

# **RPPN**

## **Mata Atlântica**

POTENCIAL PARA  
A IMPLANTAÇÃO  
DE POLÍTICAS DE  
INCENTIVO ÀS RPPNs

Cláudia Maria Rocha Costa





Cláudia Costa é bióloga, cuja paixão é a biologia da conservação. Reconhecendo a importância das reservas particulares, coordenou as ações para criação da Associação de RPPNs de Minas Gerais, sendo sua primeira presidente.

Esse documento retrata as impressões colhidas ao longo de seu trabalho junto a proprietários e Associações de RPPN.

Atualmente é diretora-executiva da ONG Valor Natural, cuja missão é a conservação da biodiversidade da Mata Atlântica.

[claudiacosta@valornatural.org.br](mailto:claudiacosta@valornatural.org.br)  
[www.valornatural.org.br](http://www.valornatural.org.br)

Uma publicação do Programa de  
Incentivos às RPPNs da Mata Atlântica

# **RPPN**

## **Mata Atlântica**

POTENCIAL PARA  
A IMPLANTAÇÃO  
DE POLÍTICAS DE  
INCENTIVO ÀS RPPNs





Cláudia Maria Rocha Costa

# **RPPN**

## **Mata Atlântica**

POTENCIAL PARA  
A IMPLANTAÇÃO  
DE POLÍTICAS DE  
INCENTIVO ÀS RPPNs

Conservação Internacional  
Fundação SOS Mata Atlântica  
The Nature Conservancy

BELO HORIZONTE – 2006

## CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL

Av. Getúlio Vargas, 1300 / 7º andar  
30112-021 - Belo Horizonte/MG  
www.conservacao.org

## FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA

Programa de Conservação Floresta Atlântica  
Rua Manoel da Nóbrega, 456  
04001-001 - São Paulo/SP  
www.sosma.org.br

## THE NATURE CONSERVANCY – TNC

Alameda Julia da Costa, 1240  
80730-070 - Curitiba/PR  
www.nature.org/brasil

### Texto

Cláudia Maria Rocha Costa

### Revisão de Texto

Ana Martins Marques  
Marcílio França Castro

### Projeto Gráfico

Grupo de Design Gráfico

### Diagramação e Arte Final

Tula Barcellos

### Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária

Ana Cristina de Vasconcellos – CRB / 6 - 505

---

- C837p Costa, Cláudia Maria Rocha  
Potencial para a Implantação de Políticas de Incentivo às RPPNs / Cláudia Maria Rocha Costa. – Belo Horizonte : Conservação Internacional, Fundação SOS Mata Atlântica, The Nature Conservancy, 2006.  
80 p. : il. grafs., tabs. – (RPPN Mata Atlântica; n. 2)  
Bibliografia: p. 77-80.  
ISBN: 85-98830-04-6  
1. Mata Atlântica e biologia. 2. Diversidade biológica. 3. Conservação da natureza. 4. Unidades de conservação (proteção integral e uso sustentado). I. Título.

# Agradecimentos

Este livro é resultado de levantamentos realizados em diferentes momentos, e mostra o avanço das RPPNs no Brasil nesses 16 anos de existência, desde o primeiro Decreto 98940 de 1990. Espero que ele contribua para ampliar as iniciativas de conservação em terras privadas na Mata Atlântica e em todo o país. Agradeço a todos que contribuíram com essa pesquisa, em especial às seguintes pessoas e instituições:

À Aliança para Conservação da Mata Atlântica, sem a qual esse trabalho não seria possível.

Ao Instituto Ambiental do Paraná pelas informações prestadas, e pelo apoio durante a visita a proprietários de RPPN daquele Estado, em especial ao Wilson Loureiro e ao Marcos Antonio Pinto.

Ao Alexandre Martinez, presidente da Confederação Nacional de RPPN, por ter me recebido na sua propriedade e por ter fornecido informações importantes para a composição desse livro.

Ao Beto Mesquita e à Mônica Fonseca, pelo envio de inúmeras listagens de RPPN no Brasil, auxiliando a compor a lista adotada nesse documento.

Aos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente dos estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Ceará e Pernambuco, pelas informações prestadas sobre os Programas Estaduais de RPPN. Agradeço em especial ao Elcio Melo do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais pelo fornecimento de dados sobre as RPPNs de Minas Gerais.

Às Associações Estaduais de RPPN, em especial à Maria Cristina Weiland Vieira, presidente da Associação de RPPN de Minas Gerais pelas informações prestadas.

Gostaria de agradecer especialmente a todos os proprietários que enviaram informações sobre suas reservas e a todos aqueles que tiveram a iniciativa de criar uma RPPN, atores principais dessa iniciativa de conservação no país.



# Sumário

Apresentação .....	9
1. Introdução .....	11
2. Experiência Mundial .....	14
3. Reservas Privadas no Brasil .....	17
4. Incentivos para Criação de Reservas Particulares no Âmbito Nacional .....	19
5. Avaliação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural .....	29
6. Situação dos Programas Estaduais de RPPN .....	37
7. O ICMS Ecológico .....	56
8. O Papel das Associações de Proprietários .....	61
9. Programa de Apoio à Criação de RPPNs e seu Efeito no Número de Reservas Criadas .....	62
10. Sugestões para o Estabelecimento de um Programa Estadual de RPPN para a Mata Atlântica .....	64
11. Conclusão .....	72
12. Referências Bibliográficas .....	77



# Apresentação

A fragmentação é uma das principais causas de perda de biodiversidade na Mata Atlântica, um dos hotspots mais ameaçados do mundo, reduzido a menos de 8% de sua área original. Embora a rede de áreas protegidas seja reconhecidamente a melhor estratégia para salvar o bioma, menos de 2% da Mata Atlântica está sob proteção integral. Além disso, a maioria dos remanescentes florestais são pequenos e isolados, e a maior parte da terra está em mãos de particulares. Os avanços da biologia da conservação resgataram a importância desses pequenos fragmentos na formação de corredores ecológicos, estabelecendo elos de ligação (*stepping stones*) com áreas maiores e protegidas, por onde os organismos podem se deslocar. Esses pequenos fragmentos oferecem refúgios de curto prazo para muitas espécies, e são muito importantes para a conectividade com fragmentos maiores (Tischendorf & Fahrig, 2000 em Rocha et al. 2006), devendo ser empregados esforços para protegê-los. Esse estudo avalia a evolução das reservas privadas no Brasil ao longo dos últimos 15 anos, desde que se instituiu a primeira Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). Nesse período foram criadas 706 reservas, a maioria na Mata Atlântica (64% ou 454 reservas), protegendo quase 100.000 ha. O documento avalia as razões, dificuldades, distribuição e importância dessas reservas e fornece um levantamento dos fatores econômicos, institucionais e legais envolvidos no processo. Apesar da timidez dos benefícios, a criação de RPPNs tem aumentado gradualmente, mostrando ser um mecanismo importante na formação de redes e de corredores para manter a biodiversidade e seus processos naturais por longo prazo.



## I.

---

# Introdução

A fragmentação é uma das principais causas de perda de biodiversidade na Mata Atlântica, um dos *hotspots* mais ameaçados do mundo. Embora a rede de áreas protegidas seja reconhecidamente a melhor estratégia para salvar o bioma, hoje reduzido a menos de 8% de sua área original, menos de 2% da Mata Atlântica estão sob proteção integral. Além disso, a maioria dos remanescentes florestais são pequenos e isolados, e a maior parte da terra está nas mãos de particulares. Os avanços da biologia da conservação resgataram a importância desses pequenos fragmentos na formação de corredores ecológicos. Estabelecendo elos (*stepping stones*) com áreas maiores e protegidas, por onde os organismos podem se deslocar, esses pequenos fragmentos oferecem refúgios de curto prazo para muitas espécies e são muito importantes para a conectividade com fragmentos maiores (Tischendorf & Fahrig, 2000, em Rocha et al., 2006). Por essas razões, devem ser empregados esforços para protegê-los.

Estima-se que, para manter ou expandir a rede de áreas públicas protegidas no mundo e conservar parte das espécies mais ameaçadas, será necessário aplicar cerca de 23 bilhões de dólares por ano nos próximos dez anos (Mantu, 2003). Estudos realizados na África em 1998 mostraram que apenas US\$52 por km<sup>2</sup> eram aplicados em unidades de conservação, enquanto seriam necessários US\$230 por km<sup>2</sup>. Um levantamento global realizado pelo World Conservation Monitoring Centre (CMC) em 1999 obteve números muito semelhantes aos apresentados acima, revelando a disparidade entre a demanda e a disponibilidade de recursos para a proteção de ecossistemas no mundo (Kishore Rao, 2001).

As estratégias para reduzir os custos da conservação são conhecidas: desenvolvimento de ações conjuntas, envolvendo a exploração do turismo; pagamento pela proteção de nascentes e sub-bacias; contratos de bioprospecção; e pagamento pelos serviços ecossistêmicos prestados por

unidades de conservação. Embora não sejam novidade, muito pouco se avançou na implementação dessas medidas.

De maneira geral, na maior parte dos países, especialmente naqueles em desenvolvimento, a implantação de Unidades de Conservação (UCs) esbarra na escassez de recursos, na falta de vontade política e na deficiência na divulgação e no entendimento do papel que essas áreas exercem na melhoria da qualidade de vida das comunidades vizinhas. Os altos custos necessários à ampliação de áreas protegidas reforçam a importância das reservas privadas no cenário da conservação dos recursos naturais em todo o mundo.

No Brasil, os recursos destinados às áreas protegidas são insuficientes. Observe-se, a título de ilustração, que, em 2005, foram autorizados recursos no valor de R\$30.447.000,00 para as áreas protegidas brasileiras, dos quais apenas R\$23.000.000 foram empenhados. No período de 2002 a 2005, foram autorizados cerca de R\$260.000.000,00, dos quais apenas cerca de R\$124.000.000,00 foram efetivamente empenhados (Prado et al., no prelo). Considerando a superfície protegida no Brasil, estima-se em um bilhão de reais a demanda para efetivamente implementar as unidades de conservação, especialmente se considerarmos a necessidade de regularização fundiária de muitas dessas áreas. Existe, portanto, uma defasagem entre a necessidade e a disponibilidade de recursos para a proteção dos ecossistemas brasileiros. Se não há recursos suficientes para manter as unidades de conservação já criadas e solucionar os problemas fundiários existentes em muitas delas, é ainda menos favorável o cenário para a proteção de novas áreas. Esse quadro reforça a importância das reservas privadas para a conservação dos recursos naturais brasileiros.

O estabelecimento de reservas particulares surgiu como uma estratégia importante para ampliar o espectro e o tamanho do território conservado, já que a maior parte dos remanescentes de vegetação encontra-se em propriedades privadas. Apesar da timidez dos incentivos, a criação de RPPNs tem aumentado gradualmente, revelando-se um mecanismo importante na formação de redes e de corredores para manter a biodiversidade e seus processos naturais a longo prazo. No entanto, para ampliar o número dessas reservas é necessário garantir benefícios mais eficientes para os proprietários dessas áreas.

Este estudo avalia a evolução das reservas privadas no Brasil ao longo dos últimos 15 anos, desde que se instituiu no país a primeira RPPN. Nesse período, foram criadas 706 reservas, a maioria na Mata Atlântica (64%, ou 454 reservas), protegendo quase 100.000ha. O documento avalia a distribuição e a importância dessas reservas, bem como as dificuldades para sua implantação, e fornece um levantamento dos fatores econômicos, institucionais e legais envolvidos no processo.

## II.

---

### Experiência Mundial

Muitos países possuem reservas criadas por iniciativa de seus proprietários, sejam eles indivíduos, famílias, empresas, comunidades ou organizações da sociedade civil sem fins lucrativos. Diversas nações têm desenvolvido programas de incentivo à criação de áreas particulares protegidas como forma de realizar a conservação da diversidade biológica, seja com a proteção de ecossistemas ainda não protegidos, seja com a ampliação da área das UCs já existentes ou com a criação de zonas-tampão ou de “amortecimento” no entorno delas, assegurando sua proteção.

O Programa do Patrimônio Natural desenvolvido na África do Sul, assim como o dos Sítios de Importância para a Conservação, no mesmo país, são dois exemplos bem sucedidos do estabelecimento de reservas privadas em complementação ao sistema de áreas protegidas públicas (Mesquita e Leopoldino, 2002).

Nos Estados Unidos, as organizações não-governamentais (ONGs) são responsáveis pela proteção de 3,3 milhões de hectares, o equivalente a 9% da área do Sistema de Parques Nacionais (WRI/UINC, PNUMA, 1992). O país possui um programa para melhoria e proteção de habitats silvestres em áreas particulares, por meio de alianças entre o U.S. Fish and Wildlife Service, ONGs e indivíduos. As áreas prioritárias do programa são as terras úmidas (*wetlands*), sendo que 3/4 delas estão nas mãos de proprietários particulares. Cerca de 9.000 proprietários de terras associaram-se ao U.S. Fish and Wildlife Service para a criação de reservas particulares. Somente a ONG The Nature Conservancy ajuda a proteger mais de 600.000ha em áreas particulares nos Estados Unidos ([www.nature.org](http://www.nature.org)).

Em alguns países da América Latina, como Paraguai, Colômbia, Costa Rica, Argentina, Nicarágua e Belize, há um interesse crescente no estabelecimento de reservas privadas, por meio de ações independentes ou de programas específicos de ONGs. Na Colômbia, foi criada, em 1992, uma

Rede Nacional de Reservas da Sociedade Civil, integrando 41 reservas naturais privadas.

A situação de degradação ambiental do Paraguai levou a Fundação Moisés Bertoni a investir em um Programa de Reservas Naturais Privadas, que inclui o levantamento de áreas mantidas em bom estado de conservação e a identificação de proprietários que tenham interesse em proteger suas áreas. O programa oferece aos proprietários a restauração e o manejo de habitats e assistência técnica para a redução do uso de pesticidas, o manejo do nível da água, a restauração de vegetação nativa e a melhoria da qualidade do solo e da água, entre outros; envolve também a colaboração de outras organizações não-governamentais, da comunidade local, de agências governamentais, de corporações e empresas na implantação das reservas.

Na Argentina, o papel de incentivo e administração de reservas particulares vem sendo desempenhado por ONGs, por meio da criação de áreas de sua propriedade, da administração de áreas de domínio público, com o eventual estabelecimento de comodatos temporários, e da administração de áreas particulares de terceiros, por meio de convênios. O reconhecimento de reservas particulares se dá por diferentes instrumentos, de acordo com a legislação de cada província. Não existe uma categoria unificada para todo o país ([www.farn.org.ar](http://www.farn.org.ar)).

A Costa Rica conta mais de 110 reservas privadas, protegendo mais de 60.000ha de florestas primárias. Os proprietários estão organizados na Rede Costarricense de Reservas Naturais Privadas (*Red Costarricense de Reservas Privadas*), criada em 1995. Em países como a Costa Rica e Belize, a maioria das reservas já gera lucros, especialmente com atividades de turismo. Os empregos decorrentes da criação dessas reservas, estimados em uma média de 300 empregos/ano (Langholz, 1996), representam um retorno concreto para as comunidades vizinhas, ajudando muito no envolvimento delas com a conservação.

A Austrália reconhece as reservas particulares por meio de acordos legais, por tempo determinado ou não. O Canadá possui um programa de crédito para fazendeiros que conservam áreas nas margens dos rios por um período mínimo de três anos, em locais estratégicos para a conservação (Manitoba, 2002).

A maioria desses países reconhece áreas particulares como reserva por um tempo determinado, em geral 20 anos, que pode ser prorrogado por igual período. Essas áreas, embora sejam incorporadas aos sistemas de áreas protegidas, geralmente não são reconhecidas legalmente como unidades de conservação.

Um elemento comum aos programas de reservas privadas em todo o mundo é a falta de políticas concretas de incentivo aos proprietários. Em geral, o governo oferece isenções de taxas semelhantes ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), reconhecimento pelo esforço de conservação do proprietário e apoio técnico. A falta de uma política mais contundente de incentivos aos proprietários de reservas privadas não é, portanto, uma peculiaridade do Brasil.

Entre as estratégias para incentivar a criação de reservas privadas está a certificação ambiental de produtos "ecologicamente amigáveis". Infelizmente, essa é uma estratégia ainda incipiente. A Comissão Mundial de Áreas Protegidas também está avaliando a possibilidade de implementar um sistema de certificação de manejo de áreas protegidas, a exemplo do Forest Stewardship Council (FSC). No mercado de produtos certificados, já existe uma demanda por biodiversidade. É preciso que os atores identifiquem e redirecionem esses mercados e expandam-nos de forma a cobrir um maior espectro da proteção à biodiversidade.

### III.

---

## Reservas Privadas no Brasil

No Brasil, o estabelecimento de áreas particulares protegidas era previsto na legislação desde o primeiro Código Florestal (Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934), na figura da Floresta Protetora. Essas áreas permaneciam na posse e no domínio do proprietário e eram inalienáveis, sendo consideradas de conservação perene (Wiedmann, 1996). Posteriormente, o novo Código Florestal, instituído pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, extinguiu a categoria de Floresta Protetora, porém manteve o gravame de perpetuidade para as áreas particulares protegidas. Em seu art. 6º, a Lei nº 4.771, de 1965, estabelece:

*Art. 6º – O proprietário da floresta não preservada, nos termos desta lei, poderá gravá-la com perpetuidade, desde que verificada a existência de interesse público pela autoridade florestal. O vínculo constará de termo assinado perante a autoridade florestal e será averbado à margem da inscrição no Registro Público.*

Outras iniciativas nesse sentido se seguiram, como os Refúgios Particulares de Animais Nativos, estabelecidos pela Portaria nº 327, de agosto de 1977, do antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF). Essa categoria surgiu para atender às reivindicações de proprietários rurais que não queriam caça em suas propriedades. Posteriormente, a proteção estendeu-se à vegetação; foi instituída, por meio da Portaria nº 217, de 1988, a Reserva Particular de Fauna e Flora (Wiedmann, 1996).

Apesar da importância dessas iniciativas, esses documentos eram impróprios para regulamentar o art. 6º do Código Florestal de 1965. Era necessário um decreto federal que estabelecesse procedimentos claros para a criação, a administração e a proteção de áreas particulares. Somente

em 1990 foi instituída, por meio do Decreto Federal nº 98.914, a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

A RPPN é uma categoria de área protegida instituída em áreas de domínio privado, por iniciativa de seu proprietário e mediante reconhecimento do poder público. Nos termos da legislação, é assegurada a conservação da área por perpetuidade, gravada em cartório, sem perda do direito de propriedade por parte do proprietário nem ônus para o governo com a desapropriação de terras para a sua criação.

