

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS  
ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL

EVELINN FLORES DE OLIVEIRA

Regularização Fundiária em Reservas de Desenvolvimento Sustentável do  
Estado do Amazonas

Dissertação apresentada ao programa de  
pós-graduação em Direito ambiental da  
Universidade Estadual do Amazonas  
como um dos requisitos para obtenção  
do grau de mestre em direito ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Serguei Aily Franco de Camargo

Manaus  
2009

EVELINN FLORES DE OLIVEIRA

Regularização Fundiária em Reservas de Desenvolvimento Sustentável do  
Estado do Amazonas

Dissertação apresentada ao programa de  
pós-graduação em Direito ambiental da  
Universidade Estadual do Amazonas  
como um dos requisitos para obtenção  
do grau de mestre em direito ambiental

Orientador: Prof. Dr. Serguei Aily Franco de Camargo

Manaus  
2009

## RESUMO

O presente trabalho teve a finalidade de avaliar os aspectos concernentes à Regularização Fundiária nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável, em especial, nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas. As unidades de conservação do Amazonas apresentam vários problemas para a efetiva gestão ambiental. Um dos problemas é a regularização fundiária, atingindo aproximadamente 80% das UC's, dificultando realizar o zoneamento ambiental e executar o plano de gestão. Para se chegar a esta conclusão analisou-se os instrumentos de gestão da UC's, como o Plano de Manejo, o Conselho Gestor, o Regimento Interno e etc, que facilitam a implementação da Regularização Fundiária, para em seguida, abordar os aspectos gerais da Regularização Fundiária e os instrumentos normativos possíveis em cada categoria de bem público e o (s) instrumento (s) adequado (s) pelo tipo de dominialidade das Unidades de Conservação. Ainda, realizamos uma breve exposição da situação fundiária no Estado do Amazonas, elencando a legislação aplicável às UC's. As normas jurídicas foram expostas na busca de entender o seu conteúdo, para depois estabelecer uma relação com a realidade encontra das RDS do Amazonas. Ao final, o estudo se concentrou na RDS Tupé, localizada no Município de Manaus, relacionando à legislação pertinente àquela realidade, apontando os entraves que deverão ser superados pelo órgão gestor da Reserva do Tupé, nas etapas que seguirão à regularização fundiária. Os problemas levantados podem ser classificados em três grupos: pessoal, institucional/administrativo e normativo. Identificou-se que o órgão gestor terá dificuldades de numerar as famílias que serão beneficiadas pela regularização fundiária, pois, segundo o decreto de criação da Reserva do Tupé, só se consideram moradores (populações tradicionais) os residentes e domiciliados na UC no momento de sua criação. Demonstrou-se o crescimento elevado na população do Tupé desde a data de sua denominação em RDS, em 2005, até 2009 e parte dessa população fixou residência no Tupé, então, resta saber se eles serão incluídos ou excluídos do processo de regularização fundiária da Reserva. No campo institucional, antes de começar o processo de regularização da RDS do Tupé, o órgão gestor deve resolver o impasse da transferência da titularidade da área da União para o Município de Manaus, pois, a RDS do Tupé foi criada sob uma gleba federal, que ainda não foi arrecada pelo Município. E por fim, o órgão gestor deve solucionar os entraves criados pela própria legislação, que vão desde a conceituação jurídica, falta de precisão técnica, clareza nos objetivos e procedimentos a serem seguidos. Assim, verificou-se que estes fatores contribuem para que a norma jurídica tenha sua eficácia limitada. Entretanto, entende-se que para responder a questão da eficácia social do art. 20 do SNUC aplicada à realidade da RDS do Tupé, faz-se necessário um estudo trans-disciplinar do assunto, o qual contenha indicadores sociais, econômicos, ambientais e etc, pois, a eficácia social de uma norma jurídica, em especial da norma ambiental, não deve ser avaliada unicamente do ponto de vista jurídico, visto que este não possui indicadores predeterminados de avaliação da eficácia social de uma norma e, caso analisado isoladamente, sempre será insuficiente para responder estas questões.

Palavras-Chave: Unidades de Conservação, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Plano de Manejo, Regularização Fundiária.

## ABSTRACT

This work had the aim of assessing the aspects concerning the regularization of land conservation units of sustainable use, in particular on sustainable development reserve of the State of Amazonas. The Amazon conservation units have several problems for effective environmental management. One of these problems is the regularization of land ownership, reaching approximately 80% of the UC 's, making it difficult to carry out environmental zoning and perform management plan. To reach this conclusion was the drive management tools, such as conservation stewardship plan, the Council Manager, the rules of procedure and so on, which facilitate the implementation of land regularization, then, to address the General aspects of land regularization and possible regulatory instruments for each category of public good and the appropriate instrument (s) by dominialidad type of conservation units. Still, we briefly land situation in the State of Amazonas, showing the law applicable to conservation units. The legal standards were exposed in the quest to understand its contents, then to establish a relationship with reality is sustainable development reserves of Amazonas. In the end, the study focused on sustainable development Reserve Tupé, located in the municipality of Manaus, listing the relevant legislation that reality, pointing the barriers that must be overcome by Tupé reserve Manager, on the steps that follow the regularization of land ownership. The problems can be classified into three groups: personal, institutional/normative and administrative. Identified that the body will have difficulties in Manager number families will benefit by land regularization because, according to the Decree Tupé reserve creation, residents (traditional) populations resident and domiciled in UC at the time of its creation. Showed high growth in the population of Tupé since the date of his name in RDS in 2005 until 2009, and part of this population fixed residence in Tupé, then the question is whether they will be included or excluded from the process of land regularization of the reservation. In the institutional field before you begin the process of settlement of RDS of Tupé, the Manager must resolve the impasse of transfer of ownership of the Union's area for the municipality of Manaus, because the RDS of Tupé was created under a federal like serfs, which has not yet been raises by the municipality. And finally, the body must solve barriers Manager created by their own legislation, ranging from legal conceptualization, lack of technical accuracy, clarity on the objectives and procedures to be followed. This, it was found that these factors contribute to the rule of law has its limited effectiveness. However, it is understood that to answer the question of social effectiveness of art. 20 of the SNUC applied to the reality of RDS of Tupé, need a trans-disciplinary study of the subject, which contains indicators of social, economic, environmental and so therefore the effectiveness of a rule of law, in particular environmental standard should not be assessed solely from the legal point of view, since this has no predetermined indicators of social effectiveness assessment of a standard and, if considered in isolation, always will be insufficient to answer these questions.

Keywords: units of conservation, sustainable development reserve management plan, regularization of land ownership.

INTRODUÇÃO .....	12
CAPÍTULO 1 – O PLANO DE MANEJO COMO INSTRUMENTO LEGAL DE GESTÃO E AUXILIAR À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS RESERVAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	12
1.1 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: BREVES CONSIDERAÇÕES .....	16
1.2 PLANO DE MANEJO .....	20
1.2.1 Aprovação e publicação .....	36
1.2.2 Zoneamento e regularização fundiária em unidades de conservação .....	37
1.2.3 Os planos de manejo nas unidades de conservação estaduais e municipais .....	43
CAPÍTULO 2 – A PREVISÃO LEGAL DE CEDER ÀS POPULAÇÕES TRADICIONAIS ÁREAS NAS RESERVAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	48
2.1 COMENTÁRIOS ACERCA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL .....	48
2.2 A PREVISÃO LEGAL DE CEDER ÀS POPULAÇÕES TRADICIONAIS ÁREAS NAS RESERVAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	53
2.2.1 A autorização de uso e a Permissão de Uso .....	59
2.2.2 A Concessão de uso .....	60
2.2.3 A Cessão de uso .....	61
2.2.3.1 A Concessão de uso especial para fins de moradia .....	62
2.2.3.2 A locação de bens públicos .....	62
2.2.3.3 O arrendamento .....	63
2.2.3.4 O Aforamento ou enfiteuse .....	63
2.2.4 Concessão de Direito Real de Uso .....	66
2.3. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS RESERVAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AMAZONAS .....	76
2.3.1 Breves comentários acerca da Lei de Terras do Estado do Amazonas .....	77
CAPÍTULO 3 – A RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TUPÉ: CARACTERIZAÇÃO, INSTRUMENTOS NORMATIVOS, IMPLEMENTAÇÃO LEGAL E EFICÁCIA SOCIAL .....	81
3.1 EFICÁCIA SOCIAL: BREVES COMENTÁRIOS .....	84
3.2 CARACTERIZAÇÃO .....	87
3.2.1 Origem do Nome .....	87
3.2.2 Densidade Populacional .....	89
3.2.3 Gestão e Estrutura Organizacional .....	91
3.3 INSTRUMENTOS NORMATIVOS .....	92
3.4 IMPLEMENTAÇÃO LEGAL DA REDES DO TUPÉ .....	94
3.5 A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA NA REDES DO TUPÉ .....	98
3.6. HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DA REDES DO TUPÉ .....	106
3.7 LIMITAÇÕES LEGAIS AO USO DOS RECURSOS NATURAIS .....	108
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	116
REFERÊNCIAS .....	120

## LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APA	Área de Proteção Ambiental
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CEUC	Centro Estadual de Unidades de Conservação
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
FLOE	Floresta Estadual
IEB	Instituto Internacional de Educação do Brasil
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPAAM	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas
IPÊ	Instituto de Pesquisa Ecológicas
ITEAM	Instituto de Terras do Amazonas
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PAE	Plano de Ação Emergencial
PAREST	Parque Estadual
PARNA	Parque Nacional
PNMA	Programa Nacional do Meio Ambiente
POA	Plano Operativo Anual
PUP	Plano de Uso Público
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REDES	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé
RESEX	Reserva Extrativista
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SDS	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEDEMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TC	Termo de Compromisso
UC	Unidade de Conservação

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Exemplo de Unidades de Conservação do Estado do Amazonas, ano de criação e data da publicação do Plano de Manejo .....	43
Figura 2. Categoria de bens públicos e os instrumentos públicos e privados admissíveis ..	65
Figura 3. Área georrefenciada da REDES do Tupé .....	89
Figura 4. Densidade populacional da REDES do Tupé .....	91

## INTRODUÇÃO

O Brasil está entre os três países de maior diversidade biológica do mundo, e para a proteção desse inestimável patrimônio natural vêm sendo estabelecidas áreas protegidas, com papéis distintos e complementares, conhecidas como Unidades de Conservação.

A criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC aconteceu por meio da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Até então, o marco regulatório pertinente ao assunto encontrava-se em leis esparsas cujos objetivos de conservação ficavam ao arbítrio dos órgãos responsáveis pela sua criação, gerando injustiças. Mesmo após oito anos de sua criação, o SNUC ainda não representa a solução definitiva para a problemática ambiental, todavia, constitui-se numa importante peça na luta pela conservação do patrimônio ambiental do país.

Por Unidades de Conservação entende-se o espaço territorial com características naturais relevantes e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, legalmente instituídos pelo Poder Público com objetivos de conservação *in situ* e de desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais, com limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção<sup>1</sup>.

As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos com características específicas: as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável<sup>2</sup>. Compõe as Unidades de Proteção Integral: a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre, que têm por objetivo preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto<sup>3</sup> dos seus recursos

---

<sup>1</sup> Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, artigo 2º, inciso I.

<sup>2</sup> Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, artigo 7º, inciso I e II.

<sup>3</sup> Entende-se por uso indireto aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais – Lei 9.985/00, artigo 2º, IX.



naturais respeitadas as exceções previstas na lei<sup>4</sup>. Já as Unidades de Uso Sustentável são formadas pela Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e pela Reserva Particular do Patrimônio Natural, e buscam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais<sup>5</sup>.

Neste contexto, destacam-se as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) que a lei n.º 9.985/2000 define com uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica e têm como objetivo preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvidas por estas populações<sup>6</sup>.

Constitui objeto de análise, no presente trabalho, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé (REDES do Tupé), área localizada a 25 km de Manaus, na zona rural, porém, devido a proximidade com a área urbana de Manaus, a área vem sofrendo forte pressão humana. A REDES do Tupé, por ser uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável, deve obrigatoriamente compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de seus recursos naturais<sup>7</sup>. Porém, através de notícias de jornais, da visita, das entrevistas com os comunitários, com representantes das instituições de ensino atuantes na área e com o administrador da Reserva, além da análise de artigos científicos publicados sobre

---

<sup>4</sup> Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, artigo 7º, §1º.

<sup>5</sup> Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, artigo 7º, §2º

<sup>6</sup> Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, artigo 20.

<sup>7</sup> Artigo 7º, parágrafo segundo da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.

a REDES do Tupé, constatou-se a dificuldade na aplicação deste dispositivo, o que será descrito e analisado no decorrer do trabalho.

Assim, buscando-se subsídios no Direito e no estudo de caso, procura-se analisar a eficácia social da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação no que concerne a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé, para tanto, o trabalho será estruturado da seguinte forma:

No capítulo I será discutida a importância do plano de manejo para gestão, implementação e regularização fundiária nas unidades de conservação, com destaque ao plano de manejo das Reservas de Desenvolvimento Sustentável. No decorrer do capítulo será demonstrado que o Plano de Gestão está intrinsecamente ligado às questões administrativas e normativas. Assim, o objetivo final deste capítulo é ampliar o entendimento do plano de manejo como sendo apenas um instrumento de gestão, visando demonstrar que seu conteúdo vai além desta, permeando questões delicadas como as atividades permitidas e proibidas nas áreas internas e no entorno da unidade, as zonas de uso comum para as populações tradicionais, bem como, sua vinculação ao processo de regularização fundiária e etc.

A proposta do capítulo II é identificar o instrumento legal instituído pelo SNUC para regularizar a posse das populações tradicionais nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, para em seguida, avaliar a interação deste instrumento de regularização fundiária com os instrumentos de implementação da unidade, como o Plano de Manejo e o Plano de Uso, bem como, a sua adequabilidade às peculiaridades fundiárias das unidades de conservação do Amazonas.

Por fim, no capítulo III se pretende inicialmente apresentar a RDS do Tupé, expor os motivos que ensejaram sua denominação como Área de Relevante Interesse Ecológico, até sua inclusão no rol das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, notadamente em Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Contudo, mas que descrevê-la, a intenção é fazer

uma breve caracterização e explicar o contexto histórico em que fora criada. Num segundo momento, serão postos os instrumentos normativos que regulam a Reserva, bem como, seu decreto de criação, o Plano de Uso e etc. Posteriormente, far-se-á uma exposição sobre o nível de implementação da Reserva, o que será medido, para fins deste trabalho, tanto pelos instrumentos obrigatórios impostos pelo SNUC, como os instrumentos complementares de gestão e uso, visando avaliar a efetividade do seu processo de implementação assim como indicadores de efetividade.

Reconhece-se a importância destes instrumentos legais, pois, são eles que nortearam os rumos de uma unidade de conservação e embasaram decisões. Não se pretende aprofundar doutrinariamente em cada um dos instrumentos, a intenção neste capítulo é descrevê-los e avaliar sua aplicação prática no caso concreto da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé. Eles serão utilizados como meio de avaliar a eficácia social. Estes instrumentos muitas vezes suprem as lacunas deixadas pela legislação, uma vez que o SNUC regulamenta de forma geral todas as categorias de unidade de conservação, cabendo a regulamentação específica disciplinar as peculiaridades.

Ao final, far-se-á uma síntese dos capítulos anteriores, abordando a gestão e regularização fundiária no contexto de uma unidade de conservação específica, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé.

## CAPÍTULO 1 – O PLANO DE MANEJO COMO INSTRUMENTO LEGAL DE GESTÃO E AUXILIAR A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS RESERVAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Neste capítulo será discutida a importância do plano de manejo para gestão, implementação e regularização fundiária nas unidades de conservação, com destaque ao plano de manejo das Reservas de Desenvolvimento Sustentável. No decorrer do capítulo será demonstrado que o Plano de Gestão está intrinsecamente ligado às questões administrativas e normativas.

Assim, o objetivo final deste capítulo é ampliar o entendimento do plano de manejo como sendo apenas um instrumento de gestão, visando demonstrar que seu conteúdo vai além desta, permeando questões delicadas como as atividades permitidas e proibidas nas áreas internas e no entorno da unidade, as zonas de uso comum para as populações tradicionais, bem como, sua vinculação ao processo de regularização fundiária e etc.

### 1.1 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: BREVES CONSIDERAÇÕES

O Brasil está entre os três países de maior diversidade biológica do mundo, e para a proteção desse inestimável patrimônio natural vêm sendo estabelecidas áreas protegidas, com

papéis distintos e complementares, dentre as quais se destacam as Unidades de Conservação. Essas áreas protegidas somam aproximadamente 4% do território brasileiro, o que equivale a 34.047.860ha e estão distribuídas em diferentes biomas<sup>8</sup>.

Como forma de assegurar a manutenção da diversidade biológica e efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, tal como determina a Constituição Federal de 1988, incumbe ao Poder Público, dentre outras atribuições, definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (art. 225, §1º, III).

O preceito constitucional atende a diretriz estabelecida pela Convenção sobre a Diversidade Biológica, da qual o Brasil é signatário, (art. 8º Decreto Legislativo n.º2, de 1994) segundo a qual cada parte contratante deverá, na medida do possível estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica.

Assim, como forma de regulamentar o preceito constitucional deu-se a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, por meio da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Nos dizeres de SANTILLI (2005), as unidades de conservação eram até então criadas de forma esporádica, casuística e assistemática, de acordo com oportunidades surgidas em contextos e circunstâncias políticas específicos.

Por Unidades de Conservação entende-se o espaço territorial com características naturais relevantes e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, legalmente instituídos pelo Poder Público com objetivos de conservação *in situ* e de desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais, com limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Informação extraída da *homepage* do Ibama (<http://ibama.gov.br>), último acesso em: 20.02.2008.

<sup>9</sup> Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, artigo 2º, inciso I.

Em breve retrospecto, MACEDO (2007) informa que as primeiras unidades de conservação surgiram no Brasil a partir de 1930<sup>10</sup>; desde então foram surgindo, de forma não estruturada, várias categorias de unidades de conservação, cada uma atendendo a objetivos e a interesses diferentes. Como exemplo, conforme levantamento feito por Moraes (2001), entre 1959 e 1961 foram criados 12 Parques Nacionais, já entre 1961 e 1970 não foi criada nenhuma unidade, pois o governo estava preocupado com a ocupação da Amazônia. O debate ganhou relevância e entrou em definitivo na pauta do governo em 1973, com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMMA), dando início a uma discussão sobre as categorias de Unidades de Conservação e sobre suas estratégias de criação e implementação.

Entre 1971 e 1974 estabeleceu-se a “Política Brasileira de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes” e, entre 1979 e início da década de 1980 são criadas várias áreas protegidas principalmente na Amazônia.

SANTILLI (2005) em breve histórico sobre a tramitação da lei do SNUC no Congresso Nacional destaca:

[...] foi só em 1988 que o (hoje extinto) Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) encomendou à Fundação Pró-Natureza (FUNATURA) uma proposta de lei que instituisse um sistema nacional de unidades de conservação, que foi aprovada pelo Conama e encaminhada pelo então presidente Fernando Collor de Mello ao Congresso Nacional, em maio de 1992. Após um período de tramitação de cerca de oito anos, o projeto de lei foi aprovado em 2000, com alguns vetos presidenciais.

As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos com características específicas: as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável<sup>11</sup>. Compõe as Unidades de Proteção Integral: a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre, que têm

---

<sup>10</sup> O Código Florestal, de 1934, cria legalmente três categorias de Unidades de Conservação: os Parques Nacionais, as Florestas Nacionais (as quais podem ser exploradas economicamente) e as Florestas Protetoras. A primeira Unidade de Conservação do Brasil, o Parque Nacional de Itatiaia, foi criada em 1937 no estado do Rio de Janeiro.

<sup>11</sup> Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, artigo 7º, inciso I e II.

por objetivo preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto<sup>12</sup> dos seus recursos naturais respeitadas as exceções previstas na lei<sup>13</sup>. Já as Unidades de Uso Sustentável são formadas pela Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e pela Reserva Particular do Patrimônio Natural, e buscam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais<sup>14</sup>.

Parte das categorias acima é anterior ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação, como por exemplo, o Código Florestal (Lei 4.771/65) em seu art. 5º, *a* e *b* previu a criação pelo Poder Público de Parques Nacionais, Estaduais, Municipais, Reservas Biológicas e as Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais. A Lei 6.902/81 tratou da criação das Estações Ecológicas e das Áreas de Proteção Ambiental. Já o Decreto Federal 89.336/84 dispôs sobre a criação das Reservas Ecológicas e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico e como diploma infralegal tem-se a Resolução nº. 11/87 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que classificou como unidades de conservação uma série de espaços territoriais.

Neste contexto, destacam-se as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) que a lei n.º 9.985/2000 define com uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica, tendo como objetivo preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar,

---

<sup>12</sup> Entende-se por uso indireto aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais – Lei 9.985/00, artigo 2º, IX.

<sup>13</sup> Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, artigo 7º, §1º.

<sup>14</sup> Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, artigo 7º, §2º

conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvidas por estas populações<sup>15</sup>.

Esta categoria de unidade de conservação é um dos modelos mais utilizados pelo Poder Público no Estado do Amazonas, em virtude da presença de populações tradicionais no interior destas áreas e seu modo tradicional de uso dos recursos naturais<sup>16</sup>.

Entretanto, para garantir que as unidades de conservação cumpram seus objetivos, faz-se necessário um manejo adequado de forma que seu uso não comprometa os componentes bióticos e abióticos que justificaram a criação da unidade e para isso o legislador estabeleceu um mecanismo de gestão, denominado Plano de Manejo. Este documento norteará as ações e regulamentará os diversos usos pertinentes à unidade de conservação, sendo aplicável aos moradores, empreendedores, administradores e usuários.

## 1.2 PLANO DE MANEJO

Ao contrário do que se imagina o Plano de Manejo não surgiu com a edição da lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Como destaca RODRIGUES (2006), o plano de manejo surgiu originalmente em previsão contida no Regulamento de Parques Nacionais Brasileiros, aprovado pelo Decreto 84.017/79, que o definiu como em seu artigo 6º como um “projeto dinâmico, que utilizando técnicas de planejamento ecológico, determine o zoneamento de um parque nacional, caracterizando cada uma das suas zonas e proporcionando seu desenvolvimento físico, de acordo com as suas finalidades.”

Como se pode observar, a edição da lei do SNUC em 2000 aprimorou conceito de Plano de Manejo, passando a ser considerado um documento técnico mediante o qual, com

---

<sup>15</sup> Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, artigo 20.

<sup>16</sup> Fonte: [www.sds.gov.br](http://www.sds.gov.br). Último acesso em 12.01.2009.



fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (art.2º, XVII do SNUC).

Dá análise dos conceitos acima, percebe-se que o conceito de plano de manejo foi bastante ampliado. No conceito contido no Regulamento de Parques Nacionais Brasileiros o plano de manejo visava apenas fornecer as diretrizes para elaboração do zoneamento. Com o SNUC, o plano de manejo continuou sendo fundamental para o zoneamento, porém, teve sua atribuição ampliada e passou a regular as normas sobre o uso da área, o manejo dos recursos naturais e a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da UC.

Para SCARDUA (2007) o Plano de Manejo é um instrumento legal de planejamento norteador das atividades que irão subsidiar o órgão gestor da unidade no delineamento das ações a serem desenvolvidas em cada categoria de unidade de conservação.

Por sua vez, SILVA (2004) afirma que o Plano de Manejo é condição necessária para o exercício de qualquer atividade nas Unidades de Conservação, porque é ele que rege a vida dessas unidades.

A elaboração do Plano de Manejo faz parte do processo de implementação da UC, em conjunto com outras medidas ou ações destinadas a estruturar as unidades e torná-las realidade concreta para que funcionem. MILARÉ (2005) acrescenta que a implantação de unidades de conservação comporta três figuras principais contempladas pela legislação específica: a zona de amortecimento, o mosaico de unidades de conservação e o plano de manejo.

Há instrumentos legais próprios das unidades de proteção integral e há instrumentos peculiares às unidades de uso sustentável. Por instrumentos legais de implementação e gestão

há o Plano de Manejo, obrigatório para todas as categorias de UC's, os conselhos gestores<sup>17</sup>, que poder ser consultivo, no caso de UC's de Proteção Integral ou deliberativo nos casos da UC's de Uso Sustentável, a regularização da permanência das populações tradicionais, com a conseqüente expedição de Termo de Compromisso (TC), nas unidades de proteção integral e da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e o Termo de Compromisso (TC), nas unidades de uso sustentável. Por instrumentos de gestão complementares entendem-se os planos de uso, os regimentos internos de cada unidade e os programas de fiscalização.

MILARÉ (2004) ao analisar a definição legal, afirma que a lei atribuiu ao Plano de Manejo ações ou acometimentos de grande alcance, revestindo-se, por assim de dizer de um duplo caráter: preventivo e normativo.

Visando complementar a opinião do autor, ousa-se afirmar, que o Plano de Manejo além do caráter preventivo e normativo, possui um caráter instrumental, visto que fornece as diretrizes necessárias para o zoneamento e gestão da UC.

Como prova, citam-se os estudos de FAO (1988) e LEDEC (1992) (*apud* Morsello, 2001) onde os autores afirmam que estes planos consistem num documento escrito que direciona a utilização e controla o manejo de recursos dentro de uma área protegida, os diversos usos da terra e a construção dos equipamentos necessários.

