



Universidad
Europea
del Atlántico

ÁREA DE MEIO AMBIENTE

**RESERVAS PARTICULARES DO PATRIMÔNIO NATURAL – RPPN E A
CONSERVAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL: ESTUDO DE CASO NO
ESTADO DE MATO GROSSO**

**Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Gestão e Auditoria
Ambiental**

Apresentado por:

Juliana Carvalho Arantes

BRMACC872720

Orientador:

Dr. Leonardo Ribeiro Teixeira

Alta Floresta, Brasil

19 de setembro de 2019

DEDICATÓRIA

A todos os que se dedicam a proteger a natureza e elevar a humanidade.

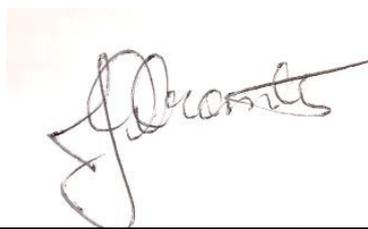
AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente a minha família, pela paciência que tiveram comigo no decorrer deste trabalho

TERMO DE COMPROMISSO

Eu, Juliana Carvalho Arantes, declaro que:

O conteúdo do presente documento é um reflexo do meu trabalho pessoal e manifesto que, diante de qualquer notificação de plágio, cópia ou prejuízo à fonte original, sou responsável direto legal, financeira e administrativamente, sem afetar o Orientador do trabalho, a Universidade e as demais instituições que colaboraram neste trabalho, assumindo as consequências derivadas de tais práticas.



Assinatura: _____

Autorização voluntária

Alta Floresta, 19 de setembro de 2019

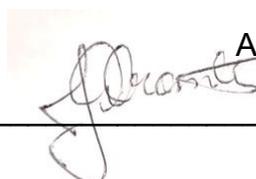
Att: Direção Acadêmica

Venho por este meio autorizar a publicação eletrônica da versão aprovada de meu Projeto Final com título Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN e a conservação ambiental no Brasil: estudo de caso no estado de Mato Grosso, no Campus Virtual e em outras mídias de divulgação eletrônica desta Instituição.

Informo abaixo os dados para descrição do trabalho:

Título	Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN e a conservação ambiental no Brasil: estudo de caso no estado de Mato Grosso.
Autor	Juliana Carvalho Arantes
Orientador	Dr. Leonardo Ribeiro Teixeira
Resumo	Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN devem ser adequadamente geridas de forma a contribuir de fato para a conservação ambiental no Brasil. Os resultados foram obtidos através de entrevistas abertas com representantes de RPPN. Mecanismos de incentivo e fomento à iniciativa privada para a criação e gestão RPPN podem ser instrumento do Estado para garantia dos direitos ambientais.
Programa	Mestrado em Gestão e Auditorias Ambientais
Palavras-chave	Unidade de Conservação, Reserva Particular do Patrimônio Natural, Iniciativa Privada, Sustentabilidade, Direito Ambiental
Contato	juliana.c.arantes@outlook.com

Assinatura: _____

 Atenciosamente,

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	5
MARCO TEÓRICO	8
CAPÍTULO 1. ESTADO, DIREITO E MEIO AMBIENTE	9
1.1. Sobre o Estado de Direito	9
1.2. Sobre o Direito Ambiental	13
CAPÍTULO 2: UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	16
2.1. Principais fatos desde o surgimento das primeiras áreas protegidas até os dias atuais	16
2.2. Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC	19
2.3. Sobre as Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN	24
CAPÍTULO 3: SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DAS RPPN ..	27
3.1. Sustentabilidade financeira e a gestão privada de unidades de conservação	27
3.2. Fontes de recursos para criação e gestão de reservas naturais privadas	29
MARCO EMPÍRICO	31
CAPÍTULO 4: DESENHO METODOLÓGICO	32
4.1. Introdução	32
4.2. Contextualização	33
4.3. Entrevistas abertas	34
4.4. Variáveis	35
4.5. Amostra	36
4.6. Procedimentos	37
4.7. Hipóteses de trabalho	39

