

GESTÃO PRIVADA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: AS RESERVAS PARTICULARES DO PATRIMÔNIO NATURAL

Chris Regina Hüller; Nilvânia Aparecida de Mello

Bacharel em Direito, Analista Judiciário – Área Judiciária do Tribunal de Justiça do Paraná, Mestranda em Desenvolvimento Regional pela UTFPR. Engenheira Agrônoma, Doutora em Ciência do Solo, professora do Curso de Agronomia e do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da UTFPR.

Resumo - O presente artigo trata da participação da iniciativa privada na gestão ambiental, especialmente sobre a instituição de unidades de conservação por particulares, tomando como referência as unidades de conservação denominadas Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs). Tem como objetivo verificar as novas possibilidades deste instrumento, as RPPNs, para a conservação ambiental, qual é sua eficácia e quais são os principais entraves a sua difusão. Para isso será feita uma abordagem histórica da criação das Unidades de Conservação e de como elas se ordenam juridicamente, como é possível utilizá-las num contexto de gestão ambiental e finalmente como se dá a gestão privada no caso das RPPNs.

Palavras-Chave: Gestão ambiental, legislação, áreas protegidas, compensação econômica.

Abstract- This article deals with the participation of the private sector in environmental management, especially on the establishment of protected areas by individuals, by reference to the conservation units called Private Reserves of Natural Heritage (RPPNs). It aims to explore the new possibilities of this juridical instrument, the private reserves, environmental conservation, which is its effectiveness and what are the main problems to its large adoption. To do this will be a historical approach to the creation of conservation units and how they are ordered legally, how it is possible use them in a context of environmental management and finally how is the private management in the case of RPPNs.

Keyword: Environmental management, legislation, protected areas, economic compensation.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende fazer uma abordagem sobre a participação da iniciativa privada na gestão ambiental, especialmente sobre a instituição de unidades de conservação por particulares, tomando como referência as unidades de conservação denominadas Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs).

A instituição de Unidades de Conservação no Brasil teve início em 1934 com a criação do Parque Nacional de Itatiaia no Rio de Janeiro, no entanto, a preocupação com as questões ambientais em nosso país tomou alento somente a partir de 1972, quando aconteceu em Estocolmo, na Suécia, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente. No

Brasil, a partir de então, pôde-se perceber uma maior preocupação, especialmente do legislador em normatizar as questões de interesse ambiental para atender as recomendações da Conferência realizada em Estocolmo.

Historicamente a gestão ambiental foi atribuída ao Estado. No início da década de 80 o Brasil estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente através da lei 6.938 de 31.08.1981. Esta lei instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente o SISNAMA, composto pela União, Estados e Municípios, e atribuiu aos Estados a responsabilidade pela execução das normas protetoras do meio ambiente (MILARÉ, 2004).

A Constituição Federal de 1988 é também um

marco histórico no tratamento legislativo do assunto, sendo inclusive apontada como uma das mais bem sucedidas no mundo na abordagem das questões ambientais, sendo pioneira em apontar a conservação e preservação da natureza como obrigação conjunta do poder público e dos cidadãos. Após sua promulgação, diversas leis foram elaboradas regulamentando os dispositivos constitucionais relativos ao meio ambiente. Dentre estas a Lei 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Esta lei estabelece e define as diferentes categorias de unidades de conservação existentes no território nacional. Embora desde o Código Florestal de 1934 já houvesse previsão legal para a instituição de áreas particulares protegidas, historicamente tal atribuição sempre coube exclusivamente ao poder público.

Atualmente, no entanto, as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) - categoria de unidade de conservação, definida no SNUC, constituem-se em um instrumento legal que permite ao particular, de livre vontade, declarar área de sua propriedade como espaço territorial especialmente protegido. Em razão deste expediente, segundo dados do ICMBio existem atualmente 570 RPPNs criadas no Brasil que são monitoradas pela autarquia responsável pelas unidades de conservação em nível federal.

Após estudo preliminar do histórico da gestão ambiental no Brasil, especialmente da história da criação de unidades de conservação em nosso país, passando pela evolução legislativa que regulamentou a instituição de unidades de conservação pela iniciativa privada surge o problema do presente artigo: diante da instituição de número expressivo de unidades de conservação na categoria Reserva Particular do Patrimônio Natural, cumpre indagar: Qual a efetividade das Reservas Particulares do Patrimônio Natural enquanto unidades de conservação?

Pretende-se também avaliar a hipótese que a instituição de Reservas Particulares do Patrimônio Natural traz ganhos ambientais e econômicos para a região, no entanto, a concretização de sua finalidade carece de maiores esforços do poder público, e da comunidade.

O desenvolvimento deste trabalho dar-se-á a partir de uma pesquisa exploratória em bibliografias relativas ao assunto e também em websites dedicados a temática abordada.

Explorar é tipicamente a primeira aproximação de um tema e visa criar maior familiaridade em relação a um fato ou fenômeno. Quase sempre busca-se essa familiaridade pela prospecção de materiais que possam informar ao pesquisador a real importância do problema, o estágio em que se encontram as informações já disponíveis a respeito do assunto e até mesmo revelar ao pesquisador novas fontes de informação (SANTOS 2002, p.26).

