Acervo ISA

AS RESERVAS PARTICULARES DO PATRIMÔNIO NATURAL

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
data ___/___/___
cod. [illegible]

Sonia M. P.Wiedmann

Doutora em Direito Internacional do Meio Ambiente e Procuradora do IBAMA.

I - INTRODUÇÃO

A declaração oficial de áreas protegidas em propriedades particulares, permanecendo as mesmas na posse e domínio de seus proprietários, adquire diferentes contornos no tempo e no espaço.

Embora não seja uma idéia muito divulgada, esta figura existe, em alguns países, como iniciativa de organizações não governamentais, e, em outros, como imposição governamental restringindo usos ao exercício pleno do direito de propriedade.

No Brasil, a Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN - que é a reserva oficial de propriedades particulares, parte do princípio democrático da manifestação expressa de vontade do proprietário.

A "vontade de proteger" é o ponto de partida e o início do procedimento que culmina na criação de uma Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Mas, esta figura, que tem tido grande aceitação entre muitos dos proprietários rurais brasileiros, desejosos de ver toda sua propriedade ou parte dela destinada à preservação do meio ambiente, tem antecedentes legais que merecem ser conhecidos.

Observa-se que o caráter autoritário que marcou as primeiras leis ambientais brasileiras, fruto das torturantes e impiedosas Ordenações Filipinas, impostas pelo colonizador português, foi cedendo lugar às diferentes manifestações de vontade, à participação popular espontânea oriundas do conhecimento das vantagens ecológicas e múltiplos benefícios advindos quando se protege as florestas e os recursos naturais em geral.

O Capítulo do Meio Ambiente encontrado na Constituição Brasileira enseja o desenvolvimento de capacidades nacionais e, a Conferência do Rio, em 1992, nos permitiu uma aproximação holística de grande importância ao longo do processo de conscientização popular sobre a importância ambiental.

Uma retrospectiva desta legislação nacional e uma amostra da lei que vigora em um outro país nos dará uma notícia histórica e espacial dos antecedentes que nos levaram a criar a Reserva Particular do Patrimônio Natural.

II - ANTECEDENTES LEGAIS DA RPPN NO BRASIL

O Código Florestal brasileiro que antecedeu o atual Código Florestal vigente foi publicado em 23 de janeiro de 1934 e nele encontramos a classificação de florestas em

a) Protetoras

b) remanescentes

c) modelo

d) de rendimento

As florestas protetoras tinham objetivos específicos como:

"a) conservar o regime das águas;

b) evitar a erosão das terras pela ação dos agentes naturais;

c) fixar dunas;

d) auxiliar a defesa das fronteiras, de modo julgado necessário pelas autoridades militares;

e) assegurar condições de salubridade pública;

f) proteger sítios que, por sua beleza natural, mereçam ser conservados;

g) asilar espécimens raras da fauna indígena."

(art. 4° do Código Florestal 1934).

Eram consideradas florestas remanescentes "as que formarem os parques nacionais, estaduais ou municipais; as que abundarem ou se cultivarem espécimes preciosos, cuja conservação se considerar necessária por motivo de interesse biológico ou estético bem como as que o poder público reservar para pequenos parques ou bosques de gozo público";

As florestas modelo eram as florestas plantadas que, no dizer do antigo Código Florestal, "constituídas apenas por um limitado número de essências florestais, indígenas ou exóticas, cuja disseminação convenha fazer-se na região".

Todas as demais florestas não classificadas como as três anteriores eram florestas de rendimento.

As Florestas Protetoras permaneciam na posse e domínio do proprietário particular e eram inalienáveis, sendo consideradas de conservação perene.

A exceção se dava quando o adquirente se obrigava por si, seus herdeiros e sucessores a mante-las sob o regime legal respectivo (art. 8°).

Nestas áreas, o proprietário ficava sujeito à observância das determinações das autoridades competentes, especialmente quanto ao plantio, à extensão, à oportunidade e à intensidade da exploração (art. 11).

O artigo 17 deste antigo Código Florestal estabelecia que as florestas são isentas de qualquer imposto e não determinam, para efeito tributário, aumento do valor da terra de propriedade privada em que se encontram. E no parágrafo único dizia que "as florestas protetoras determinam a isenção de qualquer tributação, mesmo sobre a terra que ocupam."