A idéia, ao se instituir a RPPN, era ampliar o conceito das Reservas Particulares de Flora e Fauna, dando-lhes um regulamento seguro, uma garantia de perenidade, incentivos à sua criação mediante isenção de impostos e criar, no Brasil, uma rede de reservas particulares onde o cidadão, voluntariamente, se engajaria no processo efetivo de proteção de áreas representativas dos ecossistemas brasileiros. Buscou-se assim atender o dispositivo da nova Constituição Brasileira que impunha ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente, classificado como bem de uso comum do povo (Wiedmann, 1996).

O Decreto nº 98.914, de 1990, foi revogado pelo Decreto nº 1.922, de 5 de junho de 1996. O novo decreto trouxe modificações importantes, destacando-se o caráter perpétuo, já que pelo instrumento anterior a área poderia perder o título de RPPN caso ocorressem modificações relevantes nas condições ambientais que justificaram a sua proteção. Além disso, o Decreto nº 1.922 definiu claramente as restrições de uso e os benefícios conferidos aos proprietários dessas reservas.

Com a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), as RPPNs foram finalmente reconhecidas como unidades de conservação. O Brasil tornou-se, assim, o único país da América Latina a incluir as reservas privadas no seu sistema oficial de áreas protegidas (Mesquita e Leopoldino, 2002). A partir daí, abriam-se novas possibilidades para essas reservas.

#### IV.

---

## Incentivos para a Criação de Reservas Particulares no âmbito Nacional

A importância das reservas particulares para a conservação da biodiversidade tem sido amplamente defendida na extensa bibliografia existente sobre meio ambiente e desenvolvimento. O documento "A estratégia global da biodiversidade", elaborado pelo Instituto de Recursos Mundiais (WRI), pela União Mundial para a Natureza (UICN) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em 1992, já abordava, em sua Medida 55, dentro do objetivo de "identificar prioridades nacionais e internacionais para o fortalecimento das áreas protegidas e ampliar seu papel na conservação da biodiversidade", a necessidade de fornecer incentivos para a criação de áreas particulares protegidas.

Embora essas iniciativas já venham ocorrendo, a falta de divulgação e a precariedade dos incentivos têm limitado o interesse da população em implantar áreas protegidas. O Decreto nº 1.922, de 1996, assegurava medidas de incentivo fiscal, como a isenção do ITR sobre terras destinadas à conservação, além de uma linha de financiamento de projetos por meio do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e a prioridade na análise de pedido de crédito junto às agências de financiamento. A esses incentivos, somaram-se os definidos na Lei nº 9.985, de 2000, que criou o SNUC. A lei confere às RPPNs o direito de receber apoio por meio de medidas compensatórias sempre que o impacto ambiental atingir diretamente a área (art. 36) e o de receber contribuição financeira sempre que empresas de abastecimento de água e produção de energia se beneficiarem dos recursos naturais protegidos pela reserva (arts. 47 e 48).

Talvez o avanço mais significativo da Lei nº 9.985 no tocante às áreas particulares protegidas tenha sido o de reconhecer as RPPNs como unidades de conservação, incluídas no grupo de unidades de conservação de uso sustentável. As restrições de uso impostas às RPPNs de fato fazem delas

unidades de conservação de proteção integral, conforme o disposto no art. 21 dessa lei:

*Art. 21 A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.*

*§ 1º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.*

*§ 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento:*

*I – a pesquisa científica;*

*II – a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais;*

*III – (vetado).*

*§ 3º Os órgãos integrantes do SNUC, sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário de Reserva Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano de Manejo ou de Proteção e de Gestão da unidade.*

Embora a Lei nº 9.985/2000 tenha conferido maior importância às RPPNs, na prática isso não significou benefícios e facilidades para os proprietários. Em certo sentido, surgiram maiores entraves. Com o *status* de unidade de conservação, as RPPNs passaram a ser analisadas com mais rigor por técnicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o que provocou uma paralisação no processo de criação dessas reservas que se arrastou por quase dois anos. Após pressões de ONGs, articuladas com proprietários, organizados em associações e em uma confederação, a criação das reservas retomou o seu curso natural.

Diversos instrumentos foram criados para regulamentar as RPPNs, nos termos estabelecidos pela lei que instituiu o SNUC. Entre esses instrumentos estão o Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006, que regulamenta as RPPNs e substitui o de nº 1.922/96; a Instrução Normativa nº 62, de 2005, que estabelece as normas para a criação de RPPNs; e o Roteiro Metodológico para Planos de Manejo para essas reservas.

Se esses instrumentos têm a vantagem de dirimir dúvidas e estabelecer definitivamente as rotinas e os procedimentos para a criação de RPPNs, trazem também empecilhos que devem ser avaliados. O primeiro deles é a forma de cadastro e análise de pedido para criação de RPPN, que hoje entra na vala comum dos processos de criação de UCs no Ibama. O incipiente Programa de RPPN que existia no Ibama foi excluído antes mesmo de ser efetivamente reconhecido pelo órgão. Embora apresentasse problemas operacionais e gerenciais, o programa, além de ser uma instância para obtenção de informações e acompanhamento dos processos, garantia a existência de pessoal dedicado especificamente às RPPNs, dando um tratamento específico para essas reservas dentro do órgão.

Um das atividades mais interessantes do programa era a realização de reuniões anuais de capacitação, envolvendo a equipe do programa em Brasília, os técnicos alocados nas gerências regionais do Ibama de cada estado, representantes das associações de proprietários e representantes de ONGs que apoiavam as RPPNs. Essas reuniões sem dúvida foram de extrema importância para fortalecer a figura da RPPN não só no Ibama, mas em todo o país. Com o fim do programa, os proprietários ficaram sem um interlocutor que pudesse dar o apoio que o Decreto nº 1.922/96 previa.

Além da falta de pessoal especializado, tanto em Brasília como nas gerências regionais, para tratar da questão das RPPNs, alguns instrumentos que surgiram a partir de 2005 tornaram ainda mais complicada a criação dessas reservas. A Instrução Normativa nº 62 trouxe consigo novas exigências para o processo de criação de RPPN, previstas no art. 1º:

*Art. 1º – A pessoa física ou jurídica interessada em criar Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN deverá apresentar nas Gerências Executivas – GEREX do IBAMA, os seguintes documentos:*

*(...)*

*VI – título de domínio, com a certidão comprobatória da matrícula e do registro do imóvel em nome do atual adquirente onde incidirá a RPPN, acompanhada da cadeia dominial ininterrupta e válida desde a sua origem ou cinquentenária, observado o seguinte:*

*a) a descrição dos limites do imóvel contida na matrícula e no regis-*

*tro deverá indicar, quando possível, as coordenadas do ponto de amarração e dos vértices definidores dos limites do imóvel rural georreferenciadas, conforme especificações do Sistema Geodésico Brasileiro; e*

*b) quando não for possível obter a certidão cinqüentenária exigida neste ato, o proprietário deverá apresentar ao IBAMA cópia do pedido correspondente, acompanhado de certidão atual do registro do imóvel fornecida pelo Oficial de Registro de Imóveis da circunscrição judiciária da propriedade;*

*VII – planta da área total do imóvel indicando os limites, os confrontantes, a área a ser reconhecida, quando parcial, a localização da propriedade no município ou região e as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural e da área proposta como RPPN, georreferenciadas de acordo com o Sistema Geodésico Brasileiro, indicando a base cartográfica utilizada e assinada por profissional habilitado, com a devida anotação de responsabilidade técnica – ART;*

*VIII – memorial descritivo dos limites do imóvel e da área proposta como RPPN, quando parcial, georreferenciado, indicando a base cartográfica utilizada e as coordenadas dos vértices definidores dos limites, assinado por profissional habilitado, com devida anotação de responsabilidade técnica – ART. (grifos nossos)*

As exigências apresentadas acima, embora legítimas, elevaram sobremaneira os custos do processo de criação de RPPN, sem que a medida viesse acompanhada de propostas de apoio aos proprietários para executá-la. Não menos complexo é encontrar, em regiões remotas, um profissional qualificado e que disponha de aparelhagem de precisão para realizar os mapeamentos requeridos.

Enquanto os proprietários foram obrigados a se adequar rapidamente às novas exigências, o mesmo não ocorreu com os órgãos governamentais, que não implementaram muitos dos dispositivos legais que garantem apoio aos proprietários. Embora assegurados no Decreto n° 1.922 desde 1996, os benefícios destinados aos proprietários, previstos nos arts. 7º, 12 e 13, ainda não foram efetivamente concretizados.

*Art. 7º – Será concedida, à RPPN, pelas autoridades públicas competentes, proteção assegurada pela legislação em vigor às unidades de conservação de uso indireto, sem prejuízo do direito de propriedade, que deverá ser exercido por seu titular, na defesa da Reserva, sob orientação e com o apoio do órgão competente.*

O apoio a que se refere o art. 7º ainda se dá de forma insatisfatória, verificando-se em muitas reservas processos de invasão de terras, pressão de caça e extração ilegal de palmito e de outros recursos.

*Art. 12 – Os projetos necessários à implantação e gestão das RPPNs reconhecidas ou certificadas pelo IBAMA deverão ter prioridade na análise da concessão de recursos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA.*

*Art. 13 – A propriedade que contiver RPPN no seu perímetro terá preferência na análise do pedido de concessão de crédito agrícola, pelas instituições oficiais de crédito.*

Os benefícios previstos no art. 12 só foram oficializados a partir de 2000, quando, como resultado da pressão de proprietários e ONGs, foi aberta uma linha de financiamento específica para projetos desenvolvidos em RPPN. Quanto ao disposto no art. 13, nunca foi implementado.

Em abril de 2006, foi editado o Decreto nº 5.746, que regulamenta as RPPNs, e que merece ser discutido num item a parte.

## **Regulamentação da RPPN como unidade de conservação – o Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006**

O Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006, elaborado com a participação da Confederação Nacional de Reservas Particulares do Patrimônio Natural, das associações estaduais e de diversas ONGs, veio regulamentar o art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que trata da RPPN. Esse decreto apresentou progressos, mas também trouxe retrocessos que devem ser discutidos.

O art. 1º define claramente a RPPN como unidade de conservação e estabelece seus objetivos:

*Art. 1º – A Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN é unidade de conservação de domínio privado, com o objetivo de conservar a diversidade biológica, gravada com perpetuidade, por intermédio de Termo de Compromisso averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.*

O art. 3º define os procedimentos para a criação de RPPN:

*Art. 3º – O proprietário interessado em ter seu imóvel, integral ou parcialmente, transformado em RPPN, deverá, no âmbito federal, encaminhar requerimento ao IBAMA, solicitando a criação da RPPN, na totalidade ou em parte do seu imóvel, segundo o modelo do Anexo I deste Decreto, e na forma seguinte:*

*{...}*

*§ 1º – O requerimento deverá estar acompanhado dos seguintes documentos:*

*{...}*

*IV – certidão negativa de débitos expedida pelo órgão de administração tributária competente para arrecadação dos tributos relativos ao imóvel;*

*{...}*

*VIII – certidão de matrícula e registro do imóvel no qual se constituirá a RPPN, indicando a cadeia dominial válida e ininterrupta, trintenária ou desde a sua origem;*

*{...}*

*X – memorial descritivo dos limites do imóvel e da área proposta como RPPN, quando parcial, georreferenciado, indicando a base cartográfica utilizada e as coordenadas dos vértices definidores dos limites, assinado por profissional habilitado, com a devida ART.*

Apesar de trazer a redução do tempo da cadeia dominial do imóvel de 50 anos, como previsto na Instrução Normativa nº 62, para 30 anos, o art. 3º

retrocede ao exigir certidão negativa de débitos dos tributos relativos ao imóvel e o memorial descritivo do limite do imóvel, georreferenciado. Para propriedades muito grandes, a elaboração do memorial descritivo de todo o imóvel representa um custo grande para o proprietário, que pode inviabilizar a criação da RPPN. O mesmo se aplica à exigência da certidão negativa, que muitas vezes tem de ser requerida em outra comarca.

O art. 5º do decreto dispõe:

*Art. 5º – A criação da RPPN dependerá, no âmbito federal, da avaliação pelo IBAMA, que deverá:*

*{...}*

*III – divulgar no Diário Oficial da União a intenção de criação da RPPN; disponibilizar na internet, pelo prazo de vinte dias, informações sobre a RPPN proposta, e realizar outras providências cabíveis, de acordo com o § 1º do art. 5º do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, para levar a proposta a conhecimento público;*

*IV – avaliar, após o prazo de divulgação, os resultados e implicações da criação da unidade, e emitir parecer técnico conclusivo que, inclusive, avaliará as propostas do público;*

*{...}*

Ao estabelecer, no inciso IV do artigo citado, que as propostas do público devem ser consideradas no processo de criação de RPPN, o governo abre espaço para o público interferir no domínio privado, o que contraria o direito de propriedade protegido pela Constituição brasileira. Além disso, como em muitas regiões as RPPNs são mal vistas pelos vizinhos, que acreditam que a existência de uma reserva “atrai” o Ibama e a fiscalização para a região, corre-se o risco de a RPPN receber parecer desfavorável por parte dos moradores do entorno, criando-se um entrave adicional ao processo de instituição dessas unidades de conservação.

Um avanço importante, previsto no art. 11 do decreto, foi a regulamentação da porcentagem de área em recuperação da futura RPPN e o estabelecimento dos critérios para essa recuperação, eliminando o caráter subjetivo do Decreto nº 1.922/96 nesse aspecto. O mesmo pode ser dito do art. 13, que esclarece a questão, que até então suscitava interpretações diver-

gentes, da possibilidade de se criar RPPN em Área de Proteção Ambiental (APA), divergência que atrasou inúmeros processos no passado:

*Art. 11 – A RPPN poderá ser criada abrangendo até trinta por cento de áreas para a recuperação ambiental, com o limite máximo de mil hectares, a critério do órgão ambiental competente, observado o parecer técnico de vistoria.*

*§ 1º – A eventual utilização de espécies exóticas preexistentes, quando do ato de criação da RPPN, deverá estar vinculada a projetos específicos de recuperação previstos e aprovados no plano de manejo.*

*§ 2º – Os projetos de recuperação somente poderão utilizar espécies nativas dos ecossistemas onde está inserida a RPPN.*

*{...}*

*Art. 13 – A RPPN poderá ser criada dentro dos limites de Área de Proteção Ambiental – APA, sem necessidade de redefinição dos limites da APA.*

Já o “caput” do art. 12 deve ser analisado com mais cuidado:

*Art. 12 – Não será criada RPPN em área já concedida para lavra mineira, ou onde já incida decreto de utilidade pública ou de interesse social incompatível com os seus objetivos.*

Considerando ser uma prática recorrente das mineradoras solicitar pedido de concessão de lavra em todo o território identificado como de potencial mineral, e uma vez que a legislação brasileira permite que esses pedidos de concessão sejam feitos muito antes de os projetos serem instalados, a vedação estabelecida no art. 12 pode favorecer uma corrida pelos pedidos de concessão, inviabilizando a proteção de áreas importantes. Um exemplo disso é o que ocorre na região do Quadrilátero Ferrífero, em Minas Gerais, onde a mineração já dizimou grande parte dos campos ferruginosos. Por se tratar de uma região de grande potencial mineral, quase toda a área tem pedido de lavra concedido.

Outro ponto que merece ser avaliado com cuidado é o disposto no art. 20, que trata da soltura de animais silvestres em RPPN:

*Art. 20 – A soltura de animais silvestres em RPPN será permitida mediante autorização do órgão ambiental competente e de avaliação técnica que comprove, no mínimo, a integridade e sanidade físicas dos animais e sua ocorrência natural nos ecossistemas onde está inserida a RPPN.*

*§ 1º – Identificado algum desequilíbrio relacionado à soltura descrita no “caput” deste artigo, a permissão será suspensa e retomada somente após avaliação específica.*

*§ 2º – O órgão ambiental competente organizará e manterá cadastro das RPPNs interessadas em soltura de animais silvestres, orientando os proprietários e técnicos de RPPN sobre os procedimentos e critérios a serem adotados.*

A permissão de soltura de animais apreendidos pode ser desastrosa para a biota das RPPNs. Para ser feita com segurança, a soltura de animais deve ser antecedida de estudos prévios que subsidiem a avaliação da capacidade de suporte da área, fornecendo informações sobre a sobreposição de territórios e a identificação de subespécies, entre outras.

Os arts. 27 a 29 trazem avanços importantes. O art. 27 estabelece que, além do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), outros programas oficiais também deverão dar prioridade de análise a projetos de implantação e gestão de RPPNs. Da mesma forma, o art. 28 estabelece regras para que os programas de crédito rural priorizem projetos que beneficiem propriedades que contenham RPPN. Esse artigo é especialmente importante, por ser um passo concreto em direção ao atendimento de uma disposição prevista desde 1996 pelo Decreto nº 1.922, e que nunca foi implementada. Finalmente, o art. 29 regulamenta a RPPN como uma legítima beneficiária das ações de compensação ambiental, desde que afetada pelo empreendimento em questão.

*Art. 27 – Os projetos referentes à implantação e gestão de RPPN terão análise prioritária para concessão de recursos oriundos do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA e de outros programas oficiais.*

*Art. 28 – Os programas de crédito rural regulados pela administração federal priorizarão os projetos que beneficiem propriedade que con-*

*tiver RPPN no seu perímetro, de tamanho superior a cinquenta por cento da área de reserva legal exigida por lei para a região onde se localiza, com plano de manejo da RPPN aprovado.*

*Art. 29 – No caso de empreendimento com significativo impacto ambiental que afete diretamente a RPPN já criada, o licenciamento ambiental fica condicionado à prévia consulta ao órgão ambiental que a criou, devendo a RPPN ser uma das beneficiadas pela compensação ambiental, conforme definido no art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, e no art. 33 do Decreto nº 4.340, de 2002.*

Uma questão que deve ser ainda esclarecida é o disposto no art. 32, que estabelece que as RPPNs já criadas ficarão sujeitas aos termos do Decreto nº 1.922/96:

*Art. 32 – O Decreto nº 1.922, de 5 de junho de 1996, regulará apenas as RPPNs constituídas até a vigência deste Decreto, exceto nos casos de reformulação ou aprovação de novo plano de manejo.*

Na realidade, as alterações efetuadas pelo Decreto nº 5.746/2006 não foram significativas a ponto de justificar o texto do art. 32. As RPPNs criadas anteriormente, seja na vigência do Decreto nº 98.914, de 1990, seja na vigência do Decreto nº 1.922/96, têm a mesma legitimidade e deveriam receber o mesmo tratamento das criadas durante a vigência da nova norma.