2.0 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A região Sudoeste do Paraná possui atualmente 26 unidades de conservação classificadas como Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN). No município de Pato Branco existem 04 unidades de conservação nesta categoria. Pretende-se neste estudo abordar as Reservas Particulares do Patrimônio Natural no contexto das unidades de conservação partindo-se de um breve levantamento histórico da instituição de áreas protegidas, analisando-se a seguir estas áreas no contexto da gestão ambiental, enfatizando-se o caso da gestão privada das unidades de conservação – as RPPNs.

O modo de vida baseado na intensa produção de bens de consumo, adotado na maioria dos países ocidentais, deu origem a chamada crise ambiental, que por sua vez reavivou o interesse científico pelas questões relativas ao meio ambiente. Pode-se percebê-lo evidente nas geociências, nas biociências e nas ciências humanas quando estas atestam a fragilidade do mundo natural diante da agressividade humana (MILARÉ, 2004). A partir da formulação de conceitos como o de desenvolvimento sustentável a compreensão da gestão ambiental deixa de ser objetivo apenas de membros de movimentos ambientalistas para fazer parte da preocupação de todas as áreas do conhecimento, tendo em vista que não podemos nos furtar às preocupações com a condição de nosso planeta diante das demonstrações que a natureza tem dado de que não temos sabido administrar a busca pelo desenvolvimento.

A Gestão Ambiental procura utilizar de forma racional e sustentável os recursos existentes no planeta, sejam eles renováveis ou não, lançando mão de diferentes técnicas de planejamento e administração, estratégias de otimização de custos e redução de riscos, visando a exploração sustentável e conservação de biomas. As unidades de conservação enquadram-se neste contexto, visando harmonizar a conservação com diferentes níveis de uso, que vão desde a proteção integral, com possibilidade de uso apenas para fins científicos, até a possibilidade de exploração controlada.

A instituição de unidades de conservação de caráter privado com o aval do Estado vem concretizar a intenção do legislador expressa na Constituição Federal de 1988. Conforme o artigo 225 da Constituição Federal “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Fato jurídico recente as Reservas Particulares do Patrimônio são institutos recentemente regulamentados e cujos mecanismos de gestão

ainda não estão solidamente estabelecidos. Alguns pontos relativos a efetivação/gestão destas áreas permanecem pouco explorados, necessitando maiores esclarecimentos, tais como o papel e a importância da colaboração dos proprietários de imóveis nos quais ainda existem remanescentes significativos de bioma natural para a preservação destes.

2.1 Breve levantamento da história da criação de unidades de conservação

As áreas protegidas representam um dos principais instrumentos utilizados na conservação e manejo da biodiversidade (OLIVEIRA, 2005, p.34). De acordo com MILLER 1997, p. 3-21), a criação de áreas de proteção remonta ao ano 252 a.C., quando,

o imperador Ashoka, na Índia, determinou a proteção de certos animais, peixes e áreas florestadas". Miller (1997, p. 04) informa ainda que existem registros de que "No século XV, Babar, o primeiro imperador Mogul da Índia, caçava rinocerontes em reservas especiais criadas para esse fim nas zonas pantanosas do Punjab. Na Indonésia, no ano de 684, na ilha de Sumatra, há registro de uma área protegida, criada pelo rei de Srivijaya. Em Gana, na África, existe uma floresta que é o lugar mais sagrado do território Asante.

Ainda na Ásia no nordeste da China,

durante o século VI d.C. foram estabelecidas leis para proteção das áreas úmidas da planície de Huang-Huai-Hai. Há igualmente iniciativas registradas em Veneza, em 763; na Bretanha do século XI e na Rússia, onde 'as profundas raízes históricas das áreas protegidas estão associadas à criação de bosques e florestas sagrados', 'áreas comunais proibidas' (grifos dos autores) e 'áreas sagradas' (grifos dos autores), nas quais caçar, pescar, derrubar árvores e mesmo a presença humana eram proibidas (DAVENPORT e RAO apud OLIVEIRA, 2005 p.34).

Quanto a preocupação com o uso dos recursos naturais DOUROJEANNI e PÁDUA apud OLIVEIRA 2005, p.36 mencionam que

um dos primeiros exemplos de 'zoneamento ecológico econômico' (grifos dos autores) do mundo, ocorreu em 1084, quando o rei Guilherme I da Inglaterra fez o primeiro inventário de terras, florestas, áreas de pesca, áreas agricultáveis e reservas de caça, entre outros recursos naturais produtivos do país, para planejar seu uso .

Também na Europa durante o período da Idade Média - 476 a 1453 d.C., determinadas áreas foram criadas e protegidas com o objetivo de garantir à aristocracia da época o exercício da caça e o suprimento de madeira para instituições religiosas (WALLAUER apud OLIVEIRA 2005, p. 36).

Ainda de acordo com os apontamentos de OLIVEIRA (2005 p.36) "o marco de referência da evolução das idéias conservacionistas relacionadas a áreas protegidas tem origem no Yellowstone National Park, criado em 1872 nos Estados Unidos com o objetivo de proporcionar benefício e lazer à população e proteger as áreas de interferências que degradassem o ambiente".

