendimentos considerados de interesse nacional.

Outro aspecto a ser analisado à orla marítima e os terrenos de marinha estão contidos na zona costeira. A orla marítima foi regulamentada pela Lei 7661, de 16 de maio de 1988, regulamentada pela resolução CIRM 005, de 03 de dezembro de 1997, aprovou o II Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.

Neste Plano define-se a região da orla marítima como “a faixa de largura variável, que possui uma porção terrestre e uma porção aquática, onde se produz a interação da terra, do mar e da atmosfera, situada no fronte marítimo da zona costeira” e, da mesma maneira, o mesmo Plano propõe zoneamento para fins de planejamento bem como um modelo de gestão dos processos de ocupação e uso da orla marítima. Todavia, as definições carecem de princípios normativos de ordenamento, critérios ou diretrizes que estarão submetidos aos planejamentos futuros integrados, compreendendo diretrizes de desenvolvimento e um zoneamento precedido de um inventário exaustivo dos recursos. Tais planos deveriam impor-se tanto à administração pública federal, as estaduais, municipais e a iniciativa privada.

Os instrumentos foram analisados e propostos posteriormente no Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (MMA BRA 94/016). Gilberto D'Ávila Rufino, alicerçando-se em experiências internacionais (França, Inglaterra e EUA) bem como nas sugestões para a gestão de solos do Conselho da Europa, apresenta uma lista de possibilidades, longa e diversificada, que incorpora instrumentos de ordenamento territorial, fiscais, de mercado, administrativos e de apoio financeiro, esquematizados como a seguir:

- a) instrumentos de ordenamento público: interdições e restrições quanto à construção;
- b) instrumentos fiscais: taxa fundiária; taxa anual sobre o valor dos terrenos; taxa sobre a mais valia fundiária; taxa sobre o direito de construção; degravamento de impostos quando os terrenos são vendidos aos poderes públicos; taxa de desenvolvimento.
- c) instrumentos de mercado: compra de terrenos no mercado livre; troca de terrenos; venda de terrenos; utilização por sociedade de planejamento privado ou semi-públicas.
- d) instrumento de apoio financeiro: empréstimos ou subvenções às autoridades locais para aquisição de terrenos; condições especiais de empréstimo para aquisição de terrenos; repasses compensatórios ao Estado ou municípios.
- e) instrumentos administrativos: nacionalização ou municipalização de terras; devolução obrigatória de zonas públicas aos poderes locais sem compensação; confisco de mais valia em caso de expropriação; limites de direitos de aquisição de terrenos; regulamentação dos preços dos terrenos; direito de preempção; remembramento obrigatório; legislação para proteção de belezas naturais ou de interesse histórico (patrimônio natural ou cultural); banco de terras à escala local, regional e nacional; uso em comum de terrenos; locação de terrenos; cadastro; avaliação de terrenos; formação de pessoal e administração eficaz no domínio fundiário; programa de política fundiária para os poderes locais; pesquisa no domínio da política fundiária.

Outras instituições federais detentoras de terras públicas determinadas, portanto, do patrimônio público nacional, possuem regulamentações específicas direcionadas a aspectos gerenciais do uso atribuído a tais terras (preservação ambiental, uso geoestratégico, valor histórico ou cultural) ou ainda à sua propriedade (terra indígena ou quilombola).

Quanto à gestão fundiária de cada uma destas terras públicas determinadas, alguns instrumentos também foram identificados como a arrecadação de terras e seus planos de destinação, utilizados pelo INCRA. O setor ambiental aponta para a possível transformação de uso de determinados espaços ao divulgar sua política de conservação da biodiversidade e das áreas prioritárias para conservação. Um indicador de que novas regulações produzidas podem alterar a forma de gestão, mas sem modificar a etapas de regularização fundiária é o PL de Gestão das Florestas Públicas.

Outras modificações na estrutura fundiária do país podem ser vislumbradas a partir dos planos e projetos nacionais como a transposição do rio São Francisco ou como o plano de desenvolvimento sustentável da BR-163. Projetos e planos nesta ótica produzem efeitos imediatos na estrutura fundiária das zonas adjacentes e, por tal razão, normalmente projetam ações, classificadas como emergenciais, para a regularização fundiária.

V. TERRAS PÚBLICAS DA UNIÃO

LOCALIZAÇÃO E CONFIGURAÇÃO

Após as considerações a respeito da qualificação de patrimônio nacional e da conceituação de terras públicas, pode ser abordada a localização e configuração das terras públicas determinadas da União. Diversos argumentos, baseados, sobretudo no texto constitucional, apresentados anteriormente evidenciam as diversas funções às quais as terras públicas da União têm

servido, da defesa nacional, à preservação ambiental e reforma agrária e aos territórios destinados às populações indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais.

Identificar onde se localizam e como se configuram tais terras e as instituições responsáveis por elas é o primeiro dos objetivos. Os questionamentos quanto às formas de seu gerenciamento e seus mecanismos existentes seguem-se aos de sua localização e configuração, assim como a análise da prevalência ou da alteração dos usos, determinados em lei.

A primazia quanto aos usos é também clara no texto constitucional: terras indígenas prevalecem sobre qualquer outro uso ou função. No entanto, a destinação de terras para a reforma agrária e preservação ambiental encontram-se na mesma condição, ainda que a terra para preservação ambiental seja considerada indisponível. Isto significa que, ao ocorrer superposição entre a determinação da terra pública, e, portanto, da propriedade da terra, qual dos dois usos deve prevalecer? Sem dúvida, definir a articulação entre objetivos e ações institucionais em aparentes contraditórios e, por conseguinte definir o plano de destinação e uso das terras devem ser ações prioritárias no âmbito da política nacional de ordenamento do território.

A restrição à função específica de proteção de espaços territoriais e seus componentes está prevista no § 1º, incisos III e da fauna e flora no VII, sendo qualquer alteração e supressão somente permitida através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção. Já no § 4º do artigo 225 define alguns dos ecossistemas brasileiros como patrimônio nacional e sua utilização somente poderá ocorrer na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. No § 5º do referido artigo considera-se como indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

V.I. - TERRAS DESTINADAS À CONSERVAÇÃO AMBIENTAL

Das políticas ambientais atuais destacam-se aquelas voltadas à conservação e as de controle. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) merece ser enfatizado no âmbito da política de conservação ambiental, em virtude da significativa atuação sobre a proteção de parcelas de territórios, embora o estado da gestão destas áreas apresente indícios de maior ou menor cumprimento e/ou descumprimento de suas funções. Destaca-se principalmente a recente valorização das terras privadas na consolidação desta forma de proteção.

Segundo dados de 2004 do Ibama o país possui um total de 47,7% de sua superfície em Unidades de Conservação, incluindo as estaduais e federais. Nessa política, sobressai a significativa presença dos Estados brasileiros, visto que 37,60% são estaduais e apenas 10,11% são federais. Contudo, a superfície brasileira destinada à proteção integral alcança apenas 9,09% desse total. Um olhar mais perspicaz sobre estes números identifica que o Brasil ainda está longe de cumprir a recomendação da IUCN de que o mínimo de 10% de cada bioma seja destinado à proteção integral. Esforços concretos, com a criação de seis novas unidades de conservação em fevereiro de 2006,

indicam a busca do objetivo de atingir e, talvez mesmo ultrapassar, o percentual mínimo recomendado pela IUCN.

Em percentual de superfície os dados do SNUC público são significativos, assim como em número. Atualmente as Unidades de Conservação federais somam o montante de 622 e ocupam aproximadamente 65 milhões de hectares. Desdobrando-se este quantitativo por categoria, obtém-se em primeiro lugar as Florestas Nacionais (Flona) que totalizam 154 áreas com mais de 19 milhões de hectares; os Parques Nacionais (Parna) em número de 87, com mais de 17 milhões de hectares; em terceiro lugar, situam-se as 36 Reservas Extrativistas (Resex) com mais de 8 milhões de hectares às quais seguem-se as Áreas de Proteção Ambiental (Apa) com quase 8 milhões de hectares. De menor expressão em número e em área são as Reservas Biológicas (Rebio) respectivamente com 3,5 milhões de hectares e as Reservas Particulares de Proteção Natural (RPPN) e as Áreas de Reserva de Interesse Especial (Arie) com 3,7 e 46,0 mil hectares. Servindo-se da base de dados disponibilizada pelo IBAMA elaborou-se o cartograma nº. 2, que mostra a espacialização das UC federais e a tabela 2.

Tabela 2

Distribuição das Unidades de Conservação, segundo o tipo

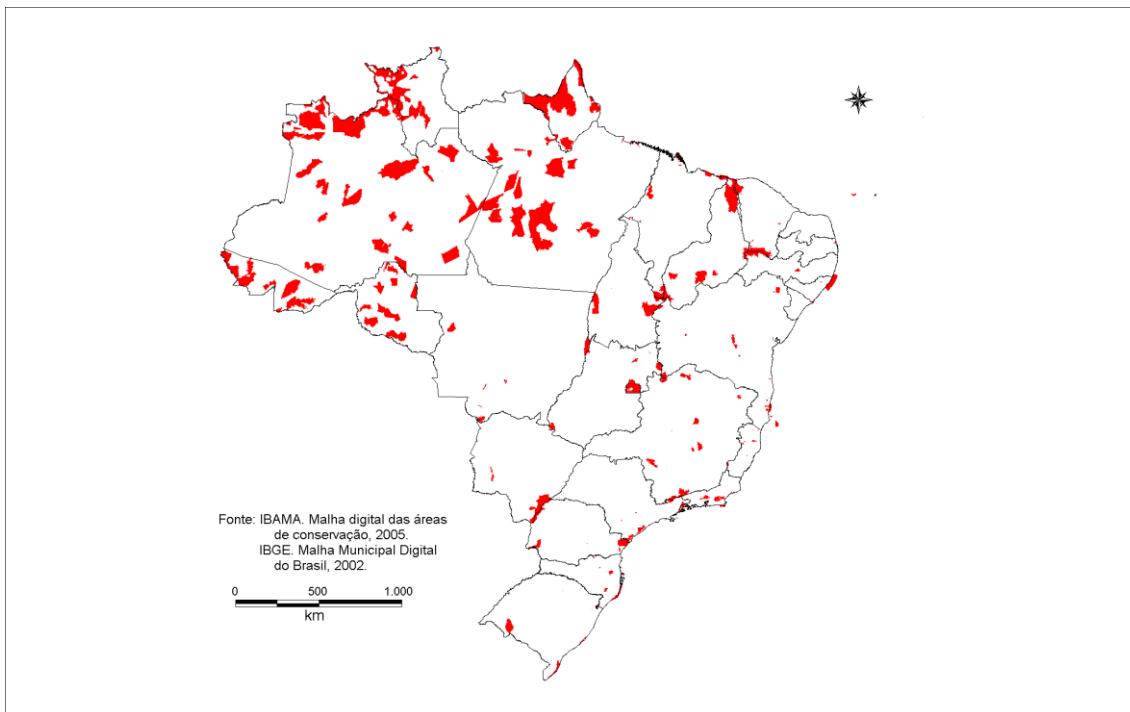
Tipo de Unidade da Conservação	Número	Área*
Área de Proteção Ambiental	136	7,7
Área de Reserva de Interesse Especial**	43	46,0
Estação Ecológica	103	7,4
Flonas	154	19,9
Parques Nacionais	87	17,9
Reserva Biológica	29	3,5
Reserva Extrativista	36	8,3
Reserva Particular do Patrimônio Nacional**	34	3,7
Total	622	64,7

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo IBAMA, 2005.