Cada etapa do processo de criação do plano de manejo requer a observância de três princípios fundamentais. Primeiramente, na sua elaboração, o órgão executor deve atender aos princípios da participação e da informação (SNUC art. 22, §2º, §3º). Posteriormente, após a conclusão e aprovação do Plano de Manejo, ele deve atender a um requisito de validade dos

---

<sup>17</sup> As categorias de unidade de conservação poderão ter, conforme a [Lei nº 9.985, de 2000](#), conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados (Decreto 4.340, art 17). Para MACHADO (2005) os conselhos são colegiados que visam na pureza de sua conceituação a inventariar as opiniões de setores que têm interesse na matéria tratada. Colhem-se idéias e informações, confrontando-se em busca da formação de uma posição majoritária. Pela análise da lei do SNUC constata-se que os Conselhos são obrigatórios a todas as categorias de unidade de conservação. Porém, RODRIGUES (2005) entende os conselhos não seriam obrigatórios na Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, por seu caráter privado, não comporta a presença do órgão colegiado.

atos administrativos, a publicidade (Decreto 4.340/02 art. 16). A publicação deve ocorrer no Diário Oficial e logo após, deve ser posto à disposição de qualquer interessado, sendo uma cópia arquivada na sede da unidade de conservação e outra no centro de documentação do órgão executor (Decreto 4.340/02, art. 16).

O prazo para sua elaboração é de cinco anos contados da criação da unidade (art.27, SNUC).

MACHADO (2004) entende que o prazo estipulado na legislação, não constitui faculdade do administrador público, constituindo-se num dever, visto que passado este prazo, os órgãos executores (art. 6º, III), como o IBAMA – e, se não tiverem personalidade jurídica, os próprios governos estaduais e municipais, poderão figurar como réus na Ação Civil Pública.

Todavia, RODRIGUES (2005) expõe a dificuldade em cumprir o prazo de cinco anos estabelecido em lei, tendo em vista especialmente os seus custos e a notória falta de recursos resultantes da ausência de empenhos e interesse dos governantes de plantão sobre o assunto.

Consciente da dificuldade em elaborar, aprovar e publicar o Plano de Gestão em cinco anos, a doutrina (MCNEELY *et al* 1990, *apud* MORSELLO, 2001), entende que a unidade de conservação não pode ficar desamparada de um instrumento legal e enquanto não se elabora o plano de manejo, deve ser elaborado um plano operacional, ou emergencial, como forma de direcionar de forma provisória as atividades. E, mesmo após a finalização do plano de manejo, recomenda-se a elaboração de planos operacionais que abranjam de um a dois anos e que detalhem atividades de forma mais aprofundada e condições específicas.

SCARDUA (2007) entende que o Plano de Ação Emergencial (PAE) é fruto da incapacidade de mobilizar recursos humanos e tempo para executar as ações previstas no Programa Nacional de Meio Ambiente - PNMA, assim, desenvolveu-se uma proposta

intermediária, isto é, uma adaptação do roteiro existente para atender, em tempo, às necessidades do Programa.

Por outro lado, FASE (2000) denomina estes planos intermediários de Plano de Uso e afirma:

[...] precisa se feito um plano de uso da área até que seja elaborado o plano de manejo, para que se possa tentar alcançar o objetivo da UC. O plano de uso é um documento mais simples que o plano de manejo, com um processo de construção menos complexo que aquele, e por não abranger todos os requisitos legais que devem estar presentes no plano de manejo. O plano de uso consiste em descrever a maneira tradicional que a comunidade sempre adotou no uso dos recursos naturais, de modo sustentável e planejado, para que sejam mantidas para as futuras gerações.

SCARDUA (2007) também destaca os Planos de Usos Públicos (PUP), criados em 2002, para ordenar atividades e ações turísticas, ecoturísticas e de uso público em unidades de conservação, porém, tal concepção foi alterada, por se tratar de um plano dentro de um plano.

Outro instrumento muito comum apontado pelo autor é o Plano Operativo Anual (POA), utilizado por todas as unidades de conservação e, principalmente, pelas que não possuem planos de manejo, isto porque, no orçamento federal, tal peça é o instrumento que irá definir o respectivo aporte orçamentário.

Diante dos comentários acima e independente a denominação que a doutrina utilize, pode-se afirmar que, se já custoso para o órgão executor elaborar um documento obrigatório dentro do prazo previsto em lei, como o plano de manejo, o que dirá para elaborar um documento opcional e não vinculado à legislação, como o Plano de Uso ou Plano Emergencial.

Utilizando como exemplo o Estado do Amazonas, dentre as 41 Unidades de Conservação Estadual criadas até maio de 2009, nenhuma possui até o momento Plano de Ação Emergencial ou Plano Operacional, tampouco há que se falar em Plano de Uso Público. Das 41, apenas a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Uatumã está na iminência de ter seu Plano de Uso Público aprovado no segundo semestre de 2009.

Em sede municipal, das 12 categorias de Unidades de Conservação de Manaus somente a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé possui o Plano de Uso Público elaborado pelo Instituto de Pesquisas Ecológicas – IPÊ e aprovado em 2008 em Resolução do Conselho Deliberativo. E nenhuma possui Plano de Ação Emergencial ou Plano Operacional.

Portanto, pelos exemplos acima, vê-se que a prioridade dos entes federados é a criação das Unidades de Conservação, mesmo sem os recursos financeiros necessários à sua implementação. Implementar uma unidade de conservação é dotá-la dos instrumentos necessários a sua gestão ou de instrumentos que a facilitem, como o Plano de Manejo, os Conselhos Deliberativos ou Consultivos, programas de fiscalização, monitoramento e etc.

Por analogia ao Direito Penal, pode-se afirmar que o Capítulo IV do SNUC, referente à criação, implantação e gestão das unidades de conservação possui normas ambientais em branco. Mesmo com a regulamentação de alguns artigos do SNUC pelo Decreto 4.340/2002 temos normas de eficácia limitada, que precisam ser complementadas por outras normas infra legais.

Cita-se como exemplo o disposto no § 2º do artigo 23 do SNUC e seus incisos. Tal dispositivo afirma que o uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas:

- O inciso primeiro dispõe sobre a proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats, sem contudo, descrever quais são as espécies localmente ameaçadas de extinção e quais são as práticas que poderão danificar o habitat destas espécies.

- O inciso segundo proíbe as práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas, porém, a exemplo do inciso anterior a legislação não exemplifica quais são as práticas ou atividades que impedem a regeneração natural dos ecossistemas, gerando polêmica e controvérsia a respeito.

Acredita-se no caráter intencional do legislador ordinário em deixar tais normas carecedoras de complementação posterior, pois, os assuntos tratados nos dois incisos são específicos demais para comporem a norma, visto que cada bioma brasileiro possui sua lista de espécie ameaças de extinção e muitas poderão ser as práticas prejudiciais ao meio ambiente, ainda mais com a atualização dos meios de poluição e a criatividade dos infratores.

Então, caberá aos órgãos integrantes do SNUC através de Portarias, Resoluções e de Instruções Normativas o dever de complementar a legislação naquilo que couber e atendendo às suas especificidades.

Por fim, o inciso terceiro estabelece que o uso dos recursos naturais obedecerá as demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.

Este artigo estabelece as proibições mínimas a serem respeitadas: nenhuma prática poderá recair sobre espécies e/ou habitats que correrem o risco de desaparecerem, assim como será rechaçada toda e qualquer atividade que interfira negativamente sobre o processo natural de recomposição dos ecossistemas.

Ou seja, tendo em vista a abstração dos dois incisos o legislador deixa claro o caráter complementar do Plano de Manejo e do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) no uso dos recursos naturais. Assim, os beneficiários pelo uso dos recursos naturais que integram as unidades de conservação devem observar incondicionalmente todas as normas pertinentes às UC's, as disposições presentes no Plano de Manejo e as cláusulas do contrato de Concessão de Direito Real de Uso.

Portanto, inobstante os demais instrumentos de implementação da UC, entende-se que somente com o Plano de Manejo e com o CDRU é que as regras de utilização da unidade ficam claras e bem definidas. Em outras palavras, somente com a concretização dos dois instrumentos é que a legislação ordinária tem a sua eficácia social satisfeita.

No mesmo sentido, entende-se que ainda que haja normatização supra legal completando o sentido da norma geral, nenhuma delas será tão específica e condizente com a realidade de determinada unidade de conservação quanto às regras dispostas no Plano de Gestão e no CDRU.

O conteúdo do Plano de Manejo possui matérias vinculadas às disposições do SNUC, assim, não há margem para discricionariedade de seu conteúdo pelo órgão público responsável por sua elaboração. Dessa forma seu conteúdo deve obrigatoriamente: i) abranger toda área da unidade; ii) regular sua zona de amortecimento quando existente; iii) regular os corredores ecológicos, quando previstos; iv) incluir medidas para promover a sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas (art. 27, caput e seu §1º do SNUC). Para ANTUNES (2005) estas são as características mínimas.

Além das previsões acima, o Plano de Manejo também poderá dispor sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de unidade de conservação, observadas as informações contidas na decisão técnica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio (SNUC, art. 27, §3º e §4º). Desta forma, seu conteúdo é ilimitado podendo regulamentar toda e qualquer atividade realizada e passível de ser realizada na unidade.

Ademais, sua formulação exige a implementação do artigo 4º e seus incisos – que trata dos objetivos do SNUC -, e do art. 5º e seus incisos, que trata das diretrizes.

Para MACHADO, (2004) o plano de manejo, na prática, será a lei interna das unidades de conservação. Assim, cada categoria de UC terá suas matérias específicas, por exemplo, nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável devem estar previstas as regras de utilização dos recursos naturais pelas populações tradicionais, regras de uso e ocupação do solo, as modalidades de manejo permitidas, as zonas de proteção integral, de uso sustentável,

de amortecimento e os corredores ecológicos, já para as unidades de proteção integral (Parque Nacional, Estação Ecológica, Refúgio da Vida Silvestre, Monumento Natural, Reserva Biológica) as regras de visitação pública devem ser claras e detalhadas.

O SNUC se limitou em descrever o Plano de Manejo em um artigo (art.27, §1º, §2º, §3º e §4º). Porém, no Decreto 4.340/2002, fora dedicado um capítulo inteiro para tratar do assunto, contemplando desde a sua elaboração, o tipo de ato administrativo que irá aprovar o plano, sua vinculação aos instrumentos de regularização da permanência das populações tradicionais nas RDS e nas RESEX (Termo de Compromisso e a CDRU).

Como visto acima, a legislação apresentou as características gerais do plano e coube a literatura (FAO, 1988; LEDEC, 1992; McNeely *et al.*, 1990, *apud* MORSELLO, 2001) especificar as características básicas geralmente incorporadas nos planos. Assim, a autora aponta as condições de base, ou seja, as características físicas, biológicas, sociais e culturais da área protegida que tem importância para o manejo, descritas a seguir:

As características da área, incluindo clima, solos, recursos hídricos, formações geológicas, áreas de grande beleza cênica, formações vegetais e tipos de ecossistemas, listagens de flora e fauna;

- As características das espécies, como as que estão ameaçadas, as espécies-chave, as doenças e os focos de utilização humana das espécies;
- Os aspectos culturais, como por exemplo, os sítios arqueológicos ou religiosos;
- O histórico e a extensão dos assentamentos humanos no interior e nas mediações das áreas protegidas;
- O status legal e de fato da propriedade da terra;
- Os tipos de atividades de subsistência e comerciais empreendidas;
- As utilizações atuais da área protegida, incluindo pesquisa científica, monitoramento ambiental, atividades recreativas e de turismo, educação ambiental, caça, pesca e coleta; extração de madeira, pastoreio por fauna exótica, agricultura e mineração;



- A localização detalhada com as coordenadas geográficas e descrição dos limites;
- A situação legal e toda a legislação pertinente à área

Além das condições de base, a autora entende que devem ser incluídas informações a respeito da existência de planos de desenvolvimento, da estratégia nacional de conservação que afetam a área, características biofísicas, culturais e socioeconômicas da região em que unidade está inserida e que podem afetar o seu manejo, como por exemplo:

- Os atuais usos da terra e as perspectivas de alteração;
- A presença de outras agências de governo relacionadas ao uso da terra, seus objetivos e planos para região e se consideram o parque nos planos;
- As vias de acesso à área, condições das principais estradas e de que forma visitantes alcançarão o local;
- Os padrões de distribuição da população regional, identificando quais são os centros populacionais mais próximos e seu distanciamento da área protegida;
- A situação dos equipamentos turísticos existentes e propostos dentro da região;
- A avaliação das condições biofísicas, como a topografia, rios principais, a distribuição da fauna na região, áreas de reprodução, migração etc;
- As características históricas, arqueológicas e sociológicas da região que podem ter implicações de manejo para área.

Outra característica apresentada pela autora, diz respeito à descrição dos usos apropriados através do zoneamento das atividades. Nesse sentido, o plano de manejo deve apresentar as zonas específicas em que podem ser desenvolvidas as diferentes atividades humanas.

Conclui-se que o SNUC em seu artigo 27 e parágrafos, estabelecem o conteúdo vinculado do Plano, ao estabelecer de imediato, os conteúdos obrigatórios e gerais. Porém, pode-se entender que os itens do artigo 27 são taxativos, mas não exaustivos, visto seu caráter genérico.

Acredita-se que a intenção do legislador foi justamente regular os conteúdos gerais e obrigatórios e deixar aos órgãos executores do SNUC a tarefa de disciplinar as matérias específicas.

Pode-se entender como acertada a posição do legislador, pois dessa forma, otimiza-se a elaboração do Plano, evitando o engessamento do conteúdo deste instrumento, que é amplo e, se for bem elaborado, poderá abarcar todas as atividades permitidas, conflitantes e toleradas na unidade e no seu entorno, inclusive regular uma das questões mais polêmicas quanto à permanência das populações tradicionais e suas formas de utilização dos recursos naturais e do solo.

Portanto, os planos de manejo terão matérias vinculadas e não vinculadas. Ressalta-se que as matérias não vinculadas devem coadunar-se com os objetivos da unidade de conservação.

Da mesma forma que a elaboração do EIA/RIMA exige uma equipe multidisciplinar, estudos (MORSELLO, 2001) apontam que a elaboração do plano de manejo deve envolver um grupo de pessoas responsáveis, com pessoas provindas das mais diferentes áreas do conhecimento como planejamento, ciências florestais, ecologia, engenharia, sociologia, economia e agronomia dentre outros. Quanto ao número de pessoas, a autora entende que deve compreender de três a seis indivíduos em tempo integral, auxiliados por técnicos contratados eventualmente ou então pela consulta a especialistas.

Esta é outra recomendação difícil de cumprir. No caso do Estado do Amazonas, o baixo orçamento destinado à implementação das unidades de conservação, faz com que o

órgão gestor geralmente selecione uma pequena equipe responsável pelo diagnóstico biológico (fauna, flora, hidrografia, socioeconômico e etc), pela elaboração dos relatórios, pela realização as oficinas participativas com as comunidades e deixe a consolidação das informações do Plano sob a responsabilidade de um profissional, um consultor.

Em outros casos, no Estado do Amazonas a elaboração do Plano fica a cargo das instituições co-gestoras da UC, como o Instituto de Pesquisa Ecológicas (Ipê) responsável pela elaboração do Plano de Manejo do Parque Estadual Rio Negro Sul, da Área de Proteção Ambiental (APA) Margem Esquerda do Rio Negro Setor Aturiá-Apuauzinho e da APA Margem Direita do Rio Negro Setor Paduari Solimões; a Fundação Vitória Amazônica (FVA) responsável pela elaboração do Plano de Manejo do Parque Estadual Rio Negro Setor Norte e Parque Estadual Serra do Aracá; o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM) responsável pela elaboração do plano de manejo da RDS de Mamirauá e RDS Amanã; o Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM) responsável pelo plano de gestão da RDS do Uatumã; o Instituto Piagaçú-Purús (IPI), responsável pelo plano da RDS Piagaçú-Purús, e a Fundação Amazonas Sustentável (FAS) responsável pela elaboração do plano de manejo da RDS do Juma.

Ainda que o Estado delegue a competência para elaboração do Plano de Gestão a instituições co-gestoras ele deve criar mecanismos de controle para certificar que o processo de elaboração do Plano de Manejo obedecerá aos princípios da administração pública, quanto à moralidade, publicidade, legalidade, eficácia e eficiência e que principalmente haja intensa e efetiva participação da comunidade envolvida.

Já que a doutrina considera o Plano de Manejo como a lei interna da unidade, a participação efetiva da comunidade em seus diversos segmentos garantirá sua eficácia social. É justamente sua construção democrática e participativa que irá conferir este caráter e facilitar a aceitação de suas regras.

Ao avaliar o processo participativo de gestão das unidades de conservação, MACEDO (2007) analisa o próprio conceito de participação e seus parâmetros de efetividade e expõe a opinião de alguns autores:

Para Sachs (1986), os indicadores de participação são: o poder de iniciativa conquistado pela comunidade; o espaço para experiências reais locais; o grau de simetria nas relações da sociedade civil com os diferentes níveis de governo e as forças de mercado; os mecanismos existentes para acordos e resolução de conflitos e; a natureza do processo de planejamento. Já Arnstein (2002) criou a "Escada de participação cidadã", que gradua a participação em oito níveis (manipulação, terapia, informação, consulta, pacificação, parceria, delegação de poder e controle cidadão). Pimbert, M. e Pretty, J., (2000), por sua vez, criaram a "Tipologia da participação", graduando-a em sete tipos (participação passiva, participação como extração de informação, participação por consulta, participação por incentivos materiais, participação funcional, participação interativa e automobilização).

Em síntese, o autor conclui que a Lei do SNUC é considerada um marco no que se refere à democratização dos espaços de gestão ambiental pública, pois torna obrigatório o estabelecimento de processos de participação na gestão das unidades de conservação. O artigo 5º inciso III afirma que o SNUC é ditado por diretrizes que *"assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação"*. Esses "processos de participação" ocorrem formalmente através de três instrumentos: as Consultas Públicas, os Planos de Manejo e os Conselhos Gestores. E estas regras são definidas, de acordo com o mesmo SNUC, a partir de processos "participativos". A legislação vigente não deixa claro, porém, como essa participação no Plano de Manejo ocorre, apenas considera que o seu espaço são os conselhos gestores.

Porém, a participação pública, não foi prevista em todos os planos de manejo. Sendo obrigatória apenas, na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse ecológico.

BENTES (2006) destaca que o plano de manejo é um instrumento que permite a verificação da efetividade ou não da legislação, tendo em vista que visa o planejamento de ações na UC, contudo, a efetividade também dependerá da espécie de plano que foi realizado, se ele é ou não aplicável àquela situação.

Nas unidades de uso sustentável, em especial nas RDS, a participação da população residente é imprescindível em todas as etapas de elaboração do Plano de Manejo, posto que garantirá um documento o mais fiel possível à realidade local, notadamente, quanto as atividades permitidas e proibidas, locais e recursos naturais que poderão ser utilizados, a diferenciação das zonas de uso e o tipo de manejo e normas específicos, as atividades que precisam ser estimuladas e combatidas, as ameaças à unidade. Enfim, o plano de manejo deve ser construído com a comunidade (científica, residente e do entorno da unidade, órgãos públicos interessados e etc) em atendimento aos princípios da participação e da informação.

O plano de manejo das reservas de desenvolvimento sustentável deve definir as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento, os corredores ecológicos e será aprovado em Resolução do conselho deliberativo.

Visando assegurar os motivos que justificaram a criação das unidades de proteção integral, o legislador criou no parágrafo único do artigo 28, um regime normativo provisório determinando que, enquanto não se elabora o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais. No surgimento de uma situação não prevista pelo Decreto de criação da unidade e/ou pelo

Regimento Interno, estas demandas são levadas ao conhecimento do Conselho Consultivo<sup>18</sup> da UC.

Entende-se que a regra não deve ter um alcance restrito, podendo ter sua aplicabilidade expandida e alcançar as unidades de uso sustentável, na medida em que os objetivos norteadores de sua criação necessitam da mesma proteção legal, ainda que menos restritiva.

O artigo 28 possui um conceito jurídico aberto. Questões como “*atividades destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade visa proteger*” e “*assegurar meios e condições necessários para a satisfação materiais, sociais e culturais das populações tradicionais*” podem ser consideradas prejudiciais por permitirem um subjetivismo excessivo quanto à sua interpretação, sem contar as questões de aplicação prática.

Se forem considerados todos os fatores relevantes que ensejaram a criação da unidade, para limitar as atividades e obras, praticamente não existirá atividade permitida. Da mesma forma, que a instalação de determinada atividade pode constituir em interpretação equivocada, pois, pode ser alegado que o empreendimento, embora proibido na unidade e no seu entorno, irá satisfazer materialmente as populações tradicionais e melhorar suas condições de vida.

Cita-se como exemplo, o processo de licenciamento ambiental para extração de minério no entorno de unidade de conservação de proteção integral no Estado do Amazonas, onde o empreendedor se valeu de uma lacuna<sup>19</sup> no Plano de Manejo e alegou que a atividade não era expressamente proibida pelo SNUC na zona de amortecimento, nem havia sido regulada pelo Plano de Manejo. Além disso, alegou que sua instalação traria ganhos as

---

<sup>18</sup> As categorias de unidade de conservação poderão ter, conforme a [Lei nº 9.985/00](#), conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados quando couber, pelos órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas. A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica. A representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais.

<sup>19</sup> O Plano de Manejo não regulava a atividade mineradora na área da UC e/ou de seu entorno. Apenas citava que existiam ameaças à UC por conta de mineradores.

comunidades envolvidas, visto que oferecia diversas oportunidades de trabalho, com preferência para os moradores da unidade e/ou de sua zona de amortecimento. Assim, quando a questão foi levada à discussão do conselho gestor, alguns representantes de comunidade se mostraram favoráveis ao empreendimento, que ao final, acabou sendo licenciado.

Em parecer jurídico do órgão licenciador<sup>20</sup> (IPAAM), foi alegado que as regras impostas à unidade de conservação não podem ser as mesmas impostas à zona de amortecimento da unidade, pois, se assim fosse, elas deveriam integrar a própria unidade de conservação.

Nesse sentido, parece mais convincente o argumento de MACHADO (2001) ao afirmar que é aplicável ao plano de manejo o princípio da precaução, devendo ser invocado quando houver dúvida ou discrepância de opinião ou entendimento científico sobre o conteúdo do plano de manejo e sobre as atividades, obras e zoneamento projetados ou levados a efeito em uma unidade de conservação.

O SNUC ao dispor no caput do artigo 27 que as Unidades de Conservação devem dispor de um plano de manejo confere, por força de lei, a obrigatoriedade daquele documento a todas as categorias de UC, inclusive as privadas.

SILVA (2004) entende que a necessidade do plano de manejo é mais urgente nas unidades de proteção integral, tanto que enquanto o plano não for elaborado todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais (SNUC, art.28, parágrafo único).

---

<sup>20</sup> Informação extraída dos autos do processo administrativo nº 0434/T/02 - IPAAM.

Em que pese a opinião acima, parece ser mais urgente a elaboração do plano de manejo nas unidades de conservação de uso sustentável, visto que nas unidades de proteção integral é proibida a exploração econômica direta dos recursos naturais, enquanto que nas UC de uso sustentável a exploração dos recursos naturais pelas populações tradicionais faz parte dos próprios objetivos da UC.

### 1.2.1 Aprovação e publicação

Uma vez elaborado, o Plano de Manejo deve ser aprovado por órgão específico: i) em portaria do órgão executor, no caso de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio da Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural; ii) em resolução do conselho deliberativo, no caso de Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável, após prévia aprovação do órgão executor (art. 12 e incisos do Decreto Federal<sup>21</sup> 4.340/02).

SCARDUA (2007) observa que em alguns Termos de Referência é previsto que o plano deve ser apresentado para o conselho consultivo ou deliberativo da UC, ou ainda para representantes que participaram da oficina de planejamento, antes de sua publicação no Diário Oficial. E faz uma crítica a esta participação, afirmando:

[...] que tal participação ao final de todo processo, por sua vez, tem muito mais um caráter informativo que deliberativo, pois todas as decisões já foram tomadas, não cabendo aqui grandes mudanças, a não ser que seja constatado algum erro ou omissão de informação.

---

<sup>21</sup> O Termo de Referência é firmado entre o órgão executor e a equipe/empresa responsável pela elaboração de Plano de Manejo. Deve contemplar o estipulado em cada roteiro metodológico, deve ser dimensionado de acordo com a disponibilidade financeira da instituição, das características e especificidades de cada unidade de conservação e dos problemas a serem enfrentados (SCARDUA, 2007).



Ademais, o autor destaca que alguns órgãos demoram vários meses ou anos para publicar o plano de manejo, fazendo com que o mesmo já apresente uma grande defasagem de informações, além do que, sem sua aprovação não passa de um amontoado de papel.

Por fim, o autor conclui que com a aprovação, o órgão ambiental se vê obrigado a cumprir minimamente com o que foi estabelecido, independente da vontade dos dirigentes que estão constantemente mudando. Neste sentido, a aprovação do plano é de suma importância dentro do processo de sua elaboração.

Neste sentido, é possível depreender que somente após a aprovação e a publicação do plano é que ele passa a ter validade jurídica, não podendo vincular terceiros antes destes dois procedimentos. Porém, nada impede que os relatórios técnicos feitos, na maioria das vezes, após antes da publicação do Plano sirvam de fundamentação teórica.

Por fim, após sua aprovação, o Plano de Manejo deve estar disponível para consulta do público na sede da unidade de conservação e no centro de documentação do órgão executor (art.16 do Decreto 4.340/02).

Aqui temos outra norma com sentido incompleto, pois, o legislador não especificou a forma como o plano de manejo será posto a publicação, porém, em atendimento ao princípio da informação, parece necessário que ele esteja disponível por meio eletrônico, através de sites, via digital em Cd-Rom e na forma impressa visando sua ampla divulgação.