CAPÍTULO 5: RESULTADOS	40
5.1. Contribuição das RPPN para a conservação socioambiental no estado de Mato Grosso	40
5.2. Motivação e expectativas para proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural	43
5.3. Sustentabilidade Financeira das RPPN	47
5.3.1. Turismo e pesquisa científica	47
5.3.2. Valores agregados à propriedade do imóvel rural e servidão ambiental	51
5.3.3. Pagamento por Serviços Ambientais	52
5.3.4. Outras alternativas	58
CAPÍTULO 6: DISCUSSÃO	62
6.1. O papel desempenhado pelas Reservas Particulares do Patrimônio Natureza para o alcance do direito coletivo ao meio ambiente no estado de Mato Grosso	62
6.2. O papel do Poder Público em relação às RPPN	66
CAPÍTULO 7: CONCLUSÕES GERAIS	72
CAPÍTULO 8: RECOMENDAÇÕES FINAIS	76
BIBLIOGRAFIA	78
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	84

RESUMO

Este trabalho busca verificar se as Reservas Particulares do Patrimônio Natural contribuem significativamente para a conservação ambiental no Brasil. Propõe não apenas verificar dados como a dimensão ou quantidade de RPPN existentes, mas também se estas unidades de conservação são de fato sustentáveis. Esta pesquisa visa diagnosticar se a iniciativa privada possui condições adequadas para gerenciar estas unidades de conservação. Estas condições são essenciais para garantir o manejo adequado, avançando além da criação e delimitação destas RPPN. Para tanto, foi realizada pesquisa de campo através de entrevistas abertas com os representantes de RPPN no estado de Mato Grosso que se dispuseram a participar. Foram levantadas informações sobre o histórico de criação e gestão das RPPN, sobre os mecanismos de incentivo e fomento existentes, e sobre a percepção da iniciativa privada em relação a estes mecanismos. Através da interpretação de todos os dados e informações coletados, esta pesquisa propõe avaliar a relevância do estímulo à conservação da biodiversidade pelo Estado através de mecanismos de incentivo e fomento à iniciativa privada para a criação e gestão RPPN, bem como verificar se é importante e possível aprimorar tais mecanismos.

Palavras-chave

Unidade de Conservação, Reserva Particular do Patrimônio Natural, Iniciativa Privada, Sustentabilidade, Direito Ambiental.

ABSTRACT

This paper aims to verify if the Private Natural Heritage Reserves contribute significantly to the environmental conservation in Brazil. The proposal of this paper is not only to verify data such as the size or quantity of existing RPPN, but also to verify whether these protected areas are indeed sustainable. This research aims to diagnose if the private sector has proper conditions to manage these protected areas. These conditions are essential to ensure the environmental management after the creation and delimitation of these RPPN. Therefore, the field research used open interviews with the RPPN representatives in the state of Mato Grosso who were willing to participate. It collected information about the history of creation and management of the RPPN, about the existing incentive and promotion mechanisms, and about the perception of private initiative on these mechanisms. Through the interpretation of all data and information collected, this research proposes to evaluate the relevance of stimulating the conservation of biodiversity by the State through incentive mechanisms for private initiative for the creation and management of RPPN, as well as to verify if it is important and possible to improve such mechanisms.

Keywords

Protected Area, Private Natural Heritage Reserves, Private Initiative, Sustainability, Environmental Law.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema central o estímulo à conservação da biodiversidade pelo Estado através de mecanismos de incentivo e fomento à iniciativa privada para a criação e gestão de Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN.

As Reservas Particulares do Patrimônio Natural têm potencial para contribuir significativamente para a conservação ambiental no Brasil, mas, para tanto, é preciso que ultrapassem a mera delimitação física de espaços naturais. Devem ter uma gestão adequada para garantir o manejo e a eficaz proteção dos ambientes naturais delimitados e reconhecidos.