* Em milhões de hectares

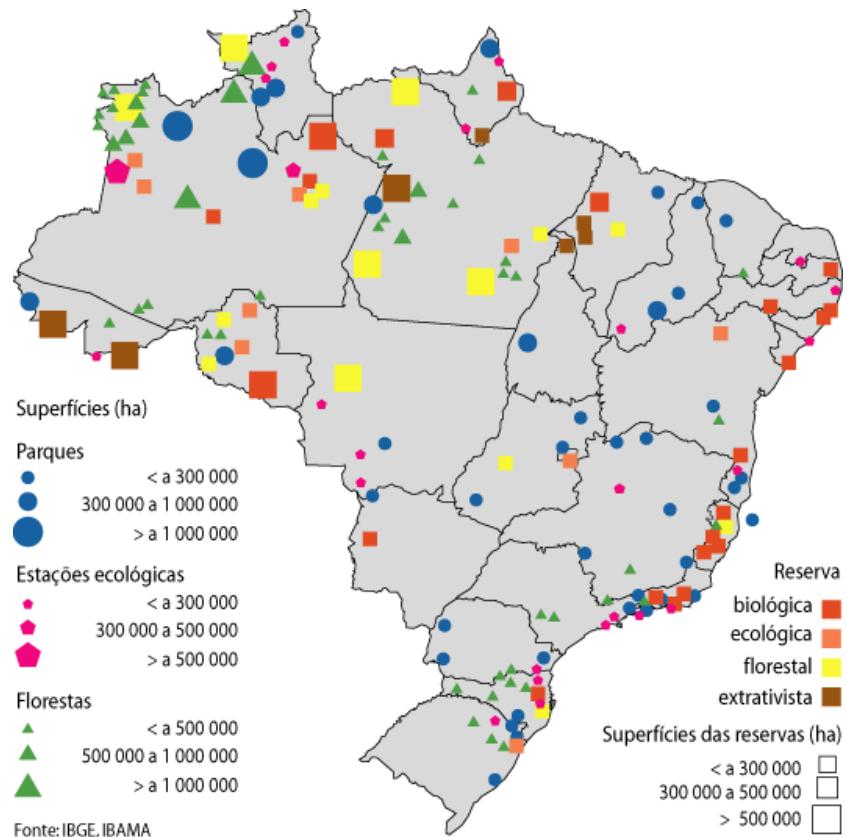
** Em mil hectares

Mapa 2 – Áreas de Conservação Ambiental: todas categorias



A distribuição, por categoria e área destas UC está configurada no mapa 3, que ao espacializá-las representa a situação de cada uma das unidades existentes e permite uma análise de sua concentração ou dispersão. A distribuição desigual do tamanho das superfícies protegidas é claramente perceptível. Nota-se a inexistência de áreas protegidas nas áreas de ecótonos (ou de transição entre ecossistemas) e percebe-se a baixa densidade destas áreas protegidas nos Cerrados e Caatinga e sua inexistência nos Campos do Sul.

Mapa 3 - Áreas protegidas federais no Brasil

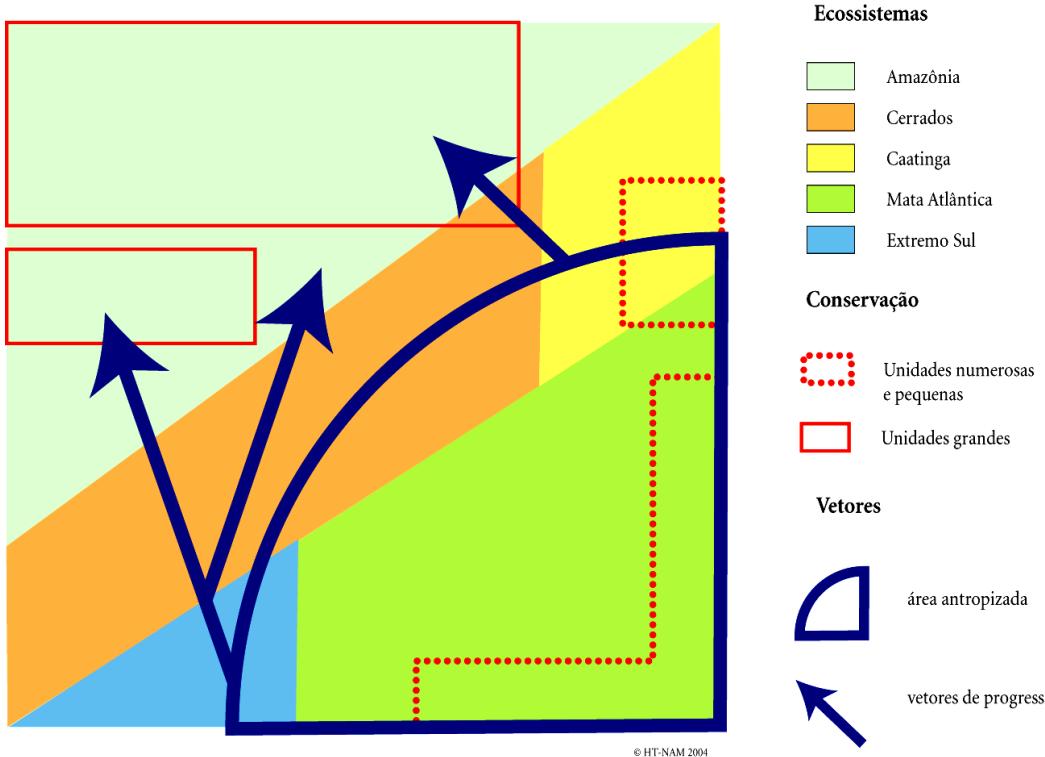


O resultado desta configuração é o modelo extraído do atual sistema, representado na figura 1: um predomínio de áreas menores que 500 mil hectares na Mata Atlântica, embora em grande quantidade. Na Caatinga e nos Cerrados, são também muito pequenas as áreas de conservação, e seu quantitativo é bem pouco representativo. Sem nenhuma dúvida, é no ecossistema amazônico onde se encontram as maiores unidades de conservação e em maior densidade. Não significa, porém, que este ecossistema já tenha atingido o percentual considerado como o patamar mínimo de conservação, pelos padrões da IUCN.

Outro ponto importante são os vetores de progressão e pressão da antropização sobre o ecossistema amazônico. Somente com uma nova forma de uso do território baseada na incorporação de ciência e tecnologia poderá se promover a mudança da visão de inserção da Amazônia no processo de desenvolvimento do país, rompendo com o histórico processo de economia de fronteira (Becker, 2005).

Figura 1

Ecossistemas, unidades de conservação e vetores, um modelo



Muito se progrediu, no Brasil, desde a assinatura das Convenções da Biodiversidade e das Mudanças Climáticas e da Agenda 21. Pode-se citar a aprovação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985/00), que permitiu avanços na proteção ambiental, no campo da gestão privada e pública. Pode-se mencionar ainda a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), que prevê a formação de consórcios municipais, e que toma como referência da política a bacia hidrográfica. Nota-se também que a mobilização e os debates para a construção das Agendas 21 nacional e estaduais, e de sua percepção dos processos locais, têm servido para difundir informações e tecnologias, e possibilitar a apreensão de distintas visões dos segmentos populacionais que vivem e transformam seus territórios. Mas, a questão quanto ao uso do território e da propriedade da terra continua sendo o “calcanhar de Aquiles” do desenvolvimento brasileiro. Estabelecer diretrizes e metas em curto, médio e longo prazos, para a resolução da situação fundiária do país e da gestão do patrimônio nacional deve ser o primeiro dos objetivos da política nacional de ordenamento do território.

V.2 - TERRAS INDÍGENAS

São reconhecidos no art. 231 da CF os direitos dos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União a obrigação de demarcá-las, protegê-las e fazer respeitar todos os seus bens, apesar de que o cumprimento de todos os passos para a transformação definitiva de um espaço

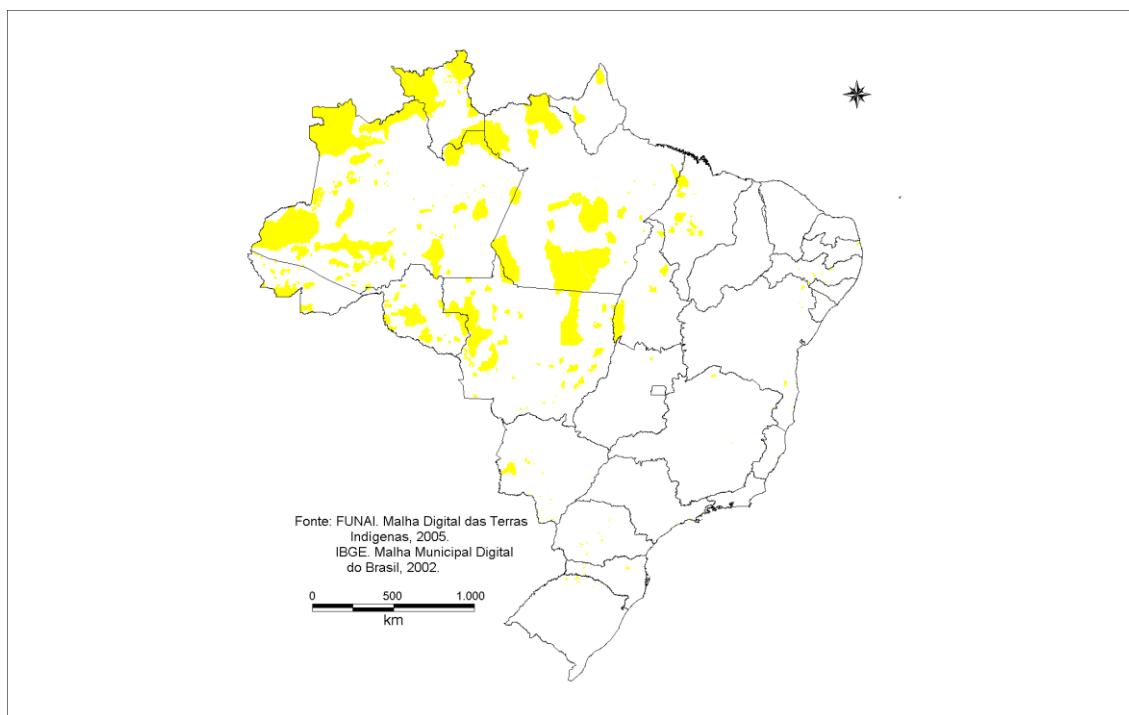
geográfico em terra indígena demanda a homologação e registro em nome do povo indígena que foi beneficiado.

A utilização de qualquer recurso (hídrico, energético, de pesquisa, mineral) em terras indígenas só pode ser efetivada com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, sendo-lhes garantida a participação nos resultados de qualquer destas explorações, na forma da lei.

Não se aplicam às terras indígenas a ação do Estado relacionada ao favorecimento da organização e nem a priorização das atividades garimpeiras em cooperativas (art. 174, § 3º e 4º). Da mesma maneira, o estabelecimento de áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpeiragem de forma associativa não se aplicam às terras indígenas quando não ouvidos o Congresso Nacional e a comunidade afetada.

O número de áreas indígenas no território nacional é de 678. Estas áreas ocupam 120 milhões de hectares e nelas se distribuem, em espaços diferenciados, um total de 375 mil índios.

Mapa 4 – Terras Indígenas



Evolução da criação de terras indígenas

Quanto à evolução de demarcação de terras indígenas pode-se observar períodos de maior ou menor intensidade nestas operações.

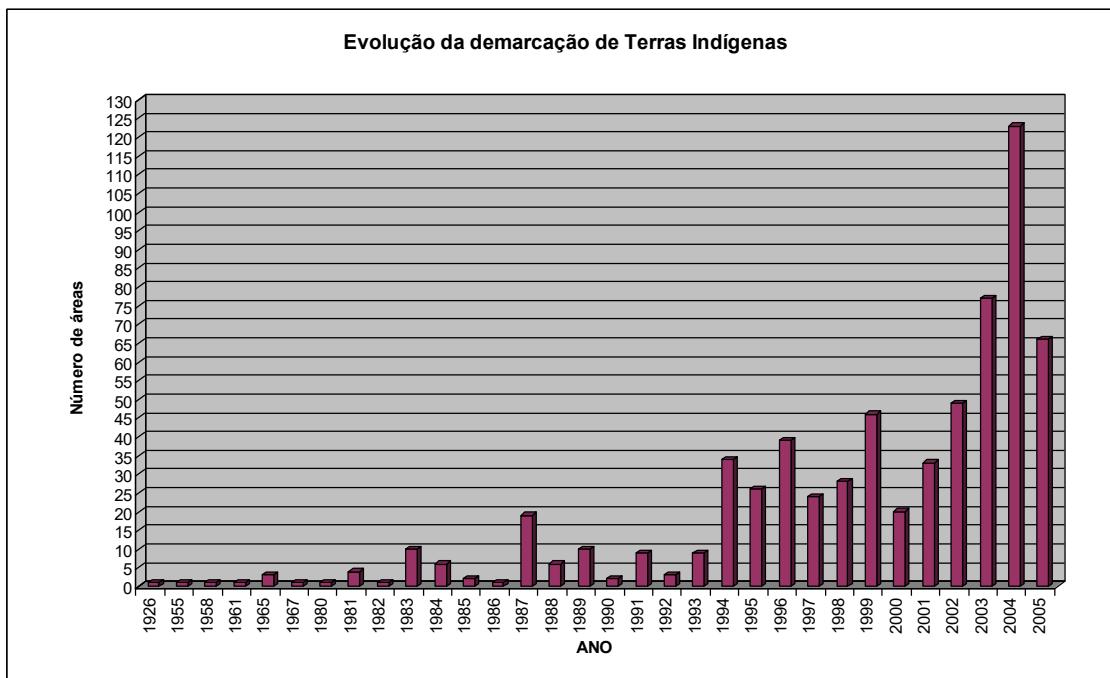
Para analisarmos os diferentes períodos desde 1926 quando foi demarcada a 1ª terra indígena considera-se a freqüência de ocorrências. Deste ano até 1955

não se registrou nem um processo de demarcação; de 1956 a 1961 três áreas foram demarcadas; entre 1962 e 1967 mais cinco áreas foram demarcadas, deste ano até o ano de 1980 não se registrou nem uma demarcação; do ano seguinte até 1988 foram demarcadas 50 áreas. Evidentemente, a dinâmica do reconhecimento das terras e sua demarcação estão estreitamente relacionadas com as diferentes políticas públicas indígenas.