### 1.2.2 Zoneamento e regularização fundiária em unidades de conservação

O processo de elaboração do Plano de Manejo envolve uma etapa delicada de caracterização da área da unidade, denominada de zoneamento. O Zoneamento possui conceitos jurídicos e técnicos diferentes, mas um fim específico: delimitar geograficamente áreas territoriais com o objetivo de estabelecer regimes especiais de uso, gozo e fruição da

propriedade. Uma vez estabelecidas, toda e qualquer atividade a ser exercida na região submetida a uma norma de zoneamento passa a ser vinculada, ou seja, não poderão ser admitidas atividades que contrariem as normas de Zoneamento (AMBIENTAL BRASIL, 2006).

O SNUC (art. 2, XVI) conceitua o zoneamento da seguinte forma:

XVI – zoneamento: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz.

Nas unidades de conservação, o zoneamento é juntamente com os programas de gestão o componente mais importante, representando a divisão em setores ou zonas com objetivos e normas de gestão específicas que visam proporcionarem meios e condições para que todos os objetivos da UC possam ser alcançados.

RAYOL (2007) destaca que para manejo ou gestão de unidades de conservação, cada país possui um sistema diferente de zoneamento, variando nomes de zonas, suas características e os critérios. No estado do Amazonas, o sistema de zoneamento está baseado principalmente no critério da intensidade da intervenção sobre o meio, assim, em vez da utilização de critérios como o estado de conservação da área ou tipo de atividade a ser realizada, as intensidades de intervenções são identificadas em quatro graus: insignificante ou mínima, pequena ou leve, moderada e alta.

A autora ainda esclarece que as categorias (a) insignificante ou mínima, (b) pequena ou leve, (c) moderada e (d) alta, determinam a delimitação de uma zona diferente, a qual terá as características apropriadas para absorver a intensidade da intervenção atribuída. Neste aspecto as seguintes zonas são reconhecidas: (a) Zona Primitiva (ou zona intangível ou zona de preservação), que corresponde às áreas com intervenção insignificante ou mínima; (b) Zona de Uso Restrito, que engloba todas as áreas com intervenção pequena ou leve; (c) Zona

de Uso Extensivo, áreas de intervenção moderada; e (d) Zonas de Uso Intensivo, que incorpora todas as áreas de intensidade de intervenção alta.

Entende-se que a delimitação destas zonas não é e nem deve ser considerada um processo estático e imutável.

Em outras palavras, o zoneamento pode ser utilizado como um instrumento para racionalização da ocupação dos espaços, ordenamento e de redirecionamento de atividades (BRUNDTLAND, 1988).

De igual forma entende MILARÉ *et al* (2007) ao afirmar que o zoneamento deve ser o resultado de um processo político-administrativo, sim, porém, baseado em conhecimentos técnicos e científicos, para fundamentar a adoção de diretrizes e normas legais, visando disciplinar o uso dos recursos naturais e o planejamento territorial, ou em outras palavras, se destina a subsidiar processos de planejamento e de ordenamento do uso e da ocupação do território, bem como da utilização de recursos ambientais.

Os autores ainda acrescentam que o zoneamento trata-se de um meio de atuação preventiva, concebido para evitar as conseqüências danosas, sobre o meio ambiente, de um projeto de obras, de urbanização ou de qualquer outra atividade, que redunde em intervenção no meio natural (MILARÉ *et al*, 2007).

Assim, o plano de manejo, por meio do zoneamento se torna um dos instrumentos para regularizar o uso da terra e dos recursos naturais. Ele irá limitar e ordenar o uso do solo e dos recursos naturais tanto nas áreas de domínio público, como nas de domínio privado. MACHADO (2005) destaca que é na etapa do zoneamento que o Poder Público por meio do Plano de Manejo poderá restringir o uso da propriedade pública, tendo como limite principal a noção de que o meio ambiente é bem de uso comum do povo (art.225, caput, da Constituição Federal).

O autor ainda acrescenta que o zoneamento ao discriminar usos, representa uma limitação do direito dos cidadãos. A propriedade não poderá ser utilizada de maneira desejada unicamente pelo proprietário (MACHADO, 2005).

Portanto, será por meio do zoneamento da UC que se determinarão as áreas possíveis de exploração econômica, áreas específicas para moradia, áreas de uso exclusivo dos moradores, áreas sujeitas a visitação pública e etc. Tal discriminação influenciará a decisão do Órgão de Terras na concessão da área cedida ao uso da comunidade por meio da Concessão de Direito Real de Uso. Neste sentido, o zoneamento serve como orientador na elaboração da CDRU, na medida em que determina o tipo de uso adequado e em que área ele poderá ser realizado.

O zoneamento da UC é uma etapa da elaboração do plano de manejo e precisa ser feito de forma participativa com a comunidade, devendo conter a descrição fiel das diversas áreas de uso das comunidades, como as áreas de pesca, de moradia, de extração de produtos madeireiros e não madeireiros e etc. Um zoneamento participativo e detalhado facilitará o processo de regularização fundiária nas unidades de conservação de uso sustentável, pois, durante o zoneamento é feito um levantamento sobre a demografia e a habitação. Estas informações serão úteis para que Órgão de Terras identifique as famílias que já moravam na unidade de uso sustentável antes de sua criação e conceda a estas famílias o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso.

A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato (SNUC, art. 23). Todavia, o artigo 13 do Decreto Federal 4.340/02 regulamenta este dispositivo, e estabelece que o contrato de concessão de direito real de uso e o termo de compromisso firmados com populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e nas Reservas

de Desenvolvimento Sustentável devem estar de acordo com o plano de manejo, devendo ser revisto, se necessário.

Quando a legislação afirma que tanto o CDRU como o Termo de Compromisso devem observar as regras do Plano de Manejo, entende-se, que deverão observar as zonas de uso descritas no zoneamento, as formas de uso previstas no plano, as práticas costumeiras de exploração dos recursos naturais pelas populações tradicionais, desde que sustentáveis, aos objetivos e as diretrizes do SNUC.

Tal vinculação é imprescindível, pois, sem o zoneamento, o órgão responsável pela regularização fundiária poderá paralisar o processo em razão de dúvidas quanto à utilização da área, por exemplo, se a área requerida poderá sofrer o grau de intervenção que o interessado pretende realizar.

Sua vinculação ao ordenamento territorial da UC reforça a importância e urgência em se elaborar o Plano de Manejo dentro do prazo previsto em Lei.

Como visto anteriormente, a doutrina reconhece que o Estado dificilmente cumpre o prazo legal de cinco anos e como não há sanção administrativa imposta aos órgãos executores em caso de descumprimento, o normal é extrapolar o prazo legal, conforme se verá no próximo tópico. Porém, embora não acarrete prejuízos ao órgão executor, a população tradicional e usuária da UC sofrem as conseqüências imediatas da ausência do Plano de Manejo.

Por exemplo, o órgão de fiscalização do SNUC no Amazonas, o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – IPAAM e o órgão executor, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável– SDS, exigem, dentre outros requisitos, que para a autorização dos Planos de Manejo Florestal de Pequena Escala, inseridos em Unidades de Conservação Estadual, a unidade de conservação já possua Plano de Manejo aprovado, conforme os procedimentos técnicos dispostos na Instrução Normativa/SDS 02 de 11

fevereiro de 2008, e na Instrução Normativa/SDS 05/08 para elaboração, execução e licenciamento de Planos de Manejo Florestal Sustentáveis<sup>22</sup>.

Portanto, só será concedida licença para exploração florestal, ainda que comunitária, nas unidades de uso sustentável possuidoras do Plano de Manejo.

Desta fora, pode-se afirmar que o zoneamento é um instrumento do planejamento do uso da terra que objetiva disciplinar a ocupação espacial, com ações, econômicas ou não, que impliquem na preservação, conservação ou substituição das florestas. Nesse sentido, o zoneamento deve ser entendido como um dos requisitos necessários à implementação da regularização fundiárias nas unidades de conservação de uso sustentável.

Ante a vinculação do plano de manejo a diversas atividades dentro das unidades de conservação de uso sustentável, entende-se que para não comprometer o andamento de alguns processos, como o de regularização fundiária, o órgão gestor poderia publicar o zoneamento realizado da UC antes mesmo da publicação completa do Plano de Manejo. Esse procedimento seria semelhante ao realizado para aprovação do Plano de Manejo. O zoneamento teria que ser aprovado pelo Órgão Gestor e pelo Conselho Gestor e seguida se daria sua publicação, via resolução, no diário oficial.

Uma vez publicado, o zoneamento passaria a vincular as decisões concernentes à UC.

### 1.2.3 Os planos de manejo nas unidades de conservação estaduais e municipais

No Amazonas existem poucas unidades de conservação com planos de manejo aprovado e publicado, isto, levando em consideração o número total. Das quarenta e uma unidades de conservação estaduais criadas até o momento, apenas seis possuem plano de

---

<sup>22</sup> Disponível em: <http://www.portalmadeiramanejada.gov.br>. Último acesso em: 08.04.2009.

manejo publicado (RDS de Mamirauá, RDS de Uacari, RDS Cujubim, RDS Uatumã, Parque Estadual Rio Negro Setor Norte, Parque Estadual Sumaúma), já, das doze unidades de conservação municipal nenhuma possui plano de manejo publicado, apenas duas possuem plano de manejo em fase final (RDS do Tupé e Parque Municipal do Mindu).

Quanto ao período de cinco anos para elaboração do plano de manejo, contado da data de criação da unidade, com exceção RDS de Uacari e RDS do Uatumã, nenhuma das unidades de conservação estadual atendeu ao prazo legal, conforme os dados da tabela abaixo:

UNIDADE	ANO DA CRIAÇÃO	PLANO DE MANEJO
RDS DE MAMIRAUÁ <sup>23</sup>	1990	1998
RDS DE UACARI	2005	2008
RDS DO CUJUBIM	2003	2009
RDS DO UATUMÃ	2004	2009
PAREST RN SETOR NORTE	1995	2009
PAREST SUMAUMA	2003	2009

Figura 1. Exemplo de Unidades de Conservação do Estado do Amazonas, ano de criação e data da publicação do Plano de Manejo. Fonte: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SDS

Dentre as unidades de conservação municipais, a RDS do Tupé, criada em 2005, tem, de acordo com a legislação, até o final de 2009 para aprovação e publicação de seu plano de manejo. Provavelmente, este prazo deverá ser obedecido, visto que no início de 2009, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), disponibilizou a minuta do plano de manejo para consulta pública. O Parque Municipal do Mindu, criado em 1993, mesmo após

<sup>23</sup> A Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Mamirauá foi criada inicialmente como estação ecológica no ano de 1990, pelo governo do Estado do Amazonas, por meio do Decreto Estadual n. 12.836/90 e, posteriormente, em 1996, transformada em RDS.

16 anos de sua criação, somente disponibilizou o Plano de Manejo para consulta em janeiro de 2009.

Pela exposição acima, denota-se que o prazo legal de cinco anos estabelecido para elaboração do Plano de Manejo vem sendo descumprido reiteradamente tanto a nível estadual como municipal. Os órgãos ambientais geralmente não têm suporte suficiente de recursos humanos, financeiros e disponibilidade de tempo para conseguir cumprir os prazos estabelecidos em lei. Na prática, criam-se unidade no papel e só depois passasse a buscar os recursos necessários a sua implementação.

A falta de observância deve-se ao fato de que a norma não possui nenhum mecanismo de sanção, fazendo com que elaborar, aprovar e publicar o plano de manejo dentro do prazo de cinco anos se constituía em mera faculdade do órgão executor.

Percebe-se claramente a importância da criação de unidades de conservação em todo território nacional, em especial na Amazônia, embora ANTUNES (2005, p. 564), em sentido contrário, afirma que no Brasil, as áreas protegidas são meras declarações de intenção e de boa vontade. O autor afirma que, a dificuldade para assegurar a efetividade da existência de tais unidades de conservação é muito grande, pois a escassez dos recursos econômicos destinados à sua manutenção é excepcional e que a simples instituição de unidades de conservação, sem que os recursos para sua manutenção sejam providenciados, merece ser fortemente criticada.

A literatura (RODRIGUES, 2005; WIDERMMAN, 2002) reconhece que mesmo após oito anos de sua criação, o SNUC ainda não representa a solução definitiva para a problemática ambiental, todavia, constitui-se numa importante peça na luta pela conservação do patrimônio ambiental do país.



MEDEIROS (2007) também reconhece a afirmação acima e acrescenta que historicamente constata-se que as unidades no Brasil são criadas muito mais pelas oportunidades do que propriamente por um planejamento de conservação.

A falta de interesse político em implantar as UC é reconhecida pela doutrina. Por exemplo, DOUROJEANI, 2002, *apud*, SCARDUA, 2007, afirma que muitas vezes, existe vontade política para se criar unidades de conservação, porém, pouca vontade ou interesse em implantá-las de fato.

Nos dizeres de MILARÉ (2005) parte da constatação de que a gestão ambiental pública brasileira está passando por um processo de transformação na própria concepção de gestão, na qual, se até pouco tempo atrás as palavras de ordem eram "preservação", "isolamento de áreas naturais", "gestão por experts" resultando, entre outras políticas, na criação de grandes Unidades de Conservação geridas a partir de "critérios técnicos" e isoladas do contexto local-regional, atualmente pode-se identificar que há um discurso crescente visando conciliar a conservação da natureza com a promoção do desenvolvimento local e regional, acentuando a importância da participação das comunidades envolvidas com a gestão dos recursos naturais.

Como decorrência há uma crescente criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, com comunidades inseridas na área e participando da gestão, através dos instrumentos institucionais denominados Conselhos Gestores e Planos de Manejo.

A lei 9.985/00, ao vincular a gestão e uso dos recursos naturais na unidade de conservação ao Plano de Manejo, faz dele mais que orientador da gestão, mas lhe confere um caráter normativo e instrumental.

O plano de gestão e as decisões dos conselhos das UC's podem suprir em alguns casos, as lacunas deixadas pela legislação, uma vez que o SNUC regulamenta de forma geral todas as categorias de unidade de conservação, cabendo a regulamento específico disciplinar

as peculiaridades. As decisões do conselho e as regras dispostas no plano de manejo preencheriam esta lacuna. Outra atribuição seria a complementação da legislação nos casos dúbios e incompletos.

O plano de manejo não tem a pretensão de inovar o ordenamento jurídico. Assim, a discricionariedade de seu conteúdo deve como regra geral, respeitar os usos anteriores – desde que não sejam ilegais ou nocivos ao meio ambiente e respeitar as práticas permitidas na unidade pela legislação vigente, bem como as diretrizes e os objetivos dispostos no SNUC.

ANTUNES (2005) ressalta a importância em observar que o plano de manejo é a materialização concreta das unidades de conservação que, sem sua existência, não passam de meras abstrações. Tal assertiva é especialmente válida para aqueles modelos de unidade de conservação que, sem se apossarem de bens de terceiros, estabelecem restrições para o gozo do direito de propriedade.

O Decreto Regulamentador do SNUC, em seu artigo 46, *caput*, afirma que cada categoria de unidade de conservação integrante do SNUC, será objeto de regulamento específico, para isso, o Ministério de Meio Ambiente deveria propor regulamentação de cada categoria de unidade de conservação, ouvidos os órgãos executores, o que até o presente momento, não ocorreu.

Neste caso, o dever-ser da norma jurídica acaba prejudicado pela falta de planejamento, visto que, os custos para a criação, implantação, a busca por recursos e parcerias de co-gestão de uma unidade de conservação devem ser previstos de antemão, porém, estes requisitos são preteridos pela urgência política em se criar tais áreas. Contudo, o dia a dia nos mostra, que se criam unidades no papel e, após isso é que se passa a pensar em sua implementação.

Parte das Unidades de Conservação do País, inclusive as UC's do Amazonas não dispõem de administração nem vigilância adequada, sendo constantemente alvo de caçadores,

pescadores ilegais, posseiros, madeireiros, garimpeiros, apenas para citar alguns. Todavia, estas ações são conseqüências da ausência de regulamentação específica em cada unidade e da ausência do próprio Estado nas unidades de conservação. Dessa forma, enquanto não se elaboram os regulamentos para cada categoria de UC, os planos de manejo e os conselhos gestores cumprem o papel de regulamentar as unidades de conservação.

Entretanto, ainda que haja previsão legal da participação da população local, garantir meios de subsistência para estas populações locais, garantir sua participação em todos os processos de criação, implantação e gestão das Unidades e elaboração dos planos de gestão são ações que precisam ser adequadamente desenvolvidas e integradas em nível local. Pois será sua participação efetiva que garantirá a eficácia social do Plano de Manejo.

## CAPÍTULO 2 – A PREVISÃO LEGAL DE CEDER ÀS POPULAÇÕES TRADICIONAIS ÁREAS NAS RESERVAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A proposta deste capítulo é identificar o instrumento legal instituído pelo SNUC para regularizar a posse das populações tradicionais nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, para em seguida, avaliar a interação deste instrumento de regularização fundiária com os instrumentos de implementação da unidade, como o Plano de Manejo e o Plano de Uso, bem como, a sua adequabilidade às peculiaridades fundiárias das unidades de conservação do Amazonas.

### 2.1 COMENTÁRIOS ACERCA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL

Inicialmente, é importante que se abordem alguns pontos fundamentais sobre a regularização fundiária, desde seu conceito, as etapas envolvidas neste procedimento e especialmente sua implementação nas unidades de conservação de uso sustentável.

Neste trabalho, adotou-se o conceito de regularização fundiária descrito por OLIVEIRA (2001), que assim define: “*A regularização fundiária é o procedimento pelo qual*

*se busca tornar lícita, isto é, amparada pelo Direito, a ocupação da terra nos casos em que o acesso àquele bem tenha ocorrido de modo irregular. Normalmente, a expressão “regularização fundiária” é utilizada para designar a atuação destinada a revestir com maiores proteções a posse existente sobre determinado imóvel. Isso pode ocorrer mediante a instituição de um título de propriedade ou de outro direito real.”*

Segundo FERNANDES (2002), o termo “regularização fundiária” tem sido utilizado com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos tão somente aos programas de urbanização das áreas informais e em outros casos, o termo tem sido usado para se referir exclusivamente às políticas de regularização fundiária das áreas e dos lotes ocupados irregularmente”.

Para FERNANDES (2007), as experiências mais compreensivas combinam essas duas dimensões: a jurídica e a urbanística. São ainda poucos os programas que têm se proposto a promover a regularização de construções informais.

BENATTI (2001) destaca que é importante o reconhecimento oficial de outras formas de apossamento da terra, ocorrendo a partir daí a legitimação, o reconhecimento da administração pública da posse dos camponeses agroextrativistas da Amazônia, a qual denomina de *posse agroecológica*<sup>24</sup>.

E completa. “para que se configure a posse civil há necessidade do elemento subjetivo e que o possuidor tenha o título do bem; ao passo que a posse agrária completa-se apenas com o fato objetivo da exploração da terra pelo possuidor. Na posse agroecológica, o fato objetivo é o uso sustentável da terra, pois para “ter” posse é preciso interagir com o meio”.

Porém, independentemente do sentido que se procure dar, a regularização fundiária das unidades de conservação constitui-se num desafio complexo e o entendimento atual é

---

<sup>24</sup> O Autor define posse agroecológica como sendo a forma que um grupo de famílias camponesas (ou uma comunidade rural) se apossa da terra, levando em consideração neste apossamento as influências sociais, culturais, econômicas, jurídicas e ecológicas. Fisicamente, é o conjunto de espaços que inclui o apossamento familiar conjugado com área de uso comum, necessários para que o grupo social possa desenvolver suas atividades agroextrativistas de forma sustentável.

integrar os sentidos da regularização em consonância com os objetivos da UC e sua forma de utilização pelas populações tradicionais. No caso em estudo, as normas pertinentes à regularização fundiária devem coadunarem às normas das unidades de conservação de uso sustentável, ao modo tradicional de utilização e demarcação informal dos lotes feitos pelos próprios moradores da UC e suas diversas formas de utilização do solo.

O termo regularização fundiária quando inserido no contexto das unidades de conservação de uso sustentável, refere-se aos programas de regularização da posse das populações tradicionais, seja demarcando suas áreas de uso ou emitindo o documento de regularização da posse, garantindo assim, a estabilidade de sua posse, a possibilidade de explorar economicamente a área, a aquisição de linha de crédito e financiamento, inclusão no programa de aposentadoria do Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS, transferência do direito adquirido aos descendentes, proteção da “propriedade”, a possibilidade de licenciamento ambiental, dentre outros.

Em recente estudo ORHT *et al* (2008) destacam as etapas necessárias à efetivação da regularização fundiária, sendo primeiramente necessária a execução do levantamento topográfico cadastral, envolvendo todas as parcelas imobiliárias que fazem confrontação com a Unidade de Conservação e também a busca nos Cartórios de Registros de Imóveis, na Prefeitura (Setor de Cadastro), no INCRA e na Secretaria do Patrimônio da União (terreno de marinha – concessão para ocupação) dos diplomas legais que garantem o domínio ou posse dessas parcelas.

Os autores ainda esclarecem que após a realização do levantamento topográfico cadastral de todas as parcelas imobiliárias e de posse do levantamento dos diplomas legais (escrituras), faz-se um estudo detalhado por parcela territorial imobiliária da área realmente ocupada e da área constante no registro de imóvel (diploma legal). Dessa forma têm-se a área

remanescente dessas parcelas e a área ocupada pela criação da Unidade de Conservação, definidas a partir dos alinhamentos que formam o polígono que define o seu limite.

E afirmam ainda que: “A regularização fundiária é uma etapa importante no processo de implantação de Unidades de Conservação, pois permitirá a partir dela, efetivar o zoneamento da unidade e a execução do plano de manejo (Plano de Gestão Ambiental), iniciando de fato o processo de Gestão Ambiental”.

Mais, adiante esclarecem que:

*“A regularização Fundiária deve ser entendida sob dois aspectos: o primeiro é no caso em que as áreas a serem regularizadas, tanto de domínio público quanto privado encontram-se registradas nos Cartórios de Registros de Imóveis, para isto o instrumento Legal é a retificação de registro imobiliário previsto na Lei Federal n°. 6.015 de 1973. O segundo é o caso em que as áreas envolvidas não se encontram registradas nos Cartórios de Registros de Imóveis. Nestes casos, as ferramentas indicadas para solucionar este tipo de problema são os instrumentos de mediação e regularização fundiária, ou seja: o Inquérito Civil e Ação Civil Pública; Termo de Ajustamento de Conduta; Zonas Especiais de Interesse Social; Desapropriação, Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia; Usucapião Urbano; Título de Compra e Venda; Concessão de Direito Real de Uso; Doação; Direito de Superfície; Cessão da Posse e a Lei de Parcelamento do Solo.*

Para estas situações o Registro Público só ocorrerá via judicial, onde os atores que interferem no processo de regularização fundiária são: Administração Municipal, Câmara Municipal, Companhias Habitacionais, Institutos de Terras; Órgãos Federais; Justiça Estadual e Justiça Federal; Cartórios; Ministério Público, Defensoria Pública; Setor Privado; Moradores e suas Associações e Organizações Não-Governamentais, de acordo com a característica que envolve o domínio da área (ALFONSIN, B. M. *et al.*, 2002).

Todavia este estudo trata da regularização fundiária de unidade de conservação inserida em zona urbana, onde o processo de regularização é mais célere, as áreas da UC são menores, e geralmente estas unidades são do grupo de proteção integral o que facilita sua conclusão, devido à proximidade com o centro urbano, porém, quando tratamos sobre unidades de conservação, especialmente as do Estado do Amazonas, onde a maioria está

localizada em zona rural, em interiores distantes do centro urbano de qualquer município, este processo é dificultoso em todas as etapas, principalmente a realização das visitas de campo até o processo de adequabilidade da legislação ambiental e agrária à realidade amazônica.

E no caso especial das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, a regularização fundiária é essencial para garantir o acesso das populações tradicionais aos recursos naturais e ao usufruto da área. Quando fala-se, neste trabalho, em população tradicionais residem nas unidades de conservação do Amazonas, refere-se aos diversos grupos sociais, incluindo, ribeirinhos, seringueiros, castanheiros, roceiros, vazanteiros, vaqueiros, pescadores e etc, constituindo-se em um importante segmento de camponeses.

Por essa razão, BENATTI (2008), entende que política de regularização fundiária voltada a regularizar a posse dos camponeses e das populações tradicionais deve transcender o positivismo jurídico para assegurar a pluralidade de concepções de propriedade, considerando a instituição de diferentes modalidades que favoreçam as variadas formas de acesso e de uso dos recursos naturais.

Ao traçar o perfil da ocupação na Amazônia, BENATTI (2006) esclarece que, existem na Amazônia, basicamente, dois tipos de apropriação ilegal de terras: as ocupações irregulares e as grilagens. As primeiras são caracterizadas por pequenos estabelecimentos com produção familiar e são passíveis de regulamentação legal. Já as grilagens, responsáveis pela maior parte dos danos ambientais e conflitos sociais, são áreas de maior extensão, ocupadas por indivíduos que, muitas vezes, possuem outras terras, têm antecedentes de apropriação ilegal, comumente utilizaram métodos violentos para se apossar da terra e buscam fraudar, ou forjar documentos do INCRA e de cartórios.

Nesse contexto é importante destacar o sistema de aviamento a que muitos habitantes da região Amazônica se submeteram por anos e que, infelizmente, perdura até o momento.