O Canadá criou o seu primeiro parque nacional em 1885, seguido pela Nova Zelândia, em 1894, pela África do Sul e Austrália, em 1898. Na América Latina, o México foi o primeiro a estabelecer uma reserva florestal, em 1894; depois a Argentina em 1903, o Chile em 1926, e o Brasil em 1937 (DIEGUES, apud OLIVEIRA, 2005, p.36).

Tentativas de criação de unidades de conservação no Brasil, no entanto, remontam a 1876, quando o Engenheiro André Rebouças propôs a criação de dois Parques Nacionais, um na Ilha do Bananal, e outro em Sete Quedas. O primeiro Parque Nacional Brasileiro, no entanto, só foi criado em 1937 com o Parque Nacional de Itatiaia, no Rio de Janeiro, e em 1939, no Estado do Paraná, o Parque Nacional de Iguazu, conforme informações da Biblioteca Virtual do Amazonas (2005).

Em 1900 surgiu o primeiro acordo ambiental do mundo: a Convenção para a Preservação de Animais Aves e Peixes da África, assinado em Londres pela Inglaterra, Portugal, Alemanha, Itália, França e Congo Belga. Em 1933 esse mesmo acordo foi reafirmado através da Convenção para Proteção da Fauna e Flora em seu Estado Natural sendo também ratificado pela maioria dos poderes coloniais africanos (FRANCO, 2005). Há que se ressaltar a importância desse acordo, pois nele pela primeira vez, preservacionistas, cientistas e governos reuniram-se em torno de um objetivo comum.

De acordo com Franco (2005, p. 1) ações internacionais efetivas no campo da proteção a natureza só se concretizariam após a Segunda Guerra Mundial, sendo que uma das ações significativas foi a proliferação dos parques nacionais, embora nesse primeiro momento as iniciativas fossem motivadas pela perspectiva utilitarista que encarava a natureza enquanto recurso econômico a ser consumido de forma racional.

Em 1934 foi instituído no Brasil o primeiro Código Florestal, responsável pela criação da primeira categoria de manejo de áreas protegidas: os Parques Nacionais.

A partir da década de 1960 o Brasil participou de convenções e reuniões internacionais, como por exemplo, a Conferência Internacional promovida pela UNESCO, em 1968, sobre a utilização Racional e a Conservação dos Recursos da Biosfera, quando foram definidas as bases para a criação de um programa internacional dedicado ao

Homem e à Biosfera – MAB – Man and Biosphere –, efetivamente criado em 1970. O Brasil, como membro das Nações Unidas, também assinou acordos, pactos e termos de responsabilidade entre países, no âmbito da Declaração de Soberania dos Recursos Naturais (MIRANDA, apud OLIVEIRA, 2005, p. 51).

Em 1967, através do Decreto nº 289, de 28 de fevereiro, foi criado o IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, ligado ao Ministério da Agricultura cuja responsabilidade era administrar as unidades de conservação existentes. Em 1970 é criada a SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente, que passa a compartilhar as responsabilidades do IBDF embora estivesse comprometida com o desmatamento de grandes áreas de florestas naturais para implantação de projetos de silvicultura para fins industriais, como revela Diegues (1998, p. 117).

Durante a década de 1970, frente ao agravamento dos problemas ambientais, surgiram diversos movimentos ambientalistas pelo mundo engajados na proteção e conservação da natureza. No Brasil ampliou-se a discussão acerca das questões ambientais, especialmente após 1972, com a realização em Estocolmo, na Suécia, da primeira Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, embora neste encontro os delegados do Brasil tenham defendido o direito de crescimento a qualquer custo dos países subdesenvolvidos.

Outro momento significativo na história da preocupação com as questões ambientais ocorreu em 1977, quando a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), promoveu a Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, que influenciou na adoção dessa disciplina nas universidades brasileiras.

Em 1981, marco significativo na legislação ambiental brasileira, foi promulgada a primeira lei de proteção à natureza: a Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, instrumentalizada pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama - e pelo Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental.

Ainda nessa década surge o conceito de desenvolvimento sustentável, formulado pelo Relatório Brundtland - “Nosso Futuro Comum”, pautado na busca simultânea de eficiência econômica, justiça social e harmonia ecológica. De acordo com o Relatório “o Desenvolvimento Sustentável é aquele que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades” (MARTINS & SOUZA, 2005 p 4).

Com a Constituição de 05 de outubro de 1988 pode-se falar em uma política ambiental inovadora, quando a responsabilidade pela preservação e

conservação de “um ambiente ecologicamente equilibrado bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” é dividida entre Poder Público e coletividade. Pela primeira vez na história de uma nação, uma constituição dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente, dividindo entre o governo e a sociedade a responsabilidade por sua preservação e conservação (OLIVEIRA, 2005, p. 54).

De acordo com Weidmann (1997, p. 3) até 1977, não havia regras para a criação de reservas privadas no Brasil. Nesse ano, uma portaria do extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) determinou o reconhecimento de terras privadas como “Refúgios Particulares de Animais Nativos”. Esta regra, no entanto, foi revogada pela portaria 277/88 do IBAMA que criou as “Reservas Particulares de Fauna e Flora”.