A Constituição de 1988 define a obrigatoriedade da demarcação e o prazo para tal ação, provocando um aumento de velocidade no desenvolvimento do processo. Daquela data até 1994 foram demarcadas 67 áreas; de 1995 à 2002 foram demarcadas 265 áreas e mais recentemente, de 2003 à 2005 foram demarcadas 266 áreas (gráfico 1), fato ligado, evidentemente, à existência de recursos de doações internacionais acordadas no Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) e da depreciação do Real em relação ao Dólar, o que permitiu quase triplicar o número de terras indígenas demarcadas em pouco tempo.

Desde o início do processo, o número total de áreas demarcadas foram 678; beneficiando uma população de 375 mil índios, habitantes nestas áreas. Em termos de superfície, o total das terras indígenas já demarcadas atinge 120 milhões de hectares.

Gráfico 1



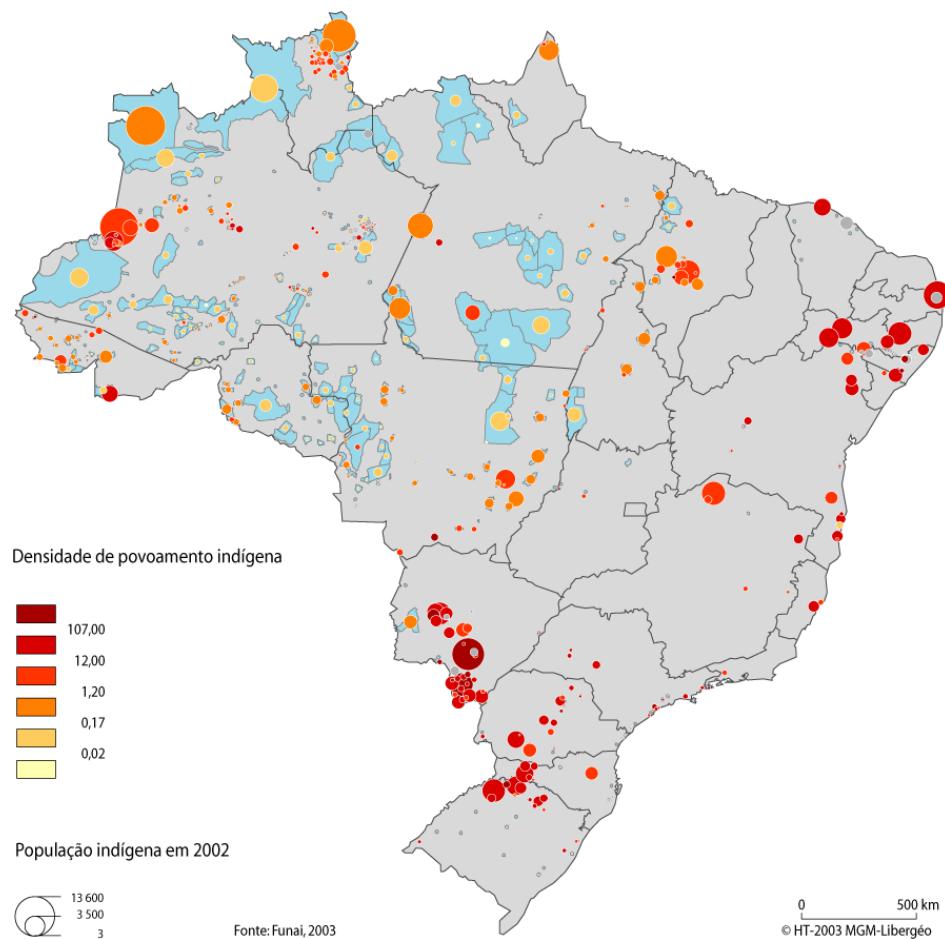
Desde tempos remotos até a outorga da atual CF, a questão indígena passou por momentos bem distintos, desde iniciativas de integração ao reconhecimento do direito à sua cultura e ao seu território. A evolução do processo de demarcação é um fato a ser notado bem como o seu reconhecimento, pois propiciam aos descendentes indígenas buscarem a sua visibilidade étnica e o seu direito à terra.

Mas, se observa atualmente uma grande discrepância em relação à densidade demográfica das terras indígenas: em todas as regiões consolidadas, da faixa litorânea à região central do país, a densidade populacional indígena é bastante elevada.

A configuração das terras correlacionada com a população, expressa no mapa 5 (Thery e Mello, 2005) mostra a acentuada quantidade de indígenas em relação à superfícies reduzidas especialmente nas regiões de ocupação antiga. Mas, mostra também que algumas regiões na Amazônia, especialmente nos estados do Acre, Amazonas e Roraima alguns povos indígenas vivem a mesma situação: áreas reduzidas para populações maiores, em número absoluto e relativo.

Outra questão que merece destaque é a existência de uma série de reivindicações de descendentes de inúmeros grupos indígenas. No caso do procedimento para atendê-los, novas áreas serão requisitadas junto à FUNAI. Não se tem a mensuração da dimensão total destes requerimentos, mas, a FUNAI já tem idéia do grau de pressão que o mesmo provocará sobre terras públicas ou privadas, demandando soluções em curto prazo.

Mapa 5 - Terras Indígenas e densidade de povoamento



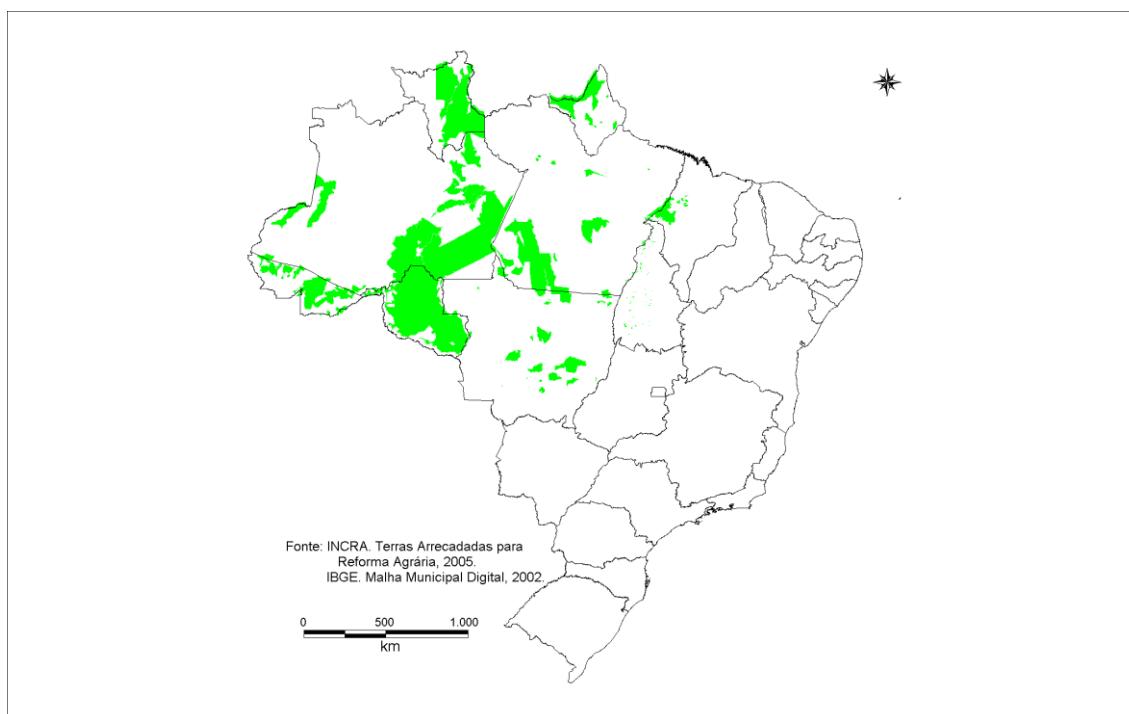
V.3. - TERRAS DESTINADAS À REFORMA AGRÁRIA

Também são reconhecidas na CF, art. 185, as terras com fins específicos de reforma agrária.

Uma das formas de obtenção de imóvel rural pelo INCRA é a arrecadação de terras, atribuição da divisão de obtenção e destinação de terras daquela instituição. Desde os anos 1970, o INCRA vem se servindo deste expediente para constituir um capital de terras disponíveis que permitam a efetivação de políticas agrárias governamentais.

Esse procedimento possuía respaldo legal no Decreto 1164, de 1973, o qual permitiu à União arrecadar as terras devolutas, em poder dos Estados federados desde o Decreto-Lei nº. 9760, de 05 de setembro de 1946 (Capítulo V, art. 125 e 126). Da mesma maneira, tal direito englobava também as terras de particulares localizadas às margens das vias de comunicação federal (100 km de cada lado). Considerando-se que nos anos 1970, os planos nacionais de desenvolvimento objetivavam a expansão do desenvolvimento econômico e a integridade do território nacional para as regiões Norte e Centro-Oeste, a concentração das terras arrecadadas ocorre na Região Norte e Áreas de fronteira, conforme identificada no mapa nº. 6.

Mapa 6 – Terras Arrecadadas pelo INCRA



Coube ao INCRA requerer terras, especialmente as localizadas às margens das rodovias federais, a BR – Transamazônica (BR230), a Cuiabá - Rio Branco (364), Porto Velho - Manaus (319), Cuiabá - Santarém (163), Manaus - Boa Vista (até Caracas, 174), a Perimetral Norte (210) e as áreas identificadas pelo GETAT (Grupo Executivo de Terras Araguaia-Tocantins), promovendo um processo de modificação da propriedade, voltando às mãos da União. Embora predominante a arrecadação de terras ao longo das vias de circulação rodoviária, em várias outras zonas das regiões Centro Oeste e Norte ocorreu o mesmo procedimento.

A interdição de novas arrecadações de terras pela União vai ocorrer com a CF, que em 1988, revoga o decreto 1164, de 1973. Atualmente em mãos do INCRA

existe um total de 5964 áreas arrecadadas, sem informações mais detalhadas concernentes a prioridade de uso ou estágio do processo de regularização de assentamentos.

A prioridade de uso destas terras deve estar em consonância com o art. 188 (Capítulo III) que estabelece que a destinação das terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e o Plano Nacional de Reforma Agrária. Atualmente, o esforço da instituição é estabelecer a destinação das mesmas segundo especifica cada projeto e estimula a solução coletiva, especialmente nas áreas da Amazônia Legal em que há restrição de uso da propriedade, devendo ser atribuída como reserva legal, 80% da área do imóvel. A portaria conjunta 10, INCRA/MDA inibiu o cadastramento de posses na Amazônia e estabeleceu determinações claras. Para reativar o cadastro, o ocupante de terras públicas, superior a 100 ha. deveria apresentar a informação do terreno requerido, devidamente georreferenciada. No caso de novas posses é necessário também a apresentação de planta georreferenciada, independente do tamanho da área.

A Lei 11132/2005 (anteriormente MP 239), criou a limitação administrativa provisória, par definir a destinação de glebas públicas federais, por um período de seis meses, prorrogáveis. No início 2005, o governo federal aplicou a lei em áreas do oeste do Pará, cerca de 8,2 milhões de hectares, com o propósito de encontrar uma solução definitiva para o grave quadro de conflitos fundiários e degradação ambiental. Um ano após, fevereiro de 2006, foi criado o 1º Distrito Florestal Sustentável do País, com 15,1 milhões de hectares de Unidades de Conservação, divididas em dois grupos: o de proteção integral (dois Parques Nacionais e a ampliação do Parque Nacional da Amazônia); e o de uso sustentável, formado por quatro Florestas Nacionais e uma Área de Proteção Ambiental.

A referida portaria transformou-se em fonte de problemas institucionais no que se relacionam à conservação do meio ambiente, à destinação como terras indígenas ou reforma agrária. O INCRA apresentou um plano de destinação das áreas em seu poder, mas, outras instituições ainda continuam com indefinições quanto à destinação. Argumentos relacionados à prioridade estabelecida no § 4º do art. 225 (definição de patrimônio nacional constituído pela Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal e Zona Costeira), da mesma maneira que a utilização das mesmas como terras indígenas afronta o que foi definido pelo próprio INCRA. A política nacional de ordenamento do território deveria dar prioridade às áreas onde ocorrem contradições de uso, propondo formas de resolução destas questões.