Cabe às associações estaduais e à Confederação Nacional de RPPN buscar o esclarecimento do disposto no art. 32, bem como dos outros itens do Decreto nº 5.746/2006 que têm gerado dúvidas.

## V.

# Avaliação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural

Embora a RPPN seja uma categoria relativamente recente e pouco divulgada, e apesar dos problemas relatados nas seções anteriores, o país já conta com 706 RPPNs decretadas, que cobrem uma área total de mais de 567 mil hectares (Tabela I). Esse número foi obtido a partir das seguintes fontes: listagem do Ibama, atualizada até dezembro de 2005; listagem do Instituto Ambiental do Paraná, atualizada em 2006; listagem de Minas Gerais, atualizada em abril de 2006; listagem de Pernambuco, disponível no *site* do governo de Pernambuco; e listagem do Mato Grosso do Sul, obtida

**TABELA 1 – Número de RPPNs estaduais e federais do Brasil**

ESTADO	NÚMERO DE RESERVAS	ÁREA (HA)	ESTADO	NÚMERO DE RESERVAS	ÁREA (HA)
Paraná	191	37.149,77	Paraíba	8	6.652,62
Minas Gerais	143	76.098,25	Alagoas	7	610,58
Bahia	54	33.799,19	Piauí	6	33.691,47
Goiás	44	21.962,95	Amapá	5	10.113,97
Rio de Janeiro	41	4.258,35	Pará	5	2.806,00
Mato Grosso do Sul	36	118.369,68	Rondônia	5	2.713,06
São Paulo	33	3.731,33	Tocantins	4	1.039,29
Rio Grande do Sul	25	4.044,79	Distrito Federal	4	138,22
Santa Catarina	25	15.212,97	Rio Grande do Norte	3	2.950,17
Mato Grosso	15	172.980,67	Roraima	3	1.047,54
Amazonas	13	598,46	Espírito Santo	3	574,22
Maranhão	11	3.738,27	Acre	1	38,01
Ceará	10	9.600,39	Sergipe	1	13,27
Pernambuco	10	2.857,53	<b>Total</b>	<b>706</b>	<b>567.845,92</b>

**Fontes:** Relatório das RPPNs por estado (Ibama, dezembro de 2005); *site* do Instituto Ambiental do Paraná (atualizado até abril de 2006); cadastro de RPPNs de Minas Gerais (abril de 2006); *site* do Governo do Estado de Pernambuco; *site* do Governo do Estado do Mato Grosso do Sul e *site* da Repams.

no *site* da Associação de Proprietários de Reservas Particulares do Mato Grosso do Sul (Repams). Cabe ressaltar que a ausência de um banco de dados que centralize essas listagens pode provocar erros na identificação do total de RPPNs, além de dificultar análises da evolução da categoria no Brasil. Um outro fator que deve ser mencionado é a retirada, do cadastro do Ibama, de algumas reservas que, embora tenham recebido a portaria de criação, não averbaram suas áreas no prazo previsto, o que explica uma redução do número de RPPNs em alguns estados.

Existem RPPNs em todos os estados da federação (Figura 1). O Paraná detém o maior número dessas reservas, num total de 191, das quais 11 foram criadas pelo Ibama e 180 pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP). Em segundo lugar está o estado de Minas Gerais, com 143 RPPNs, 67 reconhecidas pelo Ibama e 76 pelo Instituto Estadual de Florestas, seguido da Bahia (54 RPPNs, incluindo uma criada pelo recente Programa Estadual de RPPN da Bahia), Goiás (44 RPPNs), Rio de Janeiro (41 RPPNs), Mato Grosso (30 RPPNs), Rio Grande do Sul (20 RPPNs), São Paulo (18 RPPNs), Mato do Sul (17 RPPNs), Maranhão (10 RPPNs), Piauí (10 RPPNs), Ceará (10 RPPNs), Pernambuco (10 RPPNs), Rio de Janeiro (10 RPPNs), Alagoas (10 RPPNs), Paraíba (10 RPPNs), Tocantins (10 RPPNs), Rondônia (10 RPPNs) e Amapá (10 RPPNs).

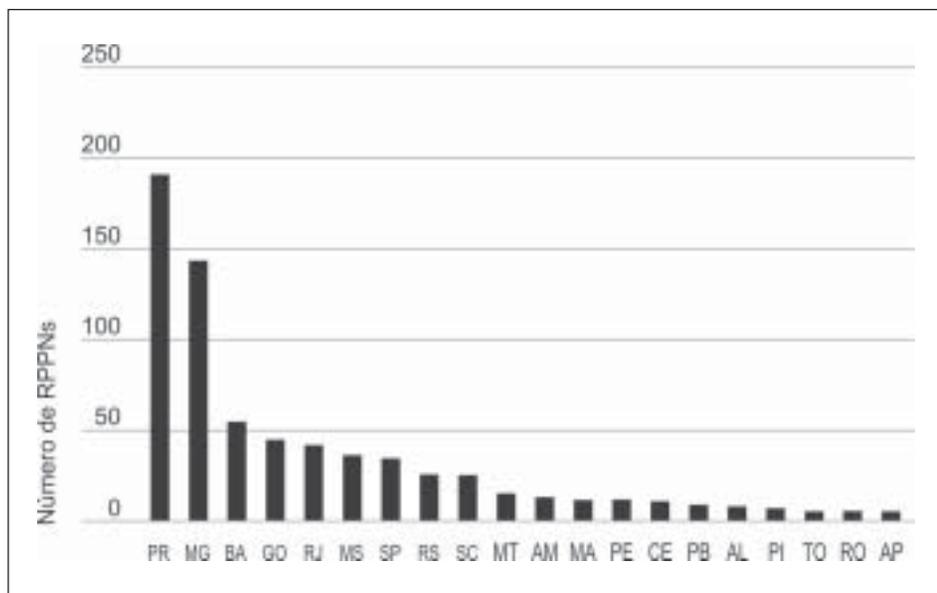


FIGURA 1 – Número de RPPNs criadas por estado.

do Sul (36 RPPNs, 21 das quais criadas no âmbito estadual) e São Paulo (34 RPPNs).

Destacam-se ainda os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, com um total de 25 RPPNs cada, Mato Grosso (15 RPPNs), Amazonas (13 RPPNs) e Maranhão (11 RPPNs). Os 15 estados restantes têm menos de 10 RPPNs cada, sendo que os estados do Acre e de Sergipe têm apenas uma reserva cada.

Com relação à superfície protegida, o Mato Grosso, com apenas 15 reservas particulares, protege mais de 172.000ha, seguido pelo Mato Grosso do Sul, que, com 36 áreas (15 federais e 21 estaduais), protege mais de 118.000ha. Minas Gerais tem uma área de 76.000ha protegida por 143 reservas particulares (67 federais e 76 estaduais), e a Bahia tem mais de 33.000ha protegidos por 54 reservas. O estado do Paraná, com o maior número de RPPNs, protege mais de 38.000ha, quase a mesma superfície protegida por unidades de conservação públicas criadas pelo estado (Figura 2).

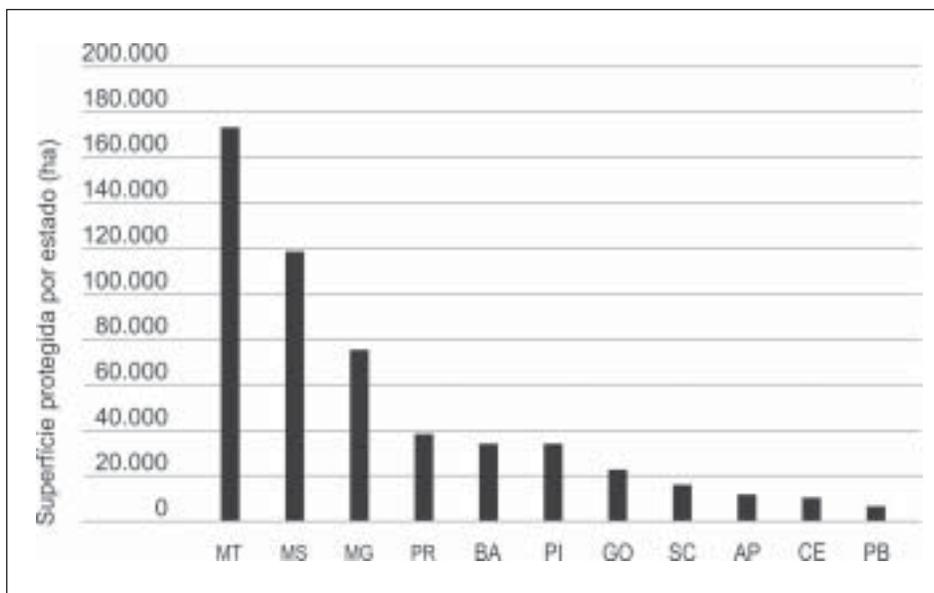


FIGURA 2 – Estados brasileiros com mais de 5.000ha protegidos por RPPNs.

O tamanho da maioria das RPPNs é bastante reduzido. As 33 RPPNs do estado de São Paulo protegem uma área total de menos de 4.000ha, sendo que a menor reserva possui apenas 1,59ha, e a maior, 560ha. A avaliação do tamanho das RPPNs, reunidas em intervalos de classe, mostra que mais da metade delas (54%, ou 385 reservas) apresenta áreas menores do que 100ha, e destas, 76% (295 RPPNs) são menores do que 50ha (Figura 3).

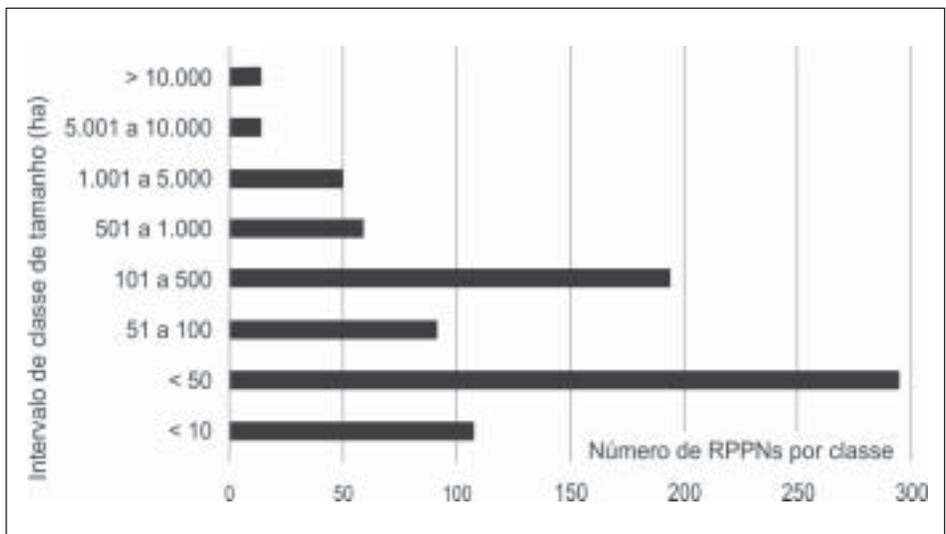


FIGURA 3 – RPPNs analisadas por intervalo de classe de tamanho.

Não resta dúvida de que o tamanho da área é um fator importante para a conservação da biodiversidade. No entanto, um conjunto de pequenos fragmentos próximos entre si e próximos de um fragmento maior pode proporcionar vias de acesso a espécies, funcionando como “trampolins ecológicos”. Enquanto os grandes fragmentos são fundamentais para a manutenção da biodiversidade e de processos ecológicos em larga escala, os pequenos remanescentes funcionam como elementos de ligação entre grandes áreas, promovendo um aumento no nível de heterogeneidade da matriz da paisagem e atuando como refúgio para espécies que requerem ambientes particulares que só ocorrem nessas áreas (Forman & Godron, 1986).

A título de ilustração, vale mencionar algumas das RPPNs que têm sido fundamentais para garantir a proteção de populações de espécies ameaçadas de extinção: a RPPN Frei Caneca, em Pernambuco, que protege três espécies de aves – *Myrmeciza ruficauda* (formigueiro-de-cauda-ruiva), *Synallax infuscata* (tatac) e *Tangara fastuosa* (pintor-verdadeiro) –; a RPPN Serra do Teimoso, na Bahia, que protege populações de *Cebus xanthosternos* (macaco-prego-do-peito-amarelo) e *Callicebus melanochir* (guigó); a RPPN Ecoparque de Una, também na Bahia, que protege populações de *Leontopithecus chrysomelas* (mico-leão-da-cara-dourada); a RPPN Feliciano Abdalla em Minas Gerais que protege a maior população conhecida de *Brachytheles hypoxanthus* (muriqui do norte). No Rio de Janeiro, um conjunto de RPPNs garante a população mínima viável do mico-leão-dourado (*Leontopithecus rosalia*). Esses são alguns exemplos do papel estratégico das RPPNs, independentemente do tamanho de sua área.

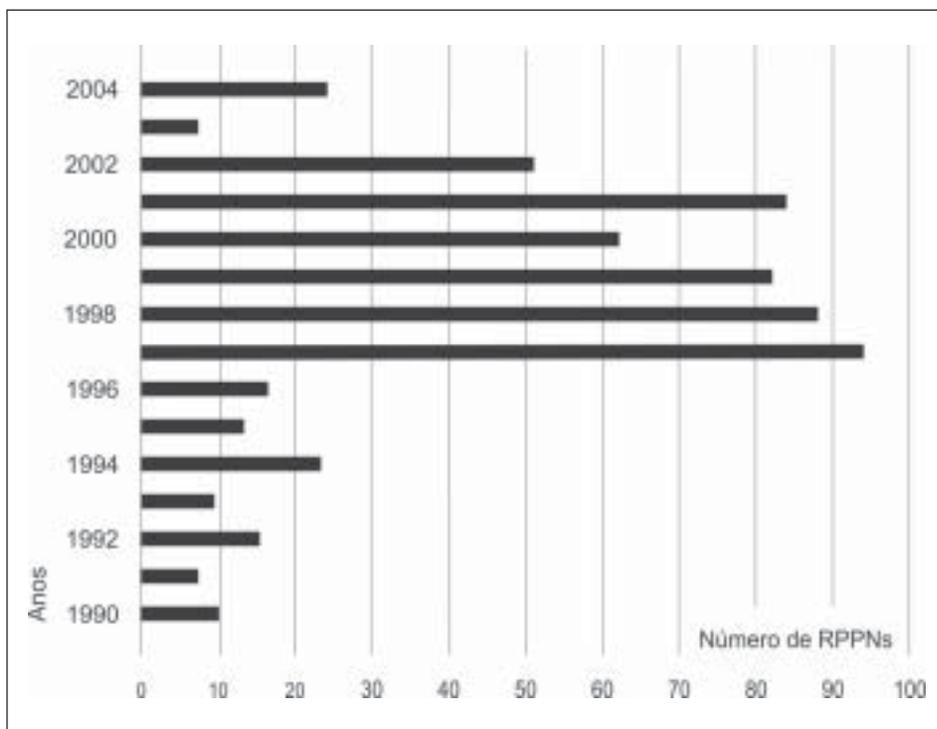


FIGURA 4 – Número de RPPNs criadas por ano.

Embora com incentivos tímidos e problemas burocráticos e de divulgação, a criação de RPPNs cresceu ao longo dos anos. Apesar da falta de apoio dos órgãos públicos, que vem desmotivando os proprietários, a criação dessas reservas aumentou progressivamente no período de 1990 a 2004. Chama a atenção o pequeno número de RPPNs criadas em 2003. Esse número reflete mudanças internas ocorridas no Ibama nesse período, que causaram entraves e atrasos na avaliação dos processos. Felizmente, os esforços das associações estaduais, da Confederação Nacional de RPPN e de ONGs levaram à retomada do processo normal.

Mais da metade das RPPNs existentes está localizada na Mata Atlântica (454, ou 63,7%). Em termos de área, as RPPNs da Mata Atlântica representam apenas 17,5% da superfície protegida por essa categoria de unidade de conservação no Brasil, o que reflete em parte o grau de isolamento dos fragmentos florestais do bioma em relação às demais formações vegetais do país. O número significativo de RPPNs na Mata Atlântica deve-se à maior divulgação dos conceitos de conservação nesse bioma e à presença de ONGs e associações de proprietários extremamente atuantes. Com exceção do estado do Paraná, que contou com a atuação dos prefeitos, motivados pelo repasse dos recursos do ICMS Ecológico, no incentivo à criação de RPPNs, nos demais estados a participação de ONGs e associações tem sido decisiva. O número ascendente de RPPNs na Bahia ilustra bem o papel dessas instituições. Das 54 RPPNs existentes no estado, pelo menos 20 foram criadas sob a influência dos trabalhos do Instituto de Estudos Sócio-Ambientais do Sul da Bahia (IESB) e da Associação de Proprietários de RPPN da Bahia (Preserva). No Rio de Janeiro, a Associação Mico-Leão-Dourado e a Associação do Patrimônio Natural tiveram um papel decisivo no incentivo à criação de reservas particulares no estado. Não menos importante foi, em Minas Gerais, o trabalho da Associação de RPPN e Outras Reservas Privadas de Minas Gerais (Arpemg).

As razões dos proprietários ao criarem suas reservas são várias, mas a análise dos dados de um estudo realizado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) revelou que 76% dos proprietários amostrados criaram RPPNs pela possibilidade de obter maior proteção estatal contra queimadas, caça ou desmatamento, indicando que a fiscalização assegurada pelo Decreto nº 5.746/2006 é um atrativo importante; 49% afirmaram ter criado

RPPNs pela possibilidade de valorização do ambiente (trata-se, portanto, de um público interessado em conservar, independentemente de incentivos); 37% valorizaram a possibilidade de apoio de entidades ambientalistas; 29% interessaram-se pelo reconhecimento do Ibama e 28%, pela possibilidade de apoio no manejo (Funbio).