No entanto, conforme aponta Mesquita (2004, p.15)

o histórico da conservação da biodiversidade em terras particulares no Brasil vem de muito antes das RPPN. O Código Florestal de 1934 já previa o estabelecimento de áreas particulares protegidas, denominadas ‘Florestas Protetoras’ (grifo do autor). Estas áreas protegidas permaneciam com posse e domínio do proprietário e eram inalienáveis. Com a reforma do Código Florestal, em 1965, esta categoria foi extinta, mas a nova lei manteve a possibilidade do proprietário de floresta não preservada gravá-la para conservação em perpetuidade, através da assinatura de um termo perante a autoridade florestal e da averbação à margem da inscrição no Registro Público (Art. 6º, Lei 4.771/ 65), remetendo, porém, o detalhamento deste instrumento para regulamentação posterior. Foi a regulamentação deste decreto que permitiu, 25 anos mais tarde, o surgimento das RPPN tal qual a concebemos hoje.

A contribuição da sociedade para a preservação e conservação ambiental foi facilitada pelo Decreto Federal 98.914 de 31 de janeiro de 1990 que regulamentou o reconhecimento de áreas protegidas em propriedades particulares além daquelas exigidas pelo Código Florestal de 1965. O Decreto Federal 1.922 de 5 de junho de 1996 estabeleceu a possibilidade de RPPNs serem reconhecidas pelos órgãos ambientais estaduais, e determinou também seu caráter perpétuo (MESQUITA, 2004, p. 16-17).

Com a Lei 9.985/2000 as RPPN conquistaram o status de Unidades de Conservação, pois foram incluídas como uma categoria de manejo no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído por aquela lei.

Em 2007 foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade que é uma autarquia em regime especial criada pela Lei 11.516, a qual é vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Compete a este instituto

executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. Compete ainda a este órgão fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação federais.

No contexto da gestão ambiental, desde a criação da primeira área protegida nos moldes da filosofia atual - o Parque Nacional de Yellowstone, em 1872, milhares de quilômetros quadrados têm sido destinados à conservação, quase sempre por decisão de órgãos governamentais. Mas o crescimento populacional e o conseqüente aumento da demanda por bens e serviços ambientais, além da redução do orçamento público destinado à conservação da natureza, têm limitado cada vez mais a criação de áreas protegidas públicas (MCNEELY, apud MESQUITA, 2004, p.12).

Ciente do impacto causado pelo modo de existência do homem sobre a terra, é cada vez maior a preocupação da sociedade com a mitigação ou mesmo a erradicação desses impactos. A abordagem científica dos efeitos dos fenômenos naturais do planeta, a consciência do funcionamento dos sistemas naturais, as relações de causa e efeito e interações entre sistemas levaram a uma melhor compreensão das relações homem-ambiente e, por conseguinte, à compreensão de que o homem faz parte inseparável de um sistema de íntima e plena conexão (DREW, 1998).

2.2 Unidades de conservação enquanto estratégias da gestão ambiental

Com o intuito de reverter danos já causados e de prevenir futuros danos, após a Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e Meio Ambiente, realizada em 1972 em Estocolmo na Suécia, muitas ações já foram desenvolvidas especialmente para conciliar a preservação e a conservação do meio ambiente com o desenvolvimento econômico e social. Neste sentido, o Brasil instituiu em 1981 a Política Nacional de Meio Ambiente. A partir desta lei muitas outras foram promulgadas preenchendo espaços normativos vazios na seara ambiental. Decorrente da lei 6.938 de 1981, e sendo um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente a Lei 9.985 de 2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC – é atualmente a base legal para o estabelecimento e a gestão das Unidades de Conservação (MILARÉ, 2004, p. 239).

Para Milano (1989) unidades de conservação são porções do território nacional, incluindo as águas territoriais, com características naturais de relevante valor, de domínio público ou propriedade privada, legalmente instituídas pelo Poder Público com

objetivos e limites definidos, sob regimes especiais de administração e às quais aplicam-se garantias de proteção.

Milaré (2004) esclarece que as unidades de conservação são uma categoria de espaços territoriais especialmente protegidos. De acordo com o ordenamento jurídico brasileiro existem mais três categorias, a saber: as áreas de preservação permanente, a reserva legal e as áreas de proteção especial.

As Unidades de Conservação foram disciplinadas pelo SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação – lei 9.985/00. Até a promulgação dessa lei não existia no ordenamento jurídico uma definição precisa que conceituasse as unidades de conservação. Conforme dispõe o art. 2º unidade de conservação é “o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo poder público, com objetivo de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (LEI 9.985 de 18 de julho de 2000).

Para atingir os objetivos propostos no SNUC, esta lei define duas categorias de unidades de conservação: as Unidades de Uso Integral e as Unidades de Uso Sustentável. A referida norma determina que “o objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei”. Para as das Unidades de Uso Sustentável determina que o objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (LEI 9.985 de 18 de julho de 2000).

Ainda conforme a lei que instituiu o SNUC o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. O grupo das Unidades de Uso Sustentável é constituído das seguintes categorias de unidade de conservação: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, e Reserva Particular do Patrimônio Natural (Lei 9.985 de 18 de julho de 2000).