Quanto aos instrumentos já mencionados, a questão da regularização de terras é tema primordial. Diversos procedimentos vêm sendo adotados, no entanto, de maneira pontual como os destacados nos projetos da BR163 – Cuiabá - Santarém, e nas margens dos dutos de transposição do São Francisco.

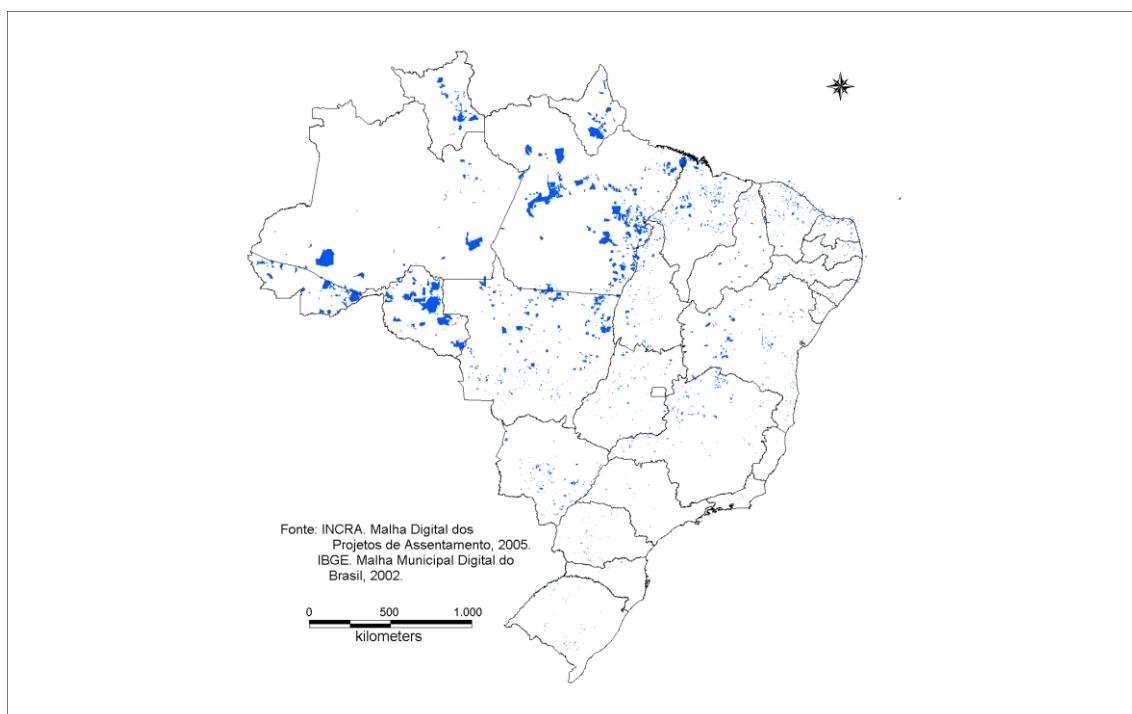
Recentemente, a MP nº. 275 (a MP do Bem) legislou sobre a transferência de domínio em terras de até 100 ha. e sobre a concessão de uso nas situações entre 100 e 500 ha.

Outro aspecto a ser estudado na situação das terras destinadas ou utilizadas pelo INCRA, refere-se aos projetos de assentamento agrário e nas diferentes etapas também existentes para a sua emancipação. Do momento em que um projeto de assentamento é planejado (ou executado em função das invasões de terras) é necessário o cumprimento de diversos passos: desde o

cadastramento do beneficiado à regularização do título de propriedade e a posterior emancipação do assentamento, que ocorre normalmente quando este já se encontra consolidado, e, muitas vezes com características urbanas.

A partir dos anos 1970 há uma ênfase na delimitação de projetos de colonização agrária e posteriormente projetos de assentamentos agrários. A base de dados fornecida pelo INCRA permite a visualização territorial dos projetos em debate. Embora com diferenças em diretrizes e metas, grosso modo, todos os governos recentes optaram por continuar a política de colonizar, com novo conceito, o de assentar.

Mapa 7 – Assentamentos do INCRA



O número total de projetos sob jurisdição do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, incluídos ai os projetos de assentamento, projetos de colonização dirigida, reservas extrativistas, dentre outros, em suas diferentes fases é de 6970. Destes, apenas 4007 encontram-se mapeados, dos quais apenas 3500 contêm informações relacionadas às áreas, data de criação, capacidade e situação.

Chama-se aqui a atenção aqui para o fato de que a base de mapas dos projetos de assentamentos do INCRA só abrange os projetos criados até 2002, enquanto que os dados SIPRA (Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária) do próprio Instituto apontam para a existência de um número ainda maior de assentamentos.

No total, o conjunto de áreas geridas pelo INCRA, abrange aproximadamente 54 milhões de hectares, com capacidade para absorver até 828 mil famílias. No entanto, estão assentadas pouco mais de 600 mil famílias.

A tabela abaixo apresenta o número de projetos, o total da área e o número de famílias, segundo as unidades da federação e as grandes regiões (Tabela 3).

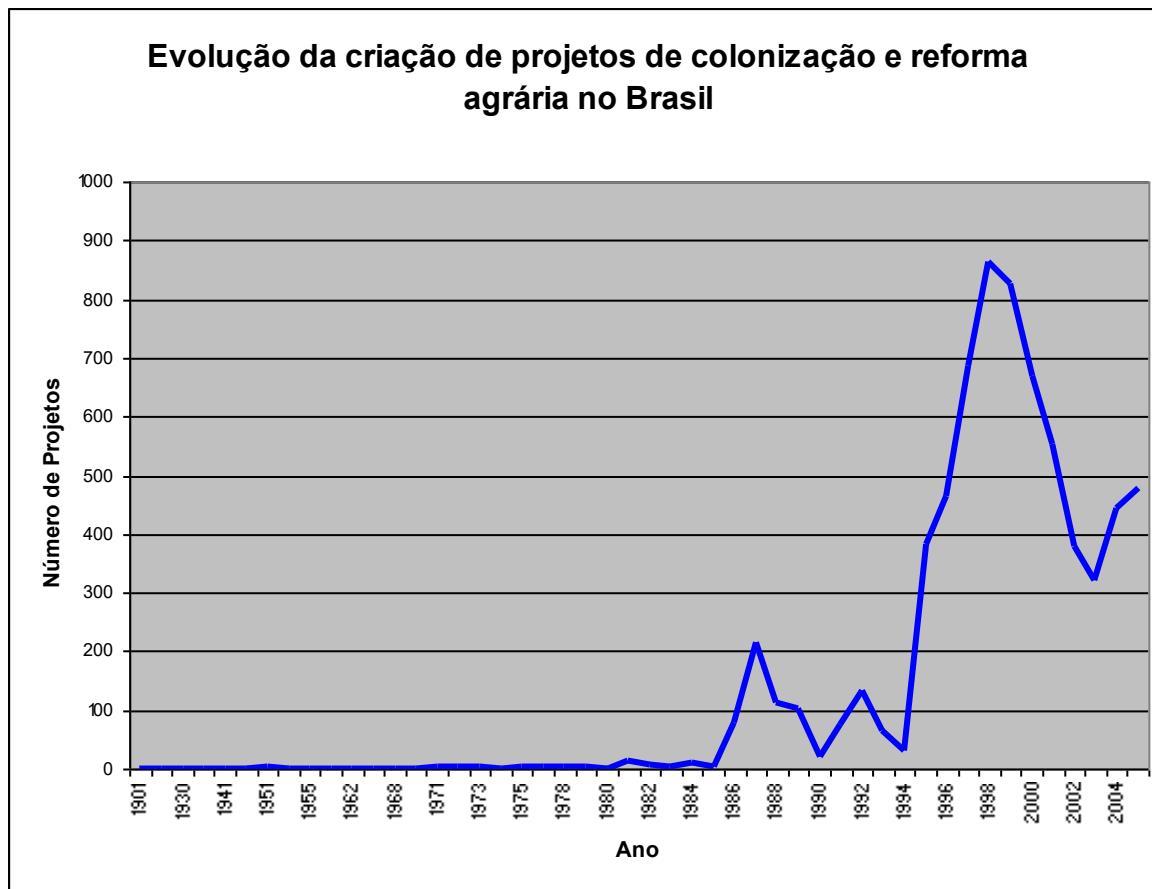
Brasil, Estados e Regiões: número de projetos, área, capacidade e número de famílias assentadas, a partir de 1901

Estado/Região	Número de Projetos	Área	Famílias (capacidade)	Famílias (assentadas)	Distribuição dos projetos no país	Distribuição da Área	Distribuição da capacidade	Distribuição dos assentados	Diferença entre capacidade e efetivo
Rondônia	144	5.641.868	73427	34326	2%	10%	9%	6%	39101
Acre	115	4.817.617	30306	23828	2%	9%	4%	4%	6478
Amazonas	72	10.769.290	31855	22087	1%	20%	4%	4%	9768
Roraima	39	1.568.167	25591	16274	1%	3%	3%	3%	9317
Pará	594	12.046.035	163108	103485	9%	22%	20%	17%	59623
Amapá	31	2.058.513	9702	7365	0%	4%	1%	1%	2337
Tocantins	285	995.601	20046	18967	4%	2%	2%	3%	1079
Norte	1.280	37.897.091	354.035	226.332	18%	70%	43%	37%	127703
Maranhão	794	3.661.207	112081	86527	11%	7%	14%	14%	25554
Piauí	319	838.502	24060	19229	5%	2%	3%	3%	4831
Ceará	592	931.447	26504	20883	8%	2%	3%	3%	5621
Rio Grande do Norte	265	473.494	18929	18094	4%	1%	2%	3%	835
Paraíba	235	213.729	13098	12402	3%	0%	2%	2%	696
Pernambuco	398	371.125	23417	21011	6%	1%	3%	3%	2406
Alagoas	92	62.206	7695	6777	1%	0%	1%	1%	918
Sergipe	136	120.441	7218	6960	2%	0%	1%	1%	258
Bahia	498	1.354.820	41748	34112	7%	3%	5%	6%	7636
Nordeste	3.329	8.026.971	274.750	225.995	48%	15%	33%	37%	48755
Minas Gerais	281	726.875	18506	10895	4%	1%	2%	2%	7611
Espírito Santo	57	35.145	3470	3251	1%	0%	0%	1%	219
Rio de Janeiro	57	114.462	8786	4171	1%	0%	1%	1%	4615
São Paulo	187	240.411	11237	10522	3%	0%	1%	2%	715
Sudeste	582	1.116.893	41.999	28.839	8%	2%	5%	5%	13160
Paraná	270	359.927	17355	15469	4%	1%	2%	3%	1886
Santa Catarina	328	97.693	5877	5216	5%	0%	1%	1%	661
Rio Grande do Sul	287	247.413	11322	10692	4%	0%	1%	2%	630
Sul	885	705.033	34.554	31.377	13%	1%	4%	5%	3177
Mato Grosso do Sul	137	575.437	22914	21324	2%	1%	3%	3%	1590
Mato Grosso	442	4.952.572	78871	66628	6%	9%	10%	11%	12243
Goiás	185	495.449	10973	8214	3%	1%	1%	1%	2759
Distrito Federal	130	369.178	10433	8668	2%	1%	1%	1%	1765
Centro-Oeste	894	6.392.636	123191	104834	13%	12%	15%	17%	18357
Brasil	6.970	54.138.625	828.529	617.377	100%	100%	100%	100%	211152,00

Fonte: Elaborado a partir dos dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, Dezembro de 2005.

O gráfico 2 abaixo mostra a evolução da criação de projetos de colonização e reforma agrária ao longo do século XX e início do século XXI.

Gráfico 2



Outra questão essencial é a respeito dos projetos de colonização e reforma agrária no que se refere às fases em que o projeto se encontra, passando por sete diferentes etapas, até atingir a fase de consolidação a partir do momento em que o projeto teria as condições de ser emancipado, ou seja, os assentados receberem os títulos de terra definitivos. Entretanto os projetos têm sido criados, mas não têm se emancipado. Ou melhor, o sistema do INCRA não aponta a emancipação como uma das fases do projeto (Tabela 4).