Das 32 RPPNs de Minas Gerais, avaliadas neste estudo, 63% foram criadas com o objetivo explícito de conservação da biodiversidade. Essa categoria inclui as propriedades transformadas em RPPN devido à preocupação do proprietário em proteger o patrimônio natural. Apenas 14% dessas RPPNs contam com algum tipo de apoio institucional externo, por parte de universidades, empresas ou ONGs. Das RPPNs avaliadas, 85% desenvolvem atividades em sua área, das quais 90% fazem educação ambiental; 59% desenvolvem pesquisa; 20% têm atividades de recuperação de áreas degradadas; 16% atuam com ecoturismo; 7% têm atividades de manejo, principalmente reintrodução de aves; e 17% desenvolvem outras atividades, entre elas a apicultura. Dos proprietários das reservas avaliadas, 60% dizem ter alcançado o seu objetivo de proteger a área ao criar uma RPPN, porém 35% se dizem insatisfeitos por não sentirem que suas propriedades foram melhor protegidas após serem reconhecidas como RPPN, e 22% se dizem insatisfeitos com os órgãos ambientais, por falta de apoio dos mesmos.

A análise das informações obtidas por este estudo e daquelas obtidas pelo estudo conduzido pelo Funbio sugere que a criação de reservas privadas tem atingido principalmente pessoas interessadas em conservação, e que provavelmente manteriam suas áreas preservadas independentemente da possibilidade de oficializá-las como unidades de conservação e dos benefícios que poderiam obter.

O número de RPPNs existentes até o momento no Brasil revela que a criação de reservas particulares é vista com simpatia pelos proprietários, mesmo que a cláusula de perpetuidade seja um fator de resistência. O total de áreas protegidas por essa categoria relativamente nova e com incentivos incipientes indica ser este o caminho certo a seguir. No entanto, para fomentar a criação de um número maior de reservas particulares é necessário aprimorar os benefícios concedidos, a divulgação e o processo de criação.

A maior parte dos proprietários que responderam a levantamentos realizados por diferentes estudos<sup>1</sup> (Costa, 1996, 2001; Funbio e este estudo) esperava que o Ibama fornecesse orientação sobre a obtenção de recursos e desse mais apoio à fiscalização e à gestão das reservas. Entre os fatores que diminuem o interesse em criar RPPNs figuram a documentação exigida; a necessidade de mapa georreferenciado; o tempo de tramitação do processo; a desconfiança, por parte dos órgãos ambientais, quanto às intenções dos proprietários; a falta de clareza quanto às possibilidades de uso das áreas criadas; o ônus com a sinalização, a divulgação e a defesa da área; a cláusula de perpetuidade; a necessidade de elaboração de plano de utilização e de envio de relatórios e o fato de que o órgão ambiental não oferece os benefícios previstos na legislação (fiscalização, apoio técnico etc), enquanto o proprietário é obrigado a cumprir todas as exigências legais.

O acompanhamento do grupo de discussão de reservas privadas demonstra que a maior parte das críticas feitas pelos proprietários refere-se à morosidade do processo de reconhecimento das reservas e à falta de apoio para fiscalização e manejo. Os proprietários enfatizam, ainda, a necessidade de um interlocutor no órgão responsável pela criação das reservas e reivindicam recursos para a sua implementação. A dificuldade e a lentidão na tramitação de processos de criação de uma RPPN foram apontadas como os fatores que mais desmotivam os proprietários. Os entraves na análise de processos ocorridos no Ibama nos anos de 2002 e 2003 foram especialmente marcantes, sendo que alguns processos ficaram em tramitação por até dois anos. Alguns proprietários desistiram ou migraram para os programas estaduais de RPPN, quando disponíveis, buscando o reconhecimento de suas reservas. Embora os programas estaduais também tenham grandes deficiências, a maior proximidade e facilidade de acesso ao órgão ambiental dos estados são as principais vantagens identificadas pelos proprietários.

<sup>1</sup> Este documento utilizou dados levantados por outros estudos, além de consultas às associações de proprietários da Bahia, de Minas Gerais, Pernambuco e Paraná.

## VI.

---

### Situação dos Programas Estaduais de RPPN

As especificidades regionais, a necessidade de agilizar os procedimentos burocráticos, a possibilidade de se legislar concorrentemente, garantida na Constituição de 1988, e a necessidade de aprimoramentos no modelo da RPPN federal levaram alguns estados a criar seus próprios instrumentos para a instituição de RPPN. Isso ocorreu notadamente em estados com baixos níveis de cobertura florestal ou com necessidades prementes de dar proteção especial a espaços territoriais representativos de seus biomas, ecossistemas e sítios especiais.

Entre os estados que já incluíram em suas políticas de meio ambiente a figura da RPPN estadual estão Mato Grosso do Sul (Decreto nº 7.251, de 1993), Paraná (Decreto nº 4.262, de 1994), Pernambuco (Decreto nº 19.815, de 1997) e Minas Gerais (Decreto nº 39.401, de 1998). Em 2006, novos estados instituíram legislação específica para criar RPPN: Espírito Santo (Decreto nº 1.633, de 2006), Bahia, cujo decreto ainda não havia sido publicado quando da elaboração deste estudo, e Alagoas (Decreto nº 3.050, de 2006). O Rio Grande do Sul também caminha nessa direção, já contando com um projeto de lei em tramitação na Assembléia Legislativa do estado. O Ceará optou por estabelecer uma figura diferente de área particular protegida, a Reserva Ecológica Particular, instituída pelo Decreto nº 24.220, de 1996. A maior parte dos decretos estaduais que institui a figura de RPPN segue o modelo da legislação federal.

Como ressaltado anteriormente, a principal vantagem de um programa estadual de RPPN é uma maior proximidade entre o proprietário e o órgão ambiental, facilitando a comunicação, o processo de vistoria, as ações de monitoramento e o apoio na fiscalização e na proteção da área. Os programas estaduais têm se mostrado eficazes, em certa medida, já que o número de RPPNs criadas dentro dos sistemas estaduais é igual ou superior ao das criadas pelo governo federal.

## O Programa do Mato Grosso do Sul

O Mato Grosso do Sul foi o primeiro estado a instituir, por meio do Decreto nº 7.251 de 1993, a figura da Reserva Particular do Patrimônio Natural estadual. O decreto é bastante similar ao 98.914/90, que instituiu a RPPN federal. Os incentivos previstos para os proprietários não diferem daqueles previstos pelo Ibama, e o governo do estado não oferece nenhum tipo de apoio adicional. Com relação à utilização da área, inclusive para a realização de pesquisa, o estado é bastante rigoroso, exigindo a apresentação de projetos detalhados para conceder a autorização, de acordo com o disposto no art. 5º, § 2º, da Resolução 006 da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, de 23 de outubro de 1993:

*Art. 5º – (...)*

*§ 2º – A alteração das características da área e a intervenção de terceiros no local, inclusive para a realização de pesquisas, dependerão de prévia anuência do proprietário, e autorização da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, mediante a apresentação de projetos detalhados, sendo que a autorização somente será concedida se não forem afetados os atributos do imóvel que justificaram a instituição da Reserva.*

O Mato Grosso do Sul conta hoje com 21 RPPNs criadas pelo estado, protegendo 50.529ha.

## O Programa do Paraná

O Programa do Paraná, o segundo estado a instituir a RPPN estadual, foi formulado a partir da proposta federal e é o mais bem sucedido. O Decreto nº 4.262, de 1994, apresenta algumas particularidades que o diferenciam, pois, além do clássico gravame por perpetuidade, previsto no art. 6º do Código Florestal, dá ênfase às relações da comunidade com a RPPN e oferece um conjunto de benefícios aos proprietários que a instituírem (Loureiro, 1994). Um aspecto interessante previsto pelo Decreto nº 4.262/94 e pela

Portaria nº 232/98, que o regulamenta, e que foi mantido no atual Decreto nº 4.890, de 31 de maio de 2005, que revoga o de nº 4.262/94, é a exigência da averbação da reserva legal para criar uma RPPN na propriedade:

*Art. 3º – Qualquer proprietário de imóvel, rural ou urbano, poderá pleitear, voluntariamente, o reconhecimento de sua área, total ou parcial, como RPPN, preenchendo formulário próprio junto ao IAP, anexando os seguintes documentos:*

*1) comprovação de dominialidade, representada por Certidão atualizada da matrícula do imóvel, emitida pelo Serviço de Registro de Imóveis competente, contendo averbação da Reserva Legal e acompanhada de certidão negativa de ônus reais, ou, se for o caso, da anuência dos credores para a instituição da RPPN;*

*{...}*

Ao exigir a averbação da reserva legal, o estado do Paraná mostra coerência com o Código Florestal. Além disso, corrige distorções que ocorrem em muitos locais, onde proprietários de áreas extensas que não mantêm os 20% de vegetação nativa exigidos por lei criam RPPNs em pequenos fragmentos florestais e passam a fazer parte do grupo de proprietários conservacionistas. Com essa exigência, o Paraná confere o título de RPPN apenas àqueles que efetivamente querem proteger sua terra em caráter perpétuo, sendo portanto merecedores do apoio assegurado pela legislação do estado.

O Decreto nº 4.890/2005 também fez do Paraná o único estado a reconhecer a RPPN estadual como unidade de conservação de proteção integral, baseando-se no § 5º do art. 22 da lei que instituiu o SNUC. Finalmente, o decreto confere vantagens concretas às RPPNs:

*Art. 12 – A RPPN será incluída no CEUC após a edição da Portaria que a reconhecer como de interesse público para fins de proteção ambiental.*

*§ 1º – A inclusão da RPPN no CEUC será revisada anualmente, com base em relatório das providências adotadas para garantir a proteção ambiental elaborado pela pessoa física ou jurídica responsável*

pela UC, o qual poderá ser verificado por vistorias técnicas efetuadas pelo IAP, até a aprovação e implantação do seu Plano de Manejo.

§ 2º – O Plano de Manejo da RPPN será elaborado até o quinto ano de sua instituição, cabendo ao Poder Público criar condições, ainda que parciais, para a elaboração do Plano de Manejo da RPPN, bem como gestionar o apoio de organizações privadas com ou sem fins lucrativos, instituições de ensino e pesquisa e outras para a elaboração e implementação do Plano de Manejo.

[...]

Art. 14 – Fica instituído o Programa Estadual de Apoio às Reservas Particulares do Patrimônio Natural, sob coordenação do IAP, com o objetivo de apoiar proprietários de imóveis urbanos e rurais para a sua instituição e implementação, que consistirá, principalmente, da operacionalização de ações que visem:

I) fortalecer a organização associativa dos proprietários de RPPN do Paraná e apoiar sua estruturação nacional e internacional;

II) capacitar os proprietários de RPPN e apoiar iniciativas de capacitação de suas equipes de trabalho;

III) encaminhar junto aos demais setores governamentais federais, estaduais e municipais pedidos de isenção de impostos, em especial ITR e IPTU, para as áreas de RPPN, bem como a redução de impostos para o restante do imóvel onde se situar a UC;

IV) apoiar os proprietários de RPPN, sua entidade representativa e seus parceiros na elaboração e encaminhamento de projetos para a captação de recursos locais, estaduais, nacionais e internacionais, em especial junto ao FEMA e ao FNMA;

V) gestionar o acesso das RPPNs aos benefícios de qualquer ordem previstos em normas, programas e projetos federais, estaduais e municipais;

VI) incentivar a assinatura de Convênios, ajustes e acordos entre os responsáveis pelas RPPN e órgãos públicos, em especial as Prefeituras onde estiverem localizadas, bem como com organizações privadas, instituições de ensino e pesquisa e outras que possam contribuir para a implementação;

VII) buscar que a destinação de materiais, equipamentos e instrumen-

*tos apreendidos pela fiscalização ambiental possam contribuir com a implementação das RPPN;*

*VIII) buscar a priorização na concessão de créditos em instituições financeiras públicas e privadas e em programas e projetos governamentais federais, estaduais e municipais;*

*IX) pugnar pela destinação de compensações ambientais que beneficiem as RPPN;*

*X) isentar os imóveis onde houver RPPN da cobrança de taxas ambientais e das demais taxas e serviços estaduais;*

*XI) divulgar e apoiar a divulgação das RPPN, seus objetivos e importância, através de campanhas sistemáticas e permanentes, que tenham por público alvo a sociedade e os órgãos públicos;*

*XII) estabelecer convênios, acordos, ajustes e parcerias com instituições públicas e privadas, em especial junto às Universidades e entidades ambientalistas, com o objetivo de fortalecer a consolidação das RPPN;*

*XIII) realizar de forma prioritária a fiscalização das RPPN e seu entorno, articulando a ação conjunta com os demais órgãos públicos fiscalizadores do meio ambiente com vistas a otimizar resultados;*

*XIV) determinar que a polícia florestal priorize ações de fiscalização nas RPPN e, quando não houver destacamento específico desta, que o proprietário possa lançar mão do apoio de policiais militares lotados no município ou região onde está localizada a unidade de conservação;*

*XV) gestionar junto às Prefeituras e à Secretaria de Estado dos Transportes, através do DER, visando a manutenção de condições adequadas para as estradas de acesso das RPPN, bem como pela implantação de sinalização nas estradas e rodovias para informar aos usuários;*

*XVI) pugnar por outros estímulos e incentivos que visem a consolidação das RPPN.*

*Parágrafo único – Excepcionalmente, custas cartoriais e demais despesas para a constituição de uma RPPN poderão ser custeadas pelos poderes públicos, estadual ou municipal.*

*{...}*

*Art. 19 – O IAP fará avaliações periódicas, quali-quantitativas, no mínimo uma vez a cada ano, ou a qualquer momento a pedido ou não do proprietário da UC, visando qualificar cada RPPN, sendo o resultado da avaliação considerado como variável fundamental para a fixação do índice mencionado na regulamentação da Lei Complementar nº 59/91 (Lei do ICMS Ecológico).*

*§ 1º – O responsável legal pela RPPN deverá ser ouvido quanto ao apoio efetivo e participação da Prefeitura Municipal beneficiária do ICMS Ecológico na proteção da RPPN.*

*§ 2º – A aferição do apoio das Municipalidades à implementação das RPPN poderá se dar através da análise dos resultados de Termos de Convênio ou instrumentos similares firmados pelas Prefeituras com os responsáveis pelas RPPN, com ou sem a interveniência de instituições tais como os órgãos públicos, o Ministério Público, as organizações não governamentais, as instituições de ensino e pesquisa e outros interessados na proteção do patrimônio natural.*

*§ 3º – Se as avaliações mencionadas no "caput" deste Artigo constatarem que a omissão ou ação negativa da Prefeitura contribuiu para a descaracterização da área protegida, deverá o IAP, sem prejuízo da atuação de outros intervenientes, adotar imediatas providências administrativas e judiciais para a apuração de responsabilidades, cessação de repasse de recursos financeiros oriundos de ICMS Ecológico ou outros benefícios de que estejam sendo beneficiados e demais providências administrativas, civis e penais cabíveis, inclusive quanto a eventual cometimento de crime de responsabilidade, apenado com a perda de direitos políticos dos envolvidos e restituição aos cofres públicos de valores indevidamente recebidos.*

*§ 4º – Verificada, na avaliação, alteração negativa da área protegida por ação ou omissão nociva do responsável legal pela RPPN, este será notificado a sanar a irregularidade e reparar danos causados, sob pena de instauração de procedimentos para apuração de responsabilidades.*

*(...)*

*Art. 21 – O IAP providenciará o levantamento da situação administrativa e ambiental das RPPN incluídas até a presente data no CEUC, orientando e estabelecendo prazos plausíveis para aquelas que ne-*

*cessitarem de adequações.*

*Parágrafo único – As RPPN que não cumprirem as orientações do IAP para adequações ou não providenciarem seu Plano de Manejo no prazo estabelecido serão excluídas do CEUC, disso resultando a perda dos benefícios tributários, inclusive os do ICMS Ecológico e todas as demais sanções administrativas, civis e penais cabíveis.*

Como pode ser observado pelo exposto acima, o estado do Paraná efetivamente estabelece instrumentos de incentivo aos proprietários, inclusive com apoio direto, por meio de recursos oriundos do ICMS Ecológico, previsto na legislação. Os resultados da aplicação dessa norma mostraram-se muito mais eficientes do que o verificado em outros estados. O Paraná conta com 180 RPPNs criadas pelo órgão ambiental estadual com base na legislação estadual, em contraposição a 11 criadas pelo governo federal. Essa enorme diferença deve-se ao apoio do estado e ao papel exercido diretamente pelas prefeituras no incentivo à criação dessas reservas. Interessados em obter parte dos recursos do ICMS Ecológico, os prefeitos passaram a ser os principais responsáveis pela divulgação da categoria no estado, atuando diretamente no convencimento de proprietários de terras conservadas existentes nos municípios.

Do ponto de vista da conservação, portanto, a legislação adotada no Paraná foi muito mais eficiente do que a adotada em outros estados, como Minas Gerais, onde a maior parte das unidades de conservação fomentadas pelo ICMS Ecológico são áreas de proteção ambiental (APAs) criadas pelas próprias prefeituras.