No trabalho intitulado “*Regularização Fundiária e Manejo Comunitários na Amazônia, sistematização de uma experiência inovadora em Gurupá-PA*” (IEB, 2006), aborda-se esse momento histórico, veja-se:

O sistema de aviamento refere-se a forma de organização social e exploração dos recursos que predominou na Amazônia especialmente durante o ciclo da borracha. Nesse sistema o Estado concedia a agentes privados, os “seringalistas” ou “patrões”, o direito de uso sobre grandes extensões de florestas. [...] Com a estagnação da economia da borracha, as relações sociais estabelecidas pelo sistema de aviamento (patrões e empregados, em sua maioria imigrantes de outros Estados) permaneceram, ao passo que os patrões passaram a dar outros destinos às terras e recursos florestais que controlavam, a exemplo da exploração madeireira. Em muitos casos as terras eram vendidas para empresas madeireiras ou pecuaristas, o que provocava conflitos com as famílias instaladas já havia décadas nas áreas e que dependiam da floresta para sua sobrevivência. [...] No regime fundiário do aviamento, as terras pertenciam, supostamente, aos patrões a quem os fregueses estavam submetidos. Mesmo tendo vivido por décadas a fio em uma mesma comunidade, as famílias não tinham nenhum direito fundiário assegurado. Os proprietários podiam vendê-las. Em caso de venda, a permanência das famílias na área dependeria da boa vontade do novo proprietário. Muitas vezes essas terras eram vendidas para empresas interessadas na exploração dos recursos naturais. Para as famílias, não restava muita alternativa: estavam submetidas aos velhos patrões ou aos novos donos das terras, madeireiros e comerciantes...”

Grande parte das ocupações ocorridas no Estado do Amazonas, inclusive em suas unidades de conservação, tiveram reflexo nesse momento histórico, onde esse sistema de aviamento, ainda que suavizado permanece. Porém, o próximo tópico se dedica ao estudo das ocupações irregulares das populações tradicionais amazônicas e a regularização de sua permanência nestas terras.

## 2.2 A PREVISÃO LEGAL DE CEDER ÀS POPULAÇÕES TRADICIONAIS ÁREAS NAS RESERVAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Como visto no tópico anterior, a Amazônia é formada por diversos grupos sociais, cada um com seus costumes e forma diferenciada de utilização da floresta, de organização espacial e de uso dos recursos naturais.

Para BENATTI (2008), “*devido às diferentes formas de apropriação e uso dos recursos naturais, foram sendo elaborados diversos mecanismos jurídicos para regularizar a situação fundiária dos diversos grupos sociais que precisam da terra e dos recursos naturais (principalmente a floresta e água) para sobreviver física e culturalmente*”.

Porém, primeiramente, para se determinar qual o mecanismo jurídico adequado para regularizar a situação fundiária desses grupos sociais é necessário distinguir a que categoria de bens públicos as áreas das Reservas de Desenvolvimento Sustentável pertencem, se são bens de uso comum do povo, bens de uso especial ou bens dominicais.

As áreas nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), bem como, nas Reservas Extrativistas (RESEX) e nas Florestas (FLOE) são, segundo o SNUC, de domínio público e a presença de populações tradicionais é permitida nas três categorias. Embora denomine a área como sendo de domínio público, o SNUC prevê ainda, a possibilidade de áreas particulares dentro das RDS (SNUC, 2000).

RODRIGUES (2005) esclarece que a lei aparentemente contém uma contradição ao dizer que a área na RDS é de domínio público e que as áreas particulares incluídas em seus limites devam ser desapropriadas apenas quando necessário. Porém, o autor afirma que a Lei do SNUC partiu da premissa otimista que os particulares possam interessar-se em integrar voluntariamente a unidade, na medida em que as atividades econômicas desde que sustentáveis, não estão inviabilizadas e podem até vir a ter o retorno financeiro.

Contrapondo a afirmação acima, BENJAMIM (2002), ao interpretar gramaticalmente a legislação, afirma que, somente serão obrigatoriamente e sem exceção, de domínio público, a estação ecológica, a reserva biológica, o Parque Nacional, a Floresta Nacional, a Reserva Extrativista e a Reserva de Fauna. O autor segue afirmando: “*Diversamente, aceitam a dominialidade privada, em decorrência ora da flexibilidade do regime ambiental implantado, ora do caráter espontâneo de sua criação pelo próprio proprietário: o monumento natural, o*

*refúgio da vida silvestre, a área de proteção ambiental, a área de relevante interesse ecológico, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável e a Reserva de Particular do Patrimônio Natural".*

Na opinião de Guilherme José Purvin de Figueiredo (2008), as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável apresentam regime fundiário híbrido, pois devem ser implantadas em terras de domínio público, mas prevêm sua posse por populações tradicionais.

A segunda e a terceira opinião parecem ser mais acertadas, posto que, ao admitir a permanência das propriedades privadas dentro das RDS, o legislador infraconstitucional acaba por admitir uma dupla dominialidade. Assim, a regra nas RDS é o domínio público, aceitando-se, contudo, a propriedade privada de certas áreas particulares incluídas em seus limites, que somente serão desapropriadas na hipótese de absoluta incompatibilidade com os fins da unidade, em desacordo com suas regras de uso e com o plano de gestão.

Assim, como visto anteriormente, as áreas inseridas nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável são, de acordo com o SNUC (art.20, § 2º) de domínio público, porém, é necessário compreender o que são estes bens e suas formas de utilização pelos particulares, para ao final, passarmos a examinar o instrumento utilizado para regularizar a permanência das populações tradicionais nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável.

O código civil brasileiro (art.66) faz uma repartição tripartite dos bens públicos, adotando terminologia própria e distinguindo os bens públicos em: bens de uso comum do povo, bens de uso especial e os bens dominicais.

Os bens de uso comum do povo são aqueles que, por determinação legal ou por sua própria natureza, podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da administração tais como mares, rios navegáveis, estradas, ruas e praças (DI PIETRO, 2009)

Os bens de uso especial são todas as coisas, móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela Administração Pública para a realização de suas atividades e consecução de seus fins, tais como edifícios ou terrenos aplicados a serviços ou estabelecimento Federal, Estadual ou Municipal, como o mercado municipal, o cemitério, aeroporto e etc (DI PIETRO, 2009).

Os bens dominicais são os que constituem o patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios, como direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades (art. 99, III, do Código Civil). CRETELLA JÚNIOR (1984, *apud*, DI PIETRO, 2009) afirma que o vocábulo dominical designa o tipo de coisa ou bem que pertence ao *dominus*, senhor ou proprietário. Por isso mesmo, o autor usa a expressão para designar “*a parcela de bens que pertence ao Estado em sua qualidade de proprietário*”.

Estes últimos serão objetos de estudo neste item, visto que as unidades de conservação de domínio público integram o patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios. Ou seja, integram o patrimônio disponível destes entes, como direito pessoal ou real.

Entretanto, a doutrina administrativista brasileira entende que o bem não pode ser considerado de domínio público, apenas por integrar o patrimônio dos entes acima mencionados. O especialista em Direito Administrativo Diogenes Gasparini (2004, pag. 716), inclui entre os bens dominicais, os pertencentes às autarquias e fundações públicas. Para DI PIETRO (2004), esta classificação é *lato sensu*, possuindo sentido muito amplo, admitindo dessa forma outros significados. Em sentido menos amplo, a autora entende que os bens de domínio público seriam aqueles bens afetados a um fim público, os quais, no direito brasileiro, compreendem os de uso comum do povo e os de uso especial. Já em sentido menos amplo, fala-se em bens de domínio público para designar apenas os destinados ao uso comum do povo, ou seja, estes seriam seus verdadeiros titulares.

GASPARINI (2004), afirma que esses bens “*podem ser utilizados de modo especial por qualquer pessoa. Essa é a orientação, desde que a utilização satisfaça a um interesse público, não desvirtue a destinação, não importe a alienação e sejam atendidos, previamente, os requisitos legais. (...) O uso privativo não transfere a propriedade do bem, mesmo que prolongado. Aliás é a própria Constituição Federal que ressalva essa possibilidade no § 3º e § único dos arts. 183 e 191, respectivamente. O domínio, portanto, continua a pertencer ao Poder Público*”.

As três modalidades de bens públicos descritos no art. 66 do Código Civil podem ser utilizados pela pessoa jurídica de direito público que detém a titularidade ou por outros entes públicos aos quais sejam cedidos, ou ainda, por particulares.

O uso privativo de determinado bem público (igualmente chamado de uso especial), confere, mediante título jurídico individual, a pessoa ou grupo de pessoas determinadas, para que o exerçam, com exclusividade, sobre parcela de bem público (DI PIETRO, 2009), podendo ser outorgado a pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas. Todavia, autora enfatiza que o uso privado requer duas características principais:

1. A exclusividade na utilização da parcela dominial, para a finalidade consentida;
2. A exigência de um título jurídico individual, pelo qual a administração outorga o uso e estabelece as condições em que será exercido.

Os títulos jurídicos individuais podem ser públicos ou privados. Os primeiros são obrigatórios para o uso privativo de bem de uso comum e de uso especial, como a autorização, a permissão e a concessão de uso. Já os títulos privados, somente possíveis em determinadas hipóteses previstas em lei, para os bens dominicais, abrangem a locação, o arrendamento, o comodato, a enfiteuse, a concessão de direito real de uso.

Dessa forma, a administração pública poderá conceder o uso de seus bens a particulares através dos seguintes instrumentos: a) autorização de uso; b) permissão de uso; c) concessão de uso; d) concessão de direito real de uso; e) concessão de uso especial para fins de moradia; f) locação; g) arrendamento; h) aforamento e enfiteuse; e, pela Cessão de Uso.

Por sua vez, a Lei de Terras do Estado do Amazonas (Lei Estadual nº 2.754/02), ao prever as formas de utilização do bem público por particular, acrescenta ao rol apresentado acima o Título Provisório de Posse de Terras Devolutas<sup>25</sup> (art.44).

Dentre os instrumentos apontados anteriormente, coube a Concessão de Direito Real de Uso regularizar a permanência e a utilização do solo nas Unidades de Conservação. A legislação (Lei nº. 9.985/00, art. 23 e seus parágrafos e o Decreto nº 4.340/02, art.13) impõe à Administração Pública o uso deste instrumento e a doutrina pátria é uníssona em reconhecer a adequabilidade do CDRU (BENATTI, 2001; RODRIGUES, 2005) às unidades de conservação.

Entretanto, cabe compreender porque o legislador infraconstitucional adotou o CDRU como o instrumento jurídico adequado para utilização da área de domínio público nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Assim, é necessário identificar e analisar os principais instrumentos de direito público de utilização dos bens de uso comum, dos bens de uso especial e os bens dominicais, com exceção da Concessão de Direito Real de Uso a qual será dedicado o item seguinte, apontados suas características mais relevantes e destacando suas diferenças.

---

<sup>25</sup> Art. 44 - Aos posseiros de terras devolutas, durante o transcurso do processo discriminatório ou de regularização fundiária no qual tenham requerido o uso ou a propriedade, poderá ser expedido título provisório de posse, com base em vistoria e desenho descritivo preliminares, para fins exclusivos de permanência precária no imóvel até que seja definida pela Administração Pública a destinação deste.

Essa diferenciação jurídica, advinda da revisão e análise bibliográfica, indicará se de fato a concessão de direito real de uso é o instrumento mais adequado à regularização da posse das populações tradicionais das Reservas de Desenvolvimento Sustentável.

### 2.2.1 A autorização de uso e a Permissão de Uso

A autorização de uso é ato administrativo discricionário e precário, pelo qual a administração consente ao particular a utilização privativa de um bem público, podendo recair sobre qualquer tipo de bem. É unilateral. Em regra, o prazo da autorização é curto e independe de autorização legislativa e licitação. Pode ser revogada a qualquer tempo, sem direito a indenização, salvo previsão expressa em sentido contrário ou quando o beneficiário descumprir suas obrigações. São veiculados por meio de decreto ou portaria. Exemplo: uso de área municipal para instalação de circo;

Carvalho Filho (2002) entende que a autorização de uso não atende o interesse público e que o benefício maior é para o autorizatário e que a mesma, se concedida não deve conter prazo certo, tendo em vista a precariedade que favorece a Administração.

Tal como a autorização, a permissão de uso também é ato discricionário e precário, porém embora semelhante à autorização de uso, dela se difere. Também é unilateral. MEDAUAR (2008, p. 246) afirma que em geral, a permissão se aplica a usos privativos não conformes à real destinação do bem, mas compatíveis – por exemplo: banca de jornais em ruas, mesas e cadeiras em frente a restaurantes e bares. GASPARINI (2004) não vê distinções entre as duas, tanto que as descreve simultaneamente no mesmo tópico.

A permissão de uso de bem público é ato de caráter precário que não gera direito subjetivo ao permissionário, podendo o Poder Público revogá-la a qualquer tempo sem indenizá-la, segundo a conveniência e oportunidade pública. Há uma coincidência de

interesses (público e privado) que levam à permissão, a qual é *intuitu personae*, pois não pode ser transferida a outrem, salvo com o consentimento do permitente, o que configura nova permissão. Esta fica submetida à adoção de procedimento licitatório ou de processo seletivo que escolha a proposta mais vantajosa para a Administração. Este instrumento pode ser utilizado, também para programas habitacionais, para cooperativas, apesar da precariedade.

Diógenes Gasparini (2004) coloca a permissão e a autorização de uso em igualdade de características, como atos administrativos veiculados por decretos ou portarias, sem qualquer menção ao interesse gerador da utilização exclusiva do bem.

Dá revisão acima pode-se constatar que tanto a autorização de uso quanto a permissão de uso são caracterizados pela precariedade do vínculo que estabelecem. Ambos, apesar de conferirem direitos aos outorgados contra terceiros (a exclusividade no uso dos bens públicos), não estabelecem direitos frente à Administração – por isso são precários -, podendo a qualquer tempo ser revogados por razões de interesse público, sem qualquer violação à esfera de direitos dos particulares.

### 2.2.2 A Concessão de uso

A Concessão de uso transfere o uso privativo de qualquer bem público. Porém, ao contrário da autorização de uso e da permissão necessita de autorização legislativa e licitação, salvo quando o uso se destinar à concessionária de serviço público ou a entidades assistenciais. DI PIETRO (2009) salienta que o Decreto-Lei n. 9.760/46 não identificou concessão de uso, mas a cessão de uso (que é uma das modalidades de concessão). A Constituição Federal, nos artigos 188 e 189, prevê a concessão de uso, para fins de reforma agrária visando a distribuição de terras públicas e devolutas rurais. MEDAUAR (2008) salienta que a concessão se efetua para uso conforme à própria destinação do bem, ou seja, é



inerente a esse tipo de bem o uso privativo, no todo ou em parte, de particular, como é o caso de boxes em mercados municipais, dependências em aeroportos, de portos, de estações rodoviárias, cantinas de escola.

Ao contrário da autorização de uso e da permissão de uso, a concessão de uso não é um instrumento precário, confere direitos estáveis, perenes, que permitem e revogação por interesse público, ficando resguardado o direito à indenização do edificado.

A concessão de uso é um contrato, portanto apresenta bilateralidade, o que difere das formas anteriores (atos unilaterais) e admitem-se duas espécies: a) a remunerada e, b) a gratuita e deve ter prazo determinado, extinguindo-se ao seu termo final. Diógenes Gasparini acrescenta que a concessão é *intuitu personae*. Eis aqui, a grande diferenciação entre a concessão de uso e a concessão de direito real de uso, enquanto a primeira compõe-se de um direito natural obrigacional, *intuitu personae*, a segunda, instaura um direito real (MELLO, 2009).

### 2.2.3 A Cessão de uso

É uma das modalidades de concessão e consiste no ato de transferência de um certo bem de um órgão para outro da mesma pessoa política (GASPARINI, 2004) para que este o utilize segundo sua natureza e fim, por tempo certo ou indeterminado, sendo este instrumento medida de colaboração entre os órgãos. Para o autor, cessão é o gênero, em que as espécies são a permissão, a locação e o aforamento e segue afirmando que, a transferência do uso de uma entidade pública (União, Município) para outra ou para entidade de sua administração indireta (fundação, sociedade de economia mista) ou mesmo para um particular faz-se por permissão, autorização ou concessão.

Por sua vez, MEDAUAR (2008) entende que os imóveis da União também poderão ter seu uso cedido a pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional e cita como exemplo o Estado de São Paulo, onde a Constituição Estadual, no inciso v do artigo 19 faz depender de autorização legislativa a cessão, a particulares, de bens imóveis do Estado.

A cessão também serve para utilização efêmera dos bens públicos, como é o caso dos auditórios (para cursos, congressos, conferências, formaturas, por exemplo), teatros (formaturas, apresentações artísticas, por exemplo), salas de aulas (para concursos públicos, congressos, simpósios, por exemplo), de modo gratuito ou remunerado, sempre para órgãos públicos.

#### *2.2.3.1 A Concessão de uso especial para fins de moradia*

Foi prevista e disciplinada na Medida Provisória n. 2.220, de 04, de setembro de 2001 e recai sobre os imóveis públicos urbanos.

#### *2.2.3.2 A locação de bens públicos*

Prevista no Decreto Lei 9.760/46 é vista pela doutrina com reservas (MEDAUAR, 2008; GASPARINI, 2004). A locação é possível quando um bem público não está sendo utilizado em serviço público, podendo ser utilizada como residência de autoridades federais e de outros servidores da União, no interesse do serviço ou em caráter voluntário, e a quaisquer interessados (art.86, I, II e III do Dec. Lei 9.760/46). Neste último caso dependerá de concorrência, sendo dispensada no caso de programas habitacionais realizados por órgãos ou entidades da Administração criados para esse fim (Lei 8.666/93, art. 17, I, f).

A cautela da doutrina é no sentido de que, ao valer-se deste contrato, a Administração Pública se equipara ao particular e abre mão de suas prerrogativas. GASPARINI (2004) analisa a locação em conjunto com o comodato e afirma que nesses ajustes inexistem a supremacia do interesse público que permite à Administração Pública contratante alterá-los e rescindi-los unilateralmente. Tais instrumentos são, portanto, inadequados à formalização de negócios entre a administração Pública e os administrados, nos quais deve prevalecer, sempre o interesse da coletividade sobre o particular. Para o autor, a concessão substitui com vantagem a locação, o comodato e a enfiteuse.

Pode-se concluir que a locação não é o meio mais usual e adequado à transferência da posse de um bem público, contudo não há vedação constitucional para que tal ocorra. O mesmo ocorre com o comodato, sendo que este “*é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis*” (art. 1.248, Código Civil/1916; art. 549 do Novo Código Civil).

#### *2.2.3.3 O arrendamento*

Nos dizeres de MEDAUAR (2008) tem o status jurídico da locação quando visa à exploração de frutos ou prestação de serviços. Salvo os casos previstos em lei, o arrendamento tem o prazo máximo de 20 anos (art. 96, parágrafo único, com redação dada pela Lei 11.314/2006).

#### *2.2.3.5 O Aforamento ou enfiteuse*

É disciplinado pelo Dec. Lei 9.760/46 e suas alterações. MEDAUAR (2004) aponta que pela enfiteuse a União atribui a outrem (enfiteuta ou foreiro) o uso completo de terreno, inclusive transmissão a terceiro, recebendo, em troca, um foro anual, certo e variável; nas

transações onerosas, de regra, é cobrado o laudêmio, em percentual incidente sobre o valor do domínio pleno do bem. A autora exemplifica o uso do aforamento quanto aos edifícios de apartamentos situados em terrenos de marinha. O instituto do aforamento está em desuso. O código civil de 2002, em seu artigo 2.038, veda a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até a extinção, ao Código Civil de 1916. Essa é a regra do direito privado. Já a enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescidos tem sua continuidade assegurada através do artigo 49 da ADCT e regulamentada pelo Dec. Lei 9.760/46. É concedido em caráter perpétuo.

Em síntese, a enfiteuse ou aforamento é a entrega, ao particular, do domínio útil do bem público, mediante o pagamento de uma pensão ou foro anual, valor certo e invariável. O laudêmio é o valor que o enfiteuta deverá pagar pela transmissão do domínio útil, sendo calculado sobre o valor da alienação. Este uso privativo do bem público é chamado enfiteuse e é regulado pelos arts. 678 a 694 do Código Civil/1916 (o Novo Código Civil não fala em enfiteuse, apenas em direito de superfície, concessão do uso, art. 1.369 a 1.377).

Este instituto de Direito Civil poderia ter seu uso dispensado, por inadequação e desnecessidade. A “perpetuidade” desatende o interesse público e imobiliza o patrimônio público, o qual deve estar sob a gerência da Administração. Ademais, MELLO (2009) acrescenta que o enfiteuta dispõe dos mais amplos poderes sobre o bem: pode usá-lo, gozá-lo e dispor dos frutos, produtos e rendas, mas não pode mudar-lhe a substância ou deteriorá-lo.

Entende-se como acertada o entendimento de Hely Lopes Meirelles, quando afirma que poderíamos utilizar outros instrumentos “mais simples e eficazes” (2004).

Existem também os instrumentos de Direito Privado que podem ser utilizados: enfiteuse ou aforamento, locação e comodato. Apesar da não vedação à utilização destes instrumentos e Direito Privado, há que se dizer sobre a inconveniência de tratar o bem público como se fosse privado. Os instrumentos públicos, que viabilizam a utilização dos bens

públicos por particulares, respeitam as características e os princípios de direito administrativo por isto a adequação na sua utilização.

Assim, o que se verifica é que, enquanto a utilização privativa<sup>26</sup> dos bens de uso comum do povo e dos bens de uso especial só poder ser consentida por títulos de direito público, como a autorização, a permissão e a concessão. Já a utilização dos bens dominicais pode ser outorgada que pelos instrumentos de direito público como os assinalados acima, que pelos instrumentos de direito civil, tais como a locação, o arrendamento, o comodato, a enfiteuse e a concessão de direito real de uso - CDRU.

Enquanto que os institutos de direito de público são empregados quando a utilização do bem tem finalidade predominantemente pública, ou seja, quando se destina ao exercício de atividade de interesse geral; ao contrário, os institutos de direito privado são aplicados quando a utilização tem por finalidade direta e imediata atender ao interesse privado do particular (Di Pietro, 2009). Os instrumentos de utilização dos bens públicos estão sistematizados no quadro abaixo:

BENS DE USO		
BENS DE USO COMUM	ESPECIAL	BENS DOMINICAIS
Autorização	Autorização	Autorização
Permissão	Permissão	Permissão
Concessão	Concessão	Concessão
		Locação
		Arrendamento
		Comodato
		Enfiteuse

<sup>26</sup> Uso Privativo é o que a Administração Pública confere, mediante título jurídico individual, a pessoa ou grupo de pessoas determinadas, para que o exerçam, com exclusividade, sobre parcela de bens públicos (Di Pietro, 2009).

Figura 2. Categorias de bens públicos e os instrumentos públicos e privados admissíveis  
2.2.4 A concessão de direito real de uso - CDRU

A previsão legal do contrato de concessão de direito real de uso está no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, que o define em seu art. 7º como um contrato bilateral, pelo qual a Administração outorga a particular o uso remunerado ou gratuito de terrenos públicos, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.

O Contrato de Concessão de Direito Real de Uso somente poderá ter como finalidade a expressa no *caput* do art. 7º (com nova redação dada pela Lei n. 11.481/07), a saber: regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Ressalta-se que a CDRU, tal como prevista no Decreto-Lei n. 271, não se aplicava a imóveis construídos. Porém, mudou-se a feição do instituto com a nova redação do artigo 17, inciso I, alínea f da Lei n. 8.666/1993 (com redação dada pela Lei n. 11.481/07), que alude a bens imóveis construídos.

Posteriormente ao Decreto Lei, outras leis trouxeram no seu bojo a Concessão de Direito Real de Uso como forma de promover o ordenamento fundiário, seja em zonas urbanas como em zonas rurais.

O Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01) prevê, no artigo 4, inciso v, alínea g, o CDRU como instrumento jurídico da política urbana.

Outro importante marco regulatório foi a previsão da CDRU na Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/06), que em seu artigo 6º, §3º dispõe sobre a destinação das florestas públicas às comunidades locais:

§ 3º O Poder Público poderá, com base em condicionantes socioambientais definidas em regulamento, regularizar posses de comunidades locais sobre as áreas por elas tradicionalmente ocupadas ou utilizadas, que sejam imprescindíveis à conservação dos recursos ambientais essenciais para sua reprodução física e cultural, por meio de concessão de direito real de uso ou outra forma admitida em lei, dispensada licitação.

Alguns autores tratam a CDRU como uma forma atualizada do direito de superfície por possuírem praticamente as mesmas características, destinação, forma de inscrição no registro público e formas de extinção.

José Onório de AZEVEDO JÚNIOR (2002) faz comparação entre a concessão de direito real de uso e o direito de superfície, afirmando que:

“na realidade se trata do próprio direito de superfície apenas modernizado, apesar de que a concessão de uso é, por sua própria natureza, resolúvel, enquanto o direito de superfície é, em geral, perpétuo ou, pelo menos, de longo prazo e não se extingue pelo não uso – a finalidade social está presente em toda a caracterização da concessão de uso enquanto no direito de superfície predomina a defesa do interesse particular.”

Divergindo da opinião acima, MELLO (2009) afirma que a CDRU é um instituto aparentado como direito de superfície, contudo, após a edição do Decreto-lei n.º 271 ganhou fisionomia específica, em que sobressai seu caráter conaturalmente resolúvel. Além disso, ao contrário do direito de superfície, como o próprio nome indica, respeita a superfície de um imóvel, a concessão do tradicional direito real de uso, não tem seu âmbito de aplicação circunscrito ao nível do solo, pois o artigo 8º do mesmo diploma estabelece que *“é permitida a concessão de direito real de uso do espaço aéreo sobre a superfície de terrenos públicos ou particulares, tomada em projeção vertical, nos termos e para fins do artigo anterior e na forma que for regulamentada”*.

A concessão de direito real de uso é um instrumento de utilização de bem público dominial por particular (DI PIETRO, 2009). A concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizada às vezes sem

qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso (FILHO, 2002).

Para MEIRELLES (2001), a concessão de direito real de uso é o contrato pelo qual a administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social.

Nos dizeres de MELLO (2009), a CDRU é um direito exclusivo sobre o bem em que recai e não incidirá outro direito da mesma espécie, e é protegido por ação real, pois prevalece contra qualquer que detenha a coisa, por isso é *erga omnes*.