Tabela 4

Brasil, estados e regiões: número de assentamentos segundo a fase

Estado/Região	Pré-projeto	P.A. em criação	P.A. criado	P.A. em instalação	P.A. em estruturação	P.A. em consolidação	P.A. consolidado	Total
Rondônia	0	3	4	11	45	29	52	144
Acre	0	0	50	19	14	13	19	115
Amazonas	0	0	4	39	5	12	12	72
Roraima	0	4	4	28	0	3	0	39
Pará	5	46	124	220	113	81	5	594
Amapá	0	0	2	6	17	1	5	31
Tocantins	0	3	42	55	119	66	0	285
Norte	5	56	230	378	313	205	93	1280
Maranhão	61	26	377	116	105	76	33	794
Piauí	1	5	104	4	188	7	10	319
Ceará	0	150	19	107	75	231	10	592
Rio Grande do Norte	1	6	89	11	118	36	4	265
Paraíba	0	0	56	8	100	49	22	235
Pernambuco	7	19	161	50	74	71	16	398
Alagoas	0	2	18	9	24	33	6	92
Sergipe	0	16	12	44	15	29	20	136
Bahia	16	3	180	14	108	161	16	498
Nordeste	86	227	1016	363	807	693	137	3329
Minas Gerais	0	2	131	28	97	14	9	281
Espírito Santo	0	1	4	15	13	19	5	57
Rio de Janeiro	0	1	15	0	18	2	21	57
São Paulo	1	0	138	23	9	15	1	187
Sudeste	1	4	288	66	137	50	36	582
Paraná	0	4	9	25	119	63	50	270
Santa Catarina	2	3	14	205	58	46	0	328
Rio Grande do Sul	0	0	7	38	181	46	15	287
Sul	2	7	30	268	358	155	65	885
Mato Grosso do Sul	4	8	9	10	54	42	10	137
Mato Grosso	10	4	120	138	85	45	40	442
Goiás	2	18	63	13	29	48	12	185
Distrito Federal	9	2	14	5	93	6	1	130
Centro-Oeste	25	32	206	166	261	141	63	894
Brasil	119	326	1770	1241	1876	1244	394	6970

Fonte: Elaborado a partir dos dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária em dezembro de 2005.

P.A. - Projeto de Assentamento

Cabe mencionar ainda algo que nos parece possível fonte de conflitos na gestão do INCRA. Os dados repassados aos pesquisadores, tratam dos projetos de assentamento e indicam haver áreas de reservas e de preservação ambiental que estão sendo desapropriadas com o intuito de se tornarem assentamentos. Questiona-se primeiramente, se esta informação estaria correta. Em segundo lugar, estando esta informação correta, de quem seria a prioridade no uso e desapropriação da terra pública, ao órgão responsável pela reforma agrária, o INCRA, ou ao IBAMA, responsável pela conservação ambiental.

A Constituição Federal de 1988 nos Art. 184 e 188, que tratam da reforma agrária, são claros no que diz respeito a prioridade da propriedade pública para aquele fim. Por sua vez, o Art. 225, §5 que trata da questão ambiental, determina a indisponibilidade das terras devolutas ou arrecadadas pelos estados necessárias a proteção dos ecossistemas naturais. O Art. 20, inciso II, também define como bens

da União as terras devolutas indispensáveis a preservação ambiental definidas em lei, conforme já explicitado anteriormente neste trabalho. Ou seja, há claramente um conflito de hierarquia da prioridade constitucional e consequentemente um problema de gestão interinstitucional. Nesta situação a quem caberia a definição da prioridade, e da coordenação das políticas de cada uma destas instituições?

Toda a problemática relacionada às terras públicas, *stricto sensu*, não termina na definição de seu uso, mas transita também pela necessidade de cumprir as etapas destinadas a resolver a questão da propriedade.

Uma terra pública, de propriedade da SPU pode ter tanto a sua propriedade quanto o seu uso modificado. Ela pode ser requerida e transformada para cumprir uma das funções previstas constitucionalmente (terra pública determinada). Etapas posteriores de cadastramento, de regularização e de alienação são fundamentais para a consolidação do uso e função desta terra. A origem de problemas de grilagem, posse, etc., muitas vezes decorre do não cumprimento de tais etapas.

V.4. - TERRAS DO EXÉRCITO, MARINHA E AERONÁUTICA

Com objetivos distintos dos anteriores, ao Exército, a Marinha e a Aeronáutica são atribuídas, constitucionalmente, obrigações às quais está vinculada a necessidade de terem à sua disposição extensões de áreas, destinadas as suas finalidades.

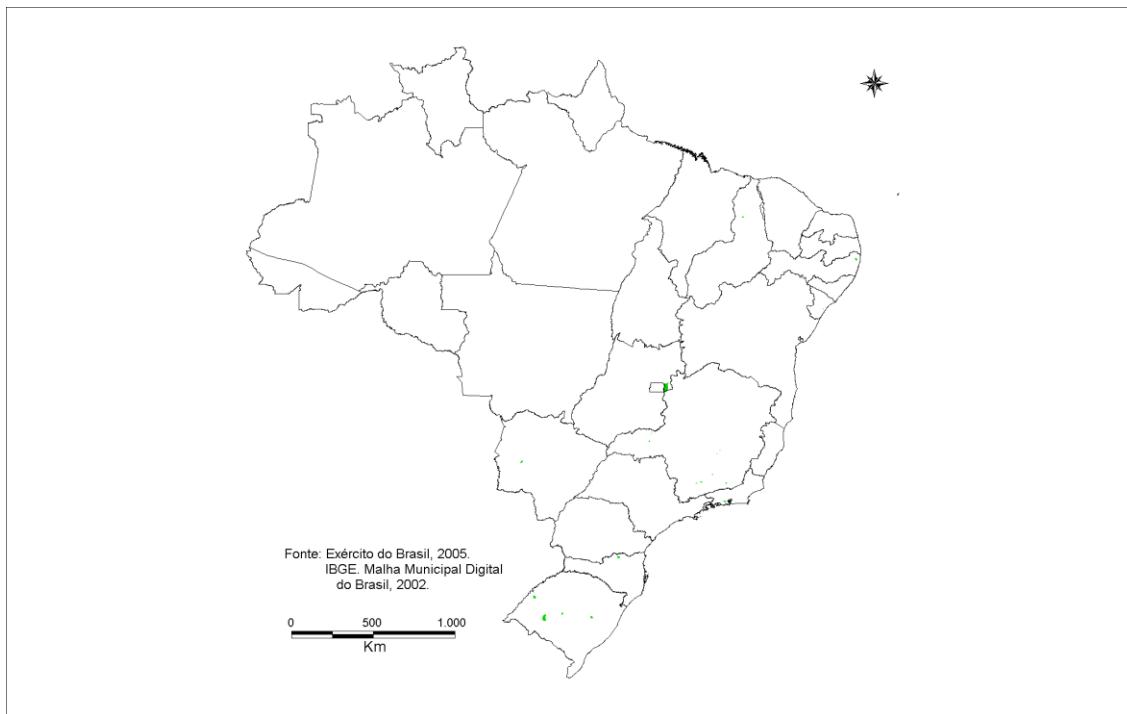
Exército, Marinha e Aeronáutica são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República e destinam-se a defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (art. 142/CF/88).

Para garantir a segurança pública e a eficiência de suas atividades estas instituições dispõem, no território nacional, de áreas territoriais que constituem campos de treinamento de seu contingente. Estas áreas são consideradas do patrimônio da união sob a jurisdição destes destacamentos militares distribuídos no território nacional, conforme art. 20, inciso II.

A base de dados liberada pelo Exército ao presente estudo mostra a distribuição dos 29 campos de instrução do Exército, que se apresenta da seguinte forma: 11 em Minas Gerais; 4 no Rio Grande do Sul; 3 no Rio de Janeiro; 2 no Ceará e em Sergipe; 1 no Maranhão; na Bahia; no Piauí; em Pernambuco; no Mato Grosso do Sul; em Goiás; e Santa Catarina.

Até o presente momento não recebemos informações da Marinha e da Aeronáutica.

Mapa 8 – Campos de Instrução do Exército



VI. INDICATIVOS PARA O ORDENAMENTO TERRITORIAL

Após a identificação da situação e configurações territoriais das terras públicas da União, pretende-se analisá-las visando a elaboração de uma política nacional de ordenamento do território. Para isto procura-se tecer algumas considerações à luz dos desafios e oportunidades que o território brasileiro apresenta.

Algumas ressalvas merecem ser feitas antes de prosseguirmos efetivamente a análise.

O objetivo inicial do projeto era o de propor o marco inicial de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Ressaltamos que este objetivo foi alcançado em parte. A explicação para que alguns aspectos não tenham sido tratados será dada ao longo dos próximos parágrafos e poderá melhor ser compreendida a partir dos indicativos e propostas aqui levantadas.

Um aspecto que não foi tratado diz respeito a falta de um item a cerca da cultura organizacional e gerencial dos diversos órgãos e agências que estão envolvidos na gestão dos espaços geográficos em poder da União. Tal item é imprescindível na elaboração de uma PNOT, entretanto demanda um estudo específico de diagnóstico e levantamento em cada um dos órgãos, o que não se mostrou viável ao longo da realização deste trabalho. Este levantamento acerca da cultura gerencial e da gestão realizada em cada um dos órgãos demandaria um tempo e uma equipe maior do que aquela disponível para a realização deste trabalho.

No que tange ao formato jurídico-institucional de um órgão que seria responsável por implementar e avaliar uma PNOT o trabalho dada as inúmeras dificuldades encontradas apontam alguns caminhos para serem discutidos, no entanto, entendemos que o desenho e a configuração destes órgãos e mesmo se eles serão separados, deve ser objeto de discussão por parte do Governo, sendo entendido como uma política de Governo. Aos consultores coube apenas apontar aspectos e soluções, mas a formatação final daquilo que seria uma PNOT é algo que deve ser feita pelos órgãos de Governo responsáveis por sua efetivação.

Reconhecemos também que é necessário aprofundar os estudos acerca de outros espaços em poder da União, em especial os espaços urbanos e costeiros. Como foi colocado e o será mais para frente, foram encontradas grandes dificuldades para que um trabalho desta natureza fosse levado a cabo. Trabalho este que exigiria uma equipe de trabalho maior e um prazo de execução mais longo.

Feitas estas ressalvas tecemos algumas considerações acerca de problemas e dificuldades que para que uma PNOT seja efetivamente levada a cabo. Além disso apontamos alguns aspectos que devem ser objeto de discussão na formatação final de uma PNOT, além é claro de outros estudos mais específicos.

As configurações das terras públicas no território nacional evidenciam áreas de superposições de categorias de uso, de funções, objetivos, jurisdições e gestões diferenciadas que são indicadoras de potenciais conflitos.

Merecem especial atenção as seguintes situações:

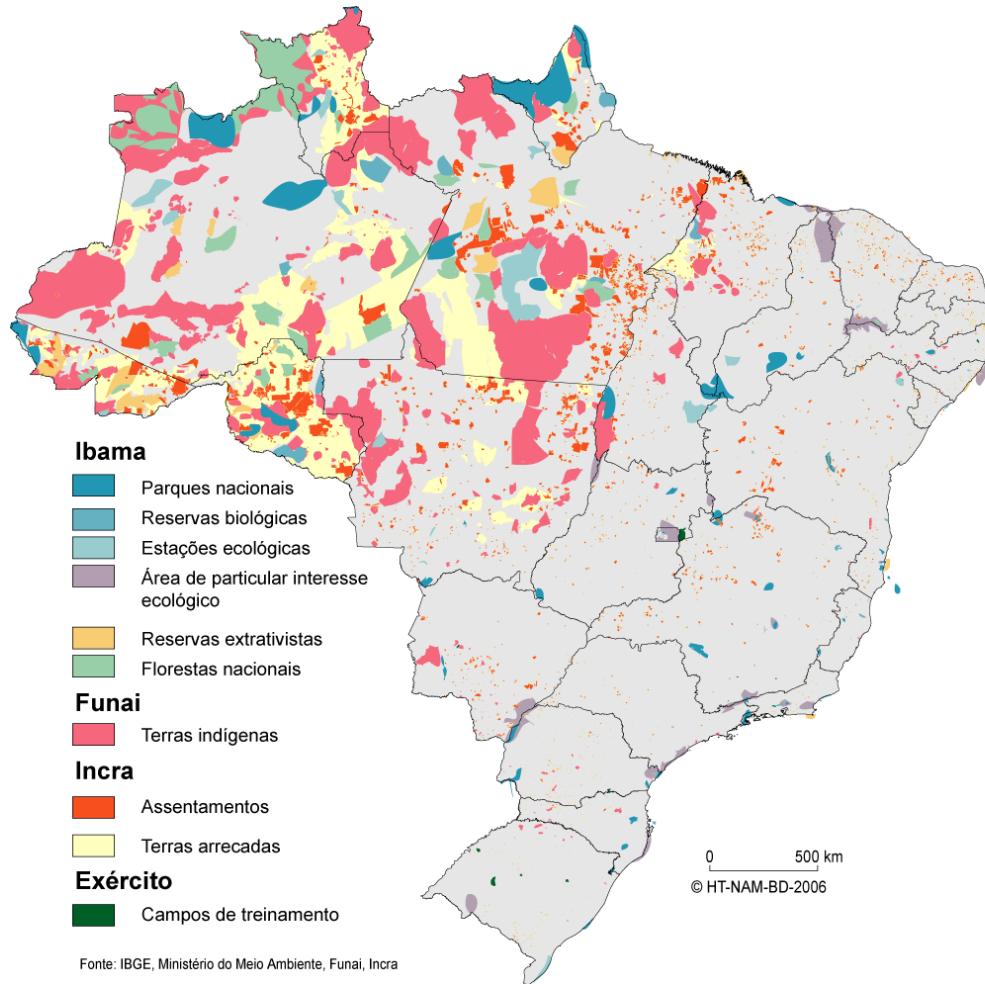
- A densa localização de terras arrecadadas pelo INCRA na região amazônica encontra-se ao longo das rodovias federais, fortes vetores de transformação do território.
- Como as terras arrecadadas devem ser destinadas a projetos de assentamentos agrários somente uma articulação, fortalecida por mecanismos estruturantes com o setor ambiental, permitirá uma destinação menos agressiva às frágeis condições naturais da região amazônica.
- Dois Brasis distintos são desenhados pelas configurações territoriais, demonstrando aparentes conflitos: a Amazônia que comporta grandes extensões de terra pública representando um mosaico de diferentes intencionalidades e institucionalidades; e o restante das regiões brasileiras, sobretudo Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-oeste onde as terras públicas existentes ocupam pequenas e insignificantes porções do território.
- À primeira análise do material cartográfico, as áreas protegidas, em qualquer de suas categorias, se sobressaem pela melhor distribuição no país como um todo, embora também se destaque que as maiores áreas estão concentradas na Amazônia.
- Do ponto de vista de terras indígenas, a mesma configuração é percebida: as maiores extensões de terras indígenas localizam-se na Amazônia embora a maior densidade da população indígena no Brasil seja no Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e nos Estados Nordestinos.