A UICN (União Internacional para Conservação da Natureza), através da sua Comissão Mundial de Áreas Protegidas, define unidade de conservação como “uma área de terra e/ou de mar definida especificamente para a proteção e a manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, e gerida através de meios legais ou outros que sejam efetivos”.

Pode-se dizer ainda que as Unidades de

Conservação encontram-se dentro da definição de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos do art. 225, § 1º, III da Constituição Federal (SANTOS, 2005).

De acordo com o exposto no art. 4º da lei que estabeleceu o SNUC, são objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação:

- contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- proteger e recuperar recursos hídricos;
- recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Há que se ressaltar que para atingir tais objetivos é preciso que as unidades de conservação disponham de um plano de manejo adequado às suas características. Diante disso a abordagem do conceito de gestão ambiental pode facilitar a implementação das ações necessárias para o alcance dos objetivos das unidades de conservação.

Para Moraes (2002) o rótulo gestão ambiental qualifica a ação institucional do poder público no sentido de objetivar a política nacional de meio ambiente. É assim uma ação pública empreendida por um conjunto de agentes caracterizados na estrutura do aparelho do Estado, visando à aplicação da política ambiental do país.

Por gestão ambiental entende-se o conjunto de princípios, estratégias e diretrizes de ações e procedimentos para proteger a integridade dos meios físico e biótico, bem como a dos grupos sociais que deles dependem (SELDEN, apud MARTINS, e SOUZA, 2002).

De acordo com o Glossário Ambiental disponível no site do IBAMA a gestão ambiental compreende condução, direção e controle das emissões antropogênicas e da preservação e conservação dos recursos naturais, através de instrumentos que incluam medidas econômicas, desenvolvimento de

tecnologias, formação de recursos humanos, regulamentos e normas, além da fiscalização.

Ou, conforme outro conceito disponível no mesmo site a Gestão Ambiental “é um processo de mediação entre interesses de atores sociais voltado ao uso ou preservação de um recurso”. Ou, conforme uma terceira definição,

Condução, direção, proteção da biodiversidade, controle do uso de recursos naturais, através de determinados instrumentos, que incluem regulamentos e normatização, investimentos públicos e financiamentos, requisitos interinstitucionais e jurídicos. Este conceito tem evoluído para uma perspectiva de gestão compartilhada pelos diferentes agentes envolvidos e articulados em seus diferentes papéis, a partir da perspectiva de que a responsabilidade pela conservação ambiental é de toda a sociedade e não apenas do governo, e baseada na busca de uma postura pró-ativa de todos os atores envolvidos.

As unidades de conservação são redutos de biodiversidade, estratégicos para o desenvolvimento da pesquisa científica e de atividades de lazer e entretenimento onde o homem pode vivenciar a interação sócio-ambiental.

Atualmente tem sido ressaltada pelos estudiosos das questões ambientais a necessidade de planos de gestão ambiental para as unidades de conservação. Muitas destas áreas são remanescentes e apenas a correta gestão das mesmas pode garantir que atendam plenamente sua função. Algumas experiências têm sido apresentadas neste sentido. No estado de São Paulo, por exemplo, o Projeto de Preservação da Mata Atlântica desenvolvido pelo Instituto Florestal e pela Fundação Florestal, órgãos vinculados à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, tem demonstrado a importância desse instrumento para a implementação de novas unidades de conservação.

2.3 Gestão privada de unidades de conservação – o caso das RPPNs

No âmbito das unidades de conservação instituídas por particulares – especialmente as RPPNs existe atualmente um Roteiro Metodológico para Plano de Manejo de RPPNs, documento este que visa instrumentalizar a gestão das RPPNs já implantadas e das que futuramente assim forem declaradas. Dentre os objetivos de um plano de manejo, cumpre destacar o de “contribuir para que uma unidade de conservação cumpra com os objetivos estabelecidos na sua criação” e “definir objetivos específicos de manejo para cada UC, de maneira a orientar e subsidiar a sua gestão” [grifo nosso] (FERREIRA, 2004, p. 21).

A partir da Constituição de 1988 fica evidente a busca pela cooperação entre Estado e iniciativa

privada no âmbito das questões ambientais, especialmente no que se refere à construção de políticas ambientais adequadas para a nossa realidade.

A cooperação entre o Estado e o particular sempre se manifestou através das atribuições do Estado de normatizar e regulamentar as relações do homem com o ambiente e deste como responsável pela transformação do meio e conseqüente desenvolvimento.

Desincumbindo-se de parte da responsabilidade pelo meio ambiente o Estado possibilitou ao particular a instituição de espaços territoriais especialmente protegidos.

Embora tradicionalmente a criação e manutenção de unidades de conservação tenham decorrido de iniciativa governamental, o Estado moderno tem aberto significativo espaço para o chamado terceiro setor. A implantação de RPPN, como exemplo, não se concretizaria sem o esforço da sociedade civil através dos proprietários que destinam parte de suas propriedades à conservação da biodiversidade. Para

A regulamentação do denominado terceiro setor, possibilita um fortalecimento da ação da sociedade civil organizada, que por meio de inúmeras organizações em todo o mundo, atua de maneira significativa na tutela do meio ambiente. A nova visão da economia e do direito na busca da inserção da variável ambiental na gestão pública e privada, assim como na determinação da incorporação das externalidades negativas no processo produtivo privado traz como pedra de toque a participação popular, o envolvimento do cidadão e a quebra do Estado como centro de decisão e responsável pela interpretação do interesse público (SOUSA, 2004, p. 01).