Segundo BENATTI (1999), a CDRU é:

“um instrumento que possibilita que o proprietário dê o domínio útil de seu imóvel a um terceiro interessado. Esta concessão é aplicável a áreas públicas e particulares. Trata-se de direito real sobre coisa alheia, em que o proprietário de uma área (cedente) outorga a terceiro (cessionário), por meio de contrato gratuito ou oneroso, o direito de usar o seu imóvel por prazo certo ou indeterminado, da forma estipulada no contrato, sendo resolúvel, tanto pelo descumprimento das condições contratuais quanto pelo decurso do prazo estipulado. Por ser direito real, a concessão de uso é transferível *inter vivos* ou *causa mortis* e, descumpridos nos termos contratuais ou ao término de seu prazo, faz reverter o bem ao uso da administração”.

Nos casos onde o cedente for o Poder Público, a outorga de direito pode ser feita por meio de termo administrativo, que deverá ser lavrado nos termos previstos na legislação vigente para outorga e registro da CDRU. Por exemplo, se o outorgante for o município, deve ser consultada a legislação municipal para respaldar e formalizar a outorga. Quando a CDRU for feita para fins de regularização fundiária, a legislação federal (Lei n ° 8.666, de 1993) expressamente autoriza a dispensa de licitação (Ministério das Cidades, 2008).

O órgão cedente autoriza à população destinatária o uso do imóvel, sem prejuízo da conservação dos seus recursos naturais. Por exemplo, o CDRU emitido pelo Instituto de



Terras do Amazonas - ITEAM obriga o concessionário ao cumprimento das seguintes condições, sob pena de rescisão:

- a) promover a exploração racionalizada da unidade produtiva<sup>27</sup> sem impactos ambientais, ficando ciente da proibição de uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem seu *habitat*;
- b) observar a legislação ambiental, contribuindo para a conservação do meio ambiente, ficando ciente da proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;
- c) inserir-se na organização da comunidade, contribuindo para o desenvolvimento social e humano;
- d) desenvolver a agricultura familiar fomentando a solidariedade entre os membros da comunidade.

Ademais, além desses requisitos, a lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação impõe às populações tradicionais a obrigação em participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação. E, ainda, o uso dos recursos naturais por estas populações vem disciplinado no artigo 23 (SNUC), §2º, e seus incisos, que determinam a:

- I - proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;
- II - proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;
- III - demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso

---

<sup>27</sup> O Instituto de Terras do Estado do Amazonas – ITEAM considera unidade produtiva a área utilizada para pequena produção, geralmente é a área das pequenas plantações, popularmente conhecidas como roçados.

A CDRU encontra-se disciplinada no Estado do Amazonas pela Lei Estadual n.º 2.754 (Lei de Terras Estadual), de 29 de outubro de 2002, da seguinte forma:

Art. 41 - Poderá ser instituído sobre imóveis dominicais o direito de superfície ou a concessão real de uso, como direito real resolúvel, a título gratuito ou oneroso, por tempo certo, para fins de interesse social, tais como industrialização, habitação, cultivo e urbanização.

Para BENATTI (1999) dentre as previsões administrativas para o uso dos bens públicos a concessão de direito real de uso é a mais adequada e conveniente para as partes porque oferece mais estabilidade na relação. Por se tratar de um direito real, ele se afirma, se fortalece pelo exercício, pela utilização do bem, desde que essa utilização respeite o que for acordado entre as partes contratantes.

Em síntese, BENATTI (1999) diz que:

*“o domínio da unidade de conservação será do Poder Público e a transferência do usufruto para os moradores da unidade de conservação far-se-á pela CDRU. Enquanto estiverem assegurados os interesses ambientais descritos no bojo do contrato de concessão, estarão também assegurados os direitos dos grupos sociais que utilizam essas áreas de forma racional. Portanto, enquanto existir o uso adequado da área, segundo o contrato, subsiste o direito real a essa utilização, podendo ser transferido esse direito para os herdeiros. Mas, no momento em que as populações não respeitarem o uso acordado ou mudarem a finalidade prevista legalmente, rescindir-se-á o contrato e a terra reverterá novamente à Administração Pública”.*

Pelo exposto acima, pode-se concluir que a CDRU trata-se de uma segurança da permanência da população nas áreas ocupadas, além de lhes garantir o direito à indenização das benfeitorias. Isso fica normalmente associado à propriedade e refere-se a um tema social, que é a segurança da posse, pois, a CDRU traz como vantagens aos comunitários:

- a) uma vez unidos com a CDRU fica mais fácil impedir a invasão das suas terras por madeireiros, fazendeiros e outros, e isso acaba impedindo que sejam expulsos;
- b) evita briga entre vizinhos por causa do limites das terras;

- c) existe a possibilidade de poderem ter Planos de Manejo aprovados, já que o documento da terra é pré-requisito para o deferimento dos Planos de Manejo;
- d) possibilidade que requerer financiamentos juntos a órgãos públicos e instituições privadas;
- e) deferimento nos pedidos de aposentadoria, uma vez que estes exigem o comprovante de residência do requerente;

Como previsão em todo contrato de direito privado, se o motivo de findar a concessão não for por descumprimento contratual, mas por interesse das partes, as pessoas que receberam a concessão têm o direito de serem indenizadas pelas benfeitorias e trabalhos realizados no bem, como qualquer relação possessória.

Segundo BENATTI (2001) a concessão (e não a doação ou a venda) de uma área pública para as populações tradicionais parte do princípio de que a população beneficiada é *“destinatária de um ‘múnus público’, decorrente de seu background e ‘modus vivendi’, que a capacita para cumprir a finalidade da lei. Este é o supedâneo jurídico da dispensa de concorrência pública prévia, prevista nos art. 15, §1º do Decreto-Lei nº 2.300/8711, exigível em todos os contratos firmados pelo Poder Público”*.

O autor ainda reconhece que *“no momento em que o Poder Público reconhece o direito da população tradicional à sua terra, dentro de uma área protegida, está afirmando também que aquele grupo social tem uma finalidade de relevante interesse público a cumprir, finalidade essa que estará inscrita no ato de criação da unidade, em contratos que se estabelecerão entre o órgão público e a população beneficiada, nos quais constarão as formas de uso e manejo dos recursos naturais, que não poderão contrariar os objetivos do ato que criou a área ambiental”*.

Embora o Decreto Lei 271 não disponha que o Contrato de Concessão será embasado pelo Plano de Manejo, a doutrina (BENATTI, 2001) fala em Plano de Utilização<sup>28</sup>, entendendo que este documento é imprescindível para a emissão da CDRU. Por sua vez, o decreto regulamentador do SNUC (nº. 4.340/02), vincula a CDRU apenas ao Plano de Manejo:

Art. 13. O contrato de concessão de direito real de uso e o termo de compromisso firmados com populações tradicionais das Reservas Extrativistas e Reservas de Uso Sustentável devem estar de acordo com o Plano de Manejo, devendo ser revistos, se necessário.

Assim, a CDRU incluirá o Plano de Gestão aprovado pelo órgão gestor da unidade e conterá cláusulas de rescisão, seja por interesse das partes, ou por descumprimento contratual. E, posteriormente, caberá ao órgão gestor supervisionar as áreas agroextrativistas e acompanhar o cumprimento das condições estipuladas no Contrato de Concessão e no Plano de Utilização.

Outra corrente doutrinária, (CARVALHEIRO *et al*, 2008) afirma que as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável são áreas coletivas e por essa razão a modalidade de CDRU apropriada a essas áreas é a modalidade coletiva:

*A RDS Também se trata de uma modalidade COLETIVA, sendo que as famílias devem estar organizadas em uma ASSOCIAÇÃO. O Governo faz um Contrato de CONCESSÃO DE USO com a Associação, e a Associação emitirá uma autorização de uso para cada família. Após a criação da Reserva, será formado um CONSELHO DELIBERATIVO, responsável pela organização e pelas decisões dos rumos da RDS, sempre considerando o Plano de Manejo Participativo aprovado pelos moradores e o governo. Como a organização é COLETIVA, os técnicos do governo não fazem a demarcação dos limites de cada família dentro da RDS, mas somente a demarcação dos limites da reserva com os vizinhos de fora. Dentro da área, quem diz onde são os limites de respeito e áreas de uso coletivo é a Associação junto com as famílias. Toda a área utilizada pelas comunidades pode ser requerida para a RDS, deixando de fora áreas de terra particular.*

---

<sup>28</sup> Neste contexto convém lembrar a distinção feita do Capítulo 1 entre Plano de Utilização de Plano de Manejo.

Após, a celebração deste contrato a propriedade pode ser utilizada de maneira mais livre, devendo, todavia, obedecer à legislação agrária e ambiental no que diz respeito à produtividade e demais requisitos previstos no art. 168 da Constituição Federal<sup>29</sup>.

Como visto anteriormente, o artigo 23 do SNUC prescreve que a posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, e este contrato é o de Concessão de Direito Real de Uso. Ou seja, a legislação já especifica o instrumento jurídico adequado.

Entende-se por acertada a posição do legislador, visto que dentre os instrumentos de direito público e de direito privado utilizados para regularizar a posse nas áreas de domínio público do Estado, a CDRU é o único instrumento realmente apto à realidade das Unidades de Conservação, por exemplo:

- a) É um contrato bilateral;
- b) Tem sido utilizado de forma não onerosa para moradores das UC's de uso sustentável;
- c) Consubstancia-se em Direito Real;
- d) Não tem caráter perpétuo, mas gera estabilidade na posse para o cessionário;
- e) Pode ser concedido nas modalidades individual ou coletiva;
- f) Gera obrigações tanto para o Cedente, o Poder Público, quanto para o Cessionário, o morador da UC. Aquele se obriga a fiscalizar a área objeto da concessão, enquanto este último se obriga a cumprir as regras postas na CDRU e no Plano de Manejo sob pena de rescisão do contrato;
- g) Aumenta o controle do Estado nas áreas outorgadas;
- h) Serve como documento de propriedade;
- i) Evita conflitos fundiários na área objeto da concessão;

---

<sup>29</sup> TRECANNI, Girolamo Domenico et al, in: A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos. Manaus: Edições Ibama/Pró Várzea, Coleção Estudos Estratégicos, 2005, p. 63.

Nesse diapasão, justifica-se a concessão de direito real de uso como instrumento para efetivação do direito à moradia. O instituto viabiliza o uso, porém, não a propriedade, ainda que seja a CDRU inscrita em registro público e transferível *inter vivos* ou *causa mortis*.

Expostos os principais instrumentos jurídicos de uso desses dois tipos de bens, é preciso avaliar os aspectos que são relevantes e quais instrumentos utilizar na decisão. Os contratos devem ser feitos direcionando a cessão de uso dos recursos e não a cessão da área onde estão inseridos. Esse procedimento otimiza a utilização dos recursos e evita litígios.

Dentro dessa realidade, existem atualmente nas unidades de conservação de uso sustentável duas modalidades de apossamentos: o da comunidade, que é de uso coletivo, no qual se manifesta o sistema de *uso comum da terra*, por exemplo, *as áreas de coleta de castanha, os rios, os lagos*; e o de apossamento familiar ou privado, apoiados na unidade de trabalho familiar de cada família.

Sobre este assunto, BENATTI (2001) esclarece:

A posse coletiva podemos entender como sendo aquela explorada mediante trabalho de mais de uma família, ou da comunidade, com o intuito de desenvolver atividades agroflorestais, extrativistas, religiosa, cultural, educacional ou recreativa, tais como a igreja, o campo de futebol, a casa de farinha, a sede da comunidade, a escola, o porto etc. Enquanto que a posse familiar seria aquela explorada mediante trabalho pessoal ou de uma família, admitida a ajuda eventual de terceiro, proveniente de atividade agroflorestal ou do extrativismo.

Assim, dentro das UC's de uso sustentável, destacando-se as RDS e as RESEX, tem-se a forma coletiva de utilização e a forma privada familiar de utilização dos recursos naturais.

Portanto, nos dizeres de BENATTI (2001) a posse agroecológica seria, fisicamente, a somatória dos espaços familiares e das áreas de uso comum da terra, se materializando, enquanto espaço ecológico social, distintos e interligados, em três conjuntos: *a casa, a roça e a mata*.

Para compreender o raciocínio do autor, faz necessário incluir as definições que ele apresenta para os três conjuntos acima:

- Casa: entendemos como casa o espaço físico familiar que é utilizado como moradia, onde também se realizam as atividades domésticas, incluindo as áreas circundantes, que são a horta, o sítio (local onde se desenvolvem as culturas permanentes e se plantam as árvores frutíferas) e os espaços destinados à preparação da farinha (casa de farinha) e à criação de animais domésticos de pequeno porte. Em alguns casos, a casa de farinha desempenha mais a função de espaço social, pois é utilizada por mais de uma família e como local de reunião.
- Roça: é o espaço físico familiar onde se desenvolvem as atividades produtivas agrícolas, que na maioria das vezes são de subsistência e que se distinguem da produção extrativista.
- Mata: espaço físico onde se encontram as árvores silvestres, a floresta, a fauna. Na mata se desenvolvem as atividades extrativistas, como a coleta de frutos, castanhas, cipós, madeiras e a exploração do látex. Na mata se pratica a caça de subsistência.

Portanto, qualquer perspectiva de resolução da questão fundiária dos moradores das UC's de uso sustentável, deve levar em consideração a forma de apossamento desses grupos sociais. Urge assim, uma sistematização em que se busque a percepção da realidade amazônica, com gênese em categorias que tenham conteúdo suficiente para expressarem as demandas reais que aqui se efetivam.

Além, disso é possível fazer contratos de uso individuais e/ou coletivos, conforme a circunstância, dependendo de qual atende melhor as funções social e ambiental, mas sempre respeitando o preceito legal de que a “presença será tolerada” e para a população ribeirinha e tradicional, com preferência para os pequenos proprietários.

## 2.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS RESERVAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AMAZONAS

No Estado do Amazonas, segundo a Lei nº. 53/2007, que cria o Sistema Estadual de Unidades de Conservação - SEUC, determina no art. 75 que o Poder Público, com base nas condicionantes socioambientais definidas no plano de gestão das unidades, regularizará a posse das comunidades tradicionais sobre as áreas por elas ocupadas ou utilizadas, que sejam imprescindíveis à conservação dos recursos ambientais essenciais para sua reprodução física e cultural, constituídas em Reserva Extrativista (RESEX), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Florestas Estaduais (FLOE).

A lei do SEUC trata da regularização fundiária no capítulo IX, denominado “DO ORDENAMENTO FUNDIÁRIO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO”. O capítulo IX apenas repetiu a previsão feita no SNUC, no Decreto 4.340/02 e em alguns capítulos da Lei de Concessão de Florestas Públicas. Por exemplo, o art. 75 copiou literalmente o disposto no 6º, §3º da citada lei.

Porém, a grande contribuição trazida pelo art.75, §2º foi vincular a emissão do CDRU à anuência do Órgão Gestor e das associações representantes das comunidades tradicionais. Assim, evita-se a emissão de títulos a pessoas estranhas a UC, ou que causem conflitos ou ainda, que desenvolvam práticas consideradas nocivas ao meio ambiente. Por fim, a lei fala que quando necessário, o CDRU poderá ser firmado individualmente. Ou seja, mantém a possibilidade da CDRU individual ou coletiva, ainda que não fique claro em que hipóteses se dará uma ou outra.

Infelizmente essa lacuna deixada na legislação (quando o CDRU será coletivo ou individual) faz com que a política de regularização fundiária nas UC's de uso sustentável do



Estado do Amazonas esteja na contramão da legislação e no que preconiza a doutrina, pois as CDRU's emitidas pelo Instituto de Terras do Amazonas – ITEAM, até o momento, são emitidas levando em consideração apenas os apossamentos familiares ou privados, demarcando cada lote individualmente, olvidando o conceito de posse agroecológica, e, por conseguinte desconsiderando os apossamentos comunitários, que são a regras nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, principalmente nas Reservas Extrativistas estaduais.

### 2.3.1 Breves comentários acerca da Lei de Terras do Estado do Amazonas

A lei de terras do Estado do Amazonas (Lei Ordinária n. 2.754/02, foi promulgada pela Assembléia Legislativa Estadual em 29 de outubro de 2002, dois anos depois da edição do SNUC e 5 anos após a edição do SEUC.

Ao tempo de sua elaboração, eram poucas as unidades de conservação de uso sustentável instituídas no Amazonas, bem como, encontrava-se em amadurecimento o conceito de unidades de conservação, uso sustentável dos recursos naturais, populações tradicionais de unidades de conservação, uso coletivo de áreas dentro de UC's, dentre outros temas.

Todavia, o assunto foi posto discretamente na referida lei, sem uma análise mais profunda. Passamos a análise de alguns dispositivos, a se iniciar pela Seção III – Da Destinação no Meio Rural, art. 27, III, veja o que diz o dispositivo:

Art. 27 - As terras pertencentes ao Estado, situadas no meio rural, serão prioritariamente destinadas a programas de colonização, à implantação de unidades de conservação e instalação de equipamentos coletivos, devendo, ainda:

[...]

III - assegurar a exploração direta da terra distribuída, em regime pessoal ou familiar, para cultivo ou outro qualquer tipo de exploração que atenda aos objetivos da política agrária, sob pena de reversão ao patrimônio do Estado, além de ser a residência permanente dos beneficiários; (grifo nosso)

Percebe que a lei prevê expressamente a exploração da área sob o regime pessoal ou familiar. Porém, sob a luz do conceito de posse agroecológica, regime pessoal e familiar são sinônimos, melhor teria sido utilizar a expressão familiar ou coletiva. Pois, tendo em vista o conceito supra mencionado, o artigo 27, III trata somente da CDRU na modalidade individual. Porém, desconhece-se a intenção do legislador ao utilizar as expressões “regime pessoal ou familiar”.

Ao tratar sobre a utilização por terceiros a lei determina que:

Art. 37 - A concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a mil metros quadrados, se urbana, e a mil hectares, se rurais, deverá ser autorizada pela Assembléia Legislativa e, em qualquer caso, quando superior a dois mil e quinhentos hectares, dependerá, ainda, de aprovação prévia do Congresso Nacional.

Aqui se denota que ainda que a legislação admita com concessão da área sob o regime coletivo (ou seja, para toda uma comunidade), esta área não poderá ser superior a mil hectares.

Constata-se que o artigo 37 não estabelece critérios para a concessão da CDRU, porém, mais a frente, no artigo 46, a Lei de Terras define os critérios para a alienação de terras públicas, que na prática acabam sendo os mesmos critérios para a concessão da CDRU, veja-se:

Art. 46 - A alienação de terras públicas, nos projetos de regularização fundiária, admitida somente a pessoas físicas, será sob condição resolutive condizente com o encargo de destinar o bem em conformidade com o interesse social que justificou o ato, e ficará condicionada ao atendimento, pelo interessado, do seguinte: (grifo nosso)

I em sendo terras rurais:

a) comprovar morada permanente no imóvel;

- b) não ser proprietário de imóvel rural em qualquer parte do território nacional, salvo se se tratar de área contígua indispensável à eliminação de minifúndio;
- c) explorar diretamente, no mínimo, sessenta por cento da área disponível do imóvel rural ocupado, por mais de cinco anos, com utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente;
- d) ter sua principal atividade sustentada na exploração do imóvel pretendido;
- e) não ter sido beneficiado em projeto de regularização fundiária da mesma natureza;

II em sendo terras urbanas:

- a) não ser proprietário de imóvel urbano em qualquer parte do território nacional;
- b) b) utilizar o imóvel por quatro anos para fins de moradia própria, com observância às normas urbanísticas pertinentes.

Portanto, de acordo com a legislação estadual, o Instituto de Terras do Amazonas exige que os concessionários morem nas áreas a serem concedidas por mais de 5 anos e não possuam outras terras. Isso não condiz com a realidade de muitos pequenos extratores que possuem uma pequena roça (em área titulada ou de posse) e coletam madeira em outras áreas. Também não condiz com a realidade de muitos pequenos extratores que moram nas sedes municipais (onde tem os serviços públicos, educação, saúde e etc) e vão extrair madeira, sementes diversas, seringa nas matas mais próximas à sede municipal.

Fora das unidades de conservação estaduais, a maioria dos pequenos extratores não tem documentação fundiária, e não coletam madeira nas suas áreas “de posse” onde eles fazem roçado. Muitos destes coletam madeira nas florestas públicas das chamadas “terras devolutas. O inverso também acontece. Dentro das unidades de conservação, muitos moradores utilizam áreas além das suas áreas de roçado para diversos tipo de manejo, especialmente, o madeireiro.

No Estado do Amazonas, são quatro os órgãos fundiários envolvidos na “gestão fundiária”: a SPU (para as áreas de várzea), o INCRA (terras federais, em especial, os assentamentos), o ITEAM (terras de domínio estadual) e os departamentos de terras das prefeituras. A coordenação entre os diferentes órgãos é complexa, em termo de atribuições, disponibilidade de recursos, procedimentos e até ferramentas usadas. Assim por exemplo, a

interface lógica para a visualização espacial das terras pelo INCRA é diferente da interface adotada pelo IPAAM (atual emissor de licenças ambientais).

É reconhecido, que todos os órgãos sofrem de um déficit orçamentário que dificulta a sua atuação. Por exemplo, o ITEAM tem dificuldades operacionais (por falta de recursos humanos e físicos) para finalizar o cadastramento das terras e florestas públicas. Na demarcação dos lotes nas Unidades de Conservação Estadual, trabalha com o apoio financeiro do Centro Estadual de Unidades de Conservação<sup>30</sup>.

Na prática, o ITEAM emite a CDRU para as unidades produtivas dos comunitários, ou seja, as áreas de roçado, de criação de pequenos animais e deixam de considerar as áreas comuns ou coletivas utilizadas pelos comunitários para manejar a castanha, a madeira e etc.

Ou seja, os comunitários não podem requerer nenhum tipo de licenciamento para áreas além da unidade produtiva contemplada com a CDRU, em especial, o licenciamento para exploração madeireira, visto que o IPAAM exige que o interessado comprove a titularidade do imóvel. Sem contar que a unidade produtiva demarcada pelo ITEAM equivale a no máximo 100 hectares.

Todavia, há uma proposta em andamento na Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável visando corrigir esta injustiça. A proposta regula os Planos de Manejo Florestal Sustentável em Pequena Escala – PMFSPE inseridos dentro de unidades de conservação de uso sustentável e requeridos pelos moradores destas, que ainda possuam o Plano de Manejo em vigor.

Observa-se que esta legislação, assim como a Lei Federal 4.340/02, vincula o CDRU ao Plano de Manejo. E amplia sua aplicabilidade aos moradores das Florestas Estaduais.

---

<sup>30</sup> Nogueira, David. Procurador Autárquico do ITEAM, informação pessoal obtida em abril de 2009.

### CAPÍTULO 3 – A RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TUPÉ: CARACTERIZAÇÃO, INSTRUMENTOS NORMATIVOS, IMPLEMENTAÇÃO LEGAL E EFICÁCIA SOCIAL

O objetivo inicial deste terceiro capítulo é apresentar a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé, expor os motivos que ensejaram sua denominação como Área de Relevante Interesse Ecológico, até sua recategorização em Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Contudo, mas que descrevê-la, a intenção é fazer uma breve caracterização e explicar o contexto histórico em que fora criada.

Num segundo momento, serão postos os instrumentos normativos que regulam a Reserva, bem como, seu Decreto de Criação, o Plano de Uso e etc. Posteriormente, far-se-á uma exposição sobre o nível de implementação da Reserva, o que será medido, para fins deste trabalho, tanto pelos instrumentos obrigatórios impostos pelo SNUC, como os instrumentos complementares de gestão e uso, estudados no capítulo I, visando avaliar a efetividade do seu processo de implementação assim como indicadores de efetividade social.

Portanto, inicialmente, far-se-á uma breve revisão bibliográfica do conceito efetividade, para, posteriormente, examinar a efetividade sob a realidade da Reserva do Tupé. Cabe ressaltar que não constitui preocupação deste trabalho fazer uma análise aprofundada deste assunto, mas procurar entendê-lo a partir da prévia conceituação. Assim, ao final será feita uma análise de todo o exposto, a fim de verificar se os instrumentos de implementação contribuem para sua eficácia social ou se a Reserva cumpre seus objetivos independentemente da implementação destes instrumentos.

Concomitante a isso, far-se-á uma junção do conteúdo exposto no capítulo um e no capítulo dois a fim de analisá-los sob a realidade da Reserva do Tupé.

Este capítulo será dividido em duas partes. A primeira consiste no diagnóstico da situação com relação ao uso dos recursos naturais e quanto à situação fundiária na Reserva do Tupé. Na segunda, far-se-á uma análise dos dois itens acima sob a ótica da legislação em conjunto com as informações obtidas nas visitas técnicas e durante as reuniões do Conselho Deliberativo.

A pesquisa iniciou com análise bibliográfica e visitas técnicas. A revisão bibliográfica consistiu em reunir dados acerca da efetividade da norma jurídica, reunir trabalhos escritos sobre a Reserva do Tupé. As visitas técnicas e a participação nas reuniões do Conselho Deliberativo tiveram por objetivo buscar informações suficientes a fim de responder ao objetivo principal deste último capítulo, qual seja, se a norma jurídica cumpre sua eficácia social por si só.

Ao longo do trabalho também será abordada a questão da aplicabilidade da norma ao caso concreto, em especial, à regras de uso dos recursos naturais e os procedimento para a regularização fundiárias nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável.

Quanto à regularização fundiária, realizou-se pesquisa bibliográfica acerca da regularização da posse nas unidades de uso sustentável, posteriormente, foram obtidas

informações nas quatro visitas técnicas realizadas entre os meses de fevereiro a dezembro de 2008, na Comunidade São João do Tupé, uma das 6 comunidade da RDS do Tupé, com a entrevista de moradores residentes há pelo menos 5 anos na Reserva e com o Chefe da Reserva Tupé, o Sr. Marco Antônio Vaz de Lima e ainda, com a participação no Conselho Deliberativo da Reserva do Tupé, nos meses de outubro de 2008 a fevereiro de 2009.