Assim, servindo-se das técnicas cartográficas e os métodos propostos por Mello (2002) analisa-se as superposições de categorias de usos das terras públicas capazes de indicar conflitos territoriais. Estes ocorreriam em função de interesses e estratégias divergentes, de investimentos governamentais previstos em orçamento, e, especialmente em função do uso determinado das terras públicas em poder da União.

Recomenda-se como ponto mais importante da PNOT a utilização dos mecanismos já testados no PNGC, por exemplo, adequados à solução desta problemática. As terras públicas determinadas estão em poder da União. Se a meta maior da União é o desenvolvimento do país, um desenvolvimento que incorpore as regiões menos dinâmicas ao processo produtivo, respeite o meio ambiente e dê à população condições de acesso à propriedade fundiária, é preciso estabelecer claramente as prioridades nacionais. Os acordos entre as instituições proprietárias necessariamente têm que visar este modelo de desenvolvimento. E o ordenamento territorial é ponto de partida para tal.

Isto posto, vale enfatizar o que o mapa nº. nos mostra:

Mapa 9: Conflitos territoriais de terras públicas



Terras Indígenas, Projetos de Assentamento e Áreas Arrecadadas

As áreas arrecadadas pelo INCRA estão, sobretudo na Amazônia Legal. Elas coincidem territorialmente com várias Terras indígenas nos antigos territórios federais (estados do Acre, Amapá, Roraima e Rondônia) e no estado do Amazonas. Por outro lado, os projetos de assentamento já implantado, em sua maioria circundam terras indígenas e acompanham o traçado de rodovias.

Unidades de Conservação, Projetos de Assentamento e Áreas Arrecadadas

Um sério problema de destinação do uso e da jurisdição da propriedade ocorre neste conjunto de terras públicas. A maior superfície de superposição de terras é

evidentemente, na região amazônica. A localização das unidades de conservação, sob a jurisdição do IBAMA e projetos de assentamento existentes, de responsabilidade do INCRA é notória. O problema se intensifica quando se agrega as áreas propostas pela política nacional de conservação da biodiversidade com as terras arrecadadas, que cobrem superfície bem maior. Além da extensão superficial, as terras arrecadadas indicam onde os projetos de assentamento estarão no futuro: a presença humana será intensificada em áreas que devem se tornar unidades de conservação futuramente, segundo as prioridades de proteção.

Terras Indígenas X Unidades de Conservação

O terceiro conjunto já é um problema conhecido de longa data: terras indígenas justapostas às unidades de conservação. O histórico deste processo também já foi estudado e indicou a ação deliberativa do Estado ao fragmentar territórios indígenas (Albert e Santilli, 1990), política alterada em 1988. Como cada tipo de uso pressupõe uma norma de utilização, o conflito foi estabelecido e, apesar da modificação da política, nenhuma decisão posterior foi tomada para a solução do problema. Atualmente, busca-se o estabelecimento de mosaicos de territórios protegidos, com todas as categorias de proteção ou de uso sustentável. Ainda que os territórios indígenas não sejam unidades de conservação, por enquanto há uma relativa proteção do meio ambiente local e são territórios cujo tipo de uso dificilmente será modificado.

De qualquer maneira, a questão da propriedade e do uso precisa ser resolvida e a PNOT deve estabelecer os princípios e as diretrizes.

Os desafios a enfrentar e as oportunidades

Os maiores problemas identificados estão concentrados nos conflitos de terra entre instituições públicas, tanto do ponto de vista da propriedade da terra quanto do uso do território. Sabendo-se que o direito à terra é inalienável aos grupos indígenas, não paira dúvida que a terra indígena prevalece sobre qualquer outro uso. Assim, o maior embate se coloca na determinação de prioridades entre a proteção ambiental e o uso da terra para a reforma agrária.

Parece-nos que o lado mais frágil desta balança tende a ser a proteção do meio ambiente, visto ser este um interesse difuso. Na questão agrária os interesses em jogo são claros, bem estabelecidos, e, evidentemente contraditórios, entre os proprietários de terra e aqueles que buscam o acesso à terra. Por outro lado, existe uma capacidade de absorção de milhares de famílias em lotes de projetos já implantados e cuja capacidade de atendimento é bastante ociosa.

Assim, neste item procurou-se enfatizar os vetores ambientais que podem e devem ser focalizados em uma política nacional de ordenamento do território, abordando-lhes de maneira a mostrar a fragilidade em que se encontram, e, ao mesmo tempo, as potencialidades que podem representar.

O maior dos desafios, simultaneamente e paradoxalmente um horizonte de oportunidade de novos negócios, é o aproveitamento da diversidade biológica existente no território brasileiro.

Atualmente, os avanços científicos nos permitem a utilização de três níveis distintos para a identificação da diversidade biológica: a variabilidade genética, a

Biodiversidade: espécies animais	Número de Espécies conhecidas no Brasil	Número de Espécies estimadas no Brasil	Número de Espécies estimadas no mundo
Vírus	400	55.000	400.000
Bactérias	1.400	136.000	1.000.000
Anfíbios	150	600	4.220
Protozoários	3.200	27.000	200.000
Fungos	13.000	205.000	1.500.000
Algás	4.900	55.000	400.000
Plantas	47.000	52.000	320.000
Artrópodes	116.500	1.214.000	8.900.000
Outros invertebrados	9.700	116.000	850.000
Vertebrados	6.200	8.000	50.000
Total	202.500	1.870.000	13.620.000

diversidade de espécies e a de ecossistemas (Garay e Dias, 2001). No entanto, ainda estamos longe de ter o conhecimento suficiente para poder gerenciar e administrar toda esta riqueza. No Brasil, foram descritas apenas cerca de duzentas mil espécies, enquanto no mundo esse número oscilou entre 1.706 a 1.766 mil.

Tabela 4 – Balanço comparativo da biodiversidade

Fonte: Brasil: Lewinsohn & Prado (2000), mundo: Heywood (1995)

Tabela 5 – Balanço de espécies conhecidas

Vertebrados: número espécies conhecidas	Brasil	Mundo
Tubarões e raias	150	960
Peixes (com ossos)	2.660	13.070
Anfíbios	600	4.220
Répteis	468	6.460
Aves	1.677	9.700
Mamíferos	524	4.650
Total vertebrados	6.200	41.400 - 42.200

Fonte: Brasil: Lewinsohn & Prado (2000), mundo: Heywood (1995)

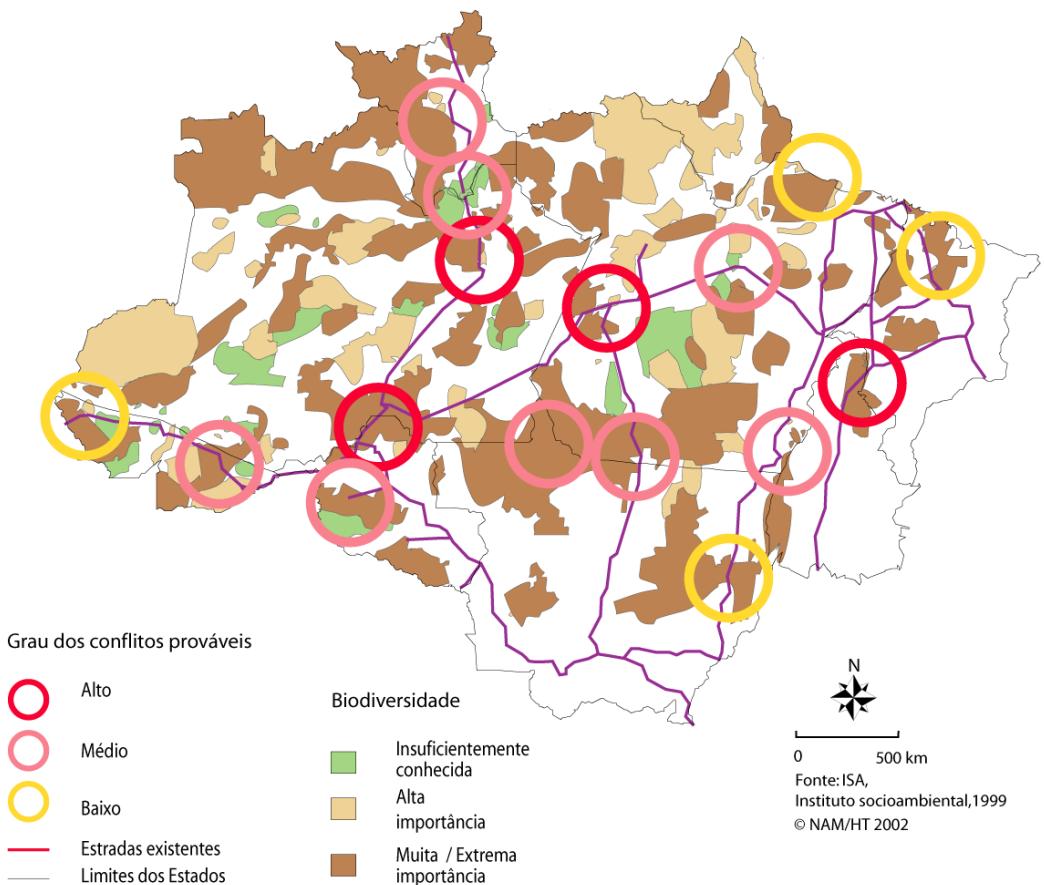
Assim, o atraso no registro de novas espécies é real, apesar do aumento de pesquisas, estudos e mapeamentos sobre a diversidade da fauna e flora do patrimônio nacional. Entre 1988 e 1999 foi registrado pouco avanço, quando, naquele ano o MMA patrocinou a realização de seminários nacionais sobre os diversos biomas, cujos estudos específicos e debates ali se tornaram visíveis e possibilitaram a proposição de inúmeras áreas a serem protegidas, utilizadas para a definição das estratégias nacionais.

Em 2002 (MMA, 2002) a política nacional de conservação da biodiversidade relacionou as novecentas áreas prioritárias para conservação no país. Desde então, pode-se verificar alguns progressos na execução da política. Porém, o processo de transformação em áreas de conservação da biodiversidade *in situ*, em todos os ecossistemas brasileiros, certamente não se fará sem questionamentos e conflitos.

Na Amazônia a potencial fonte de conflitos é, principalmente quanto ao uso do solo, pois, a frente de expansão econômica para o norte do país tem induzido a conversão florestal especialmente em lavouras e/ou pastos. Um outro fator, a conversão florestal simplesmente como garantia de posse e uso da terra, tem aumentado na região devido a expectativa gerada por alguns dos projetos governamentais. Mello (2002, 2005) aponta os focos de conflitos territoriais em razão das estratégias diferenciadas de políticas públicas.