Outro diferencial da legislação do estado do Paraná é a determinação legal de que a prefeitura deve apoiar diretamente a RPPN. Esse dispositivo já existia desde 1998, conforme dispunha o art. 10 da Portaria nº 232/98:

*Artigo 10 – Como variável fundamental, quando da avaliação ou reavaliação anual da RPPN, deverá ser levado em conta o nível de apoio e empenho dado pela Prefeitura Municipal ao proprietário, para que este possa realizar a efetiva conservação da área.*

*§ 1º – O apoio e empenho definido no “caput” deste artigo poderão estar manifestados em Termos de Convênios e/ou instrumentos similares firmados pelas Prefeituras Municipais e anuídos por intervenientes*

*tais como: Ministério Público, ONG's, Sindicatos, Universidades e outras entidades e instituições interessadas na conservação da RPPN.*

*§ 2º – Ouvido o proprietário, o evidenciamento objetivo da omissão do Poder Público municipal em apoiar a conservação da RPPN, contribuindo assim para a descaracterização dos atributos que justificaram sua criação, poderá resultar, dentre outras, na revogação da Portaria de reconhecimento e no ajuizamento de ação visando a cessação imediata do repasse dos recursos financeiros a que, eventualmente, o município possa estar fazendo jus, em função da Lei Complementar Estadual n.º 59/91. (grifos nossos)*

A portaria abre, assim, de forma não impositiva, um espaço de negociação entre a prefeitura, beneficiada pelos recursos do ICMS, e o proprietário da RPPN. Como o repasse do ICMS é corrigido anualmente de acordo com a avaliação da melhoria das condições ecológicas e de implantação da unidade de conservação, é do interesse das prefeituras que essas reservas melhorem seu desempenho a cada ano. A avaliação das UCs é feita de acordo com critérios selecionados, contidos em uma tábua de avaliação (Quadro 1). As reservas que contam com recursos para melhorar as condições de conservação obtêm uma pontuação maior na tábua de avaliação, o que acarreta aumento no valor do ICMS a ser repassado. Dessa maneira, as prefeituras são incentivadas a apoiar diretamente o proprietário, o que pode se dar por meio de convênio. Essa disposição do estado em apoiar as RPPNs foi reforçada pelo Decreto n° 4.890/2005:

*Art. 10 – O IAP deverá estimular a instituição de RPPN e apoiar a sua implementação, realizando, entre outras, as seguintes ações:*

*I) buscar apoio e benefícios aos proprietários de RPPN, através do Programa Estadual de RPPN e outros mecanismos oficiais creditícios e de fomento;*

*II) gestionar junto aos Municípios beneficiários de aporte de recursos decorrentes da Lei n° 59/91 (Lei do ICMS Ecológico) para que realizem ações concretas de apoio, consolidação e proteção das RPPN, firmando Termos de Compromisso com caráter de títulos executivos extra-judiciais;*

*(...)*

Algumas reservas já estão sendo beneficiadas com o repasse de recursos financeiros, definidos por meio de convênios firmados entre a Associação Paranaense de Proprietários de RPPN (APPR) e a prefeitura municipal.

**QUADRO I – Síntese dos critérios considerados na tábua de avaliação de unidades de conservação no estado do Paraná**

1. Qualificação física da unidade: área total; área correspondente à reserva florestal legal; área excedente à reserva florestal legal; área com qualidade física satisfatória; área em processo de recuperação; estágio de recuperação;
2. Qualidade biológica da unidade: nível de qualidade biológica do ponto de vista da flora e da fauna;
3. Qualidade dos recursos hídricos da unidade e de seu entorno;
4. Representatividade física da unidade;
5. Qualidade do planejamento, implementação, manutenção e melhoria das condições de conservação da unidade: existência de plano de manejo, gestão ou zoneamento; nível de implementação do plano de manejo, gestão ou zoneamento;
6. Infra-estrutura da unidade: caracterização dos limites da unidade; adequação das placas de orientação e localização dentro e fora da unidade; condições das estradas de acesso à unidade; infra-estrutura para recepção de visitantes; qualidade e funcionalidade das trilhas interpretativas; qualidade e funcionalidade das trilhas de fiscalização; localização dos pontos de descanso; localização e qualidade dos banheiros, bebedouros, espaços comerciais; localização e adequação dos recipientes de lixo; modelo de separação e reciclagem de lixo; frequência de limpeza e destinação do lixo; quantidade e qualidade dos alojamentos;
7. Equipamentos de apoio à manutenção da unidade: quantidade e estado de conservação dos veículos; existência de roçadeiras, ferramentas, equipamentos de comunicação interna; ferramentas para controle e combate a incêndios;
8. Quantidade e qualidade dos equipamentos de audiovisual;
9. Equipamentos de apoio administrativo (computador, mobília, material de escritório);
10. Pessoal e capacitação de gestão da unidade de conservação: gerente e modelo de gestão; número de guarda-parques e grau de capacitação; operários para implementação e manutenção; educadores ambientais ligados ou não à unidade;
11. Desenvolvimento de pesquisa na unidade;
12. Inserção e importância da unidade para a comunidade local: taxa de visitação; ações de estímulo à aproximação da comunidade

Para tanto, o proprietário deve apresentar à Câmara Municipal um plano de conservação, descrevendo a importância da área, as atividades que serão desenvolvidas com os recursos obtidos, um cronograma e o orçamento solicitado. Esse plano é analisado e, se aprovado, é efetivado o convênio.

Como foi dito anteriormente, o Paraná requer, para a criação de RPPN, que a propriedade tenha averbado em cartório a sua reserva legal. Embora a RPPN possa se sobrepor à área da reserva legal, é desejável que a unidade de conservação seja maior do que a reserva legal, sendo esse um critério considerado na tábua de avaliação.

## RPPN no estado de Pernambuco

O estado de Pernambuco instituiu, por meio do Decreto nº 19.815, de 2 de junho de 1997, a figura da RPPN estadual. O cadastramento e o reconhecimento de RPPNs no âmbito estadual compete à Companhia Pernambucana de Controle da Poluição Ambiental e de Administração dos Recursos Hídricos (CPRH). O decreto estadual segue o modelo do decreto federal, apresentando artigos que assumem compromissos que estão além da competência do estado, como o disposto nos seguintes artigos:

*Art. 13 – O Estado de Pernambuco, por si e por seus órgãos e entidades, visando estimular e incentivar a criação da RPPN, deverá:*

*I – constituir critério objetivo de prioridade na concessão de crédito e incentivo em instituição oficial, visando a consolidação da Unidade de Conservação e seus entornos;*

*II – estimular e incentivar o desenvolvimento de atividades de ecoturismo e educação ambiental;*

*III – auxiliar a divulgação da Unidade de Conservação.*

*Art. 14 – O proprietário poderá requerer ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, a isenção do Imposto Territorial Rural – ITR, para área reconhecida como RPPN, conforme prevê o parágrafo único do art. 104 da Lei Federal nº 8.171/91.*

*Art. 15 – Os projetos necessários a implantação e gestão da RPPN*

*deverão ter prioridade na análise de concessão de recursos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente.*

*Art. 16 – A propriedade que contiver uma RPPN no seu perímetro terá a preferência na análise do pedido de concessão de crédito agrícola, pelas instituições oficiais de crédito.*

*Art. 17 – Os incentivos de que tratam os artigos 14, 15 e 16 deste Decreto somente poderão ser utilizados para a RPPN reconhecida pelo Poder Público Estadual, mediante certificação do IBAMA, que comprovará o cumprimento dos dispositivos do Decreto Federal nº 1.922, de 05 de junho de 1996.*

Embora o art. 13 faça referência explícita a benefícios específicos, o estado não se aparelhou para tal e, de acordo com a CPRH, não há nenhuma iniciativa de apoio adicional às RPPNs estaduais. Também não existe um programa de incentivo à criação de RPPNs que invista em divulgação e no apoio aos proprietários.

Pernambuco conta com três RPPNs criadas e assume que essa categoria de unidade de conservação não é prioridade para o estado. Um fator crítico no estado é o fato de que muitas propriedades que ocupam áreas bastante extensas não possuem reserva legal averbada, conforme prevê a legislação, mas fazem requerimento para a criação de pequenas RPPNs, beneficiando-se, assim, de um falso marketing conservacionista. Essa situação gera um desinteresse por parte dos técnicos em apoiar a criação de RPPNs em muitas regiões, o que pode, em parte, justificar o pequeno número de reservas criadas no estado.

## RPPN em Minas Gerais

O Decreto nº 39.401, de 22 de janeiro de 1998, que institui a figura da RPPN em Minas Gerais, não difere muito da norma federal, o Decreto nº 1.922, de 1996. A interpretação que a Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam) deu ao texto, entretanto, acabou resultando na criação de inúmeras RPPNs como medida compensatória de empreendimentos impactantes no estado. Sempre que o empreendimento estava localizado

em região onde não havia unidade de conservação pública que pudesse ser beneficiada com recursos provenientes da compensação ambiental, a solução adotada pela Feam foi a instituição de RPPN por parte do empreendedor. Essa condução foi muito questionada pelo Ibama, para o qual a criação de RPPN deve dar-se “por vontade expressa do proprietário”, posição que se choca com o princípio de obrigatoriedade previsto em uma medida compensatória.

O estado conta hoje com 76 RPPNs estaduais, 36 das quais foram criadas por empresas, muitas delas como medida compensatória. As outras nasceram da iniciativa de proprietários rurais, motivados pela rapidez e pela facilidade do processo estadual, em comparação com a tramitação no governo federal. Além disso, a existência de 144 escritórios regionais distribuídos pelo estado é um grande facilitador da entrada dos processos e da solução de dúvidas dos proprietários. Embora o Programa de RPPN do estado de Minas Gerais não conte com uma equipe extensa, o Instituto Estadual de Florestas (IEF) tem trabalhado com agilidade na tramitação dos processos e no atendimento aos proprietários, o que pode ser percebido pelo grande número de reservas criadas nos oito anos de existência dessa categoria de unidade de conservação no sistema estadual de áreas protegidas.

## Reserva Ecológica Particular do Ceará

O Ceará instituiu, por meio do Decreto nº 24.220, de 1996, a Reserva Ecológica Particular (REP). Diferentemente do que ocorre nas RPPNs, nas REPs é permitido o desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis, conforme estabelece o art. 2º do decreto, mediante apresentação de plano de manejo, previsto no inciso III do art. 8º:

*Art. 2º – As REPs terão por objetivo a proteção dos recursos ambientais representativos de sua região, podendo também serem utilizadas para o desenvolvimento de atividade de cunho científico, cultural, educacional, recreativo e de lazer, ou ainda atividades econômicas devidamente autorizadas.*

*§ 1º – São atividades econômicas sustentáveis previstas no “caput” des-*

*te artigo o ecoturismo, a coleta de folhas, frutos, flores, sementes, resinas, látex ou mel, e a pesca de subsistência e amadora controlada.*

*§ 2º – As atividades previstas neste artigo deverão ser autorizadas pela entidade responsável pelo reconhecimento da REP e executadas de modo a não comprometer o equilíbrio ecológico ou colocar em perigo a sobrevivência das populações das espécies ali existentes, respeitando a capacidade de suporte da área, a ser prevista no plano de manejo de que trata o art. 8º, inciso III, deste Decreto, sem prejuízo das demais licenças legalmente exigidas.*

*{...}*

*Art. 8º – Caberá ao proprietário do imóvel:*

*{...}*

*III – elaborar o plano de manejo e submetê-lo à aprovação da entidade responsável pela criação da Reserva em caso de desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis, sem prejuízo das demais licenças legalmente exigidas;*

*{...}*

A documentação exigida para se criar uma REP é basicamente a mesma requerida para uma RPPN, e o proprietário também deve gravar a área com cláusula de perpetuidade. O decreto citado prevê para as REPs a mesma proteção assegurada às unidades de conservação reconhecidas pelo poder público:

*Art. 11 – A propriedade que contiver REP no seu perímetro terá na análise para a concessão de crédito rural pelas instituições oficiais de crédito, assim como na obtenção de financiamentos, incentivos fiscais ou creditícios que privilegiem as ações de conservação e recuperação ambiental operacionalizadas por instituições nacionais ou estrangeiras de financiamento, fomento e crédito, em conformidade com a lei em vigor.*

De acordo com informações da técnica responsável pelas unidades de conservação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Ceará (Semace), o estado optou por uma categoria menos restritiva de reserva particular por

acreditar que atrairia um número maior de proprietários. A proibição do uso sustentado dos recursos naturais que recai sobre as RPPNs não se justificaria, considerando a escassez de incentivos oferecidos. O público-alvo do programa do Ceará é composto por proprietários de terra dedicados à agroindústria. O estado não possui, porém, um programa de divulgação e fomento à criação de REPs, contando com apenas quatro dessas unidades, que protegem uma área de pouco mais de 600ha.

## Novos programas estaduais de RPPN

Os estados do Espírito Santo, Bahia e Alagoas estabeleceram, em 2006, legislação própria para a criação de RPPNs. Com exceção do estado da Bahia, cujo decreto não havia sido publicado quando da conclusão deste estudo, a legislação dos demais estados adotou os mesmos moldes da legislação federal. O Espírito Santo estabeleceu, por meio do Decreto nº 1.633, de 2006, um programa de apoio às RPPNs estaduais, com previsão de ações voltadas para os proprietários:

*Art. 22 – Fica instituído o Programa Estadual de Apoio às Reservas Particulares do Patrimônio Natural Estaduais, sob coordenação do IEMA e do IDAF, com o objetivo de apoiar proprietários de áreas rurais para a instituição e implementação de suas reservas, que consistirá, principalmente, da operacionalização de ações que visem:*

*{...}*

*VII – apoiar o proprietário nas ações de fiscalização, proteção e repressão aos crimes ambientais, assegurando-lhe atendimento prioritário quando a RPPN estiver sendo ameaçada ou seus atributos naturais estiverem sob risco;*

*VIII – informar oficialmente à Prefeitura Municipal, bem como aos órgãos municipais de meio ambiente existentes, sobre a criação de cada nova RPPN no município;*

*IX – capacitar os proprietários de RPPN na gestão de áreas naturais protegidas e apoiar iniciativas de capacitação de suas equipes de trabalho;*

*X – gestionar junto aos demais setores governamentais federais, estaduais e municipais pedidos de isenção de impostos, em especial o ITR, para as áreas de RPPN Estadual, bem como a redução de impostos para o restante do imóvel onde se situar a unidade de conservação;*

*XI – apoiar aos proprietários de RPPN Estadual, sua entidade representativa e seus parceiros na identificação de fontes de financiamento locais, estaduais, nacionais e internacionais, em instituições públicas e privadas para a implementação de RPPNs;*

*XII – gestionar o acesso das RPPNs Estaduais aos benefícios de qualquer ordem previstos em normas, programas e projetos federais, estaduais e municipais;*

*XIII – viabilizar a destinação de materiais, equipamentos e instrumentos apreendidos pela fiscalização ambiental que possam contribuir com a implementação das RPPNs;*

*XIV – buscar a priorização na concessão de créditos em instituições financeiras públicas e privadas e em programas e projetos governamentais federais, estaduais e municipais;*

*XV – pugnar pela destinação de compensações ambientais que beneficiem as RPPNs;*

*XVI – relacionar todas as possíveis isenções de taxas ambientais estaduais como mecanismos de incentivo à criação de RPPNs Estaduais;*

*XVII – divulgar e apoiar a divulgação das RPPNs, seus objetivos e importância, tendo por público alvo a sociedade e os órgãos públicos;*

*XVIII – solicitar que a Companhia de Polícia Ambiental priorize ações de fiscalização nas RPPNs e, quando não houver destacamento específico desta, que o proprietário possa lançar mão do apoio de policiais militares lotados no município ou região onde está localizada a unidade de conservação;*

*XIX – auxiliar em projetos de recuperação e restauração ambiental das RPPNs Estaduais;*

*XX – propor ao Conselho Estadual do Meio Ambiente a concessão da Comenda Conservacionista do Espírito Santo ao proprietário de RPPN que implemente as ações ambientais adequadas durante o período mínimo de 10 (dez) anos;*

*XXI – conceder ao proprietário de RPPN, 2 (dois) anos após sua instituição, o Título de Reconhecimento pela ação voluntária em prol da conservação da biodiversidade, após Vistoria Técnica que comprove a manutenção ou recuperação da qualidade do ambiente.*

Dentre os estados com novos programas, apenas a Bahia havia reconhecido uma RPPN estadual até a conclusão deste estudo.

## **Avaliação geral dos programas estaduais**

Pode-se observar que todos os programas estaduais de RPPN, com exceção do programa do Paraná, aprimoram pouco ou nada os instrumentos de criação de RPPN previstos na legislação federal. Os estados não estabeleceram estratégias de divulgação ou incentivos adicionais, nem formas de aperfeiçoamento do atendimento aos proprietários e de políticas de fomento, que realmente favorecessem um aumento no número de reservas privadas. Os estados consultados (Pernambuco, Ceará, Paraná e Minas Gerais) não possuem materiais específicos de divulgação, como fôlderes ou cartilhas. Apenas Paraná, Mato Grosso do Sul, Ceará e Pernambuco destinam espaço específico para as RPPNs no *site* oficial do governo na internet. O Paraná mantém os dados mais atualizados. Os demais utilizam o material do Ibama em suas ações de divulgação.

Salvo o estado do Paraná, onde os prefeitos assumem o papel de divulgadores dessas unidades de conservação e se empenham na prospecção de áreas potenciais para a criação de novas reservas, nos demais estados as ações se restringem ao atendimento da demanda dos proprietários. Apesar de possuírem escritórios ou representações regionais, estes não se ocupam da divulgação de RPPNs nem estão orientados a falar sobre o tema em escolas, sindicatos e outros locais. Os cadastros de RPPNs estaduais em geral não passam de listagens com o nome das reservas e dos proprietários e a identificação da área, do município e, quando muito, do bioma. Não há informação ou análises sobre o perfil dos proprietários, as razões que os levaram a criar as reservas, as atividades que desenvolvem nas áreas, a relação com a comunidade, nem outras informações que pu-

dessem ajudar a definir estratégias para melhorar sua atuação.

Os técnicos de Minas Gerais, por exemplo, informaram que não são orientados para a divulgação e o fomento da criação de RPPNs nos escritórios regionais distribuídos pelo estado. Apesar de utilizarem instrumentos de política ambiental, como o Atlas das Áreas Prioritárias para Conservação da Biodiversidade (Costa et al., 1998), para avaliar pedidos de desmatamento ou conversão de áreas, não o fazem proativamente – identificando remanescentes de vegetação prioritários para a conservação e incentivando a sua conversão em reservas particulares. Muitos proprietários consultados disseram que são procurados por vizinhos para prestar informações sobre a RPPN, atuando, assim, como disseminadores de informação nas regiões em que suas reservas estão localizadas. De acordo com esses proprietários, as comunidades do entorno desconhecem completamente a figura da RPPN e muitas vezes os criticam por estarem doando suas terras ao governo. Cerca de 30% dos proprietários consultados acreditam que o programa é mal divulgado e demandam material para difundir o conhecimento sobre as reservas em suas regiões.

Faltam, pois, diretrizes institucionais para o atendimento e o fomento à criação de RPPNs. De uma maneira geral, os técnicos são despreparados para atender os proprietários e resolver as diversas situações que surgem; muitas vezes, eles contam apenas com o decreto como documento oficial. Embora os órgãos estaduais de meio ambiente admitam que são procurados por escolas, sindicatos e associações para palestras, especialmente em datas comemorativas, seus agentes raramente falam sobre as RPPNs. Indagados sobre a questão, os técnicos reconhecem que existe um público estratégico para um programa de fomento à criação de RPPNs, representado, por exemplo, pelos sindicatos rurais e cooperativas. Reconhecem também o interesse crescente de novos proprietários pela criação de reservas.