As informações fornecidas durante as entrevistas e a participação nas reuniões do Conselho permitiram uma discussão mais ampla dos instrumentos legais trazidos pelo SNUC, como a Concessão de Direito Real de Uso - CDRU, o Regimento Interno e o Plano de Manejo, na regulamentação e manejo dos recursos naturais e, no modo de apropriação e utilização da terra por moradores e não moradores da Reserva.

Os instrumentos básicos adotados foram: a entrevista por amostragem e a observação. As entrevistas consistiram em questionários previamente estruturados e semi-estruturados, além do registro em diário de campo. Para as entrevistas na Comunidade de São João foram selecionados barraqueiros<sup>31</sup>/moradores, moradores não barraqueiros e líderes da Comunidade, como o presidente da Associação de Barraqueiros e a vice-presidente da Associação de Moradores, ao todo foram entrevistados 12 moradores.

Nas entrevistas com o Gestor da Reserva foram elaboradas questões referentes à gestão, fiscalização, monitoramento, regularização fundiária, parcerias e demais assuntos pertinentes. No total, foram realizadas 04 entrevistas com o Gestor da REDES do Tupé. Realizou igualmente 01 entrevista com a representante do Projeto Biotupé, do INPA, sem questões pré-elaboradas. Procurou-se no decorrer as entrevistas e, na medida do possível, aplicar as mesmas perguntas para os comunitários, gestor e representante da instituição de ensino, a fim de comparar, analisar os pontos comuns e divergentes em cada resposta.

---

<sup>31</sup> Utiliza-se esta expressão para determinar as pessoas que possuem barraca na praia do Tupé.

### 3.1 EFICÁCIA SOCIAL: BREVES COMENTÁRIOS

Para uma correta análise da eficácia social referente a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé, é imprescindível esclarecer o conceito de efetividade, suas modalidades, até se chegar ao entendimento de eficácia social, visando uniformizar a terminologia a ser empregada neste trabalho. Contudo, não se propõe neste trabalho o aprofundamento doutrinária nas diversas classificações de eficácia.

A doutrina (GAGLIANO & PAMPLONA FILHO, 2008) afirma que eficácia é a qualidade da norma que se refere à aptidão para a produção concreta de efeitos. Segundo os autores a eficácia pode ser dividida em:

a) *Social*: consiste na produção concreta de efeitos, porque presentes as condições fáticas exigíveis para o seu cumprimento.

Uma norma, por exemplo, que estabelecesse a proibição das práticas de extrativismo numa Reserva de Desenvolvimento Sustentável ou numa Reserva Extrativistas seria uma norma sem qualquer eficácia social.

b) *Técnica*: consiste na produção de efeitos, porque presentes as condições técnico-normativas exigíveis para sua aplicação.

A previsão do legislador dispendo que “*o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais será regulado de acordo com o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica*”, contida no § 3º do art. 20 do SNUC, pode ser considerada um típico exemplo de norma, por si só, sem eficácia técnica, tendo em vista a inexistência, até o momento, da referida regulamentação específica.

Porém, para a concretização de sua função eficaz, a norma pode depender ou não de outras normas, classificando-se em:



a) *Normas de eficácia plena*: quando a sua função eficaz é imediatamente concretizada, ou seja, não depende de qualquer outra norma para produzir efeitos. Em regra, são as normas gerais dos comandos normativos.

Cita-se como exemplo de norma de eficácia plena o § 1º do art. 20 do SNUC, ao dispor: “*A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações*”. Isso significa que qualquer regulamento posterior a esta norma deve obrigatoriamente atentar para os objetivos básicos desta categoria de UC.

b) *Norma de eficácia limitada*: quando há necessidade de outras normas para a realização da função eficaz, como no caso do § 3º do art. 20 do SNUC, em que, embora haja a eficácia jurídica, ainda não está perfeita a eficácia técnica.

c) *Normas de eficácia contida*: quando pode ser restringida, sendo plena enquanto não sobrevier a restrição

Um exemplo de norma de eficácia contida encontra-se no § 2º do Art. 20 do SNUC ao se referir às propriedades privadas dentro das RDS, pois afirma que “*a Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei*”.

Neste sentido, como visto do capítulo II, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável comportam duas dominialidades, uma pública e uma privada, assim, deste que as propriedades privadas cumpram sua função social, não atentem contra os objetivos da UC e

não estejam envolvidas em conflitos fundiários, não há porque serem desapropriadas, exercendo os proprietários todos os direitos inerentes à propriedade.

Para SILVA, (2004) a eficácia social designa uma efetiva conduta acorde com a prevista pela norma; refere-se ao fato de que a norma é realmente obedecida e aplicada.

RODRIGUES (2005, *apud*, KELSEN, 1979) esclarece que a eficácia social ou efetividade da norma jurídica é compreendida como “o fato real de ela ser efetivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos”. Ou ainda (RODRIGUES, 2005, *apud*, ARNAUD, 1999), como grau de realização, dentro das práticas sociais, das regras enunciadas pelo direito. Assim, normas efetivas são as normas obedecidas, embora efetividade não seja sinônimo de obediência, mas esta consequência daquela (RODRIGUES, 2005, *apud*, FERRAZ JR. 2000).

Para BARROSO (2000) a efetividade significa, portanto, a realização do direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social.

Portanto, diz-se que uma norma é eficaz quando produz seus efeitos concretos. Ou seja, analisando no caso concreto, diz-se que uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável é eficaz quando consegue materializar seus objetivos à realidade, em especial quando consegue assegurar em conjunto e harmonicamente a preservação da natureza, as condições para a melhoria da qualidade de vida, meios de reprodução, exploração dos recursos naturais, valorizar, conservar e aperfeiçoar o uso tradicional dos recursos naturais pelas populações tradicionais.

## 3.2 CARACTERIZAÇÃO

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé (REDES do Tupé<sup>32</sup>) foi criada por meio do Decreto n.º 8.044, de 25 de agosto de 2005. Possui uma área de 11.973 hectares e situa-se geograficamente na zona rural do município de Manaus na margem esquerda do Rio Negro, no Estado do Amazonas, há aproximadamente 25 km do centro urbano da cidade.

A REDES do Tupé abriga seis comunidades em seu interior: São João do Lago do Tupé, Nossa Senhora do Livramento, Julião, Tatulândia, Agrovila Amazonino Mendes e Colônia Central e outras sete comunidades no seu entorno: comunidade Bela Vista, Costa do Arara, Baixote e Caioé, São Sebastião, Nossa Senhora de Fátima, Ebenezer e Tarumã Açú. O acesso entre a zona urbana de Manaus até a Reserva do Tupé é feito exclusivamente por via fluvial com a utilização de barcos motorizados.

### 3.2.1 Origem do Nome

*Tupé*, do tupi, significa entrançado, tecido trançado com talas da palmeira Arumã (planta típica da região Amazônica), em cores ou não, utilizado como objeto de arte, principalmente pelos indígenas, na confecção de tapetes, esteiras, toldos de barcos, dentre muitas outras utilidades. A área do Tupé é bastante freqüentada por visitantes locais e estrangeiros e dentre seus atrativos estão: i) sua beleza cênica; ii) a existência de uma aldeia

---

<sup>32</sup> Embora se utilize a sigla RDS para denominar as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, no caso do Tupé, o órgão gestor, resolveu adaptar a sigla para REDES, o que já vem expresso no seu Decreto de Criação de número 8.044/2005. A Adaptação de RDS para REDES, na explicação do Chefe da Reserva, justifica-se por entender que ao se criar uma UC, em especial uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável, tem-se uma REDE de pessoas, instituições interligadas trabalhando em prol daquela unidade.

indígena<sup>33</sup> na comunidade de São João e na Colônia Central; iii) e, pela formação de uma bela praia no período da vazante do Rio Negro.

Esta denominação surgiu em razão do lago do mesmo nome que deságua no Rio Negro. A área é tradicionalmente ocupada por comunidades ribeirinhas, dispersas entre si e isoladas da área urbana de Manaus. O acesso, entre elas e com a área urbana do município, é feito exclusivamente por via fluvial com a utilização de pequenos barcos motorizados (SILVA 2005).

Considerada como área prioritária, por conter ecossistemas raros e/ou em iminente perigo de eliminação ou degradação, bem como, a ocorrência de espécies endêmicas, como a espécie de primata, sauim de coleira, o sauim de Manaus, é ainda, área necessária à proteção de recursos hídricos (há nascentes de água dentro da reserva), à proteção as populações tradicionais<sup>34</sup> e o reconhecimento de seus valores e ainda, necessária à contenção da pressão urbana sobre a área da Reserva (VALENTE, 2007).

A REDES do Tupé encontra-se inserida no Corredor Central da Amazônia e no Mosaico do Baixo Rio Negro do Estado do Amazonas, tendo como confrontações o Parque Estadual do Rio Negro Setor Sul e Área de Proteção Ambiental Margem Esquerda do Rio Negro Setor Tarumã Açu/Tarumã Mirim, que encontra-se sobreposta ao Assentamento Tarumã Mirim (SEMMA, 2009), conforme demonstra a figura abaixo:

---

<sup>33</sup> Na comunidade de São João do Tupé existem cinco etnias indígenas: Dessana, Tukano, Tuyuka, Tatuia e Uanano.

<sup>34</sup> Por População Tradicional, utilizaremos o conceito estabelecido no artigo 1º, § 1º do Decreto nº 8.044, que considera como população tradicional beneficiária, o conjunto de pessoas residentes e domiciliadas nos limites da REDES, no ato de criação dessa reserva, cujas práticas estejam de acordo com os objetivos de conservação.

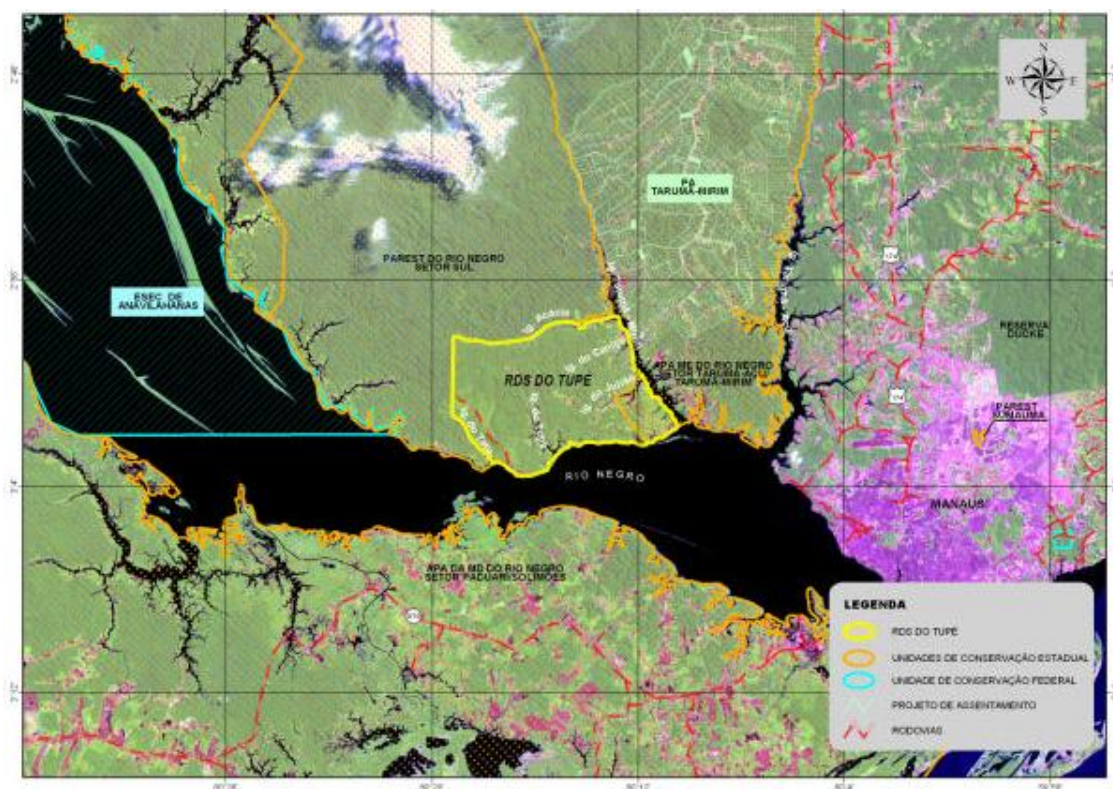


Figura 03: Área georreferenciadas da REDES do Tupé . Fonte: Rayol, 2007.

A Reserva apresenta uma diversidade muito grande de mamíferos (*o macaco Guariba, o macaco Aranha, a preguiça-Bentinho, o macaco-Prego e o já citado, saim de Manaus e etc.*), e de aves (*Sovi, Biguá, Pato-do-Mato, Arara-Canindé, Tucano e etc*), com funções ecológicas de dispersão, disseminação, predação de sementes e polinização de flores e muitas espécies de peixes de valor comercial e ornamental (*Matrinxã, Aracú, Tucunaré, Acará Açú, dentre outras espécies*) (SEMMA, 2009).

### 3.2.2 Densidade Populacional

Segundo levantamento socioeconômico do Projeto Biotupé de 2002, a comunidade São João do Tupé compreendia 31 famílias e a comunidade Colônia Central 24 famílias.

Quando indagados quanto ao lugar de origem, a maioria dos entrevistados em ambas as comunidades se declararam Amazonense. Cerca de 17% do total dos entrevistados nasceu em Manaus, e entre os amazonenses entrevistados na Central, metade eram indígenas do alto Rio Negro (Dessana, Tukano e Tuyuka) migraram recentemente (depois deste levantamento eles se deslocaram, mais uma vez, se mudando para a comunidade de São João).

Somados aos nascidos em outros estados da região (Pará, Roraima), há mais nortistas na Comunidade de São João, que na Colônia Central. Na Colônia Central, há mais nordestinos (Maranhão, Piauí), do que na São João (Ceará). Como bem resume, Amazônidas e migrantes partilham um modo de vida ligado à agricultura familiar, extração de produtos da floresta, caça e pesca (NELSON, *et al*, 2005).

Esta região é considerada um alvo vulnerável à pressão humana (CARVALHO 2003), como exemplo temos o assentamento denominado Tarumã-Mirim, que está localizado na margem direita do igarapé Tarumã-Mirim, que sofreu um incremento de 15% de desflorestamento, no período de 1986 a 2003 (RAYOL, 2007).

A área total da REDES é habitada por uma população humana constituída de 2.508 habitantes distribuídos em 836 famílias. As famílias residentes nas comunidades da REDES do Tupé utilizam a área para desenvolver atividades produtivas como cultivo de roçado, extração de madeira, produção de espetos de madeira, prestação de serviços, turismo e produção de artesanato. As atividades de subsistência realizadas pelos moradores são a caça, a pesca, o extrativismo de coleta e a agricultura (RAYOL, 2007).

Comunidades da RDS do Tupé								
Id	Comunidade	Localização	Coordenadas Geográficas		Nº Famílias <sup>1</sup>	Moradores <sup>**</sup>	Densidade (hab./K <sup>2</sup> )	
1	Agrovila	Igarapé Tarumá-Mirim	-60° 12' 34.498"W	-02° 58' 02.981"S	194*	582	4,860937108	
2	Julião	Igarapé Julião	-60° 12' 14.975"W	-03° 00' 27.470"S	139*	417	3,482836382	
3	Livramento	Igarapé Tarumá-Mirim	-60° 10' 32.551"W	-03° 01' 39.539"S	323*	969	8,093209722	
4	São João	Igarapé do Tupé Igarapé dos Crentes	-60° 15' 18.190"W	-03° 02' 44.777"S	109*	327	2,731145076	
5	Tatu	Igarapé do Tatu	-60° 17' 53.738"W	-03° 02' 49.429"S	26*	78	0,651465798	
6	Colônia Central	Cabeceira do Ig. do Tupé (Área Central da RDS)	-60° 16' 35.397"W	-03° 00' 08.038"S	45*	135	1,127536958	
<b>TOTAL</b>					826	2508	20,94713104	

1. Número de Pessoas Entrevistas

\* Número de Moradores Permanentes e/ou Eventuais

\*\* Estimativa de três pessoas por família.

Figura 04: Densidade Populacional da REDES do Tupé . Fonte: Rayol, 2007.

### 3.2.3 Gestão e Estrutura Organizacional

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA tem a atribuição de formular e executar a política municipal de meio ambiente da cidade de Manaus em consonância com as diretrizes estabelecidas pela política nacional de desenvolvimento econômico, científico, tecnológico e de meio ambiente.

A estrutura operacional da SEMMA dispõe de quatro coordenadorias voltadas para as atividades-fim, são elas: Coordenadoria de Gestão Territorial e Ambiental, Coordenadoria de Qualidade e Controle Ambiental, Coordenadoria de Arborização e Paisagismo e Coordenadoria de Áreas Protegidas.

A REDES do Tupé está diretamente ligada a Coordenadoria de Áreas Protegidas – CAPR, que tem como finalidade administrar as atividades nas Unidades de Conservação do município.

Para a gestão da REDES do Tupé o órgão gestor firmou parcerias com os órgãos governamentais e não governamentais como o Programa Tupé (UFAM), Projeto Biotupé



(INPA, ULBRA, UEA), e as Instituições MANAUSTUR, IBAMA, SDS, MMA/PCE, SEBRAE, IPÊ, UniNorte e IPHAN. Além, destas instituições acrescentam-se à gestão da Reserva o Conselho Deliberativo, a Associação de Barraqueiros da praia do Tupé a Associação de Moradores da Comunidade de São João.

Contudo, segundo o chefe da Reserva as parcerias referem-se a questões pontuais, não existindo a figura de um co-gestor, cabendo a SEMMA, isoladamente, a gestão da UC e de seu entorno.

Segundo o gestor da Reserva, as principais dificuldades enfrentadas na gestão consistem na extração ilegal de madeira, a pesca predatória com uso de bomba e malhadeira, o turismo desordenado, a situação fundiária e a implantação de energia elétrica que, em sua opinião, acarreta mais migrações para a área da Reserva.

Os principais desafios da gestão da Unidade são: Regularização fundiária; Controle eficaz para evitar a entrada de novos moradores; Combater a extração de madeira, caça e pesca ilegais; Garantir a Sustentabilidade na elaboração de Projetos Comunitários; Recursos Humanos e Financeiros; Realizar atividades com as comunidades da zona de amortecimento; Recuperação de áreas degradadas e concluir a implantação da energia elétrica nas comunidades.

### 3.3 INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Em termos de instrumentos normativos, a Reserva do Tupé é a única Unidade de Conservação Municipal que possui todos os instrumentos normativos auxiliares da gestão, como o Decreto de Criação, Plano de Uso, Regimento Interno, com exceção do Plano de Manejo que está na iminência de ser publicado até o final de 2009.



Assim, pode-se fazer um histórico destes instrumentos: i) em 1990, a praia do Tupé foi declarada como Área de Relevante Interesse Ecológico pela Lei Orgânica do Município de Manaus; ii) em 1995, pela Lei Municipal nº 321, foi criada a Unidade Ambiental do Tupé (UNA-Tupé), definindo-se também os limites territoriais dessa área, integrante do Sistema Municipal de Unidades de Conservação; iii) em 1999 o Decreto Municipal nº 4.581 instituiu aquela área como “espaço territorial de relevante interesse ecológico”, e atribuiu à Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente (SEDEMA, hoje SEMMA) a gestão ambiental daquela localidade; iv) ainda em 1999, por meio da Portaria nº 18/99, a então SEDEMA instituiu o Regulamento da Área de Relevante Interesse Ecológico do Tupé (ARIE-Tupé), definindo os limites espaciais da mesma, bem como, estabelecendo diretrizes e estratégias para a implantação e o funcionamento dessa unidade ambiental; v) em 2002, a Lei Municipal nº 671/02 reenquadrou a UNATupé como Reserva de Desenvolvimento Sustentável; vi) em 2005, através do Decreto nº 8.044, foi criada a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé (nesse documento denominada REDES do Tupé); vii) Em 2006, foi aprovado o Regimento Interno da Reserva através da Resolução 040/2006 do COMDEMA; viii) Em 2008, por meio da Resolução 01/2008 do Conselho Deliberativo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé – CDREDES, criou, no âmbito do Órgão Municipal de Meio Ambiente, o Regulamento de Uso da Praia do Tupé<sup>35</sup>; ix) em janeiro de 2009, a SEMMA disponibilizou o Plano de Manejo para consulta pública.

A mudança da categoria inicial de Área de Relevante Interesse Ecológico – (ARIE) para Reserva de Desenvolvimento Sustentável pode ser explicada por que a expansão da área da unidade já não comportava mais este conceito, pois, nos termos do art. 16 do SNUC, as ARIE's são formadas por uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros

---

<sup>35</sup> A Resolução 01/08 do CDREDES Tupé, define como praia do Tupé, as porções de terras emergentes como o seguinte memorial descritivo: a leste com a foz do Igarapé do Tupé e que são banhadas em parte por esse igarapé e em parte pelo Rio Negro.

da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

O enquadramento da área do Tupé em Reserva de Desenvolvimento Sustentável teve como fator determinante, a existência de populações tradicionais pré-existentes à criação da reserva e a vocação destas pessoas para atividades de subsistência, como a agricultura e a pesca. Assim, o objetivo era justamente compatibilizar o modo de vida destas comunidades com a conservação da natureza e adequá-las a nova realidade.

#### 3.4 IMPLEMENTAÇÃO LEGAL DA REDES DO TUPÉ

Quando se aborda a implementação da unidade de conservação, refere-se aos instrumentos jurídicos de implementação da unidade, estudados no capítulo 1,: a) Plano de Manejo; b) Regulamento Interno; c) Conselho Consultivo; d) Fiscalização; e) Planos de Uso; f) Regularização fundiária. No que concerne a Reserva do Tupé, pode-se identificar e descrever o *status* de cada um dos instrumentos abaixo:

a) Plano de Manejo: já está elaborado e encontra-se disponível para consulta pública desde janeiro de 2009, porém precisa ser aprovado e publicado. Os objetivos do Plano de Manejo da REDES do Tupé são os seguintes:

I - Levar a Unidade de Conservação a cumprir com os objetivos estabelecidos na sua criação; II - Orientar a gestão da UC; III - Definir ações específicas para o manejo da UC; Orientar a aplicação dos recursos financeiros destinado à UC; IV - Destacar a importância da Unidade de Conservação para a região e para o país; V - Estabelecer zoneamento e normas de uso; VI - Promover a integração socioeconômica das comunidades relacionadas com a UC .

O Plano de Manejo do Tupé foi elaborado através de consultoria com recursos financeiros do Projeto Corredores Ecológicos, um convênio assinado entre o Ministério do Meio Ambiente e a Prefeitura de Manaus, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMMA. Através do Projeto Corredores Ecológicos, em 2006 foram finalizados os levantamentos florístico, faunístico e dos recursos hídricos. O levantamento sócio-econômico foi realizado em parceria SEMMA/UFAM/SDS com recursos financeiros da FAPEAM (SEMMA, 2009).

b) Regulamento Interno: aprovado por meio da Resolução n.º 040/2006 do COMDEMA (Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente). Publicado no Diário Oficial do Município em 24 de abril de 2006.

c) Conselho Deliberativo: O Conselho Gestor da REDES do Tupé foi criado através da Resolução n.º 040/2006 do COMDEMA, sendo constituído em 18 de agosto de 2006, através da Portaria 91/2006 – GS/SEMMA. Seu Regimento Interno foi aprovado por meio da Resolução 01/2006 – CDREDES do Tupé. O Conselho Deliberativo da Reserva do Tupé reuni-se a cada dois meses no auditório da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, em Manaus.

O Decreto 8.044/05 estabelece em seu artigo 4º que caberá a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente (SEDEMA), atual SEMMA, administrar diretamente a REDES, que disporá de um Conselho Deliberativo, cuja composição e atribuições constaram em Regulamento Próprio da Reserva.

No regimento interno da REDES do Tupé, publicado do Diário Oficial do Município em 26 de abril de 2006, este assunto vem disciplinado no artigo 2º:

Art. 2º - A REDES do Tupé será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes nessa reserva, conforme dispõe este regulamento.

§ 1º - Ao Órgão Municipal de Meio Ambiente, doravante denominado órgão executor, caberá a responsabilidade pela administração da REDES do Tupé, bem como a designação de um administrador dessa unidade de conservação (UC).

§ 2º - O Conselho Deliberativo da REDES do Tupé será presidido pelo administrador dessa UC, o qual designará os demais conselheiros e suplentes indicados, formalmente, pelos diversos setores a serem representados.

I - Apenas o conselheiro ou seu suplente participarão, em um mesmo momento, das competências do conselho deliberativo.

§ 3º - O mandato do conselheiro será de 2 (dois) anos, não remunerado e considerado atividade de relevante interesse público.

§ 4º - O COMDEMA assumirá as funções do Conselho Deliberativo da REDES do Tupé, em caso de inexistência ou inoperância deste, decorrente de desinteresse, devidamente comprovado, dos órgãos e entidades que o compõem, em contribuir para o seu funcionamento adequado.

§ 5º - A comprovação de inexistência e da inoperância do Conselho Deliberativo da REDES do Tupé será estabelecida no seu Regimento Interno.

§ 6º - O órgão executor, ouvido o Conselho Deliberativo, poderá firmar termo de parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), visando a gestão compartilhada da REDES do Tupé.