Neste Código, existia a figura do crime para as infrações florestais que, no caso de dano às florestas

protetoras e remanescentes era punido cumulativamente com detenção e multa.

Vemos, então, que a existência de propriedades particulares destinadas à conservação ambiental já existia expressamente desde o antigo Código Florestal de 1934.

Entretanto, o caráter autoritário destes gravames se fazia sentir todo o tempo e a mão firme do governo, à época, impedia até as alienações que não fossem precedidas da obrigação de manter tais gravames.

O grande incentivo previsto na própria lei era a isenção total de impostos e, seguindo a regra do próprio Código Civil, onde o acessório acompanha o principal, as terras não tinham seu valor aumentado pelo fato de conter florestas. O valor econômico das árvores das florestas não era computado para fins de cobrança de impostos.

Com o advento da nova Lei Florestal - Lei 4.771 de 15 de setembro de 1965, grandes alterações ocasionaram introduções e eliminações no velho texto.

Algumas foram benéficas como o caráter mais voluntário que se deu ao manejo florestal; outras não foram tão felizes como a extinção de isenção dos impostos a qual, embora prevista no art. 38 da nova lei foi logo revogado, um ano depois, pela Lei 5.106 de 02.09.66:

O artigo 38 previa:

"As florestas plantadas ou naturais são declaradas imunes a qualquer tributação e não podem determinar, para efeito tributário, aumento do valor das terras em que se encontram".

Manteve-se, como se vê, o texto da Lei de 1934 mas, foi o mesmo revogado um ano depois.

Felizmente, com o advento da Lei Agrícola, Lei nº 8.171 de 17 de janeiro de 1991, estas isenções foram de novo contempladas quando, nas Disposições Finais da citada lei, em seu art. 104, estabelece:

"Art. 104. São isentas de tributação e do pagamento do Imposto Territorial Rural as áreas dos imóveis rurais consideradas de preservação permanente e de reserva legal, previstas na Lei nº 4771, de 1965 com a nova redação dada pela Lei nº 7803, de 1989."

"Parágrafo único. A isenção de Imposto Territorial Rural - ITR - estende-se às áreas da propriedade rural de interesse ecológico para a proteção dos ecossistemas, assim declarados por ato do órgão competente - federal ou estadual - e que ampliam as restrições de uso previstas no "caput" deste artigo."(sem grifos no original)

Logo, pelo Parágrafo Único da Lei Agrícola, as RPPN's devem ampliar as restrições de uso existentes para as reservas legais e áreas de preservação permanente e não somente ter seus usos equiparados.

É importante assinalar que a Lei nº 8.847, de 28.01.94 que dispõe sobre o IMPOSTO TERRITORIAL RURAL, adotou integralmente esta isenção em seu art. 11.

A Lei Florestal de 1965 extinguiu a classificação de florestas até então vigente e a única modalidade de gravame em área particular que permaneceu está prevista no art. 6º:

"O proprietário de 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".

Entretanto este artigo, até 1990, nunca tinha sido regulamentado permanecendo "inerte" dentro da lei florestal. (vide IV)

Em 1977, o ex IBDF editou a Portaria nº 327-P criando a modalidade dos Refúgios de Animais Nativos.

Esta Portaria surgiu em decorrência de reivindicações de alguns proprietários rurais gaúchos que não queriam a caça em suas propriedades.

Com base nesta Portaria algumas dezenas de proprietários, sem nenhum incentivo, tiveram suas áreas declaradas como Refúgios de Animais Nativos não só no Rio Grande do Sul como em São Paulo e em outros Estados do Brasil. Durante onze (11) anos ela teve sua vigência e eficácia.

A idéia avançou mais um pouco estendendo a proteção não só à fauna como à vegetação e a Portaria 327/77-P foi substituída pela Portaria IBDF-P nº 217 de 27 de julho de 1988, criando então as Reservas Particulares de Flora e Fauna sob cuja égide foram declaradas protegidas muitas outras propriedades particulares.

III - O MODELO INTERNACIONAL

Na França, a proteção de uma determinada área por razões ligadas à preservação da flora ou da fauna, começou por iniciativa de associações de proteção à natureza. Foi o caso da conhecida reserva de Camargue, de Néouville nos Pirineus e, hoje, existem, mais de 2.500 reservas criadas por associações sem recorrer a um mecanismo oficial de proteção.

