O ALCANCE TERRITORIAL DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL I: unidades de conservação e terras indígenas

Evaristo Eduardo de Miranda[1]
Osvaldo Tadatomo Oshiro
Daniel de Castro Victoria
Fabio Enrique Torresan
Carlos Alberto de Carvalho[2]

1. Introdução

Qual a disponibilidade de terras para ampliar a produção de alimentos, para gerar energia, para a reforma agrária, para o crescimento das cidades e a para a instalação de obras de infra-estrutura no Brasil? Para o cidadão comum, o País tem muita área disponível. Na realidade, não. Segundo pesquisa realizada pela Embrapa Monitoramento por Satélite (Campinas – SP), a rigor, em termos legais, apenas 7% do bioma Amazônia e 33% do País seriam passíveis de ocupação econômica urbana, industrial e agrícola. Talvez menos.

Nos últimos 15 anos, um número significativo de áreas foram destinadas à proteção ambiental e ao uso territorial exclusivo de populações minoritárias. Parte dessas iniciativas legais foi feita sem o conhecimento de seu real alcance territorial. A pesquisa avaliou, pela primeira vez, o alcance territorial dessa legislação em todo o país. Existe uma distância crescente entre legitimidade e legalidade no uso e ocupação das terras e os processos em curso apontam para um agravamento dos conflitos no futuro.

O presente artigo avalia o impacto potencial sobre a limitação territorial imposta pelas áreas protegidas representadas pelas Unidades de Conservação e Terras Indígenas e um segundo artigo discutirá a questão das Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal instituídas pelo Código Florestal e outros instrumentos legais relacionados.

2. As áreas protegidas pela legislação ambiental e indigenista

A Convenção sobre Diversidade Biológica conceitua área protegida como "*uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação*" (Artigo 2º).

No Brasil, o conceito mais recente de área protegida encontra-se expresso no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído através do Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, o qual

---

[1] Coordenador da pesquisa, doutor em ecologia, chefe geral da Embrapa Monitoramento por Satélite
[2] Pesquisadores e analista da Embrapa Monitoramento por Satélite (www.cnpm.embrapa.br

definiu princípios, diretrizes, objetivos e estratégias para estabelecer um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, integrado a paisagens terrestres e marinhas mais amplas até 2015.

Para sistematizar a análise do alcance territoral das áreas protegidas no presente artigo, as áreas reconhecidas pelo PNAP foram agrupadas em três grandes grupos: a) unidades de conservação definidas através da Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); b) terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades de quilombos; e, c) Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal definidas através do Código Florestal (Lei nº 4.771/1965 e legislação correlata, destacando-se a Medida Provisória nº 2.166-67/2001 e a Resolução CONAMA nº 303/2002).

3. Alcance territorial das Unidades de Conservação e Terras Indígenas

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, o qual engloba dois grandes grupos: I) unidades de proteção integral, cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais; e, II) unidades de uso sustentável, cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Por sua vez, cada grupo de unidade de conservação é composto por diversas categorias, havendo diversos graus de restrição à utilização de seu espaço visando atender diferentes objetivos de conservação. Desta forma, existem categorias que proíbem qualquer tipo de uso econômico, presença humana e onde as terras devem ser desapropriadas (como é o caso da Estação Ecológica e Reserva Biológica), bem como categorias onde a posse e domínio das terras pode ser privado e onde é permitido certo grau de utilização desde que assegurando a sustentabilidade do uso dos recursos naturais, como é o caso da Área de Proteção Ambiental.

Em uma primeira etapa, a pesquisa realizada pela Embrapa Monitoramento por Satélite mapeou e quantificou o alcance territorial das unidades de conservação e das terras indígenas com base em dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da Fundação Nacional do Índio (Funai). A pesquisa considerou todas Unidades de Conservação (UCs) federais e estaduais criadas até junho de 2008. O inventário inclui tanto as unidades do grupo de proteção integral (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre) quanto as de uso sustentável (Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista e Reserva de Fauna,

Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural). Por questões de ausência de dados disponíveis, não foram incluídas UCs municipais, Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs), áreas militares ou outros tipos de unidades de ocupação restrita. Diante da ausência desses dados, o resultado final ainda subestima a extensão total das áreas protegidas.

No bioma Amazônia, as UCs e TIs somam cerca de 1.950.000 km2, ou 46% do bioma. No país, elas totalizam hoje cerca de 2.294.000 km2, ou seja, pelo menos 27% do Brasil (tabela1). Na Amazônia, as áreas protegidas já representam mais da metade dos estados do Pará (55%), Amapá (54,5%) e de Roraima (52%). Em termos de valores absolutos, as maiores áreas estão no Amazonas (750.482 km²) e no Pará (683.123 km²) e as menores no Rio Grande do Norte (16 km²) e em Sergipe (201 km²)[3]. As figuras 1 e 2 ilustram a repartição territorial das terras indígenas e das unidades de conservação federais e estaduais na Amazônia Legal e no Brasil.

TABELA 1 - TOTAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRAS INDÍGENAS POR BIOMA

FIG. 1 – TOTAL DE ÁREAS PROTEGIDAS NA AMAZÔNIA
FIG. 2 – TOTAL DE ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL

4. O agravamento dos conflitos territoriais

Compatibilizar o uso e a ocupação atual das terras e o alcance da legislação ambiental e indigenista são, talvez, o trabalho de ordenamento territorial de uma geração. O problema é que a demanda por áreas vai continuar por parte dos mais diversos setores, segmentos e grupos de interesse da sociedade brasileira.