O artigo terceiro do Regimento Interno da Reserva elenca os representantes do Conselho Deliberativo, que será presidido pelo Órgão Municipal de Meio Ambiente e formando por: comunidades do interior da REDES (um representante de cada comunidade: Agrovila, Central, Julião, Livramento, São João do Lago do Tupé e Tatu); comunidades do entorno da REDES (um representante escolhido entre as comunidade Bela Vista, Costa do Arara, Baixote e Caioé e um representante escolhido entre as comunidades Ebenezer, N. Sra. De Fátima, São Sebastião e Tarumã Açu); comunidade Técnico-científica (dois representantes de órgão público) comunidade Técnico-científica (um representante da sociedade civil); órgão Governamental de Meio Ambiente (dois representantes); órgão Governamental de Educação

(um representante); órgão Governamental de Saúde (um representante); órgão Governamental de Cultura e Turismo (um representante); órgão Governamental de Questões Fundiárias (dois representantes); órgão Governamental de Agricultura e de Produção (um representante); organização não-governamental ou Organização Sindical ou Associações de Classes (um representante).

d) fiscalização: é feita por agentes de defesa ambiental da SEMMA. Há um subprograma em fase de consolidação, o Agentes Ambientais Voluntários – AVV. O Objetivo dos AVV's na REDES do Tupé consiste em: i) Desenvolver ações de fiscalização visando impedir a exploração desordenada de quelônios e recursos pesqueiros; ii) Solicitar fiscalização e elaborar um calendário de fiscalização com o IPAAM, IBAMA, PMM e comunidades (SEMMA, 2009).

e) Planos de Uso: o Plano de Uso público foi elaborado pelo Instituto de Pesquisas Ecológicas – IPÊ e aprovado em reunião extraordinária do Conselho, por meio da Resolução 01/2008 – CDREDES Tupé. Contudo, o Plano de Uso é específico para a Praia do Tupé, conforme esclarece o art. 2º da Resolução, *“Este regulamento, em acordo com a legislação vigente, estabelece regras gerais de utilização dos espaços da Praia do Tupé, e de seu entorno, bem como das instalações de uso público ali existente...”*.(grifo nosso).

f) Regularização fundiária: Atualmente, o processo de regularização fundiária está em fase de levantamento de dados juntos aos cartórios e órgãos responsáveis pelas questões agrárias, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Instituto de Terras do Estado do Amazonas (ITEAM), sendo realizado por um técnico da Coordenadoria de Áreas Protegidas da SEMMA, pois a área compreendida pela REDES do Tupé abrange terras públicas e privadas, que ainda não foram arrecadadas e matriculadas em nome da SEMMA. Uma das metas do Órgão Gestor é por em prática o Subprograma de Regularização Fundiária que consistirá na identificação de conflitos fundiários e produção do plano de regularização fundiária. Dentro desse

programa espera-se: i) identificar os títulos definitivos dentro da unidade; ii) caracterizar os conflitos existentes; iii) elaborar o Plano de Regularização Fundiária; iv) realizar o cadastro dos moradores para fins de regularização fundiária, e; v) a demarcar fisicamente a Reserva (SEMMA, 2009)

### 3.5 A SITUAÇÃO FUNDIÁRIA NA REDES DO TUPÉ

A situação fundiária na reserva do Tupé não difere da situação encontrada em outras unidades de conservação do Estado do Amazonas. Embora o tema seja recorrente e conhecido como prioritário, ainda carece de planejamento, implementação e recursos financeiros.

Diversos trabalhos reconhecem a ausência da regularização fundiária na Amazônia. Em publicação recente do IMAZON (2009), destacou-se que 53% do território da Amazônia Legal vive na incerteza sobre o direito de propriedade.

A região do Tupé não foge a regra. Devido à ausência de levantamento fundiário a época de criação da Reserva, não se pode precisar quantas pessoas detêm o título de propriedade, tampouco dados com a cadeia dominial dessas áreas.

De acordo com o chefe da reserva do Tupé, a área onde está localizada a reserva pertence à União, porém, ainda segundo a informação do chefe, foi iniciado o processo de transferência da área da União para o município de Manaus. Por fim, reconhece que *“para a implementação do Plano de Manejo da Unidade, é imprescindível que toda área esteja matriculada em nome da SEMMA, principalmente para que se regularize a posse e uso às famílias tradicionais residentes e para a concessão da exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis<sup>36</sup>”*.

---

<sup>36</sup> LIMA, Marco Antônio Vaz de. Chefe da RDS do Tupé. Informação pessoal obtida em setembro de 2008.

Consoante observação feita nas visitas técnicas entre fevereiro e dezembro de 2008, pode-se afirmar que as populações tradicionais residentes na comunidade de São João do Tupé formam vários núcleos de pequenos produtores rurais de base familiar, tendo sua economia familiar fundamentada no agroextrativismo.

Sob a ótica fundiária são posseiros, pois ocupam terras sem consentimento de terceiro, conseqüentemente, não possuem títulos legais que lhes garantam o domínio da terra de que estão de posse, os únicos “títulos” que têm é o trabalho que realizam na terra para dar sustento a si e a suas famílias.

Segundo informações constantes na minuta do Plano de Gestão (SEMMA, 2008)<sup>37</sup>, atualmente, o processo de regularização fundiária da área a Reserva do Tupé está em fase de levantamento de dados juntos aos cartórios e órgãos responsáveis pelas questões agrárias, como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Instituto de Terras do Estado do Amazonas (ITEAM), pois a área compreendida pela REDES do Tupé abrange terras públicas e privadas, que ainda não foram devidamente arrecadadas em nome da Prefeitura de Manaus.

Após a análise das entrevistas feitas com os moradores e com o chefe da Reserva, constatou-se que o principal obstáculo para a demora no início do processo de regularização fundiária na Reserva do Tupé é a falta de recursos financeiros e vontade política<sup>38</sup>.

LEUZINGER (2003) reconhece que a falta de recursos a serem destinados para instituição de espaços territoriais especialmente protegidos, nunca representou prioridade para o governo brasileiro, conduz a falta de regularização da situação fundiária da maior parte das unidades, o que só serviu para agravar a insatisfação social já existente.

Contribuindo com esse debate, IRIGARAY (2007) observa que os recursos financeiros para promover a regularização fundiária são insuficientes, mas o que falta

---

<sup>37</sup> Informação disponível em: <http://www.manaus.am.gov.br>. Último acesso em 02 de janeiro de 2009.

<sup>38</sup> Segundo informações do chefe da Reserva, o processo de repasse da área da União à prefeitura de Manaus tramita há mais de seis anos.

efetivamente é vontade política, donde se conclui que a conservação da biodiversidade, pela via de criação de unidades de conservação enfrenta limitações.

Segundo RODRIGUES (2005), este problema é recorrente em outras Unidades de Conservação, pois, parte delas, foi criada em locais de provável ocorrência de terras devolutas ou em regiões que pela falta de acesso, há imprecisão de títulos dominiais, o que pode levar à inépcia ou carência de ação. Pode ainda ocorrer a superposição de títulos particulares e destes com títulos do Poder Público, além da presença comum de posseiros, seja por expulsão, fruto da especulação imobiliária, seja por ocupação histórica (aldeamentos indígenas, antigos quilombos etc.).

E ainda, BENATTI (2004) destaca que este problema é decorrente da falta de implantação das áreas protegidas e afirma que grande parte delas não passam de “unidades de conservação no papel”, pois a maioria das unidades de proteção integral apresentam problemas (53,4%). Como consequência do desse descaso relaciona-se: terras ainda não completamente regularizadas, demarcadas; a falta de equipamentos e de funcionários suficientes para fiscalizar e administrar a área; a presença de populações humanas dentro das áreas protegidas; planos de manejo e de gerenciamento em poucas unidades.

A regularização fundiária é tema recorrente nas reuniões do Conselho Deliberativo da Reserva do Tupé. A segurança na posse da terra é o principal motivo pelo qual os moradores a pleiteiam ao Poder Público. Comprovar a residência também é indispensável para o requerimento da aposentadoria do trabalhador rural, pois necessitam juntar, dentre outros documentos, a autorização de ocupação temporária da área ou outro documento que comprove que o morador reside na área antes da criação da reserva e tem sua renda proveniente da agricultura familiar e/ou do extrativismo.

Os conflitos fundiários encontrados na REDES do Tupé, decorrem primeiramente da falta de imprecisão técnica no termo Populações Tradicionais. O Decreto de Criação da RDS



do Tupé (Decreto n°. 8.044, de 25 de agosto de 2005), define de maneira bem simples, como população tradicional beneficiária, o conjunto de pessoas *residentes* e *domiciliadas* nos limites da REDES, no ato de criação da Reserva, cuja as práticas estejam de acordo com os objetivos de conservação (grifo nosso).

Contudo, ainda que defina, prévia e taxativamente, quem serão as populações tradicionais beneficiárias, as pessoas que se mudaram para a reserva depois de 2005, são igualmente denominadas e tratadas como população tradicional, gerando conflitos entre os moradores mais antigos *que se sentem prejudicados e "atropelados" por estes novos moradores*<sup>39</sup>.

Assim, sabendo da precariedade na fiscalização na REDES do Tupé, questiona-se se o órgão gestor saberá identificar, quando da concessão do CDRU, as pessoas que realmente moravam na reserva no ato de sua criação, tendo em vista que o Decreto de Criação da Reserva do Tupé considera como populações tradicionais os já residentes na Reserva ao tempo de sua criação.

Portanto, a falta da definição legal da expressão população tradicional, embora permeie vários artigos do SNUC, gera confusões e prejudica a efetivação da implantação da maior parte do SNUC. A necessidade de ter um claro conceito de populações tradicionais avulta especialmente ao se verificar o conteúdo do art. 23 da Lei do SNUC. Diz o caput desse artigo *“que a posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato”*. Ou seja, este contrato será firmado somente com as populações tradicionais. Porém, na prática não existe esta distinção, todos os moradores antigos e recentes são considerados populações tradicionais”<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Este sentimento foi percebido durante as entrevistas com os moradores.

<sup>40</sup> Para expedição da CDRU nas unidades de uso sustentável no Amazonas o órgão de terras em conjunto com o órgão gestor das UC's fazem primeiramente um levantamento socioeconômico de todas as famílias e moradores na área, após isto é feito um cadastro das famílias/pessoas a serem beneficiadas com a CDRU. Posteriormente,

São exemplos de conflitos fundiários na Reserva do Tupé: a) compra e venda de títulos de posse. É comum na Reserva do Tupé os moradores venderem as áreas que ocupam para pessoas estranhas à reserva; b) chegada constante de novos moradores.

Conforme se depreende da leitura do artigo 20, §2º do SNUC, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável são de domínio público, o que significa dizer que estão consagrados, por natureza, ao uso de todos e ao serviço geral, sendo inalienável, imprescritível e insuscetíveis de servidão (DI PIETRO, 2005). Porém, malgrado o domínio público, admitem-se terras de particulares desde que seu uso seja compatível com os objetivos da Reserva, do contrário poderão ser desapropriadas de acordo com a legislação (SNUC, art. 2º, § 2º). Já o parágrafo 3º. dispõe que o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais será regulado de acordo com o disposto no artigo 23 do SNUC e em legislação específica.

RODRIGUES (2005) esclarece que o SNUC abre precedente ao particular que possa se interessar em integrar voluntariamente a unidade, na medida em que as atividades econômicas, desde que sustentáveis, não estão inviabilizadas e podem até vir a ter retorno financeiro. Além disso, acrescenta, permanece livre o acesso do particular ao seu bem imóvel.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé já possui instrumentos legais que facilitam a emissão da CDRU, por exemplo, possui seu Plano de Uso aprovado<sup>41</sup> e publicado no Diário Oficial, o zoneamento está concluído, o Plano de Manejo está em fase de consulta pública. Como demonstrado no capítulo 1, para que a emissão da CDRU não fosse prejudicada pela demorada da aprovação e publicação do Plano de Manejo, ela poderia ser

---

como critério do órgão gestor para a concessão do documento é realizada uma pesquisa junto ao Chefe da Unidade de Conservação sobre possíveis conflitos envolvendo o comunitário, é necessário que informe se o comunitário é de fato morador e se reside na unidade antes de sua criação, é solicitado que o presidente da comunidade emita uma declaração informando o modo de vida e se a renda do comunitário provém de atividade de subsistência e por último recomenda-se que seja ouvido o respectivo Conselho Gestor. Segundo a Lei 53/2007 (cria o Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas), a CDRU não serve apenas para regularizar a posse dos moradores das Reservas de Desenvolvimento Sustentável e das Reservas Extrativistas, a lei abrange ainda a possibilidade de emissão para os moradores da Floresta Estadual.

<sup>41</sup> O Plano de Uso da Reserva do Tupé foi aprovado na Reunião do Conselho Municipal do Meio Ambiente, no segundo semestre de 2008.

emitida levando em consideração o zoneamento da Reserva, que por sua vez, seria aprovado em Resolução do Conselho Deliberativo.

Porém, até o momento não há nenhuma CDRU emitido para a região da Reserva do Tupé. E embora a Reserva já possua o Plano de Uso Público, ainda não possui o Plano de Manejo, o que, em tese, inviabiliza a emissão do contrato, posto que o Plano de Manejo é parte imprescindível na celebração do CDRU, de acordo com a legislação.

Apesar do disposto na legislação, os Termos de Concessão de Direito Real de Uso emitidos para moradores da Floresta Estadual de Maués, no Amazonas, fugiram dessa regra. Pois, a FLOE de Maués não possui plano de manejo aprovado e, mesmo assim, foi a primeira UC de uso sustentável a receber os Termos de Concessão pelo governo do Amazonas<sup>42</sup>.

Na prática, há uma grande diferença entre o dever ser da norma jurídica e o ser de fato. Alguns artigos são preteridos para que se atinja a eficácia social da norma jurídica. Por exemplo, esperar até a conclusão do Plano de Manejo (cinco anos de acordo com o SNUC) para a emissão do CDRU, pode inviabilizar este instituto, posto que há UC's no Amazonas com mais de 5 anos de criação sem o Plano de Manejo publicado<sup>43</sup>. Assim, ainda que não haja plano de manejo concluído, o Instituto de Terras do Amazonas – ITEAM, tem emitido os Termos de Concessão para os moradores das unidades de uso sustentável estaduais, visto que a regularização da posse destes moradores é política prioritária do Governo Estadual.

Ademais, os programas de regularização fundiária nas UC's não podem revestir-se de uma natureza essencialmente curativa ficando dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas próprias, diretrizes de planejamento e estratégia de gestão destinadas a promover a melhoria das condições de vida das populações tradicionais.

---

<sup>42</sup> As CDRU's emitidas em Maués contemplaram tanto moradores da Floresta Estadual, como os moradores de outras áreas fora da UC.

<sup>43</sup> É o caso da Floresta Estadual de Maués e da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Uatumã, ver outros exemplos.

Diante das incertezas apresentadas, vislumbra-se que o processo de regularização fundiária na REDES do Tupé será altamente complexo. Primeiramente far-se-á necessário responder há alguns questionamentos: O CDRU será admitido apenas para os moradores residentes e domiciliados na REDES do Tupé na época de sua criação? deixará fora deste processo as centenas de pessoas que migraram para o Tupé após 2005? O uso da terra será diferenciado entre os antigos e os novos moradores? O tratamento será isonômico? E se for, como será garantido?

Tais questionamentos são importantes porque, durante o prazo de concessão, o concessionário poderá propor a regularização fundiária do imóvel, visando a titulação definitiva. Assim, a SEMMA e o Instituto de Terras Municipal terão que avaliar minuciosamente cada caso antes de emitir o documento.

É comum nos ribeirinhos da REDES do Tupé uma certa frustração e incerteza<sup>44</sup>, quanto ao seu destino dentro das unidades de conservação. Pois até então, eles se intitulavam proprietários das terras que ocupavam. Com a criação da REDES do Tupé e as conseqüentes limitações aos usos da terra e dos recursos naturais imposta pelo SNUC e pelo Regimento Interno da Reserva, surgem os conflitos fundiários e as reivindicações sobre o modo de sobrevivência dentro da Reserva.

Embora o enquadramento da área do Tupé em Reserva de Desenvolvimento Sustentável tenha ocorrido apenas em 2005, a REDES do Tupé, vem demandando atenção especial do Poder Público desde 1990, quando foi considerada Área de Relevante Interesse Ecológico, porém, foi em 2005, com a mudança de categoria para RDS, que os moradores sofreram maiores restrições e limitações no uso dos recursos naturais.

Até a instituição da Reserva, os moradores da RDS do Tupé se intitulavam proprietários das terras que ocupavam exercendo sobre elas os poderes inerentes à

---

<sup>44</sup> Observação pessoal percebida em alguns momentos: i) durante visita técnica realizada na Comunidade de São João do Tupé, no mês de março de 2008; ii) durante a reunião do Conselho Gestor da RDS do Tupé em setembro e outubro de 2008 e fevereiro de 2009;

propriedade. Porém, a partir de 2000, com advento da legislação federal e, principalmente, após o Decreto de criação, em 2005 e do Regimento Interno da Reserva do Tupé, no ano de 2006, as comunidades sofreram restrições no exercício desse direito. Desde então, as áreas que ocupavam e tinham como suas, passaram a denominar-se de domínio público e o uso da terra passou a ser regulado/limitado pelo Regimento Interno da Reserva, que serve de amparo legal enquanto não se elabora o Plano de Manejo.

De acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) as áreas nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) são de domínio público, porém, admitem-se terras de particulares desde que seu uso seja compatível com os objetivos da Reserva (Art. 20, § 2º). Consideram-se áreas particulares somente aquelas onde haja o título de propriedade, o que é raro nestas áreas, principalmente nas unidades de conservação das zonas rurais de Manaus, onde o alto custo no deslocamento gerado pela distância entre as comunidades dificulta a pesquisa cartorial.

O SNUC prevê, em seu artigo 23, inc. III, que a posse e o uso das áreas ocupadas nas Reservas Extrativistas e nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, denominado de Contrato de Direito Real de Uso – CDRU, a título gratuito ou oneroso e, na categoria individual ou comunitário. Contudo, a emissão do CDRU faz parte de um processo demorado de regularização fundiária que envolve o órgão gestor da unidade e o órgão de regularização fundiária titular da área ocupada, além de requerer um minucioso levantamento fundiário e recursos financeiros para viabilizar o trabalho dos técnicos do órgão fundiário na caracterização da área.

Assim, até o fim deste procedimento, que pode demorar anos, as comunidades vivem uma situação de insegurança jurídica nas áreas que tradicionalmente ocupam e os órgãos envolvidos tentam pacificar os conflitos fundiários amparados nas legislações existentes.

### 3.6 HISTÓRICO DE OCUPAÇÃO DA REDES DO TUPÉ

A ocupação na região do Tupé é antiga, segundo informações constantes na minuta do Plano de Manejo (SEMMA, 2008). A região que compreende a REDES do Tupé foi habitada por índios da tribo Barés. Essa afirmação é constatada através dos achados de fragmentos de peças de sítios arqueológicos, como cacos de louças feitas de barro e outros objetos de uso doméstico, fabricados por esses primitivos moradores. Com a chegada dos colonizadores, os índios foram abandonando suas terras e o Tupé foi se tornando desabitado (SILVA, 2006).

A primeira comunidade da região do Tupé foi Nossa Senhora do Livramento fundada em 5 de agosto de 1973 por um grupo de trabalhadores ligados ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais. A fundação oficial da comunidade São João do Tupé data de 18 de abril de 1988, registrada do cartório de títulos e documentos (SEMMA, 2008).

A comunidade de São João do Tupé esta situada na margem do Lago Tupé, sendo limitada por praia, mata de igapó e terra firme (SILVA, 2006). Suas residências estão distribuídas no curso do Lago Tupé ou agrupadas na pequena vila que está se estruturando nas proximidades da praia. A ocupação demográfica da área vem se dando ao longo de aproximadamente 40 anos (NELSON, *et. al.*, 2005).

A maior parte dos comunitários residentes na REDES do Tupé, em especial os da Comunidade São João do Tupé, teve seu acesso à terra devido ao parentesco, uma minoria dos moradores são oriundos de outros municípios do Amazonas e outros Estados<sup>45</sup> como o Pará,

---

<sup>45</sup> Segundo levantamento socioeconômico do Projeto BioTupé (SILVA *et al* 2005, p. 8), feito em 2002, a maioria dos moradores entrevistados nas Comunidades de São João e Colônia Central são amazonenses, cerca de 17% do total de entrevistados nasceram em Manaus, e entre os amazonenses entrevistados na Central, metade eram indígenas do alto Rio Negro (Desãna, Tukano e Tuyuka), que migraram recentemente (depois deste levantamento eles se deslocaram mais uma vez, se mudando para São João). Somado aos nascidos em outros estados da Região (Pará, Roraima), há mais nortistas na São João, que na Central. Na central há mais nordestinos (Maranhão, Piauí), do que na São João (Ceará).

Roraima, Ceará, Maranhão e etc<sup>46</sup>. A área total da REDES é habitada por uma população humana constituída de 2.508 habitantes distribuídos em 836 famílias (Rayol, 2007).

Segundo RAYOL (2007) a região do Tupé é um ecossistema que agrega grande interesse de conservação, devido ao processo acelerado de urbanização de seu entorno e a pressão imobiliária sobre a área territorial da reserva.

Trabalhos recentes (SEMMA, 2009; RAYOL, 2007; BATISTA, 2007) relatam o aumento significativo da densidade demográfica na REDES do Tupé devido à proximidade com a zona urbana de Manaus, à falta de fiscalização e aos projetos de geração de renda para reserva. Estes fatores são atrativos para quem deseja se mudar para as áreas internas ou no entorno da Reserva, além de motivarem a especulação imobiliária causando a migração de populações de baixa renda e de pessoas interessadas em comprar lotes para construção de casas de veraneio.

A minuta do Plano de Manejo (SEMMA, 2009) prevê medidas fiscalizadoras visando coibir a entrada de novas famílias dentro da reserva, entretanto, constatou-se que isso acaba acontecendo mesmo sem autorização, visto que, atualmente, o órgão gestor não possui nenhum método de controle eficaz (não há barreiras, fiscalização, cadastro das famílias)<sup>47</sup>. O processo de migração para a zona de amortecimento e áreas internas da REDES do Tupé, em especial nas comunidade Nossa Senhora do Livramento e Agrovila tem-se acentuado no decorrer dos anos, principalmente após a implantação do programa “Luz Para Todos” do Governo Federal no segundo semestre de 2008.

O fluxo de migração para a área do Tupé é contínuo. Sua dinâmica territorial envolve um *continuum* urbano-rural, onde grupos deixam locais mais isolados para viver nas áreas mais próximas ou nos próprios centros urbanos como Manaus. Muitas vezes, estes também se

---

<sup>46</sup> Na pesquisa de realizada na Comunidade de São no mês de fevereiro de 2008, foi constatado durante as entrevistas, que dos oito entrevistados, apenas um deles havia nascido na região do Tupé, os demais eram oriundos de outros municípios do Amazonas, bem como de outros Estados, porém, a maioria morava na região há mais de sete anos.

<sup>47</sup> LIMA, Marco Antônio Vaz de. Chefe da REDES do Tupé. Informação pessoal, 2008.

estabelecem posteriormente em comunidades nas margens dos rios, porém mais próximas a estes centros, sem abandonar o vínculo com a cidade (IPÊ, 2007).

Nos dizeres de (NELSON et al, 2005), a dinâmica populacional do Tupé sempre foi marcada pela constante mobilidade de moradores. Na comunidade de São João, embora a maioria dos entrevistados more há mais de cinco anos na Reserva, sua mobilidade social é marcada por muitas idas e vindas. Dentre os entrevistados, apenas um havia nascido na região do Tupé, os demais haviam migrado de bairros de Manaus e de municípios do interior do Amazonas.

Dentre os motivos que ensejaram a migração para a REDES do Tupé, os moradores destacaram: a) tinha pouca terra no local onde nasceu; b) não possuía terra; c) veio com a família; d) migrou do Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) Tarumã-Mirim, localizado ao lado da Reserva; e) esperava melhorar de vida; f) queria terra para plantar; g) ficou desempregado e foi morar com parente.

Segundo os entrevistados, parte dos que saem da Reserva em busca de melhores condições de vida acabam retornando.

Embora tenhamos apresentado dados sobre o número total de habitantes da Reserva do Tupé feito em 2007 por RAYOL, entendemos que, em razão da mobilidade constante entre os moradores, fica prejudicada qualquer tentativa de quantificar o número exato de moradores na Reserva.

### 3.7 LIMITAÇÕES LEGAIS AO USO DOS RECURSOS NATURAIS

Nas visitas técnicas à comunidade de São João do Tupé, realizadas entre os meses de fevereiro a dezembro de 2008, os moradores entrevistados, quando questionados sobre as mudanças após a criação da REDES do Tupé, indicaram como dificuldade a limitação no uso



dos recursos naturais decorrentes das restrições impostas na lei do SNUC e no Regimento Interno da Reserva, o que dificulta, na opinião dos moradores entrevistados, a busca por alternativas econômicas de sobrevivência, tendo em vista, que os moradores utilizam os recursos naturais da Reserva para sua subsistência.

O SNUC dispõe no Art. 23, § 2º que o uso dos recursos naturais pelas populações obedecerá: i) a proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats; ii) a proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas; iii) as demais normas estabelecidas na legislação, no plano de manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.

Da mesma forma, a Resolução 040/06 do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA), que aprova o regimento interno da REDES do Tupé, proíbe: I - as atividades que causem a degradação ambiental, direta ou indiretamente, prejudicando a saúde, a segurança, e o bem estar da população; desvalorizando a cultura local; criando condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetando, desfavoravelmente, todas as formas de vida e as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; lançando matéria ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos; II - a realização de obras de terraplanagem e a abertura de canais, quando estas iniciativas importarem em alterações nas condições ecológicas locais; III - o exercício de atividades capazes de provocar erosão do solo ou assoreamento dos recursos hídricos; IV - a pesca predatória, especialmente, a que se utiliza de malhadeira, arrastão, bombas e timbó; V - o exercício da caça profissional e amadora, nos termos da legislação em vigor; VI - a extração e exploração de quaisquer recursos naturais, em desacordo com o que estabelecerá seu Plano de Manejo; VII - implantação de atividades potencialmente poluidoras, assim como quaisquer outras atividades que estejam em desacordo com o que estabelece o Plano de Manejo da REDES do Tupé, inclusive a queima de qualquer tipo de material.