Segundo Mesquita (2004) as RPPNs, são consideradas Unidades de Conservação de Uso Sustentável, pois conforme o conteúdo da lei enviada à sanção presidencial, era permitida a extração de recursos naturais nelas contidos. No entanto, a presidência da República vetou o artigo que trazia tal permissão alegando que seu conteúdo daria respaldo à isenção de ITR em áreas onde houvesse extração de minérios. Em razão do veto presidencial, atualmente as RPPNs, na prática são Unidades de Conservação de Uso Restrito, embora o texto legal às classifique como de Uso Sustentável.

Conforme o art. 21 da lei 9.985 as Reservas Particulares do Patrimônio Natural são unidades de conservação instituídas em área privada, gravadas com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. Sendo permitido apenas a pesquisa científica, e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais.

‘Única categoria de unidade de conservação

prevista no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) para criação voluntária pelo setor privado [...] as áreas naturais protegidas estabelecidas em terrenos privados vêm se constituindo como uma importante ferramenta, complementar aos esforços públicos para proteção da biodiversidade. Esta ferramenta parece ser especialmente útil no caso da Mata Atlântica, bioma extremamente fragmentado e onde mais de 80% do território é particular’ (MESQUITA 2004, p. 09).

De acordo com Ferreira (2004, p.17), o maior avanço ocorreu em 1996, quando foi editado o decreto nº 1.922, de 5 de junho de 1996, conceituando melhor a figura da RPPN e definindo os usos permitidos, quais sejam, atividades de cunhos científico, cultural, educacional, recreativo e de lazer, desde que assegurada a proteção dos recursos da reserva, e estabelecendo direitos e obrigações para os proprietários e para o próprio IBAMA.

em 1990 o Decreto nº 98.914 atribuiu ao IBAMA a competência de reconhecer tais reservas particulares, a partir da iniciativa de seu proprietário, em áreas onde fossem ‘identificadas condições naturais primitivas, semi-primitivas, recuperadas ou cujas características justifiquem ações de recuperação, pelo seu aspecto paisagístico, ou para a preservação do ciclo biológico de espécies da fauna e da flora nativas do Brasil.. Por meio desse diploma legal foi, então, criada e instituída a denominação de reserva particular do patrimônio natural (RPPN) para tais reservas particulares de proteção ambiental (FERREIRA, 2004, p. 16).

Embora tais decretos tenham representado avanço significativo, as RPPNs ainda não eram reconhecidas como Unidades de Conservação. Eram áreas especialmente protegidas que tinham o aval do poder público.

O Decreto 1.922 de 5 de junho de 1996 instituiu a necessidade de elaboração de um plano de utilização da RPPN, sob responsabilidade do proprietário. Esse mesmo instrumento facultava ao dono da Reserva solicitar ao INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) a isenção do ITR (Imposto Territorial Rural) para a área abrangida pela RPPN.

De acordo com Wiedmann e Moura-Filho apud Ferreira (2004, p. 17), este Decreto ainda instituiu outros incentivos como a prioridade na análise e concessão de créditos agrícolas por bancos oficiais e na concessão de recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), e do Ministério do Meio Ambiente (MMA), para projetos de implantação e gestão das RPPN. Esses mesmos autores reconhecem também como vantagens, apontadas no Decreto nº 1.922/1996, a proteção contra queimadas, caça e desmatamentos, além de apoio e orientação do IBAMA no manejo e no

gerenciamento das RPPN.

Em 2000 o Ministério do Meio Ambiente desenvolveu no âmbito do Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira – PROBIO, o subprojeto Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade nos Biomas Floresta Atlântica e Campos Sulinos. O subprojeto teve por objetivo a avaliação da biodiversidade e dos condicionantes socioeconômicos para sua utilização, identificando áreas prioritárias e estratégias para a conservação dos biomas. Dentre as estratégias uma das linhas de ação é a implementação de uma Política de Incentivos Econômicos e Financeiros, onde os incentivos à conservação,

por intermédio de processos de certificação de produtos e orientação do consumidor, instituição de prêmios para projetos ambientais, garantia de participação das comunidades locais nos benefícios advindos da conservação e desenvolvimento sustentável, e realização de estudos de formas de valoração econômica e compensação pelos serviços ambientais prestados pelas áreas privadas” [são apontados como] “metas institucionais do Ministério do Meio Ambiente, devendo as mesmas, por extensão, balizar ainda as ações dos demais órgãos governamentais e da sociedade na busca da conservação e utilização sustentável da Mata Atlântica (AVALIAÇÃO..., 2004, p. 41).

Merece maior atenção a possibilidade de compensação através estímulos econômicos efetivos para a ampliação dos espaços protegidos na categoria RPPN. No estado do Paraná, o repasse do ICMS ecológico aos municípios que possuem unidades de conservação tem sido preponderante para que estes também atuem na gestão da biodiversidade sob seu domínio.