Outro fator de dificuldade é a inexistência de uma estratégia de divulgação das RPPNs já existentes e das possibilidades que elas oferecem. Não há metas claras nos programas de RPPN e, conseqüentemente, não se apresentam estratégias para atingi-las. Os técnicos agem a esmo, sem orientação e, muitas vezes, de forma subjetiva.

Quase todos os estados, seguindo o disposto no Decreto nº 1.922, de 1996, incluíram em seus decretos um artigo sobre a preferência na análise

de concessão de crédito a propriedades que contenham RPPN. Nada foi feito, no entanto, para operacionalizar esse dispositivo, e o benefício nunca foi aplicado. Por se tratar de agências de fomento com suas regras próprias, é necessário que o Ibama, juntamente com os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oemas) e as agências, discutam os procedimentos para tornar factível o benefício previsto pelos decretos.

## A RPPN e o município

A estratégia de apoiar a criação de RPPNs levou à elaboração de uma lei específica sobre o assunto no município de Miguel Pereira, no Rio de Janeiro. Iniciativa pioneira no Brasil, o instituto da RPPN municipal foi criado por meio da Lei nº 2.053, de 22 de agosto de 2005, e do Decreto nº 2.839, de 30 de agosto de 2005, daquela cidade. A iniciativa foi estimulada pelas atividades de implantação do Corredor Ecológico Tinguá-Bocaina, realizadas pelo Instituto Terra, com apoio do Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos (CEPF) e de outros parceiros.

Embora sem legislação específica, o município de Extrema, em Minas Gerais, também adotou um conjunto de medidas para apoiar a criação de RPPNs. Dando prosseguimento ao Projeto Conservador das Águas, destinado a promover a melhoria da qualidade e da quantidade das águas do município e a dar apoio financeiro aos proprietários rurais para a recomposição da vegetação local, o município irá mapear todas as propriedades rurais dos interessados em criar RPPNs. Dessa maneira, arcará com um dos maiores custos envolvidos no processo de formação da RPPN, numa estratégia clara de incentivo à conservação. Ainda no âmbito do Projeto Conservador das Águas, já regulamentado por meio de decreto municipal, Extrema irá remunerar os proprietários que comprovadamente mantenham áreas com cobertura vegetal em sub-bacias selecionadas. Esse apoio financeiro destina-se à execução das seguintes ações:

1. adoção de práticas conservacionistas de solo, com a finalidade de redução efetiva da erosão e da sedimentação;
2. implantação de sistema de saneamento ambiental, a fim de dar tratamento adequado ao abastecimento de água, tratamento de efluentes líquidos e disposição adequada dos resíduos sólidos das propriedades rurais;

3. implantação e manutenção da cobertura vegetal das Áreas de Preservação Permanente e da Reserva Legal, mediante averbação em cartório, conforme consta no Código Florestal e na legislação estadual de Minas Gerais.

Os proprietários rurais habilitados receberão apoio financeiro cujo valor de referência é de 100 Unidades Fiscais de Extrema (Ufex) por hectare por ano. A intenção do município é garantir, por meio da criação de RPPNs, a proteção de áreas estratégicas para produção de água. É importante ressaltar que os recursos a serem utilizados pelo município provêm da cobrança pelo uso da água, estabelecida em lei. Isso significa que o apoio aos proprietários não implicará a descapitalização do município, porque se fará com base em uma nova fonte de renda, já prevista nas legislações federal e estadual.

Essa iniciativa acontece no âmbito do Corredor Ecológico da Mantiqueira. Para apoiar tecnicamente a prefeitura de Extrema na criação de RPPNs, foi firmado um convênio de cooperação técnica com a Valor Natural, instituição responsável pelas articulações técnicas e institucionais para implantação do Corredor da Mantiqueira.

A experiência dos municípios de Miguel Pereira e de Extrema pode estender-se para outros municípios, especialmente em áreas estratégicas para a formação de corredores ecológicos, como ocorre no Corredor Tinguá-Bocaina e no Corredor da Mantiqueira.

## VII.

### O ICMS Ecológico

Uma estratégia adotada por muitos estados é a instituição de leis de compensação financeira para os municípios que abrigam unidades de conservação ou mananciais de abastecimento público dentro de seus limites. O benefício se dá sob a forma de repartição de uma porcentagem do imposto relativo à circulação de mercadorias e serviços – o ICMS – aos municípios, como forma de compensação pela restrição de uso em áreas destinadas à conservação e ao abastecimento, entre outras finalidades.

O ICMS é o imposto mais importante da esfera estadual. A sua distribuição entre os municípios se dá de forma distinta em cada estado, segundo as especificidades da respectiva legislação, atendida, porém, a regra geral do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal. De acordo com a Constituição, do valor que o estado é obrigado a repassar aos municípios – 25% do total arrecadado –, pelo menos 3/4 têm de ser distribuídos segundo o critério do valor adicionado (que corresponde, para cada município, ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviço no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil). O 1/4 restante é repassado de acordo com o que dispõe a lei estadual (Loureiro, 1994).

O modelo do ICMS Ecológico paranaense teve origem na reivindicação de municípios cujo território é parcial ou totalmente ocupado por unidades de conservação ou por mananciais de abastecimento público para municípios vizinhos e que, por isso, têm restrições de uso de seu espaço. Pioneiro nessa importante iniciativa, o estado do Paraná, por meio da Lei Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991, instituiu benefícios para esses municípios. Posteriormente, os estados de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Tocantins e muitos outros seguiram os mesmos passos. Atualmente, 14 estados brasileiros já possuem legislação que determina o repasse de um percentual do ICMS de acordo com critérios ambientais.

Em função do papel que o ICMS Ecológico desempenhou na criação de RPPNs no Paraná, o modelo desse estado merece ser avaliado mais detalhadamente. A medida foi extremamente interessante, especialmente por provocar uma mudança na visão dos municípios quanto ao conceito de conservação, diante da perspectiva de uma fonte de renda baseada na preservação de ecossistemas. Um estudo comparativo realizado por Loureiro (1994) demonstrou que os recursos obtidos por três municípios com o ICMS Ecológico eram maiores do que os que eles poderiam obter com culturas agrícolas normalmente desenvolvidas nas áreas.

O benefício é previsto no art. 132, parágrafo único, da Constituição do Estado do Paraná:

*Art. 132 – (...)*

*Parágrafo único – O Estado assegurará, na forma da lei, aos Municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou àqueles com mananciais de abastecimento público, tratamento especial quanto ao crédito da receita referida no art. 158, parágrafo único, II, da Constituição Federal.*

Diferentemente dos demais estados, no Paraná o ICMS Ecológico apóia não só as prefeituras, mas também os proprietários. Alguns dispositivos da lei estimulam a parceria entre as prefeituras e os proprietários, aumentando o espectro de conservação no estado. Além disso, a avaliação anual do grau de implantação das unidades de conservação favorece a busca pela melhoria das reservas públicas e privadas. Conforme apresentado anteriormente, para verificar a qualidade da unidade de conservação, o estado utiliza uma “tábua de avaliação”, composta de 22 variáveis, entre as quais se destacam: a densidade populacional do município no qual se localiza a unidade; a existência e a efetiva implementação do plano de manejo e do plano de controle e combate a incêndio; a existência de infra-estrutura de atendimento a visitantes; o envolvimento da comunidade na fiscalização da unidade; o nível de conservação, de acordo com a categoria de manejo; o grau de minimização das pressões externas negativas sobre a área; a representatividade da área em nível regional; entre outras.

A criação de Áreas de Proteção Ambiental com o objetivo de obter crédito do ICMS Ecológico é desestimulada pelo IAP; essas áreas só são consideradas depois de um rigoroso processo de justificativa técnica, e desde que já tenham sido anteriormente implantadas. Quanto às áreas privadas, dá-se ênfase às RPPNs, tanto de âmbito federal quanto estadual.

Há ainda, no Paraná, dois aspectos fundamentais no que diz respeito à relação entre o ICMS Ecológico e as RPPNs: o papel do município como incentivador da criação das reservas e a importância das características da RPPN na definição do valor do benefício a ser repassado. Com relação ao papel do município, a possibilidade de um aumento na receita local em função da RPPN tem sido um incentivo à busca de proprietários para a instituição de reservas, o que faz alcançar dois objetivos básicos da lei – o aumento das áreas protegidas no estado e a injeção de recursos financeiros nos cofres públicos municipais. Assim, alguns municípios identificam áreas potenciais e contribuem para o convencimento dos proprietários, estimulando-os até mesmo com o compromisso de repassar-lhes parte dos recursos recebidos para apoiar a conservação da área.

Com relação às características das RPPNs, para efeito de cálculo do valor do repasse, interessa não apenas a extensão da reserva, mas sobretudo seu valor intrínseco. Ou seja, nas RPPNs, assim como nas UCs de âmbito municipal, é utilizado um princípio similar ao do “gabarito vertical”, pelo qual o repasse dos recursos será tanto maior quanto maior for o nível de conservação da RPPN. Os exemplos mais marcantes de municípios beneficiados pelo ICMS Ecológico são os do município de Guaraqueçaba, cujo território é integralmente formado por unidades de conservação, e do município de Céu Azul, que tem 80% de seu território incorporado ao Parque Nacional do Iguaçu.

A cada ano, o cumprimento da lei tem sido aperfeiçoado, beneficiando um número cada vez maior de municípios. Em 1992, 112 municípios foram beneficiados, passando para 160 em 1995, o que representa 43% dos municípios do estado. A meta do IAP é ter, pelo menos, uma unidade de conservação em cada município paranaense. Para tanto, a lei está estruturada em um sistema aberto, que permite o aumento do repasse de recursos aos municípios em função da melhoria das unidades.

Nos outros estados em que a lei do ICMS Ecológico foi instituída, o imposto não representou um incentivo à criação de RPPNs. No estado de São Paulo, por exemplo, a Lei nº 8.510, de 28 de dezembro de 1993, que estabelece o repasse do ICMS por critérios ambientais, leva em consideração apenas as áreas de preservação estaduais, excluindo as federais, as municipais e as particulares. A lei paulista, portanto, não beneficia os municípios que possuem RPPNs em seu território. Além disso, o recurso não é vinculado, não havendo a obrigatoriedade de aplicá-lo especificamente em ações de caráter ambiental.

O Mato Grosso do Sul instituiu, por meio da Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991, alterada pela Lei Complementar nº 77, de 7 de dezembro de 1994, o ICMS Ecológico no estado. A Portaria nº 01, de 2001, do Instituto de Meio Ambiente do Pantanal, regulamenta a matéria.

No início de 2006, registrou-se no Mato Grosso do Sul o primeiro caso de benefício direto a um proprietário de RPPN por meio do ICMS Ecológico. O município de Corguinho, mediante um convênio firmado com a Associação de RPPNs do Mato Grosso do Sul, definiu o repasse ao proprietário de 20% do ICMS Ecológico devido ao município. Estabeleceu-se, também, que o uso dos recursos deveria atender ao disposto em um plano de trabalho específico, incluído no convênio.

Dessa maneira, o município que apóia a criação de novas reservas em seu território, como é o caso das RPPNs, está incentivando o aumento do coeficiente de qualidade ambiental do local e proporcionando um maior repasse de recursos do ICMS Ecológico ao próprio município.

O modelo de Minas Gerais adota, para efeitos de cálculo do valor a ser repassado, um fator de conservação da unidade de conservação, que varia de 0,1 a 1, de acordo com a categoria de manejo. A legislação prevê ainda que seja considerado um fator de qualidade, referente às características intrínsecas da unidade (estado físico da área, plano de manejo, infraestrutura, estrutura de proteção e fiscalização, entre outros parâmetros). O fator de qualidade seria um estímulo para que a área fosse adequadamente implantada, aumentando o montante de recursos a serem repassados ao município. No entanto, o fator de qualidade ainda não foi regulamentado no estado, perdendo-se a oportunidade de estimular o município a apoiar os proprietários na melhora de qualidade das áreas, como já acontece com os modelos do Paraná e do Mato Grosso do Sul.

Para o município é fundamental que a existência de uma área legalmente preservada possa trazer-lhe vantagens e benefícios. O ICMS Ecológico é um grande passo nessa direção, pois oferece a possibilidade de uma compensação àquelas comunidades que se vêm obrigadas a orientar suas atividades em função de estarem dentro ou próximas de áreas especialmente protegidas. É extremamente importante aprimorar a legislação nos estados que já implantaram o ICMS Ecológico e expandir essa iniciativa para os demais estados brasileiros.

Embora o ICMS Ecológico seja consensualmente considerado um mecanismo bem-sucedido, uma reforma tributária poderia eliminar esse instrumento dentro de alguns anos – existe uma proposta de se criar um novo imposto que substituirá o ICMS, retirando dos estados a discricionariedade de alocar os recursos por lei própria. A instituição do ICMS Ecológico em um maior número de estados pode ser um elemento de pressão para que a nova ordem tributária inclua efetivamente o fator ambiental como critério de alocação de recursos do imposto que vier a substituir o ICMS.

## VIII.

---

# O Papel das Associações de Proprietários

O sucesso das áreas particulares protegidas, e especificamente das RPPNs, foi favorecido pelo aumento crescente da preocupação das pessoas com o meio ambiente.

Mais do que uma estratégia, a organização dos proprietários, desde a instituição das RPPNs no Brasil, foi uma necessidade. Apesar de os estados do Paraná e do Rio de Janeiro já contarem com associações desde 1997, foi a partir de 2000 que os proprietários dos demais estados começaram a organizar-se. Hoje existem associações de proprietários nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Bahia, São Paulo, Espírito Santo, Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Goiás/Distrito Federal, Ceará, Piauí, Maranhão e nos estados do Bioma Amazônico.

Essas associações já estão organizadas em uma Confederação Nacional de Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Os proprietários têm conseguido fazer-se ouvir, abrindo uma nova era para as reservas particulares no Brasil. Os objetivos das associações são apoiar a criação de RPPNs – identificar as dificuldades e procurar saná-las –, difundir e divulgar as RPPNs, criar mecanismos de auxílio à administração e à conservação dessas áreas, bem como criar fóruns de discussão e uma entidade que lute pela melhoria e pelo aperfeiçoamento legal das RPPNs. Novas iniciativas também estão surgindo: a regulamentação do SNUC para as RPPNs, a abertura de novas linhas de financiamento para projetos e a publicação do Roteiro Metodológico para Plano de Manejo em RPPN.

A despeito das conquistas alcançadas, ainda há muito a fazer. O apoio à fiscalização das RPPNs, especialmente em casos de invasão, ainda é incipiente. A velocidade na tramitação dos processos de criação de reservas também precisa aumentar. A atualização dos cadastros das reservas existentes é outra demanda ainda não atendida, cabendo às associações, e especialmente à Confederação, manter bancos de dados com listagens e informações relevantes que possam melhorar a troca de informações e o procedimento de implantação das reservas.

## IX.

---

# Programa de Apoio à Criação de RPPNs e seu Efeito no Número de Reservas Criadas

Existem poucas fontes de financiamento de projetos de RPPNs, sendo que muitas delas, como o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), exigem que uma instituição com cadastro de pessoa jurídica apresente as propostas. O FNMA apóia a elaboração de planos de manejo de RPPNs, além de projetos de conservação.

O único fundo existente que apóia diretamente o proprietário é o Programa de Incentivo às Reservas Particulares do Patrimônio Natural da Mata Atlântica, dirigido pela Aliança para Conservação da Mata Atlântica. O Programa conta com apoio do Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos (CEPF)<sup>2</sup> e do Bradesco Cartões. O objetivo do programa é contribuir para a conservação *in situ* da biodiversidade da Mata Atlântica e fortalecer o sistema privado de áreas protegidas, no contexto do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. O programa está voltado primeiramente para o apoio a RPPNs localizadas dentro dos limites dos corredores de biodiversidade da Mata Atlântica: o Corredor Central da Mata Atlântica e o Corredor da Serra do Mar.

O foco principal do programa é estimular o aumento da área efetivamente protegida na Mata Atlântica, contribuindo para a consolidação dos corredores de biodiversidade. Para isso, busca auxiliar na criação de novas RPPNs e na gestão das reservas já criadas, o que inclui a implementação de infra-estrutura e o estabelecimento de programas de proteção, ecoturismo e educação ambiental, entre outros.

---

<sup>2</sup> O Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF) (Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos) é um fundo para a conservação da biodiversidade nas áreas identificadas como hotspots. Constitui uma iniciativa conjunta das seguintes entidades: Conservation International (CI), Global Environment Facility (GEF), MacArthur Foundation, Governo Japonês e Banco Mundial.

O programa vem operando com o lançamento periódico de editais, além de outras ações para a promoção de RPPNs. O primeiro edital foi divulgado em fevereiro de 2003, e até o momento já foram lançados quatro editais. Foram apoiados pelo programa 38 projetos voltados para a gestão de RPPNs, o que representa uma melhora na gestão de 30% das RPPNs existentes nos corredores de biodiversidade Central e da Serra do Mar. Para a instituição de novas reservas, foram aprovados 52 projetos, envolvendo a criação de pelo menos 92 novas RPPNs. A área total a ser protegida por essas futuras RPPNs é de aproximadamente 2.300ha, o que representa um aumento de cerca de 80% na área total das RPPNs atualmente existentes nos corredores.

## Sugestões para o Estabelecimento de um Programa Estadual de RPPN para a Mata Atlântica

O aumento na rapidez dos processos e o fornecimento de incentivos aos proprietários são os aspectos cruciais para efetivamente transformar a criação de RPPNs em uma estratégia de conservação. O apoio ao mapeamento, como ocorre no estado do Paraná e no município de Extrema, e a possibilidade de repasse de parte dos recursos do ICMS Ecológico aos proprietários, como acontece no próprio Paraná e no Mato Grosso do Sul, são algumas iniciativas que já estão em curso. Os programas estaduais de RPPN já se têm mostrado muito mais ágeis com relação ao processo de criação de RPPNs do que o programa federal. Quanto aos incentivos, ainda são igualmente vagos, com exceção do Paraná, onde o IAP realmente se estruturou para estabelecer um programa mais consistente.