Dessa forma, este trabalho propõe não apenas verificar dados como a dimensão ou quantidade de RPPN existentes. Pretende-se, acima de tudo, verificar se estas unidades de conservação possuem sustentabilidade financeira, de forma que possam garantir sua contribuição para a conservação de áreas naturais de forma perpétua, alcançando assim seus objetivos de criação.

Esta pesquisa visa diagnosticar se a iniciativa privada possui condições adequadas para gerenciar estas unidades de conservação. Tais condições são essenciais para garantir o manejo adequado, avançando além da criação e delimitação destas RPPN.

O objetivo geral é verificar a eficiência da criação e gestão de Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN para a conservação ambiental no estado de Mato Grosso. Assim, será possível avaliar a relevância ou não de sua inserção no Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Os objetivos específicos são:

- Abordar a relevância das RPPN enquanto instrumento político para conservação da biodiversidade no país.
- Realizar levantamento dos obstáculos enfrentados pela iniciativa privada para criação e gestão das RPPN.
- Pesquisar os mecanismos existentes para incentivar e fomentar a criação e gestão das RPPN.

- Abordar as expectativas, conquistas e fracassos vivenciados por representantes da iniciativa privada que ingressaram nesta área.
- Propor mecanismos de incentivo e fomento à criação e gestão de RPPN a fim garantir sua viabilidade econômica de forma sustentável, dentro da legalidade.

Primeiramente, foi delimitado o referencial teórico necessário ao embasamento da análise pretendida. Demonstrou-se o enquadramento das RPPN em relação ao direito ambiental e sua importância para o alcance dos objetivos de conservação ambiental no Brasil. Descreveu-se os fundamentos existentes para a consolidação das RPPN enquanto UC, realizando-se o estudo de marcos históricos e legais para o seu reconhecimento, abrangendo sua importância para prestação de serviços ambientais.

Este trabalho permitiu evidenciar como as RPPN podem contribuir com o Estado para a manutenção de áreas naturais protegidas oficialmente reconhecidas no âmbito do SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Brasil, 2000). Tratou-se também sobre a sustentabilidade financeira das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, considerando que, ao contrário das UC criadas pelo poder público, a gestão destas é privada, cabendo aos proprietários garantir a sua manutenção.

Em seguida, foi feita a descrição da metodologia adotada por esta pesquisa e a apresentação da análise dos resultados das entrevistas abertas com representantes de RPPN do estado de Mato Grosso, selecionados conforme a disponibilidade para participação.

Os resultados desta pesquisa abrangem informações sobre o histórico de criação e gestão das RPPN, sobre o que motiva essas iniciativas voluntárias, sobre as expectativas dos gestores e proprietários destas unidades de conservação, sobre os mecanismos de incentivo e fomento existentes e sobre obstáculos enfrentados. De forma geral, pretende-se demonstrar a percepção da iniciativa privada em relação ao tema estudado.

Avalia-se a relevância do estímulo à conservação da biodiversidade pelo Estado através do desenvolvimento de mecanismos de incentivo e fomento à iniciativa privada para a criação e gestão RPPN, bem como sua importância e a possibilidade de aprimorar tais mecanismos.

O resultado deste trabalho permitiu traçar as diferenças de perfil mais nítidas entre as RPPN. Ao mesmo tempo, possibilitou extrair, dentre os casos estudados, os aspectos de maior consenso e opiniões que são compartilhadas pelos gestores e proprietários de RPPN. Descobriu-se que a criação destas unidades de conservação é motivada tão somente pela consciência ambiental e busca pela proteção territorial. Quase não há incentivos por parte do poder público. Por outro lado, restou demonstrada a responsabilidade dos proprietários, o compromisso assumido em contraposição às suas expectativas por maior reconhecimento, e as dificuldades enfrentadas para garantir a sustentabilidade financeira e a conservação perpétua destas áreas naturais protegidas.