Desta época até o momento, os conflitos se acirraram, seja por fatos concretos, como a substituição da floresta pela soja, seja por expectativas ou projetos de longo prazo. O projeto de asfaltamento da rodovia BR 163 – o Plano BR Sustentável provocou especulação fundiária no eixo da rodovia e em suas proximidades, intensificando fortemente o desmatamento. A lógica territorial, explicitada no mapa 10, é contraditória: enquanto o mosaico de áreas a serem conservadas forma um espaço contínuo no sentido leste – oeste, a infra-estrutura corta esta configuração no sentido norte-sul, ampliando-se no sentido leste-oeste com a construção e asfaltamento de rodovias municipais, formando um amplo leque em suas margens, adentrando áreas florestais antes inacessíveis.

Mapa 10 – conflitos territoriais - conservação ambiental e infra-estrutura



As novas dimensões política, econômica e a percepção social atuam fortemente sobre as decisões relacionadas à conservação da biodiversidade e constituem-se em verdadeiros paradoxos. De um lado, tem-se o ineditismo da apropriação pela ciência e tecnologia, acompanhado pela aplicação de valores do produto manufaturado, mostrando que a biodiversidade transformou-se em mercadoria, sujeita às regras comerciais. Por outro lado, entende-se que as espécies animal ou vegetal foram reduzidas ao seu material genético, a partir do qual tem ocorrido o surgimento de novos negócios, conforme indicado em Mello (2002).

Isso significa que, a partir do domínio do potencial de biodiversidade, surgem novas oportunidades de desenvolvimento, como a ampliação da base genética contida nas plantas que podem ser utilizadas na alimentação. Mas isso requer a realização de pesquisas, a adoção de novas tecnologias e a “construção” de mercados para esses produtos. Implica também que se concentre essa atividade nas espécies que tenham impacto na modernização de setores estratégicos (como agricultura e saúde animal e vegetal,) e que se assegure que essas informações se tornem disponíveis.

Assim torna-se excelente oportunidade de gestão ambiental territorial dar prioridade aos *hotspots*, filosofia que embasou a constituição das listas da IUCN, que consideram as áreas vulneráveis, ameaçadas e extintas. Sugere-se que a União aproveite o fato que várias das áreas em risco se sobreponem às terras arrecadadas pelo INCRA e estabelecer a prioridade de conservação, transformando-as para este fim no plano de destinação de uso.

Por outro lado, a observância do princípio da precaução como ponto de partida para os novos negócios, e, poderiam ser incorporados em programas de incentivos fundamentados nas diretrizes da política nacional de ordenamento do território.

O segundo maior desafio a enfrentar por meio de diversas políticas públicas, inclusive a de ordenamento do território, relaciona-se às florestas tropicais. É indispensável incluí-las no processo produtivo sem olhar apenas o seu potencial florestal madeireiro. Essa preocupação surge do fato que dos 859 milhões de hectares do território nacional, 550 milhões são cobertos por florestas nativas. Dois terços do território nacional está coberto pela Floresta Amazônica e um terço, pelo Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica e ecossistemas associados (MMA, 2001). O setor florestal movimenta atualmente 4,5% do PIB brasileiro (US\$ 28 bilhões, envolvendo 6,7 milhões de pessoas). São 255 fábricas de papel e celulose em 16 Estados; sete mil unidades de processamento primário apenas na região amazônica; 110 indústrias siderúrgicas; carvão vegetal (MG); e 13.500 indústrias de móveis, sendo que a maioria se encontra nas regiões Sudeste e Sul (IBAMA, 2002).

Apesar da importância da floresta, o desmatamento continua crescente.

Diante disso, pode-se falar que os maiores desafios políticos para a conservação da floresta tropical seria consolidar a indústria de base florestal, a partir das experiências de manejo florestal, e traçar políticas de incentivo e apoio aos usos múltiplos da floresta, de modo a aproveitar não somente a madeira, mas dando-se atenção para os produtos fitoterápicos e cosméticos, sementes, artesanato, ecoturismo e serviços ambientais, como geração e purificação da água e assimilação de CO₂. Todavia a definição de zonas para usos florestais, múltiplos, exige ser complementada pelos mecanismos de uma política de ordenamento.

Em princípio, o projeto de Lei 62/2005, de gestão de florestas públicas para produção sustentável, estaria modificando a regulamentação existente e contribuindo para a consolidação do setor. Mas tem provocado acirrados debates. O projeto de lei obteve mais de 300 emendas e tornava-se mais polêmico a cada inclusão ou supressão. O projeto foi aprovado em 8 de fevereiro apesar do protesto das entidades ambientalistas e aguarda apenas a sanção presidencial. Foi instituído, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Nacional de Florestas Públicas e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e dispõe sobre a substituição do Ibama pelos outros órgãos do SISNAMA (estaduais ou municipais) nessa função.

Não apenas pelo aspecto institucional, mas também em função do tempo previsto para cada concessão, de possíveis benefícios ao setor florestal e dos novos instrumentos econômicos previstos, como a concessão florestal, a servidão ambiental, o seguro ambiental entre outros, a serem incluídos na lei 6938/81.

O Plano Anual de Outorga Federal (PAOF) deverá indicar todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão e o MMA iniciará o procedimento de concessões nos próximos seis meses. A aprovação prévia pelo Congresso das concessões de terras públicas com área superior a 2,5 mil hectares tornou-se obrigatória. Foi considerado que o Comitê gestor formado pelo MMA e mais 6 outros ministérios acabara burocratizando muito o processo produtivo.

Serão criados três tipos de exploração da floresta: as unidades de conservação para exploração sustentável da floresta, incluindo áreas destinadas ao uso de comunidades tradicionais, como reservas extrativistas ou áreas de remanescentes de quilombos; os projetos de desenvolvimento sustentável (em assentamentos rurais) e, finalmente a exploração por empresas privadas, as concessões para exploração de produtos madeireiros e não madeireiros, estabelecidas por meio de licitação pública.

Se sancionado, a concessão será de 40 anos, com avaliação dos projetos a cada três anos. Tanto empresas como populações nativas poderão disputar a concessão. A primeira ação governamental nesta direção foi a aprovação do 1º Distrito Florestal Sustentável do País, no estado do Pará, que inclui quatro Florestas Nacionais.

Do ponto de vista da política de ordenamento do território, novas florestas nacionais poderão ser criadas, identificando nas áreas onde haja conhecimento suficiente sobre a biodiversidade as mais apropriadas e/ou adequadas para o uso sustentável e, desta maneira, convergir com as diretrizes da política nacional de conservação da biodiversidade. Oportunidades podem ser criadas pelo novo modelo de gestão florestal, dependendo, efetivamente, do acompanhamento e avaliação dos projetos desenvolvidos nas áreas concedidas e da atuação eficiente e eficaz da comissão gestora e dos órgãos concessores.

O terceiro maior desafio brasileiro consiste na questão urbana. A expansão urbana sem nenhum controle vem promovendo a conversão de imensas áreas, antes rurais ou destinadas à preservação ambiental em áreas urbanas, porém sem as condições mínimas de infra-estrutura. A conversão ambiente natural – ambiente construído se relaciona também à qualidade dos recursos hídricos, os quais são contaminados por efluentes. É importante notar que este tipo de problema é silencioso, atingindo diferentemente os diversos segmentos populacionais. Isso sem falar na contaminação dos solos por resíduos urbanos e industriais. A saída para esta problemática seria o controle e a fiscalização tanto do Estado quanto da sociedade, e o planejamento urbano, por meio da aplicação das normas contidas no Estatuto das Cidades e dos compromissos internacionais, como o do atendimento às Metas do Milênio (2015). No que se relaciona ao problema de terras públicas, sua propriedade e ocupação, sugerimos que seja objeto de estudo específico, dadas suas características próprias e a microescala.

No que concerne ao uso e ocupação do solo no país, nota-se sua susceptibilidade aos processos erosivos e sua vulnerabilidade à erosão hídrica. Essas mazelas atingem alto grau nas regiões norte e sul, porém baixa no nordeste e centro-oeste. Outro problema diagnosticado é a desertificação. Essa área abrange hoje 181 mil km². E esse processo encontra-se avançado em regiões como Gilbués (PI), Irauçuba (CE), Seridó (RN/PB) e Cabrobó (PE). Além disso, no sul do país percebe-se um processo de arenização. A salinização é outro ponto que merece cuidado, pois 2% do território nacional e um terço da área irrigada padece desse mal.

Na formulação da política nacional de ordenamento do território, deve-se manter a visão estratégica do uso do território. Neste sentido, criar mecanismos para limitar o tamanho da propriedade privada no país, associando-os com alíquotas crescentes de impostos, conforme o tamanho da propriedade talvez se constitua no passo mais arrojado da União. A política nacional deve ser complementada por planos e programas nas escala das Estados e dos municípios, tendo em vista o grau, a intensidade e as especificidades dos problemas nas diferentes regiões brasileiras.

Formas de descentralização da política nacional de ordenamento do território devem ser iniciadas, pois, em matéria de terras devolutas e, portanto, fora do controle da União, são os Estados-membros os responsáveis. Neste estudo não foi possível, e nem era objetivo identificá-las. É urgente que a segunda fase de estudos, tenha como meta a identificação das terras devolutas existentes nos Estados-membros da República. Nesse ponto, a questão central e essencial é: qual o papel de cada um? O que pertence, em matéria de ordenamento e gestão territorial a cada ente político? Do ponto de vista administrativo, o município tem um papel já definido.

Por outro lado, cada espaço de negociação dos pactos federativos aos conselhos locais, deve ser aproveitado para envolver todos os atores e agentes do território. A divisão territorial é outro desafio que poderá colocar em risco as futuras estratégias nacionais de desenvolvimento territorial. Por um lado, é fundamental que as regiões de fronteira sejam dotadas de maior institucionalidade, com forte presença do Estado, concebendo instituições governamentais novas e construindo uma base para que as regras começem a ser estabelecidas. No entanto, os projetos de divisão territorial que tramitam no Congresso Nacional não podem simplesmente reproduzir a incorporação tradicional oligárquica do processo político brasileiro. São 46 projetos no país, dos quais 17 estão relacionados à Amazônia. A história da conquista territorial brasileira mostra que a redivisão traz consigo forte poder de atração das populações de regiões mais deprimidas, provocando correntes migratórias para as novas fronteiras. Na Amazônia, a simples expectativa desses projetos é capaz de produzir efeitos danosos, pela ampliação dos conflitos já existentes como pelo surgimento de novos.

Há vetores de desenvolvimento incentivados por investimentos governamentais e/ou privados, baseados em fatores dinâmicos regionais. Cada um dos vetores tem capacidade de re-estruturar o território e de ser o motor para a formulação de novos mecanismos de desenvolvimento? Uma visão de longo prazo para o país pressupõe a definição deste modelo para ordenar o território no sentido de

contribuir para o fortalecimento de regiões dinâmicas ou a reintrodução de vetores dinâmicos em regiões marginais. As bases de conhecimento científico, legais, institucionais, políticas já estão sólida e conceitualmente demonstradas aos decisores e à sociedade em geral. É necessário que a visão de curto prazo, restrita a períodos de governos, seja substituída pela visão estratégica de longo prazo em prol de um desenvolvimento moderno e includente do país.

Projetos futuros

Um dos aspectos cruciais de uma política de ordenamento territorial consiste na avaliação dos impactos futuros que uma determinada ação poderá desencadear sobre a região onde é implantada e sobre suas adjacências. Impactos estes que devem ser avaliados em toda sua magnitude abrangendo a questão ambiental, econômica, social, cultural e política. Além disso, é importante saber a priori a situação fundiária da terra onde se desenvolverá o projeto de forma a saber se os objetivos propostos são factíveis de serem alcançados e quais as barreiras impostas pela estrutura fundiária.

Assim, chama-se atenção para dois grandes projetos que estão em fase de planejamento e em vistas de serem executados, cujos resultados terão consequência no curto e no longo prazo sobre uma vasta área do território nacional e podem ser decisivos para o desenvolvimento do país, em função se seus impactos positivos e negativos sobre o território.

Um destes projetos, o “Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR-163” que consiste na recuperação e asfaltamento desta rodovia federal que liga Cuiabá (MT) a Santarém (PA), além de uma série de intervenção que possibilitem o desenvolvimento econômico da região.

O problema deste plano, não tecendo consideração alguma sobre os pontos de intervenção a serem feitos ali diz respeito principalmente a parte da BR-163 que se encontra no Pará, em uma região em que parcelas importantes do território são consideradas de interesse para preservação e ou terras indígenas. Como posto no Mapa 10, este plano pode ao invés dos resultados positivos que advoga causar o recrudescimento do conflito em uma região cujo embate entre os interesses é crescente. Além deste aspecto, o asfaltamento desta rodovia abrirá as “portas da floresta” para as grandes madeireiras e grileiros, numa região que faz parte do “arco do fogo”.

O “Plano” advoga a idéia de um novo modelo de desenvolvimento que seja ao mesmo tempo ambientalmente sustentável, economicamente viável e gere inclusão social, através daquilo que chama de empoderamento da sociedade civil para que a mesma possa criar as condições e sinergias na sua relação com o Estado quando da implementação do mesmo.