A instituição de programas estaduais cujos instrumentos normativos sejam orientados para dirimir os problemas abordados neste documento pode trazer uma nova perspectiva para a criação de áreas particulares protegidas. Como já se disse, quase 70% das RPPNs brasileiras estão na Mata Atlântica, o que é reflexo de uma maior consciência da população e de uma maior estrutura institucional para divulgar e apoiar os proprietários na criação e na gestão de suas reservas. A existência de instrumentos de política pública, como o Decreto nº 750, o Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica e o Sumário Executivo de Áreas Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade da Mata Atlântica, fornecem a base para uma estratégia direcionada para áreas de maior interesse para a conservação. Em uma escala menor, nos corredores de biodiversidade, as instituições que trabalham para aumentar a conectividade nessas áreas têm dado prioridade ao incentivo à criação de RPPNs.

As RPPNs já são bem difundidas em todos os estados que compõem os corredores de biodiversidade da Mata Atlântica. Todos eles já possuem as-

sociações constituídas e articuladas entre si, o que fortalece a proposição de um programa comum. Minas Gerais, Paraná, Espírito Santo, Bahia e Pernambuco já possuem legislação reconhecendo a RPPN estadual.

A articulação de um marco legal comum para RPPNs nos estados que compõem os corredores é, portanto, uma estratégia viável e promissora. Algumas orientações devem ser consideradas para esse fim:

- simplificar a exigência de documentação para a instituição de RPPN, como forma de tornar mais ágil e barato o processo;
- definir as normas de uso das áreas, dentro das atividades previstas em lei, para assegurar que estas se desenvolvam de forma compatível com a conservação e a sustentabilidade da área;
- rever os prazos processuais para a criação de uma RPPN, a fim de adequá-los à estrutura das partes envolvidas;
- garantir uma divulgação melhor junto à comunidade da existência dessa categoria de UC, das vantagens de sua criação e de instruções sobre os procedimentos a serem adotados;
- estudar a viabilidade de benefícios e isenções tributárias, de competência dos estados, para estabelecer atrativos e estímulos;
- estabelecer parcerias com instituições cadastradas para apoiar a realização de vistorias e o monitoramento das RPPNs;
- preparar agentes para apoiar o mapeamento das RPPNs;
- dar abertura para o estabelecimento de outras categorias de manejo menos restritivas.

Outra ação estratégica importante para ampliar a proteção em áreas críticas é a busca de incentivos diferenciados para o estabelecimento de RPPNs em áreas prioritárias para a conservação. Para tanto, devem-se tomar como ponto de partida as áreas definidas pelo Probio (MMA, 2000) e desenvolver ações específicas para estimular os proprietários dessas regiões a conservar integral ou parcialmente suas propriedades. Nos programas estaduais de RPPNs para a Mata Atlântica, devem ser estudadas formas de incentivo especial às reservas localizadas em ecossistemas sub-representados no sistema de unidades de conservação, às que protegem comunidades ecológicas ameaçadas e às que sejam grandes o suficiente para proteger a biodiversidade local a longo prazo ou estejam localizadas no entorno de outras UCs.

A criação de outras categorias de reservas privadas, menos restritivas quanto ao uso dos recursos, é também iniciativa importante para aumentar o número de reservas. Deve-se lembrar que a maior parte das RPPNs existentes foi criada por proprietários conservacionistas. Para ampliar o espaço protegido na Mata Atlântica é preciso atrair também os proprietários de terras que não são tão sensíveis à causa ambiental. Muitos deles não se vêem estimulados a criar reservas, tendo em vista a impossibilidade de uso sustentado dos recursos naturais.

A demanda por uma "Reserva Particular de Desenvolvimento Sustentado Estadual", na qual seja permitido o desenvolvimento de atividades extrativistas de baixo impacto, como a extração de óleos e sementes, é uma realidade. Na Bahia, muitas RPPNs estão em desacordo com a legislação, já que seguem extraíndo pupunha e piaçava, a despeito das restrições do Decreto nº 1.922, de 1996. Para essas áreas, uma categoria de reserva particular menos restritiva seria o mais adequado.

O estado de Minas Gerais instituiu, em janeiro de 2004, por meio da Lei nº 15.027, uma nova figura de reserva particular: a Reserva Particular de Recomposição Ambiental (RPRA). Trata-se de áreas degradadas pertencentes a um ou mais proprietários, de domínio privado, gravadas com perpetuidade e destinadas a recuperação ambiental (art. 1º). O art. 3º da lei estabelece as atividades que podem ser desenvolvidas nessas reservas:

*Art. 3º – A RPRA, prioritariamente destinada a constituição de reserva legal de propriedades rurais, poderá ser usada alternativamente para:*

*I – pesquisa científica*

*II – produção de bens florestais não lenhosos;*

*III – produção de bens florestais lenhosos;*

*IV – extrativismo;*

*V – agrosilvicultura;*

*VI – outras atividades não degradadoras do meio ambiente.*

*§1º – A área destinada às atividades previstas nos incisos III e V não poderá exceder a 20% (vinte por cento) da área total da unidade de conservação.*

*{...}*

A RPRA pode ser uma alternativa de restauração ou, de forma complementar, servir para atender às exigências legais de recomposição de áreas de reserva legal de propriedades rurais que exploram economicamente a totalidade ou a quase totalidade da sua área produtiva – entendida como a área total menos as áreas de preservação permanente –, em áreas com baixa produtividade agrícola e com elevado grau de alteração ambiental. Por ser uma legislação recente (janeiro de 2004), ainda não existem dados que permitam avaliar os avanços dessa nova categoria de unidade de conservação para a proteção dos ecossistemas do estado. O mecanismo traz, no entanto, a perspectiva de fomentar a recomposição dos 20% dos ambientes naturais do estado, conforme previsto no Código Florestal de 1965.

A proposta de estabelecer uma categoria de reserva particular menos restritiva não tem a intenção de prejudicar o estabelecimento de novas RPPNs ou a criação de um decreto estadual para RPPNs nos estados dos corredores. Na verdade, a idéia é que sejam instituídas as duas categorias de reserva particular. Assim, a figura da RPPN permaneceria atraindo aqueles proprietários que têm interesse em proteger integralmente suas terras, e a nova categoria poderia atrair os que têm interesse na exploração sustentada dos recursos naturais de sua propriedade, cabendo estabelecer níveis diferenciados de benefícios.

Outro fator que dificulta a ampliação do número de reservas particulares é o caráter perpétuo que a legislação atribui às áreas. A despeito de os presidentes das associações dos estados de Minas Gerais, Bahia, Paraná e Rio de Janeiro, consultados para este estudo, defenderem a manutenção do gravame, este pode ser um obstáculo para a proteção de novas áreas demandadas para conservação da Mata Atlântica. Muitos proprietários consultados temem que a cláusula de perpetuidade afete o valor de suas terras ou prejudique a sua eventual comercialização.

A proteção de áreas por tempo determinado, a exemplo do que ocorre em outros países, permitiria a criação de reservas em propriedades que não possuem a titulação definitiva da área, como ocorre em diversos lugares do país, onde muitos proprietários têm apenas o título de posse. Nos países em que esse tipo de proteção é possível, há reconhecimento de reservas pelo prazo de 15, 20 e 50 anos, prorrogável por igual período.

Existem várias figuras de reservas “temporárias”. A servidão florestal é uma ferramenta interessante de conservação em terras privadas – já prevista no Brasil –, que inclui o critério de temporalidade. A servidão florestal se baseia em um contrato (requisito necessário) no qual o proprietário renuncia voluntariamente ao direito de uso da área em benefício de outra propriedade, recebendo um pagamento por isso. Definir a função e as características de uma servidão é difícil, pois os atributos que uma área oferece variam enormemente. Aspectos de relevância a serem analisados incluem a localização da área, a sua participação na formação de corredores ecológicos, a manutenção de matas em áreas fragmentadas, questões relativas à beleza cênica etc. A figura da servidão florestal é regulamentada pela Medida Provisória nº 2.166-65/2001, que altera o Código Florestal (Quadro II).

É necessário lembrar que as discussões envolvendo as RPPNs estão se ampliando, à medida que as reservas vão tornando-se mais conhecidas, e novos incentivos à sua adoção vêm surgindo. Nesse cenário, a opção por uma nova categoria de manejo no âmbito dos estados deve considerar vantagens maiores para as RPPNs do que para as “Reservas Particulares de Desenvolvimento Sustentado”.

É importante também avaliar a criação de outras categorias de manejo, menos restritivas, para áreas menos estratégicas do ponto de vista da conservação. Essas áreas talvez possam ser especificamente caracterizadas de acordo com o tamanho, as características ecológicas, o interesse do proprietário e o tipo de manejo e de uso pretendidos. Embora, teoricamente, o critério de tamanho não seja admitido para avaliar as RPPNs, numa estratégia direcionada para a conservação da biodiversidade é importante distinguir e valorizar as áreas de maior interesse para a conservação. Manter o caráter restritivo apenas para áreas mais significativas em termos de conservação da biodiversidade pode ser um fator de redução da tensão dos proprietários e de melhor aproveitamento ambiental das áreas, reduzindo inclusive a resistência do poder público em apoiar a criação das reservas. A relação público-privado, no que se refere às reservas particulares, só será melhorada mediante o reconhecimento dos serviços prestados pelas áreas protegidas privadas à conservação dos recursos naturais do país.

Outro aspecto que deve ser tratado com seriedade é a exigência da reserva legal para criação de RPPNs. A condição, prevista apenas na legis-

**QUADRO II – Artigos da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 – Código Florestal –, que tratam da servidão florestal, alterados e acrescentados pela Medida Provisória nº 2.166-65, de 28 de junho de 2001.**

*Art. 44 – O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus § 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:*  
(...)

*III – compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.*

(...)

*§ 5º – A compensação de que trata o inciso III deste artigo deverá ser submetida à aprovação pelo órgão ambiental estadual competente, e pode ser implementada mediante o arrendamento de área sob regime de servidão florestal ou reserva legal, ou aquisição de cotas de que trata o art. 44-B.*

(...)

*Art. 44-A – O proprietário rural poderá instituir servidão florestal, mediante a qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva legal e da área com vegetação de preservação permanente.*

*§ 1º – A limitação ao uso da vegetação da área sob regime de servidão florestal deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal.*

*§ 2º – A servidão florestal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, após anuência do órgão ambiental estadual competente, sendo vedada, durante o prazo de sua vigência, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade.*

*Art. 44-B – Fica instituída a Cota de Reserva Florestal – CRF, título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais estabelecidos no art. 16 deste Código.*

*Parágrafo único – A regulamentação deste Código disporá sobre as características, natureza e prazo de validade do título de que trata este artigo, assim como os mecanismos que assegurem ao seu adquirente a existência e a conservação da vegetação objeto do título.*

*Art. 44-C – O proprietário ou possuidor que, a partir da vigência da Medida Provisória nº 1.736-31, de 14 de dezembro de 1998, suprimiu, total ou parcialmente, florestas ou demais formas de vegetação nativa, situadas no interior de sua propriedade ou posse, sem as devidas autorizações exigidas por Lei, não pode fazer uso dos benefícios previstos no inciso III do art. 44.*

lação do estado do Paraná, e considerada controversa entre os legisladores e também entre os conservacionistas, é coerente tanto com a legislação quanto com o perfil conservacionista do proprietário. É realmente questionável que uma pessoa pretenda conservar uma área de sua propriedade por meio da criação de RPPN, mas não tenha seguido a norma, prevista na legislação florestal, de deixar 20% de sua propriedade com a cobertura vegetal nativa. Embora sejam figuras totalmente diferentes, uma obrigatória e outra voluntária, conceitualmente a reserva legal e a RPPN representam o compromisso dos proprietários com a manutenção de porções de suas propriedades com as características naturais. A importância da reserva legal para a manutenção e a recuperação dos ambientes naturais justifica sua inclusão nas discussões de um programa maior para proteção da Mata Atlântica com o apoio da iniciativa privada.

O estabelecimento de incentivos e a redução dos entraves para a criação de RPPNs são fundamentais, mas devem vir acompanhados de uma política de divulgação, em âmbito nacional, da existência da categoria. A instituição de uma RPPN não é um ato estanque, mas resultado de um processo educativo e de esclarecimento, baseado na comunicação e no diálogo. Um programa de divulgação, para ser eficiente, deve atacar três aspectos básicos:

1. a divulgação de experiências concretas de reservas já criadas, incluindo a manifestação de proprietários que já instituíram suas reservas particulares;
2. o esclarecimento objetivo aos proprietários e à sociedade sobre os benefícios diretos e indiretos que podem advir da criação de uma reserva particular;
3. a organização de bancos de dados com informações sobre as RPPNs já existentes, e a instituição do acesso a eles, para possibilitar a troca de experiências e as parcerias entre áreas próximas.

Esse processo de divulgação pode dar-se em diferentes instâncias. Um trabalho mais localizado pode ser realizado com os agentes de comunicação que estão próximos dos proprietários que se pretende atingir. Entre esses agentes, destacam-se os extensionistas rurais, incluídas as entidades de representação dos proprietários, tais como sindicatos e cooperativas de produção. É de grande importância que os extensionistas rurais estejam bem

informados a respeito do que representa a criação e a conservação de reservas particulares, de forma que, se não necessariamente buscarem o convencimento dos proprietários, pelo menos possam auxiliá-los no esclarecimento sobre o assunto.

Outra instância de um programa de divulgação de reservas particulares seria a de criação e distribuição de material informativo dentro dos órgãos públicos estaduais e municipais, incluídas as prefeituras e suas assessorias de meio ambiente ou de agricultura. É necessário levar a informação até esses agentes e buscar alianças para que auxiliem na mobilização e na adesão de proprietários ao programa. A realização de seminários regionais participativos – a exemplo dos conduzidos pela Confederação Nacional de RPPN e pela Preserva/IESB, que culminaram na criação de novas associações, como a Associação Asa Branca –, é uma ótima forma de esclarecer dúvidas e discutir novas possibilidades para as RPPNs.

A última instância do processo seria de âmbito nacional, e a divulgação se faria de forma mais agressiva, por meio de vídeos e propagandas veiculados pelas principais emissoras de rádio e televisão. Paralelamente, poderia haver mecanismos de divulgação específicos para grandes empresas, com o propósito de atingir tanto as empresas possuidoras de grandes extensões de terra, quanto aquelas que, de acordo com a Resolução do Conama nº 010, de 1987, necessitam criar unidades de conservação como medida mitigadora do impacto de seus empreendimentos.

A divulgação das RPPNs já existentes e das atividades que realizam é talvez a melhor forma de publicidade. Muitas reservas oferecem atividades de turismo ou têm interesse em receber pesquisadores, mas não têm meios para divulgar esses produtos, ou não sabem a quem procurar. A idéia de preparação de um guia sobre as RPPNs, a exemplo dos guias de parques brasileiros já existentes, com imagens e informações sobre as atividades e as facilidades que oferecem, além de mapas e indicações de acesso, embora já venha sendo discutida desde o 1º Congresso de RPPN, realizado em 1996, ainda não saiu do papel. Esse talvez seja um incentivo imediato a ser oferecido aos proprietários.

## Conclusão

A RPPN, apesar da falta de estímulos para o proprietário, da falta de um programa estruturado no Ibama e nos estados e da quase inexistência de mecanismos de divulgação, obteve uma resposta muito positiva da sociedade, e se apresenta como uma medida eficaz para a complementação dos esforços de conservação dos ecossistemas brasileiros.

O caminho a ser percorrido hoje é sem dúvida o de incentivar as parcerias com a população, o que deve ser feito de maneira a alargar e facilitar o processo de criação de reservas particulares. Além disso, é preciso transformar os municípios em elemento-chave da política de conservação dos ecossistemas detentores de uma maior diversidade biológica, mobilizando-os para apoiar a criação de RPPNs como porta de acesso aos recursos do ICMS Ecológico. Outro objetivo a ser perseguido é a valoração adequada dos serviços ecossistêmicos prestados pelas reservas privadas, possibilitando um ganho econômico para os proprietários e os municípios que detêm o patrimônio natural.

A baixa credibilidade do poder público, a ausência de incentivos concretos, a precária divulgação das experiências bem-sucedidas e a falta de experimentação de propostas novas e criativas são dificuldades a serem enfrentadas para a ampliação do sistema de áreas particulares protegidas. Nesse contexto, o termo "gravame de perpetuidade" enfrenta forte oposição de alguns proprietários, que reagem à sua simples menção. É urgente uma estratégia de esclarecimento e desmistificação do tema.

O estabelecimento de um programa estadual de criação de RPPNs na Mata Atlântica, com recursos para ampliar o espectro das áreas, é fundamental. Os benefícios advindos da excelente iniciativa de se reconhecer oficialmente uma categoria de reserva particular não podem perder-se devido à falta de atenção dos órgãos públicos para com o instituto. Sem um programa específico, os órgãos ambientais têm-se limitado a atender à

demanda que surge, não apresentando opções para acompanhar e ampliar o universo das RPPNs, o que traz desestímulo aos proprietários e provoca descontinuidade das ações.

Não há como negar a importância dessas reservas para o fortalecimento do sistema de unidades de conservação, permitindo, em várias situações, a manutenção de um grau mais elevado de conectividade da paisagem e o incremento da representação de áreas prioritárias atualmente não incluídas na rede de áreas protegidas. Mas, para seu funcionamento adequado, novas formas de incentivo e apoio devem ser criadas, tanto pelo governo federal quanto pelos governos estaduais.

Um desafio a ser enfrentado é a real integração das áreas particulares aos sistemas de unidades de conservação. Embora reconhecidas formalmente como unidades de conservação, ainda há resistência dos órgãos ambientais em estabelecer medidas de apoio à esfera privada, especialmente quando implicam repasse de recursos financeiros. Parte da desconfiança e da "má vontade" de setores dos órgãos ambientais em relação às reservas privadas refere-se à descrença no potencial de conservação dessas áreas, à ausência de reservas legais averbadas nas propriedades em que existe RPPN e à falta de mecanismos que demonstrem a efetividade de manejo dessas reservas para servirem definitivamente como áreas de conservação.

Para reduzir essa resistência, algumas estratégias podem ser adotadas. Uma delas é a própria avaliação da unidade, como é feito no estado do Paraná, pela aplicação da tábua de avaliação, que permite "medir" a participação das unidades na conservação da biodiversidade. O estado do Mato Grosso do Sul também definiu um critério especial de avaliação para áreas consideradas mais significativas do ponto de vista da conservação. No critério de avaliação da reserva para o crédito do ICMS Ecológico, o Mato Grosso do Sul estabeleceu um valor de biodiversidade inferior para a RPPN cuja área coincide com a área da reserva legal, e um valor maior para aquelas RPPNs com mais de 4.500ha.