4.1. Demandas ambientalistas

Do lado ambiental existem propostas de criação de novas UCs. Isso é apontado de forma inequívoca, pelo Mapa das "Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira", ou simplesmente "áreas prioritárias para a biodiversidade". A primeira iniciativa de identificação destas áreas ocorreu entre 1997 e 2000, quando o Programa Nacional da Diversidade Biológica

[3] Dada a diversidade de escalas e sistemas de projeção nos dados utilizados e as características dos sistemas de informações geográficas, recortes espaciais para biomas e estados apresentam pequenas diferenças de áreas. Neste trabalho, todos cálculos foram equalizados para os valores oficiais do IBGE para os estados.

(PRONABIO) realizou uma ampla consulta para a definição de áreas prioritárias para conservação na Amazônia, Caatinga, Cerrado e Pantanal, Mata Atlântica e Campos Sulinos, e na Zona Costeira e Marinha. No final do processo, foram escolhidas 900 áreas que foram reconhecidas pelo Decreto nº 5.092, de 21 de maio de 2004 e instituídas pela Portaria MMA nº 126 de 27 de maio de 2004.

Em 2005 e 2006, o MMA promoveu a revisão e atualização destas áreas, o que resultou na publicação da Portaria MMA nº. 09, de 23 de janeiro de 2007, reconhecendo a atualização destas áreas, onde para cada uma delas são descritas suas características, ameaças e oportunidades de conservação e indicando ações prioritárias, entre elas a criação de áreas protegidas, a recuperação de áreas degradadas, o manejo de bacias hidrográficas, a realização de inventários biológicos, fiscalização e educação ambiental. Esta atualização resultou na identificação de 2.683 áreas prioritárias, número bastante superior ao da primeira versão (900 áreas).

A distribuição dessas áreas consideradas como de alta, muito alta e extremamente alta prioridades para conservação da biodiversidade na Amazônia e no Brasil pode ser observada nas figuras 8 e 9, e somam mais de 3.000.000 de km² ou 36% do Brasil (tabela 2). Elas representam de 60 a 70% dos estados de Alagoas, Sergipe, da Paraíba, do Rio Grande do Norte, de Minas Gerais, Santa Catarina e do Espírito Santo. O Corredor Ecológico Araguaia – Bananal, por exemplo, abrange 10 milhões de hectares de Goiás, doTocantins, de Mato Grosso e do Pará.

Quando essas áreas prioritárias para a conservação são totalizadas num único mapa nos casos da Amazônia e do Brasil é possível confrontá-las com a consolidação das áreas protegidas já existentes. Com exceção da Ilha do Marajó, as áreas propostas inserem-se quase que totalmente nos vazios deixados pelas áreas protegidas já existentes.

Caso essa demanda seja atendida no sentido de criação de mais unidades de conservação de diversas categorias ou de outras formas de ocupação e restauração ambiental, como corredores ecológicos e usos que não prevêem a erradicação da vegetação natural, o conjunto - somado às áreas protegidas existentes e descontadas as superposições - ocuparia cerca de 5.222.000 km², ou 61% do território nacional, sem contar as APPs e a reserva legal que incidiriam sobre o restante.

FIG. 3 – ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA A BIODIVERSIDADE NA AMAZÔNIA

FIG. 4 – ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA A BIODIVERSIDADE NO BRASIL

TABELA 2 – ALCANCE DAS ÁREAS PRIORITÁRIAS POR BIOMA

4.2. Demandas indigenistas, quilombolas e agrárias

Assim como existe demanda por mais áreas da parte ambiental, também há propostas de criação e ampliação de terras indígenas. Segundo a Funai, além das 488 terras indígenas aqui consideradas, outras 123 ainda estão por serem identificadas, não havendo estimativa de suas áreas. Além disso, a Funai registra várias referências "a terras presumivelmente ocupadas por índios e que estão por ser pesquisadas."

Soma-se a essas expectativas, toda a demanda recente de áreas a serem destinadas a quilombolas. Segundo a Fundação Cultural Palmares existem 1.170 comunidades registradas, num total de cerca de 3 mil mapeadas. A área reivindicada tem sido estimada em 250.000km².

Enfim, existe a necessidade crônica de terras para assentamentos rurais, regularização fundiária, colonização e reforma agrária, sob responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, superiores a 700.000 km².

Se essas demandas forem quantificadas e devidamente cartografadas é provável que a soma ultrapasse as dimensões do território nacional, sem considerar a ocupação já existente.

Ao mesmo tempo, a expansão das fronteiras econômicas prossegue e será ampliada pelas demandas crescentes das cidades, pela expansão da agricultura vertical e horizontal (no mínimo, em termos de logística) da agricultura para a agroenergia e a produção de alimentos, pela integração rodoviária e energética com países vizinhos e pela implementação das obras do Programa de Aceleração do Crescimento – o PAC do governo federal.

Mas as limitações impostas pelo alcance territorial das áreas protegidas não se restringem apenas às Unidades de Conservação, Terras Indígenas e terras destinadas às populações quilombolas. Como já foi discutido no início deste artigo, as áreas de preservação permanente e as reservas legais também devem ser consideradas nesta avaliação, assunto que será tratado em novo artigo a ser publicado na próxima edição.