Outro aspecto destacado pelos moradores é relativo à prática de atividade de subsistência. Metade dos entrevistados entende que atividade de subsistência é aquela atividade de onde se obtêm meramente o sustento. Afirmaram ainda, que a Secretaria de Meio Ambiente Municipal (SEMMA) dificulta a exploração dos recursos naturais. Porém, este é um ponto de divergência entre o órgão gestor, no caso a SEMMA e os moradores. A SEMMA afirma que autoriza a exploração dos recursos naturais para subsistência<sup>48</sup>, mas na opinião de alguns moradores<sup>49</sup>, as atividades permitidas não são claras ou não levam em consideração as necessidades das famílias.

A SEMMA enfatiza que cumpre a legislação e autoriza as atividades, principalmente a agricultura de subsistência, atendendo assim o disposto no art. 20, §5º, IV do SNUC, onde se admite a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao plano de manejo da área.

Nas visitas técnicas, contatou-se a expedição, pela SEMMA, de alguns termos de autorização para roçados ecológicos<sup>50</sup>, procedimento administrativo semelhante ao procedimento de licenciamento ambiental, porém, mais simplificado e funciona da seguinte maneira: os moradores solicitam o requerimento para exploração do roçado ao chefe da reserva, via associação de moradores, quando marca-se um dia para a vistoria da área.

O funcionário da SEMMA preenche uma ficha de campo, depois, emite-se um relatório, que pode ser favorável ou desfavorável. Se for favorável, o relatório indicará a quantidade da área que poderá desmatar, além das obrigações que o morador assume no ato da entrega da autorização para roçado ecológico, além da assinatura de um termo de compromisso, onde o morador se compromete a não criar embaraços à vistoria periódica da

---

<sup>48</sup> Informação pessoal obtida na entrevista com o Chefe da Reserva do Tupé, o Sr. Marco Antônio Vaz de Lima – SEMMA, em abril de 2008.

<sup>49</sup> Informação pessoal resultante de visita técnica realizada em fevereiro de 2008 na Comunidade São João do Tupé, onde foram entrevistados 12 moradores.

<sup>50</sup> Roçados desenvolvidos de acordo com o sistema de manejo florestal.

SEMMA, se compromete a utilizar somente a porcentagem autorizada para plantio, o tipo de cultura para qual é autorizado e não abandonar a área desmatada, ou seja, o que se pretende com isso é implementar, de forma permanente, os Sistemas Agroflorestais (SAF's)<sup>51</sup>.

O relatório pode ser desfavorável nos casos em que a solicitação abranja área de mata primária, próximas á nascente de rios e cursos d'água ou se localize em Área de Preservação Permanente (APP). O prazo de validade da autorização é de um ano, renovável ou não, e durante este período o órgão gestor realiza visita periódicas na área a fim de verificar o cumprimento do termo.

Segundo o administrador da Reserva, a finalidade deste procedimento é efetivar a legislação ambiental e impedir desmatamentos irregulares, na medida em que se pretende: a) evitar o desmatamento desnecessário, b) basear-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, c) assegurar os meios necessários para a reprodução da população, d) ter controle das áreas desmatadas, e) valorizar as técnicas de manejo do ambiente das populações, onde o produto excedente poderá ser comercializado pelos moradores, gerando fonte de renda, além, de possibilitar ao órgão gestor um controle, ainda que precário, do desmatamento na reserva.

Para LIMA (2008), os roçados ecológicos foram pensados, a princípio, para a agricultura de subsistência, mas com o passar do tempo alguns moradores reivindicaram a exploração comercial da produção excedente, o que deu certo com o cupuaçu e com a farinha.

Contrapondo esta informação, os moradores informaram que, nem sempre há excedentes na produção e quando acontece, o lucro obtido é para cobrir os gastos com o escoamento do produto<sup>52</sup>. Assim, na opinião deles, o roçado ecológico é apenas mais um modo insuficiente de sobrevivência, devendo-se ainda, considerar outras fontes de renda que

---

<sup>51</sup> Os SAFs, utilizados geralmente em terrenos de solo pobre, “imitam” as florestas. Árvores ou arbustos são plantados em associação o com cultivos semi-perenes, cultivos anuais e/ou com animais, em uma mesma área, de maneira simultânea ou numa seqüência temporal.

<sup>52</sup> Informação pessoal obtida em pesquisa de campo, nos meses de fevereiro e março de 2008, na Comunidade São João do Tupé.

lhes garantam autonomia financeira ou supra as limitações na exploração dos recursos naturais impostas pelo SNUC.

Os moradores destacaram que até pouco tempo, as únicas atividades econômicas estimuladas na comunidade de São João do Tupé eram o turismo e a visitação. Porém, a maioria dos moradores não sobrevivia e os que atuavam nas duas atividades não conseguiam sobreviver exclusivamente delas, sendo necessários pensar em outros meios alternativos de geração de renda.

LIMA (2008) reconhece que esta situação se agrava ante a ausência do plano manejo, pois este documento, dentre outras coisas, estabelece a forma como deve ser feito o manejo dos recursos naturais.

O SNUC estabelece que o Plano de Manejo deve ser elaborado no prazo de 5 anos a partir da data de sua criação da UC e enquanto não se elabora o plano de manejo, devem ser formalizadas e implementadas ações de proteção e fiscalização (artigo 15 do Dec. 4.340/02).

Na prática, observou-se que enquanto não se elabora o plano de gestão, a SEMMA resolve as situações de conflito com base na legislação existente onde se enquadram o próprio SNUC e seu decreto regulamentador (Decreto 4.340/02), no regimento interno da unidade, nas deliberações do Conselho Gestor e em decisões do coordenador do Centro de Áreas Protegidas, baseadas nos pareceres técnicos e jurídicos.<sup>53</sup>

Após a análise das entrevistas com os moradores, percebeu-se que a restrição no uso dos recursos naturais causou uma certa antipatia pela Reserva, originada na diminuição da autonomia destes moradores em explorar livremente os recursos naturais, como a madeira e a caça, pois segundo os relatos, a caça, a pesca e a extração madeireira eram feitas de forma indiscriminada e sem o controle necessário.

---

<sup>53</sup> LIMA, Marco Antônio Vaz de. Chefe da REDES do Tupé. Informação pessoal, 2008.

Como visto no início do capítulo, o Tupé fora enquadrado inicialmente como Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE, porém, até 2005 os comunitários entrevistados sabiam que o Tupé é uma área protegida, todavia, foi em 2005 com a sua recategorização é que passaram a sentir os efeitos dessa nova categoria de UC. Na verdade, somente após a recategorização da área do Tupé em Reserva de Desenvolvimento Sustentável que a SEMMA passou a investir na fiscalização, na educação ambiental e a buscar meios de coibir a exploração ilegal dos recursos naturais.

Na opinião de alguns comunitários a transformação do Tupé em RDS afetou sobremaneira seus modos de vida. Para estas pessoas, a RDS é sinônimo de proibição.

Após análise das entrevistas constatou-se que o não envolvimento dos comunitários do Tupé no processo de criação da UC desde 1990 até sua categorização em RDS em 2005, fez com que muitos deles desconhecem as normas da Reserva e/ou o que ela significa.

Destarte, as limitações no uso dos recursos naturais são anteriores à criação do SNUC. Por exemplo, o Código de Pesca (Decreto Lei 221/67) em seu artigo 35 já proibia a pesca com dinamites e outros explosivos comuns, ou substâncias que, em contato com a água, possam agir de forma explosiva. O Código de Caça (Lei 5.197/67) também proibia, em seu artigo 3º, o comércio de espécimes da fauna silvestre e de produtos e objetos que impliquem na sua caça, perseguição destruição ou apanha. E a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98) no artigo 52 pune com pena de detenção e multa, o indivíduo que penetrar em unidade de conservação conduzindo substâncias ou instrumentos próprios para a caça ou para exploração de produtos ou subprodutos florestais sem a licença da autoridade competente.

Também, observou-se que os comunitários tomaram conhecimentos destas e outras proibições com a recategorização do Tupé em Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

LAATS (2000, *apud* BENATTI, 2007), ao falar da autonomia das populações tradicionais no uso da terra e dos recursos naturais, define esta autonomia como limitada, já

que os grupos sociais têm uma liberdade relativa, pois as decisões devem ter como baliza as normas jurídicas do Estado, que acaba estabelecendo restrições às decisões, tratando-se, portanto, de uma livre vontade dentro de alguns parâmetros estatais. O autor ainda esclarece que o grau de autonomia de gestão dos bens comunitários face à administração pública deriva da titularidade da propriedade comum.

Corroborando o entendimento acima e após a análise da legislação aplicável à RDS, observa-se que o legislador em momento algum proíbe o uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais, porém, estabelece algumas limitações quanto à forma de uso, ao método, a quantidade do recurso preterido, a proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção e as práticas que danifiquem seus *habitats*. Ao contrário, ele autoriza seu uso, porém, desde que realizado em conformidade com os objetivos da Reserva, com o Plano de Manejo e o Regimento Interno.

A utilização dos recursos naturais nas Reservas de Desenvolvimento Sustentável deve obedecer ao disposto no art. 20, IV, do SNUC:

*“é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área.”*

Pode-se afirmar que as normas ambientais relativas à RDS têm uma aplicabilidade jurídica ampla quanto aos destinatários, na medida em que limitam o uso predatório e indiscriminado dos recursos naturais tanto pelos comunitários, como pelos usuários.

Durante as visitas técnicas e nas reuniões do Conselho Deliberativo do Tupé, percebeu-se, a inobservância da legislação ambiental por alguns moradores. Foi relatada a prática da caça e da pesca comercial e predatória, a exploração ilegal de madeira, focagem de jacaré e a abertura de roçados sem licença e ou autorização do Órgão Gestor. Os relatos informaram que os moradores agem sozinhos ou associados a empresários.

Faz-se necessário incluir neste item um comentário realizado durante a visita técnica em fevereiro de 2008 na comunidade São João do Tupé, onde um dos entrevistados, o Sr. Francisco morador da REDES do Tupé desde 1985 ao ser questionado se tinha conhecimento da prática de atividade ilegal dentro da Reserva, informou que sabia que alguns moradores, em conjunto com pessoas estranhas à Reserva, extraíam madeira ilegalmente, praticavam a pesca em desacordo com o Regimento Interno e praticavam a caça comercial. Quando questionado sobre os motivos que estes moradores teriam para agir assim informou:

*“A vida no Tupé é difícil e ninguém quer passar fome. Então, pessoas procuram melhorar sua renda praticando coisas não muito corretas”.*

A literatura (SANTILLI, 2005; RODRIGUES, 2005; MORSELLO, 2001) alerta para o risco de comunitários residentes em UC's transgredirem as normas ambientais prejudicando aos demais.

Entendemos que um dos possíveis motivos para estas práticas baseia-se no fato de não ser possível proteger a natureza sem providenciar condições de vida e oportunidades de crescimento econômico às comunidades do interior e do entorno das unidades de conservação. Outra possibilidade é o crescimento da demanda sobre determinados recursos. A pressão econômica faz com que os comunitários alterem suas práticas de manejo visando maior renda.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto ao capítulo primeiro, tem-se que o Plano de Gestão, administrativamente, será o guia interno do administrador da Unidade, dos moradores, dos usuários e dos empreendedores e se constituirá numa espécie de manual do órgão gestor. A importância normativa recai sobre a vinculação do Plano de Manejo ao licenciamento ambiental nas áreas internas e no entorno da unidade, à regularização fundiária, à pesquisa científica, à visitação etc. Neste caso possui status de lei interna e toda e qualquer decisão e/ou parecer deve estar fundamentado no conteúdo do Plano, quando existente. Em outras palavras, pode-se afirmar que o plano de manejo possui caráter consultivo e normativo.

Porém, ao contrário da forma antidemocrática de elaboração das leis ordinárias, os planos de manejo devem ser construídos com as comunidades envolvidas, devem ser debatidos exaustivamente, vistos e revistos, disponibilizados para consulta pública a fim de que toda a comunidade possa intervir diretamente no seu processo de elaboração, deve abrir um espaço para críticas, sugestões, inclusão e retiradas de assunto, correção de possíveis falhas e supressão de lacunas, enfim, ele será um veículo com a capacidade de expor e impor o cumprimento dos objetivos de cada categoria de unidade de conservação, assim como os meios para atingi-la.

Já quanto ao capítulo dois, é sabido que a regularização fundiária repercute diretamente na gestão das unidades de conservação, contudo, não se pode avançar com as estratégias de gestão, uso e conservação dos recursos naturais da Amazônia se o problema da propriedade da terra não for resolvido a contento. Da mesma forma, enquanto a garantia dos direitos fundiários das populações locais e da sua territorialidade não forem reconhecidos e regularizados, permanece uma enorme lacuna nas estratégias de gestão das Unidades de Conservação do Amazonas.



Assim, diante do exposto constatou-se que a emissão da CDRU na modalidade coletiva é o caminho mais célere para regularização fundiária das famílias nas UC's de uso sustentável, em especial as residentes nas RDS e nas RESEX. Pois, ao invés do Instituto de Terras ir a campo para fazer a medição individual de cada lote, a faria baseada na posse coletiva, englobando aqueles três fatores, a casa, a roça e mata.

Porém, entende-se que a CDRU é um instrumento de comando e controle, ou seja, não basta só impor as obrigações aos cessionários. Uma vez concedido, o Estado terá que marcar presença e elaborar mecanismos de controle das autorizações emitidas pelas Associações das UC's. Além disso, a CDRU coletiva só é possível nas unidades de conservação que já possuam Associação constituída, pois o CDRU coletivo é feito em nome desta, e posteriormente é repassa uma autorização individual para cada família ou morador, conforme o caso.

A demarcação do território é fundamental, porém, mais fundamental é respeitar o modo de vida tradicional destas populações e seus modos de uso da terra, já que, como visto no decorrer do capítulo, estas populações detêm uma razão histórica de conservação e preservação da floresta. Contudo, ainda que a Unidade de Conservação esteja amparada juridicamente, pelo Plano de Manejo, pelo Regimento Interno e pelos Contratos de Concessão de Uso, caberá ao órgão titular do bem, supervisionar as áreas concedidas e acompanhar o cumprimento das condições estipuladas no contrato, no plano de uso e no plano de manejo.

Por fim, entende-se a regularização fundiária ajuda no reconhecimento dos direitos de uso dos recursos naturais, dos direitos de moradia, além de garantir que as populações tradicionais possam permanecer nas áreas sem risco de expulsão pela ação do mercado imobiliário ou pela reivindicação de terceiros e com a possibilidade de exploração econômica dos recursos.

E finalmente, no capítulo três, percebe-se que a permanência das populações tradicionais fica condicionada às limitações impostas pela legislação brasileira. O acesso a terra passa a ter regras específicas e seu uso, regulado por contrato e disposto em Planos (de Manejo e de Uso). Essa é a condição para sua permanência, porém, a legislação, apesar de sua finalidade de proteger o patrimônio ambiental, suprime a naturalidade destas pessoas nas atividades diárias, como plantar, pescar, fazer roçado e etc.

Embora não haja demarcação oficial em nenhuma propriedade na Reserva do Tupé, os moradores sabem bem delimitar onde começa e onde termina a “sua” área de uso. Como bem expressa (TRECCANI 2005), o uso dos recursos determina a identificação dos limites do imóvel de cada família.

Quanto ao critério de emissão da CDRU tem que ser feito um controle prévio, visto que alguns questionamentos tem que ser respondidos de antemão.

Apesar das lacunas e das contradições encontradas na lei do SNUC e no seu Decreto Regulamentador, não se pode ignorar tal situação e deixar de regularizar a posse da população residente na REDES do Tupé pela falta do Plano de Manejo, por exemplo, com base na legislação existente e através de modernas técnicas de hermenêutica jurídica, isto pode ser feito, procedendo-se, sempre que possível, à chamada interpretação conforme a Constituição, compatibilizando-se os dispositivos da legislação infra constitucional com o texto constitucional e resolvendo-se eventuais conflitos de direito.

A regularização da posse das populações tradicionais na REDES do Tupé, com a conseqüente emissão do CDRU é fundamental sobretudo quando há conflitos, sejam eles de propriedade, domésticos, familiares, de direito de vizinhança. E também para reconhecer direitos sociopolíticos e para garantir que as populações tradicionais possam permanecer nas áreas sem risco de expulsão pela ação do mercado imobiliário, por mudanças políticas que

quebrem o pacto sociopolítico gerador da percepção de segurança de posse, ou pela pressão urbana, como tem acontecido na zona de entorno e em algumas comunidades da Reserva.

Quanto à eficácia social do artigo 20 do SNUC na Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé, pode-se afirmar que ela está sendo construída paulatinamente, na medida em que se implementam os instrumentos normativos de uso e gestão da UC. Percebeu-se também, que a própria norma traz obstáculos para a concretização da eficácia social, ao conter dispositivos vinculados a outros, como é o caso da imprescindibilidade do Plano de Manejo para a emissão da CDRU, e da eficácia técnica, ao conter normas de eficácia contida, que dificilmente são complementadas por normas posteriores.

Portanto, entende-se que para responder a questão da eficácia social do art. 20 do SNUC aplicada à realidade da RDS do Tupé, faz-se necessário um estudo trans-disciplinar do assunto, o qual contenha indicadores sociais, econômicos, ambientais e etc, pois, a eficácia social de uma norma jurídica, em especial da norma ambiental, não deve ser avaliada unicamente do ponto de vista jurídico, visto que este não possui indicadores predeterminados de avaliação da eficácia social de uma norma e, caso analisado isoladamente, sempre será insuficiente para responder estas questões.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M. *et al*: *Regularização da Terra e Moradia. O Que é e Como Implementar*. Grupo Coordenador Betânia de Moraes Alfonsin, Claudia Brandão de Serpa, Edésio Fernandes e outros. Coordenação Executiva Instituto Pólis. Impresso na Gráfica da Caixa. São Paulo, 2002,

AMARAL, Paulo *et al*. *Manejo florestal comunitário: processos e aprendizagens na Amazônia brasileira e na América latina*. Belém: IEB: IMAZON, 2005.

AMAZONAS, Câmara Municipal de Manaus. Institui o Código Ambiental do Município de Manaus e dá outras providências. Câmara Municipal, 2001.

AMAZONAS, Assembléia Legislativa. Lei n.º 2.754 de 29.10.2002. Regulamenta o artigo 134 da Constituição do Estado do Amazonas, dispondo sobre a aquisição, destinação, utilização, regularização e alienação dos bens imóveis do Estado do Amazonas e dá outras providencias. Assembléia Legislativa, 2002.

AMBIENTAL BRASIL. Zoneamento Ambiental, CI. Info. São Paulo Disponível em <http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./natural/index.html&conteudo=./natural/zoneamento.html>. Acesso em 27 de novembro de 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 8ª ed. São Paulo: Lumen Juris, 2005.

BENATTI, José Helder, in *Internacionalização da Amazônia e a questão ambiental: o direito das populações tradicionais e indígenas à terra*. Amazônia Legal: Revista de Estudos Sócio-Jurídico-Ambientais. Cuiabá, Ano 1, n. 1, jan-jun.2007.

BENATTI, José Helder. *et al*. *A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos*. Manaus: Edições Ibama/Pró Várzea, Coleção Estudos Estratégicos, 2005.

BENATTI, J. H.; *et al.* *A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira*. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - MMA, 2006. 104 p.

BENATTI, José Helder. *Presença Humana em Unidade de Conservação: um impasse científico, jurídico ou político?* In: *Biodiversidade na Amazônia Brasileira: Avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios/ organizadores João Paulo Ribeiro Capobianco [et al].* São Paulo: Estação Liberdade: Instituto socioambiental, 2001.

BENATTI, José Helder. *A criação de unidades de conservação em áreas de apossamento de populações tradicionais*. Novos Cadernos da NAEA, Brasília, DF, dez. 2006. Disponível em: <http://www.naea-ufpa.org/revistaNCN/ojs/viewarticle.php?id=21>. Acesso em: 25/07/2007

BENTES, Genise de Melo. *Reserva de Desenvolvimento Sustentável: da realidade à legislação no Estado do Amazonas*. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Programa de Pós Graduação em Direito Ambiental, Universidade do Estado do Amazonas, 2006.

BIOTUPÉ. Meio Físico, diversidade biológica e sócio-cultural. Manaus:INPA, 2005.

BRASIL. Lei n. 9.985, de 18.07.2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: Imprensa nacional.

BRASIL. Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília: Imprensa nacional.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Lei nº. 10.257, de 10.7.2001. Obra coletiva da Editora Saraiva com colaboração de A.L.Toledo Pinto, M.Cr.Vaz dos Santos Windt e L.Céspedes. São Paulo 2001

BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Nosso Futuro Comum*. Fundação Getulio Vargas. Rio de Janeiro, 1987.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens. Organizadores. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 1 edição, 2 tiragem. São Paulo, Saraiva, 2007.

CARVALHEIRO, Kátia O; TRECANNI Girolamo D. *Trilhas Para Regularização Fundiária para as Populações nas Florestas Amazônicas*. CIFOR E FASE. Belém : 2008. Disponível em: <http://www.iterpa.gov.br>. Último acesso em 20 de janeiro de 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 9 ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002.

FASE. Histórias de lutas. *O testamento do homem da floresta: Chico Mendes por ele mesmo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

FERNANDES, Edésio. *Os Programas de regularização*. In: Regularização da Terra e Moradia. O que é e como implementar. São Paulo: Instituto Polis 2002. Parte I. p.15

FIGUEIREDO, José Guilherme Purvim de. *A propriedade no direito ambiental*. São Paulo : Esplanada. IBAP, 2004.

GAGLIANO, Pablo Stolze & PAMPLONA Filho, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil, vol.1 : parte geral*. 10ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

IMAZON. *Os riscos e os princípios para a regularização fundiária na Amazônia*. Brenda Brito e Paulo Barreto. Disponível em: <http://www.imazon.org.br>. Último acesso em 14 de janeiro de 2009.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DO BRASIL – IEB. Regularização Fundiária e manejo florestal comunitário na Amazônia: sistematização de uma experiência inovadora em Gurupá-PA. Instituto Internacional de Educação do Brasil, Federação de Órgãos para a assistência social e educacional. Brasília : IEB, 2006.

LEUZINGER, Márcia Dieguez, in: *A presença de populações tradicionais em unidades de conservação*. Revista de Direitos Difusos – Vol.21 – Set.-Out./2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MANAUS. Decreto n.º 8.044, de 25 de agosto de 2005. Cria a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé (REDES do Tupé), localizada na Bacia do Rio Negro e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Manaus – n.º 1390, p. 02-03, 29 dez. 2005.

MANAUS. Resolução n.º 040/2006 – COMDEMA. APROVA o Regulamento Interno da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé. Diário Oficial do Município de Manaus – n.º 1.466, p. 11-13, 24 abr. 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26 ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 485/490.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26 edição. São Paulo, Malheiros, 2009.

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 4ª ed. São Paulo: RT, 2005.

MILARÉ, Edis. Márcio Silva Pereira e José de Ávila Aguiar Coimbra. *Amazônia: os desafios da região sob a perspectiva jurídica*. Rodrigo Braga; Alexandre Sion e Luis Fernando Barreto Jr. Coordenadores. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA. Instrução Normativa nº 032, de 17 de maio de 2006. Dispõe sobre as diretrizes e fixa os procedimentos para regularização fundiária de posses em áreas de até quinhentos hectares, localizadas em terras públicas rurais de propriedade da União na Amazônia Legal, e dá outras providências.

MORSELLO, Carla. *Áreas Protegidas Públicas e Privadas: seleção e manejo*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2001.

ORTH, D.M.; VIEIRA, S.J.; DEBETIR, E.; Markus Hasenack.: *Regularização Fundiária em Unidade de Conservação*. In: COBRAC 2008 · Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico

Multifinalitário · UFSC Florianópolis · 19 a 23 de Outubro 2008 6º Congr. Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. COBRAC2004. Florianópolis 2004

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito Administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Atlas. 2005.

RAYOL, Keila Cristina de Carvalho. *Geoinformação como subsídio para o planejamento da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Tupé – Manaus/Am*. Manaus: UFAM, 2007. Dissertação de Mestrado.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direito*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SCARDUA, Fernando Paiva. *Prática Brasileiras na Elaboração de Planos de Manejo*. In: DEBETIR, Emiliana e ORTH, Dora (org). *Unidades de Conservação: gestão e conflitos*. Florianópolis: Insular, 2007.

SEMMA. *Minuta do Plano de Gestão da RDS do Tupé*, Cópia Impressa.

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Edinaldo Nelson dos Santos; APRILE, Fábio Marques; SCUDELLER, Veridiana Vizoni, MELO, Sérgio (organizadores). *BIOTUPÉ. Meio físico, diversidade biológica e sociocultural do baixo Rio Negro, Amazônia Central*. Manaus. INPA, 2005.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da Cidade: para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

TRECANNI, Girolamo Domenico et al, in: *A questão fundiária e o manejo dos recursos naturais da várzea: análise para a elaboração de novos modelos jurídicos*. Manaus: Edições Ibama/Pró Várzea, Coleção Estudos Estratégicos, 2005.

Sites Consultados:

<<http://www.portalmadeiramanejada.gov.br>> Último acesso em: 08.04.2009.



<<http://www.iterpa.gov.br>> Último acesso em: 20.01.2009.

<<http://www.imazon.gov.br>> Último acesso em: 14.01.2009.

<<http://www.sds.gov.br>> Último acesso em 12.01.2009.