À nível governamental, a lei francesa de 02 de maio de 1930, permitindo a inscrição de locais que apresentavam um interesse científico, tornava oficial a criação de áreas protegidas por sua riqueza animal, vegetal ou mineral. Por uma nova Lei de 1º de julho de 1957 estas áreas passaram a denominar-se reservas naturais e foram oficialmente organizadas.

Mas, foi a Lei de 10 de julho de 1976 relativa à proteção da natureza que consagrou todo um capítulo às reservas naturais.

Nesta Lei, as reservas naturais são definidas como "territórios onde a conservação da fauna, da flora, do solo, das águas, dos afloramentos minerais e fósseis e do meio natural em geral, apresentam uma importância singular que convém subtraí-los à toda intervenção artificial susceptível de os degradar".(tradução da autora)

O objetivo é a preservação de espécies animais ou vegetais e de habitats em risco de extinção; reconstituição de populações animais ou vegetais ou de seus habitats; preservação de biótipos e formações geológicas, geomorfológicas ou espeleológicas marcantes; preservação de áreas de pouso de rotas migratórias da fauna silvestre; pesquisa científica ou estudo de técnicas indispensáveis ao desenvolvimento do conhecimento humano; preservação de sítios que apresentam um interesse particular para o estudo da evolução da vida e das primeiras atividades humanas.

As áreas onde deverão ser criadas reservas naturais (réserves naturelles) podem ser públicas ou privadas e podem integrar o domínio público marítimo e águas territoriais.

No caso das particulares denominam-se Réserves Naturelles Volontaires (reservas naturais voluntárias).

Elas são criadas por iniciativa do proprietário que pode ser pessoas físicas ou associações - ONG's.

O requerimento de criação deve conter o objetivo, os motivos da criação e, principalmente, mostrar o significativo interesse científico e ecológico da área.

O artigo 24 da Lei Francesa de Proteção à Natureza é que prevê a criação destas Reservas Naturais Voluntárias e o procedimento para sua criação é bastante rigoroso devendo ser ouvidos o Conselho Municipal, a prefeitura e até as associações de caçadores devem opinar sobre a proibição da caça. O decreto de criação desta reserva fixa os seus limites, as medidas de conservação adotadas e as obrigações do proprietário em matéria de fiscalização e proteção da área.

Uma característica importante desta reserva natural voluntária é que ela tem uma duração de seis anos renováveis tacitamente.

Na Reserva Natural Voluntária são proibidas as atividades seguintes: caça, pesca, atividades agrícolas, florestais e pastoris, execução de obras e construções, exploração de pedreiras, areia e cascalheiras, transito e estacionamentos, depósito de lixo e materiais diversos, bem como ações de natureza a colocar em perigo a integridade dos animais não domésticos ou de vegetais não cultivados.

As reservas naturais voluntárias possuem os mesmos efeitos que as reservas naturais públicas e se beneficia da mesma proteção penal.

É importante ressaltar que as reservas particulares livres criadas pelas associações ambientais antes da existência legal das Reservas Naturais Voluntárias não tinham nenhuma proteção oficial e assim permanecem até hoje.

IV - A RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL - RPPN - E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.

A Reserva Particular do Patrimônio Natural veio, justamente, regulamentar o artigo 6° do Código Florestal atual que, como já dissemos esteve "inerte" até então.

Quando a lei florestal fala em "floresta não preservada" significa as propriedades que podem ser usadas econômicamente com as limitações legais de todas as propriedades, ou seja, mediante licença podem ser desmatadas, mediante projetos podem ser manejadas ou ter usos extrativistas.

O que o art. 6° da Lei 4.771/65 quis dizer é que, se o proprietário quiser, estes usos diretos podem ser eliminados:

Não se desmata, não se maneja a floresta e, seus produtos extrativistas não serão colhidos para que a área mantenha a sua caracteristicas de banco genético.

Como decreto regulamentar do art. 6° do Código Florestal, que fala em floresta preservada, a RPPN não pode extrapolar os limites juridicos deste artigo, mesmo porque a Lei Agrícola fala em ampliação das restrições de uso, como já vimos.

Foi o Decreto Federal n° 98.914 de 31 de janeiro de 1990 que instituiu esta figura nova no cenário ambientalista brasileiro.

A idéia era ampliar o conceito das Reservas Particulares de Flora e Fauna, criadas pelo ex-IBDF, 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 impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente classificado como bem de uso comum do povo. (art. 225 C.F.)