A adoção de metodologias específicas para analisar a efetividade de manejo de UCs traz vantagens tanto para o proprietário quanto para os órgãos de meio ambiente. Na América Latina, diversos estudos têm sido feitos com o propósito de desenvolver e experimentar métodos para a de-

terminação da efetividade de manejo de unidades de conservação (Mesquita, 1999, 2002). O objetivo é identificar problemas e ameaças e melhorar as próprias estratégias de manejo e a base econômica e legal da unidade (Kishore Rao, 2001). A inclusão desse assunto na legislação estadual sobre RPPN pode ser muito útil no futuro para atestar o papel dessas reservas na conservação da biodiversidade.

Muitos outros instrumentos legais devem ser estudados e adotados para ampliar a participação da sociedade civil: outras modalidades de reservas particulares ou comunitárias, instrumentos baseados na figura legal da servidão florestal, entre outros. É preciso estabelecer métodos para dar rapidez aos processos, reduzir a burocracia e romper a desconfiança quanto às intenções dos proprietários conservacionistas. O pagamento por serviços ambientais a propriedades privadas conservadas, como ocorre na Costa Rica, é um bom exemplo de incentivo que poderia ser implementado, especialmente porque muitas das reservas não têm potencial para atrair turistas e gerar recursos com essa fonte (Mesquita, 1999). A experiência do município de Extrema também deve ser estendida, já que é um dos primeiros modelos de pagamento do serviço ambiental de água existentes no Brasil.

Seja qual for a figura de reserva particular adotada, é necessário definir melhores incentivos e benefícios aos proprietários que a instituírem. A Campanha para a Reforma Tributária Sustentável apresentou ao Congresso Nacional diversas propostas para serem incluídas na Proposta de Emenda à Constituição nº 41, que deu origem à Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, que altera o Sistema Tributário Nacional. Entre essas propostas figuravam a de garantia de manutenção do ICMS Ecológico; a de seletividade do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para que ele incorporasse critérios ambientais; e a de estender a Contribuição de Intervenção sobre Domínio Econômico (Cide) para as atividades de importação ou comercialização de substâncias que causem impactos ambientais. Essas reivindicações não foram atendidas, o que não elimina a possibilidade de investidas futuras dos ambientalistas.

É imenso o leque de "amenidades" disponíveis nos espaços rurais, cada vez mais procuradas pela população dos centros urbanos. Entre essas amenidades está o convívio com a natureza intocada, fonte de biodiversidade e potencial de riqueza para as regiões rurais. O crescimento da demanda por

esse tipo de amenidades acompanha o aumento da renda e do tempo livre dos habitantes urbanos, gerando novos negócios e empregos (Veiga, 1999).

Ao se fazer uma análise crítica das RPPNs, é extremamente importante abordar as dificuldades ao seu pleno desenvolvimento. Levantamentos realizados neste estudo, a partir de questionários enviados a proprietários de RPPNs, mostram que sua principal reclamação diz respeito à falta de apoio dos órgãos de meio ambiente, o que contraria o disposto na legislação, à morosidade no processo de criação das reservas e à falta de incentivos financeiros para sua implementação. A falta de fiscalização e de apoio à proteção das áreas são, também, extremamente desestimulantes. Em muitas áreas, são freqüentes os problemas de invasões por madeireiros, palmiteiros, caçadores e, mais recentemente, por integrantes de movimentos de sem-terra.

Na incapacidade de resolver o problema, e preocupados em manter a integridade de suas áreas, muitos proprietários têm procurado os órgãos ambientais (Ibama e Oemas), a Polícia Florestal e o Ministério Público, em busca de orientação. Embora o art. 7º do Decreto Federal nº 1.922, de 1996, mantido no art. 25 do Decreto Federal nº 5.746, de 2006, assumam claramente o compromisso dos órgãos de fiscalização em apoiar as RPPNs, na prática o que se verifica são apenas promessas de vitória nas áreas, que muitas vezes não se concretizam, principalmente devido à falta de recursos humanos e financeiros, conforme detectado pelos próprios órgãos ambientais.

A ausência de incentivos reais e a falta de divulgação das experiências exitosas, além da falta de experimentação de propostas novas e criativas, são, também, como já se disse, entraves importantes. O aumento de eficiência observado em estados que possuem instituições comprometidas com a criação de RPPNs demonstra a importância de estabelecer parcerias. Ações para acelerar a realização de vitórias e a tramitação de processos, ou simplesmente para divulgar o instituto, têm impacto objetivo sobre o número de RPPNs existentes. Não é sem razão que os estados do Paraná, de Minas Gerais, de Goiás, do Rio de Janeiro e da Bahia possuem o maior número de RPPNs criadas.

Vale registrar o que Alger e Lima (2003) recomendam como política de incentivo às RPPNs:

- a criação de linhas de crédito exclusivas para proprietários de RPPN, por meio de agências de fomento econômico;
- a prioridade para áreas com ocorrência de espécies ameaçadas e áreas não representadas por outras categorias de unidade de conservação, no fornecimento de incentivos e apoios para a criação e a gestão de RPPNs;
- a prioridade na fiscalização, considerando que incentivos econômicos podem desvirtuar a finalidade para a qual a RPPN foi criada;
- a adoção, na concessão de financiamentos com recursos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, de critério diferenciado para propriedades que abrigarem RPPN, como forma de garantir a perpetuidade da conservação;
- a criação de incentivos especiais em assistência agrícola para proprietários e comunidades comprometidos em conservar áreas maiores do que a reserva legal, em áreas estratégicas para o estabelecimento de corredores ecológicos;
- a criação de mecanismos compensatórios de mudanças climáticas que levem em consideração o desmatamento evitado, seja pela manutenção de áreas intactas, seja pela prevenção e pelo combate a incêndios como forma de conservação da biodiversidade e manutenção do carbono fixado.

Essas são algumas sugestões para envolver os proprietários que ainda não são sensíveis à causa, mas que detêm parte importante das áreas naturais no país. Por outro lado, a participação da sociedade na composição de mosaicos que integrem áreas protegidas já criadas é determinante para superar a insularização dessas áreas. As RPPNs, ao lado das reservas legais e das áreas de preservação permanente, são fundamentais para a composição de zonas-tampão de outras UCs e para o estabelecimento de corredores ecológicos. No entanto, para que as RPPNs cumpram seu papel, é fundamental que haja, por parte do poder público, incentivos concretos, que, como se viu aqui, vão além do apoio técnico para a criação, o manejo e a fiscalização das reservas. Somente com a conjugação de vários esforços, em várias frentes, será possível chegar a uma rede expressiva de reservas particulares que auxilie na reversão do processo de fragmentação da Mata Atlântica.

## XII.

# Referências Bibliográficas

- Alger, K. & A Lima. 2003. Políticas públicas e a fragmentação de ecossistemas. Em: D.M.Rambaldi & D.A S. de Oliveira (orgs.), *Fragmentação de ecossistemas: causas, efeitos sobre a biodiversidade e recomendações de políticas públicas*. Brasília: MMA/SBF. 510p.
- Araújo, S.M.V.G. 2003. *Tributação ambiental e reforma tributária*. Relatório especial. Bolívia. 2002. Directriz Técnica ITE para el establecimiento, aprobación, seguimiento y control de las Reservas Privadas del Patrimonio Natural (RPPN). Disponível em: <www.elaw.org>.
- Cameron Gardiner. 1999. Private Reserves in a national protected area network. Community Biodiversity Network Media Release.
- Conservación de la naturaleza en tierras de propiedad privada. Recepción provincial de principios sobre conservación privada de tierras en Argentina. Disponível em: <www.farn.org.ar>.
- Costa, C.M.R. 1996. *Reserva Particular do Patrimônio Natural: uma análise crítica*. Fundação Biodiversitas. 82p. Não publicado.
- Costa, C.M.R. (org.). 2001. *Anais do I Seminário de Reservas Particulares de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Fundação Biodiversitas. CD-ROM.
- Costa, C.M.R.; Herrmann, G.; Martins, C.S.; Lins, L.V. & Lamas, I.R. 1998. *Biodiversidade em Minas Gerais: um atlas para sua conservação*. Belo Horizonte: Fundação Biodiversitas.
- Deliberações do 1º Encontro Nacional sobre o ICMS Ecológico. Curitiba, 1994.
- Departamento de Servicios Parlamentarios. Procesos Legislativos Exp. nº 14.924. Costa Rica. 45p.
- Directions for the National Reserve System. A partnership approach. 2003. Disponível em: <www.deh.gov.au/biodiversity>.
- Forman, R.T. & M. Godron. 1986. *Landscape Ecology*. New York, 61p.
- FUNBIO. *Proteção e conservação de ecossistemas: Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN*. Produto 1 – Elaboração de documentos sobre os pontos de estrangulamento do Programa RPPN.
- Fundação Moisés Bertoni. *Iniciativas privadas de conservación*. Una acción estratégica. Disponível em: <www.mbertoni.org.py>.
- FUNATURA/SCT/PNUD. *Custo de implantação de Unidades de Conservação na Amazônia Legal*. FUNATURA. Brasília, 1991. 79p.

- Gabaldón, A. J. 1992. *Percepciones sociales y áreas protegidas: como generar mayor apoyo político* – IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Areas Protegidas, Caracas, Venezuela.
- IBAMA. 1991. *Reserva Particular do Patrimônio Natural*. Folheto avulso. Brasília, 1991.
- IBAMA/DIREC. 1992. *Relatório de atividades*. Componente Unidades de Conservação. Brasília, dez. 1992. 24p.
- IBAMA/DIREC. 1996. *Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN*. Julho de 1996. 9p. Não publicado.
- Kishore Rao. 2001. *Lessons from the global experience in protected areas planning and management*. Evolution of the protected areas approach. Disponível em: <[www.mekong-protected-areas.org](http://www.mekong-protected-areas.org)>.
- Keating, M. 1993. *The Earth Summit's Agenda for Change – A plain language version of Agenda 21 and the other Rio Agreements*. The Centre for Our Common Future (Publs.). 72p.
- Langholz, J. 1996. *Economics, objectives, and success of private nature reserves in Sub-Saharan Africa and Latin America*. Conservation Biology, 10(1): 271-280.
- Ley 352/94. *Marco legal para la implementación de las Reservas Naturales Privadas de Paraguay*. Disponível em: <[www.mbertoni.org.py](http://www.mbertoni.org.py)>.
- Loureiro, W. 1994. *Estudo comparativo de métodos de compensação e incentivo fiscal em três municípios-sede de unidades de conservação ambiental da categoria de manejo parque estadual no estado do Paraná*. Dissertação de mestrado – Universidade Federal do Paraná. Curitiba.
- Manitoba. 2002. *The Riparian Tax Credit*. Manitoba, Building for the future.
- Mantu, R. 2003. *Who will fund protected areas?* World Parks Congress 2003 *Buanews* 15 September 2003.
- McNeely, J.A. 1994. *Protected areas for the 21st century: working to provide benefits to society*. Biodiversity and Conservation, 3(5): 390-405.
- Mesquita, C.A.B. 1999. *Conservação privada em América Latina: el caso de las RPPN, Brasil*. 8p. Disponível em: <[www.iesb.org.br](http://www.iesb.org.br)>.
- Mesquita, C.A.B. 2002. *Efetividade de manejo de áreas protegidas: quatro estudos de caso em Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Brasil*. Disponível em: <[www.iesb.org.br](http://www.iesb.org.br)>.
- Mesquita C.A.B. e F. S. Leopoldino, 2002. *Incentivando e apoiando a criação, manejo e integração entre Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN)*. 10p. Disponível em: <[www.iesb.org.br](http://www.iesb.org.br)>.
- Milano, M.S. *Políticas de unidades de conservação do estado do Paraná: uma análise de resultados e conseqüências*.
- Miller, K.R. 1994. *International cooperation in conserving biological diversity: a world strategy, international convention, and framework for action*. Biodiversity and Conservation, 3(5): 390-405.

- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2000. *Avaliação e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade da Mata Atlântica e campos sulinos*. Brasília: MMA/SBF. 40p.
- Prado, A. C. A; Dutra, R & Oliveira, A. B. *Análise da execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente entre os anos de 2000 e 2005*. No prelo.
- Randall Kramer, Jeff Langholz, and Nick Salafsky. *The role of the private sector in protected area implementation and management*. 21p.
- Reforma tributária ameaça ICMS Ecológico. *Folha de S. Paulo*, 22/09/2003.
- Rocha, C.F.D; Bergallo, H.G.; Slyus, M.V. ; Alves, M. A. S. & Jenkins, C. 2006. Corredores ecológicos e conservação da biodiversidade: um estudo de caso na Mata Atlântica. Em: Carlos Frederico Duarte da Rocha; Helena Godoy Bergallo; Monique Van Sluys e Maria Alice Santos Alves (Eds). *Biologia da Conservação: essências*. São Carlos: Rima, 2006. 582p.
- Seroa, R.M.; J. M. Domingues de Oliveira; & S. Margulis. 2000. *Proposta de tributação ambiental na atual reforma tributária brasileira*. Texto para discussão nº 738. IPEA.
- Shafer, L.C. 1990. *Nature Reserves. Island Theory and Conservation Practice*. Smithsonian Institution Press. Washington and London.190p.
- Veiga, J.E. 1999. *Biodiversidade e dinamismo econômico*. III Encontro da Eco-Eco, Recife, PE. 20p.
- Wood, M.E. 1992. *How protected areas can meet society's needs: the social, economic and political issues*. In: Additional Plenary Sessions and Symposium Papers. IV Congresso Mundial de Parques Nacionales y Areas Protegidas. Caracas, Venezuela.
- WRI/IUCN/PNMA. 1992. *A estratégia global da biodiversidade*. Fundação O Boticário de Proteção à Natureza. Curitiba, 1992. 232p.
- Wiedmann, S. 1996. *As Reservas Particulares do Patrimônio Natural*. 6p. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/~ascom/artigo4.htm>>.
- WPC. *Recommendation 01*. Strengthening institutional and societal capacities for protected area management in the 21<sup>st</sup> Century.

## Sites consultados

- Associação de RPPNs do Mato Grosso do Sul – Repams – [www.repams.org.br](http://www.repams.org.br)
- Aliança para Conservação da Mata Atlântica – [www.aliancamataatlantica.org.br](http://www.aliancamataatlantica.org.br)
- Ibama – [www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br)
- Instituto Ambiental do Paraná – [www.pr.gov.br/IAP](http://www.pr.gov.br/IAP)
- Governo do Estado de Pernambuco – [www.pe.gov.br](http://www.pe.gov.br)
- Governo do Estado do Mato Grosso do Sul – [www.ms.gov.br](http://www.ms.gov.br)
- Red Costarricense de Reservas Naturales Privadas – [www.costaricareservas.org](http://www.costaricareservas.org)
- The Nature Conservancy – [www.nature.org](http://www.nature.org)

## Legislação consultada

### Constituição, leis e decretos:

BRASIL. Constituição Federal, 1988.  
BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.  
BRASIL. Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967.  
BRASIL. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981.  
BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.  
BRASIL. Lei nº 8.847, de 28 de janeiro de 1994.  
BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.  
BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934.  
BRASIL. Decreto nº 98.914, de 31 de janeiro de 1990.  
BRASIL. Decreto nº 1.922, de 5 de junho de 1996.  
BRASIL. Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006.  
BRASIL. Medida provisória nº 2.166-65, de 28 de junho de 2001.  
CEARÁ. Decreto nº 24.220, de 12 de setembro de 1996.  
ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 1.633, de 10 de fevereiro de 2006.  
MATO GROSSO DO SUL. Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991.  
MATO GROSSO DO SUL. Lei Complementar nº 77, de 7 de dezembro de 1994.  
MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 7.251, de 16 de junho de 1993.  
MINAS GERAIS. Lei nº 10.561, de 27 de dezembro de 1991.  
MINAS GERAIS. Lei nº 15.027, de 19 de janeiro de 2004.  
MINAS GERAIS. Decreto nº 39.401, de 22 de janeiro de 1998.  
PARANÁ. Lei Complementar nº 59, de 1 de outubro de 1991.  
PARANÁ. Decreto nº 4.262, de 21 de novembro de 1994.  
PARANÁ. Decreto nº 4.890, de 31 de maio de 2005.  
PERNAMBUCO. Decreto nº 19.815, de 2 de junho de 1997.  
SÃO PAULO. Lei nº 8.510, de 28 de dezembro de 1993.

### Resoluções, portarias e instruções normativas:

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução 011 de 3 de dezembro de 1987.  
CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução 010 de 3 de dezembro de 1987.  
INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. Portaria nº 232 de 4 de novembro de 1998.  
INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL. Portaria nº 327 de agosto de 1977.  
INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL. Portaria nº 217 de 1988.  
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Instrução Normativa nº 24 de 14 de abril de 2004.  
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Instrução Normativa nº 62 de 11 de março de 2005.  
INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE DO PANTANAL. Portaria 001 de 31 de agosto de 2001.  
SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE DO MATO GROSSO DO SUL. Resolução 006 de 23 de outubro de 1993.

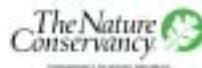


O Programa de Incentivo às Reservas Particulares do Patrimônio Natural da Mata Atlântica foi criado há quatro anos por uma iniciativa da Aliança para a Conservação da Mata Atlântica, parceria entre a Fundação SOS Mata Atlântica e a Conservação Internacional, e conta com recursos do Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos (CEPF) e do Bradesco Cartões.

Em 2006, o Programa ganhou um novo aliado, a The Nature Conservancy, expandindo-se e consolidando o trabalho conjunto entre três instituições que se destacam na conservação em terras privadas. Essa adesão permitiu ao Programa ampliar sua capacidade técnica e de gestão.

Para fortalecer a conservação em terras privadas, além de financiarmos a criação e a gestão de RPPNs, apoiamos as atividades das associações de proprietários e divulgamos experiências de sucesso relacionadas ao tema, a exemplo deste segundo número da série "RPPN Mata Atlântica".

Nesta publicação, apresentamos uma análise sobre as possibilidades de ampliação dos incentivos para as reservas privadas na Mata Atlântica brasileira.



ALIANÇA PARA A CONSERVAÇÃO  
DA MATA ATLÂNTICA



ALIANÇA PARA A CONSERVAÇÃO  
DA MATA ATLÂNTICA

apoio