Discutem-se também no Congresso Nacional projetos de lei que abordam a compensação para pequenos proprietários rurais que destinarem porções significativas de suas propriedades, excedentes àquelas obrigatórias por lei, para a conservação ambiental. Esta compensação poderia efetivar-se através do repasse do valor correspondente a um percentual do custo anual estimado do arrendamento, conforme um dos projetos que atualmente tramita na Câmara dos Deputados.

Para Loureiro (2004) a criação da RPPN representa um salto de qualidade na conservação da biodiversidade, pois inaugura um processo sem volta, que é o da participação do setor privado na conservação.

Mesquita (2004, p. 30) aponta, em estudo realizado em 16 RPPNs localizadas nos corredores de biodiversidade da Mata Atlântica, que embora metade das reservas estudadas já tenham recebido algum tipo de apoio, os donos de reservas clamam

por reconhecimento e apoio para a proteção de suas áreas.

O referido estudo ainda revelou que as reservas de empresas ou organizações da sociedade civil cumprem melhor seus objetivos do que as reservas cujos donos são pessoas ou famílias. Existe, no entanto, o entendimento de que

Isso é natural, uma vez que, quando uma companhia privada cria uma unidade de conservação, geralmente ela planeja a alocação dos recursos necessários para sua implantação e gestão adequadas. No caso de reservas criadas por organizações conservacionistas, uma facilidade é o fato de serem entidades sem fins lucrativos, o que lhes permite acesso a doações e recursos, sem obrigação de retorno, para aplicação em projetos de conservação, incluindo o estabelecimento de espaços naturais protegidos (Mesquita, 2004, p. 31).

O estudo demonstrou que a maior parte das reservas estudadas estão localizadas a menos de 20 km de unidades de conservação públicas, o que segundo o autor é muito importante, pois para a estratégia de formação de corredores de biodiversidade, “sobretudo se houver, no entorno dessas áreas, estímulo a ações de manejo e à criação de programas de desenvolvimento sustentável e de educação ambiental” (MESQUITA, 2004, p. 32).

A Instrução Normativa número 24/2004 o IBAMA institui o Roteiro Metodológico para Elaboração de Plano de Manejo para as Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Este instrumento cria as principais referências para a orientação e uniformização das questões que regem o manejo e a gestão das RPPNs. Tem como objetivo, de acordo com Ferreira, (2005, p. 7) “facilitar a gestão e incentivar o planejamento das RPPN, de acordo com a realidade e singularidade de cada unidade, de modo a permitir ao proprietário planejar sua área de forma simples, eficaz e efetiva, obedecendo aos parâmetros técnicos previstos na legislação vigente”. O Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006, por sua vez, regulamenta o art. 21 da Lei no 9.985.

As 570 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) atualmente existentes no Brasil permitem a proteção, em caráter perpétuo, de quase 473.180,12 hectares de áreas naturais. Observou-se que nos últimos anos, especialmente no estado do Paraná não houve ampliação significativa do número de áreas protegidas instituídas por particulares. Comparativamente, no ano de 2005 existiam no estado 179 RPPN, distribuídos em 78 Municípios, perfazendo uma área de 35.852,85 hectares de área conservada. Destes totais 07 áreas em âmbito federal, somando 6.857,18 hectares e 172 áreas em âmbito Estadual, com 28.995,677 hectares. Na região Sudoeste do Estado localizavam-se 26 RPPN, sendo 04 delas no

município de Pato Branco. Atualmente, conforme dados do IAP, existem no estado 206 RPPNs reconhecidas pelo governo estadual e 09 pelo governo federal, sendo que na região sudoeste do estado o número permaneceu inalterado.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo propôs-se a avaliar a efetividade das Reservas Particulares do Patrimônio Natural enquanto unidades de conservação, desde sua gênese no ordenamento jurídico até os aspectos de sua gestão e incentivos e compensações para sua criação e manutenção. A atual Legislação Ambiental possui diversos mecanismos que privilegiam o uso sustentável dos recursos naturais, a preservação da diversidade biológica e a proteção áreas de comprovada fragilidade ambiental, no entanto, e implementação destas normas ainda carece de esforços e estudos.

As Unidades de Conservação instituem espaços territoriais com atributos que devem ser preservados, ou que pelo menos deveriam ser preservados da melhor maneira possível, porém a lei ainda carece de espaço para outros aspectos que também influenciam a maior ou menor implantação da norma, tais como liberdade de gestão aos grupos sociais que habitam o entorno das áreas protegidas ou mesmo na área protegida, a compensação pela redução dos direitos de propriedade e a possibilidade de participação direta na gestão das mesmas.

Outro aspecto relevante em relação às RPPNs diz respeito às estratégias de gestão ambiental adotadas. Apenas a gestão eficaz pode conciliar os interesses de preservação ambiental e as potencialidades econômicas das RPPNs, sejam estas potencialidades do campo das atividades turísticas ou do pagamento pela prestação de serviços ambientais.