Encerrou-se aqui um capítulo da história ambiental brasileira onde somente o Estado teria obrigações de defender o meio ambiente.

Com o advento da nova Carta Constitucional este dever foi repartido com os cidadãos devendo o Estado dar-lhes os meios para tanto.

E assim fez o IBAMA ao criar as Reservas Particulares do Patrimônio Natural: Criou um mecanismo oficial através do qual o particular, continuando proprietário da área, declara-a como RPPN e dá-lhe um estatuto jurídico diferenciado, destinando-a à proteção integral e perene de seus recursos naturais.

Todo este procedimento se baseia exclusivamente na VONTADE do proprietário, no seu "animus" de efetivamente gravar de perpetuidade a área protegida.

Sem esta intenção manifesta, nada se concretiza.

V - A CONVENÇÃO DA BIODIVERSIDADE E A CONSERVAÇÃO "IN SITU"

Em 1992, ou seja, dois anos após a criação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN's o Brasil, na Conferência do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio 92 - foi o primeiro signatário da Convenção Internacional sobre a Diversidade Biológica.

Assumiu, desta forma, compromissos internacionais da maior importância.

A partir daí, passou a existir uma grande relação entre esta legislação supra nacional e o papel do IBAMA como instituição brasileira que deve cumprir seus compromissos ambientais internacionalmente assumidos.

Quando a Convenção dispõe, em seu art. 8°, sobre a conservação "in-situ" está tratando da maior prioridade para a conservação da biodiversidade: As áreas protegidas formam o elemento central de qualquer estratégia para conservar a biodiversidade.

Uma boa rede de áreas protegidas constitui o coroamento dos esforços da nação para proteger a biodiversidade, assegurando que as áreas mais representativas se conservam de diferentes maneiras.

Os países necessitam criar diferentes tipos de áreas protegidas, misturando grandes e pequenas, tudo dependendo do número de espécies e de ecossistemas que elas abrigam.

O Guia Explicativo da Convenção deixa claro que, além das áreas protegidas governamentais, constitui também uma grande contribuição à conservação da biodiversidade assegurar proteção e manejo à nível

particular. E esclarece:

"Em muitos países desenvolvidos, as ONG's possuem e manejam reservas naturais, em alguns casos comparáveis em tamanho e importância às áreas governamentais de conservação. Outorgar donativos às ONG's conhecidas para que estabeleçam áreas protegidas em sítios chave pode ser uma opção mais efetiva e menos onerosa para os governos do que criar, implantar e manejar tais reservas eles mesmos." (tradução da autora)

VI - CONCLUSÃO

As leis não são estáticas. Ao contrário, devem ter o seu dinamismo comparável ao desenvolvimento dos povos e das nações e caminhar par e passo com eles.

O Decreto de 1990 que criou as RPPN's já fez seis anos. Seis anos onde quase uma centena de proprietários de mente aberta e coração largo declararam suas áreas como RPPN's em todo o Brasil.

Neste período pudemos constatar o verdadeiro interesse pela conservação e, vimos também a necessidade de se adotar todos os cuidados legais para que oportunistas não façam mal uso desta legislação tão digna, que não deve se revestir de caracteristicas de pseudo-sustentabilidade como ideologia manipulável de interesses econômicos.

A RPPN não é moeda de troca para se privilegiar financiamentos e beneficiar grandes empresários e latifundiários.

Para estes fins há que se buscar e criar outros mecanimos politicos, mas, jamais deturpar a concepção das RPPNs, elaborada com fundamento legal e técnico.

Já está na hora de atualizar o decreto.

Não se trata aqui de adequá-lo à situações casuísticas e interesses particulares.

Mas sim de harmonizá-lo com as diretrizes traçadas pela Convenção da Biodiversidade, onde o objetivo de conservação integral dos recursos deve ser alcançado à exemplo das Unidades de Conservação de Uso Indireto dos recursos naturais onde as atividades permitidas o são com fins unicamente educativos, científicos e de turismo ecológico. São estes os unicos usos admitidos para as àreas de preservação de que trata o art. 6° do Código Florestal que se pretendeu regularmentar.

Voltar

Esta página foi gerada por Ascom-IBAMA (ascom@ibama.gov.br) using HTML Author. Atualizada 07/06/96.