Dois aspectos merecem crítica, o primeiro diz respeito a transferência de obrigações do Estado para a sociedade civil, o segundo, é de que o Plano coloca o problema dos conflitos como algo pequeno em detrimento de uma realidade que

não o é de fato. Pelo contrário, há um conflito de classes e de interesses muito enraizado na região, que se faz presente em detrimento da ausência do Estado.

O outro projeto que merece consideração e tem forte impacto no ordenamento do território é o projeto de transposição do rio São Francisco.

Assim como o Plano para a BR-163, a transposição do São Francisco é um projeto cuja envergadura causará mudanças significativas na ocupação e na estrutura produtiva da região do semi-árido nordestino.

Segundo informações do Ministério da Integração Nacional, a transposição beneficiará 12 milhões de pessoas, entretanto há algo para além da transposição para que a mesma de fato se torne um instrumento de gestão e ordenamento que são projetos complementares e de assistência técnica e desenvolvimento de tecnologia. A água, ao mesmo tempo em que é tratada como uma solução para a região pode acarretar diversos problemas, principalmente relacionados à salinização dos solos (Carvalho e Egler, 2003).

Em ambos os casos são necessários estudos mais aprofundados para que se consiga de fato traçar alguns cenários acerca dos impactos sobre o território destes projetos, bem como uma avaliação mais precisa da situação fundiária das regiões em que os mesmos se encontram.

Aspectos técnicos a serem superados

Do ponto de vista técnico, os formatos nos quais se encontram as bases são os mais diversos possíveis, sendo que no caso do INCRA não foi possível localizar adequadamente os assentamentos que se encontravam mapeados, pois a base foi fornecida sem conter as coordenadas geográficas do sistema ora utilizado pelo IBGE, ou seja, o *South Datum 69*, mais conhecido como SAD69.

Ainda sobre a base do INCRA, as “áreas arrecadadas” apesar de localizadas, não contém qualquer informação sobre tamanho, data da arrecadação e situação atual.

No que se referem aos dados disponibilizados pelo INCRA, há uma discrepância na base georeferenciada, atualizada até 2002, e as informações constantes do SIPRA, datada de dezembro de 2005. Além disso, o SIPRA contém dados sobre projetos criados em 1901, por exemplo. Isto significa que este projeto ainda é um projeto ou o mesmo já foi emancipado, e a base não foi atualizada? (Gráfico 2). Com que freqüência esta base é atualizada?

Outra questão a ser ressaltada é a identificação de projetos de assentamentos como nome de resex e flonas constantes na base do SIPRA. A quem pertence e cabe a gestão destas áreas? Ao IBAMA, órgão responsável pela política ambiental, ou ao INCRA, órgão responsável pela política fundiária?

O IBAMA e a FUNAI, possuem um levantamento relativamente bom das áreas sob sua jurisdição. Em todos os casos, no entanto, a falta de integração das diferentes bases tem gerado conflitos, principalmente na região Norte do país, no Mato Grosso e em menor escala no Tocantins.

No caso da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), responsável pelo cadastro imobiliário das terras do patrimônio da união, não foi possível o sistematizar os dados colocados a disposição da equipe. Isto apesar de ter sido concedido a permissão de acesso aos dados do sistema daquela secretaria (SpiuNet). Os dados existentes neste sistema são abundantes e ricos no que tange a caracterização do imóvel: área, tipo, registro, propriedade, situação. A forma de apresentação, por unidade gestora, por município ou por registro no SIAFI não nos permitiu a sistematização e representação espacial das informações ali disponíveis. Apesar dos contatos mantidos ter sido excelentes com a direção e os técnicos daquela secretaria, acreditamos que seja necessário um trabalho de levantamento mais demorado e que seja feito, preferencialmente, em conjunto com seus representantes.

A primeira proposta para a elaboração de um plano de Ordenamento Territorial do país deve contemplar a integração e normalização dos diversos sistemas cartográficos que as diferentes instituições utilizam. Assim, o próprio esforço aqui feito, mostra que é necessário que haja uma coordenação e integração na tentativa de sistematizar o acervo das instituições, normatizando as bases e criando um sistema que seja integrado e atualizado com uma freqüência específica. Tal sistema deve seguir as normas da Comissão Nacional de Cartografia (CONCAR) que está vinculada ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, sendo que sua sede está localizada dentro do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), responsável pela cartografia e estatística oficiais do país.

Analizados os diversos problemas ligados à configuração das terras públicas, de seus possíveis conflitos e dos desafios e das oportunidades além daqueles ligados a base cartográfica e estatística, anteriormente colocados, tecemos algumas considerações a respeito de alguns indicativos de princípios e diretrizes para a formulação de uma política nacional de ordenamento do território. Dividimos a mesma em princípios que deverão nortear as diretrizes e a futura formulação geral da política.

Princípios

- Estabelecimento de prioridades para o uso da terra pública determinada. Esta prioridade deve, necessariamente, estar regida pelos princípios constitucionais e articulada com um projeto estratégico de longo prazo para o país. A Constituição determina que a terra indígena seja inalienável, dando-lhe a primazia sobre qualquer outro uso. No entanto, no que se refere à proteção do meio ambiente, por meio do IBAMA, e à política de reforma agrária, por meio do INCRA, ambas encontram-se no mesmo nível hierárquico, não sendo estabelecido nenhuma prioridade. Como já evidenciado anteriormente, há sobreposição entre as terras arrecadadas e

assentamentos do INCRA e aquelas destinadas à conservação ambiental estabelecidas pelo IBAMA.

- Necessidade de estabelecimento de uma coordenação. A esta coordenação caberia a articulação dos diferentes órgãos buscando a superação dos conflitos e a garantia da execução das prioridades estabelecidas na lei, servindo quando necessário como árbitro. A esta coordenação caberá o desenho e formulação de um planejamento de médio e longo prazos.
- Os efeitos da antropização devem ser analisados a luz do projeto.
- Analise da relação de curto/longo prazo do projeto e de seus desdobramentos econômicos e sociais.

Diretrizes

- A coordenação caberá propor um Sistema Integrado de Gestão do Patrimônio Fundiário da União, podendo ser futuramente ampliado para os estados e municípios. Sistema esse, que deve promover a integração dos sistemas dos diversos órgãos, e mesmo permitir o livre acesso.
- Resolução das imprecisões e indefinições acerca da propriedade fundiária da União.
- Todo órgão deveria elaborar e revisar suas prioridades conforme estabelecidas na Constituição e no projeto estratégico de longo prazo.
- Definição de metas de curto e longo prazo a serem atingidas no âmbito ambiental, social e econômico do projeto.
- Incorporação dos efeitos da antropização na busca da redução dos possíveis efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Amazônia Legal

Na Amazônia Legal, onde estão os maiores conflitos na gestão do território, e região cujo papel no desenvolvimento brasileiro e integração sul-americana, além daquele ligado aos aspectos ambientais do planeta são importantes, ressaltamos alguns princípios e diretrizes especiais.

Princípio

- A participação no desenvolvimento nacional deve ser feita de forma a reduzir/minimizar os impactos sobre o meio ambiente, e orientar a melhor organização do território, incluindo as regiões que estão à margem do desenvolvimento social e econômico regionais.
- Reafirmar a urgência na definição de prioridades de uso do território, conforme colocado no item: “Princípios Gerais”.
- No caso da Amazônia, deveria prevalecer a prioridade para conservação da biodiversidade, tendo em vista a existência de um grande número de assentamentos com capacidade ociosa. Assim, não deveriam ser abertas novas áreas destinadas a criação de projetos de assentamento, até que a capacidade ociosa fosse utilizada. Neste caso em específico, ressalta-se a necessidade do estabelecimento de metas, a busca de novas soluções e alternativas, a necessidade de constante revisão das prioridades estabelecidas constitucionalmente e naqueles projetos estratégicos de longo prazo.

Diretrizes

- Criação um sistema de gestão das terras do patrimônio fundiário da Amazônia articulados ao Sistema de Proteção Ambiental da Amazônia (SIPAM) e ao Sistema de Vigilância da Amazônia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AB'SABER, Aziz. Recursos naturais, meio ambiente e poluição. Rio de Janeiro, IBGE, Supren (Superintendência de Recursos Naturais), 1977.
- ALVES, Diógenes. Patterns of land cover change and land use intensification, 1999 (mimeo).
- BECKER, Bertha. Informação e Território. Ciência Hoje, nº 117, v. 20. Disponível em:<http://www.agbcuritiba.hpg.ig.com.br/indice_textos.htm>. Acesso em: 23 set. 2005.
- BRASIL. Constituição 1988: Texto Constitucional de 5 de outubro e 1988 com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 26/00 e Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia. Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos países afetados por seca grava e/ou desertificação, particularmente na África. Brasília, MMA, 1998, 2 ed.
- BRASIL. O desafio do desenvolvimento sustentável. Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília, Cima, 1991.
- _____. Ministério do Meio Ambiente. Política Nacional de Biodiversidade. Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002. Disponível em:
http://www.mma.gov.br/index.cfm?id_estrutura=37&id_conteudo=2046. Acesso em: 20 set. 2005.
- CARVALHO, J. O.; EGLER, C. A. G.; Alternativas de Desenvolvimento para o Nordeste Semi-Árido. 1. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2003. v. 1. 204 p.
- CUNHA Jr. D. Origem das Terras Públicas no Brasil. www.spu.planejamento.gov.br. [Acesso em 16 de outubro de 2005]
- DINERSTEIN, E.; OLSON, D.M.; GRAHAM, D.J.; WEBSTER, A.L.; PRIMM, S.A. A conservation assessment of the terrestrial ecoregions of Latin America and the Caribbean. The World Bank, Washington, DC, USA, 1995.
- GARAY, Irene; DIAS, Bráulio. Conservação da biodiversidade em ecossistemas tropicais: avanços conceituais e revisão de novas metodologias de avaliação e monitoramento. Petrópolis, Vozes, 2001.
- HEYWOOD, V., (ed). Global biodiversity assessment (UNEP). Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1995.
- LAMBIN, Eric. La Terre sur un fil. Paris, Pommier, 2004.
- LEWINSOHN, Thomas M.; PRADO Paulo Inácio. Biodiversidade brasileira - síntese do estado atual do conhecimento. [Versão Novembro 2000]. Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/port/sbf/chm/relpub.html>. Acesso em 20 set. 2005.
- MELLO, Neli Aparecida. Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira: conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento. 1970 – 2000. Tese de doutorado. Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, 2002.
- MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. Minutas de Diretrizes e Normas para a Orla Marítima. Brasília: MMA, Secretaria de Qualidade Ambiental dos Assentamentos Humanos. 27 de março de 2001 [mimeo].
- MORAES, Antônio Carlos Robert. Bases da formação territorial do Brasil. São Paulo, Hucitec, 2000.
- _____. O território brasileiro no limiar do século XXI. Disponível em:
<http://www2.uerj.br/~dgeo/geouerj1h/tonico.htm>. Acesso em: 24 set. 2005.
- NEPSTAD, D.; MOUTINHO, P.; DIAS-FILHO, M. B.; DAVIDSON, E.; CARDINO, G.; MARKEWITZ, D.; FIGUEIREDO, R.; et al. The effect of partial throughfall exclusion on canopy processes and biogeochemistry of an Amazon forest. J of Geophys. Res. 107, No. D20, 8085, doi:10.1029/2001JD000360, 2002.
- PUGLIESE, R. G. O patrimônio imobiliário da União e o ordenamento jurídico. www.spu.planejamento.gov.br. [Acesso em 16 de outubro de 2005]
- SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo, Hucitec, 1997, 2 ed.
- SANTOS, R. de S. Terras de Marinha. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

SANTOS, Thereza Carvalho C.; CÂMARA, João B. D. (orgs). Perspectivas do meio ambiente no Brasil. GEOBrasil 2002. Brasília, Ibama, 2002.

SENADO FEDERAL. Lei nº 9636, de 15 de maio de 1998. Brasília: Subsecretaria de Informações.

THERY, Hervé; MELLO, Neli Aparecida. Atlas do Brasil: desigualdades e dinâmicas do território. São Paulo, Edusp, 2005a.

_____. Contrastes socioambientais em capitais brasileiras. In: Simpósio Nacional de Geografia Urbana: Cidades: territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais. Outubro de 2005b.

Sites consultados:

www.conace.com.br [acesso em 20 de setembro de 2005]

www.redegoverno.gov.br [acesso em 28 de setembro de 2005]

www.spu.planejamento.gov.br/conteudo/apresentacao/historia.htm [acesso em 16 de outubro de 2005]

www.mi.gov.br [acessado em 16 de fevereiro de 2006]