Apesar destas considerações conclui-se que é inegável o benefício que as unidades de conservação, especialmente as RPPNs podem trazer para preservação ambiental. Além disto, a versatilidade que lhes é inerente, devido em grande parte a o seu caráter de propriedade privada, especialmente quando comparada com as UCs públicas, lhe confere um grande valor estratégico no sentido da implementação de políticas públicas voltadas para manutenção da sustentabilidade e conservação da natureza.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei no 9.985, de 18 de julho de 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, 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm> Acesso em 18 junho 2005.

_____. Decreto nº 1.922 de 5 de junho de 1996. Dispõe sobre o

reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1922.htm> Acesso em 17 junho 2005.

_____. Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006. Regulamenta o art. 21 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5746.htm>. Acesso em 10 de maio de 2011.

BIBLIOTECA VIRTUAL DO AMAZONAS. Unidades de Conservação. Manaus, 2005. Disponível em: <http://www.bv.am.gov.br/portal/conteudo/meio_ambiente/unidades_conservacao>. Acesso em 19 julho 2005.

DREW, D. Processos interativos homem-meio ambiente. Tradução de João Alves dos Santos. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

FERREIRA, L. M. Roteiro metodológico para elaboração de plano de manejo para reservas particulares do patrimônio natural / Lourdes M. Ferreira, Rogério Guimarães Só de Castro, Sérgio Henrique Colação de Carvalho.– Brasília: IBAMA, 2004. 96 p. ; 21cm.

FRANCO, J. L. de A. Natureza no Brasil: idéias, políticas, fronteiras (1930-1992). Disponível em: <http://www.nethistoria.com/index.php?pagina=ver_texto&titulo_id=189&secao_id=681&imageField222.x=21&imageField222.y=8> Acesso em 23 agosto 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Glossário Ambiental. Brasília, 2005. Disponível em:

<<http://www2.ibama.gov.br/unidades/guiadechefe/glossario/index.htm>> Acesso em 10 setembro 2005.

LOUREIRO, W. ICMS Ecológico - incentivo econômico à conservação da biodiversidade: uma experiência exitosa no Brasil. Curitiba: s.n., 1997. p. 11. Disponível em <<http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=/snuc/index.html&conteudo=/snuc/artigos/icmsm.html>>. Acesso em 14 abril 2005.

MARTINS, O. P.; SOUZA, J. F. Gestão Ambiental. Goiânia, 2002. Disponível em: <http://www.agenciaambiental.go.gov.br/cartilha/cart_7.1_sistema_gest.php> Acesso em 29 agosto 2005.

MESQUITA, C. A. B. Efetividade de manejo de áreas protegidas: quatro estudos de caso em reservas particulares do patrimônio natural, Brasil. Disponível em: <www.iieb.org.br/arquivos/artigo_efetividade_manejo.pdf> Acesso em 16 setembro 2005.

_____. RPPN – Reservas particulares do patrimônio natural da mata atlântica. – São Paulo : Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2004. 56 p. ; 21 cm . – (Caderno da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica : série conservação e áreas protegidas, 28).

_____. RPPN da Mata Atlântica : um olhar sobre as reservas particulares dos corredores de biodiversidade Central e da Serra do Mar. Belo Horizonte : Conservação Internacional, 2004.

MILANO, M. S. Unidades de Conservação - conceitos e princípios de planejamento e gestão. FUPF - Fundação de Pesquisas Florestais do Paraná. Curitiba, 1989.

MILARÉ, E. Direito do meio ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 3. ed. rev., atual.e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MILLER, K. Evolução do conceito de áreas de proteção: oportunidades para o século XXI. I CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 15- 23 nov. Curitiba-PR, 1997. Anais... Curitiba-PR, v. 1, 1997. p. 3-21.

MIRANDA, E. E. A água na natureza e na vida dos homens. São Paulo: Idéias & Letras, 2004. Disponível em: <www.aguas.cnpm.embrapa.br/vida/defesa2.htm#sdfotnote15sym>.

Acesso em 28 agosto 2005.

OLIVEIRA, I. A. de. Gestão de conflitos ambientais: estudo de caso do entorno nordeste do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro – Praia da Pinheira – SC. 2005 269 f.. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

PARANÁ. Decreto nº 4.262 de 21 de novembro de 1994. Institui, no Território do Estado do Paraná, a Categoria de Manejo de Unidades de Conservação denominada Reserva Particular do Patrimônio Natural - R.P.P.N., estabelecendo estímulos e incentivos a sua implementação. Curitiba 2005. Disponível em: <http://www.pr.gov.br/meioambiente/iap/bio_rpn.shtml> Acesso em 17 outubro 2005.

_____. Portaria 232 de 04 de novembro de 1998. Regulamenta

o Decreto Estadual n.º 4.262 de 21 de novembro de 1994, que cria condições a manifestação de interesse público, declaração e reconhecimento, por parte do IAP, das Reservas Particulares do Patrimônio Natural no âmbito do território de Estado do Paraná e dá outras providências. Curitiba, 2005. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/meioambiente/iap/pdf/portaria23298.pdf>> Acesso em 17 outubro 2005.

SANTOS, A. S. R dos. Programa Ambiental: A Última Arca de Noé Disponível em: <<http://www.ultimaarcadenoe.com> > Acesso em 27 agosto 2005.

WEIDMANN, S.M.P. As Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Anais do I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Universidade Livre do Meio Ambiente, Curitiba, Brasil. 1997.