MARCO TEÓRICO

1. ESTADO, DIREITO E MEIO AMBIENTE

Esta dissertação tem como tema central uma ferramenta institucionalizada no Brasil com o objetivo de garantir os direitos sobre a conservação de espaços naturais privados. Para permitir a adequada compreensão sobre o tema, faço nos capítulos seguintes uma breve descrição sobre o papel dos Estados para garantia dos direitos, bem como a evolução destes, o surgimento dos direitos ambientais e a institucionalização dos espaços naturais protegidos. Não pretendo aqui esgotar os temas abordados, dada sua complexidade, mas apenas fornecer subsídios mínimos para compreensão sobre o tema deste trabalho.

1.1. Sobre o Estado de Direito

Atualmente, a comunidade internacional busca tutelar uma série de direitos a serem protegidos pelos Estados. Os chamados direitos humanos são reconhecidos internacionalmente, embora sua garantia tenha diferenças notáveis entre os países. Aqueles que promovem a garantia dos chamados Direitos do Homem por meio de sua institucionalização jurídica são chamados Estados de Direito, sendo que a comunidade internacional busca meios de tutelar a proteção dos direitos do homem nos Estados não de direito (BOBBIO, 2004). Mas como surgiram e como são estabelecidos estes direitos? E qual é o papel dos Estados para a garantia desses direitos? Como os cidadãos, que em princípio agem individualmente e por interesses próprios, desenvolveram o chamado Estado de Direito?

A concepção da existência de um estado de liberdade originário vivido pelos homens, antecedendo a existência de qualquer forma de governo, como formulado por Thomas Hobbes (1642), inspira a sociologia e a ciência política até os dias atuais. Segundo o autor, no chamado “estado da natureza” o homem possui total liberdade, mas vive também em um estado de guerra de todos contra todos. Em seu clássico “De Cive”, esclarece a tese de que o medo atormenta os homens em seu estado de natureza, em que deve defender a si mesmo dos demais. Desta fragilidade surge a esperança de ser beneficiado pela convivência pacífica, buscando maiores oportunidades e maior segurança providos pela proteção de uma cidade ou de um Estado. Assim o Homem é trazido à condição de cidadão, abrindo mão de sua liberdade para garantir sua segurança e prosperidade sob o domínio de um governo, em uma relação contratual, seja este governo uma Democracia, uma Aristocracia ou uma Monarquia.

No “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”, escrito por John Locke no final do século XVII, o estado de natureza é compreendido como o estado em que o homem é livre e segue as leis da igualdade e da razão, em contraposição ao suposto por Hobbes. Entretanto, nesta condição os homens podem ser levados a um estado de guerra, provocado por aqueles que fogem ao ideal de estado da natureza, contrariando uma espécie de ordem divina vigente. Por isso, os homens buscariam viver em uma sociedade civil, onde todos devem estar sujeitos à mesma lei, inclusive seus governantes (Locke, 2018).

Ainda hoje, com a consciência de que a humanidade não é dominada pelo completo caos ou anarquia, na forma descrita por Thomas Hobbes como o “estado de natureza”, permanecem indagações sobre o surgimento da política envolvendo a racionalidade humana, ou seja, como governar indivíduos que naturalmente buscam garantir seus próprios interesses. A partir deste ponto surgem diversas perguntas que desafiam a lógica. Como é possível governar os cidadãos de forma democrática, sem recorrer ao autoritarismo? Como definir os direitos dos cidadãos e defendê-los de forma eficaz, considerando a pluralidade de opiniões em um determinado país?

Reis (2010), em seu estudo sobre os caminhos percorridos pela sociologia para construção do conhecimento em torno de racionalidade e política, observa que um dos maiores desafios existentes é compreender o “caráter democrático do exercício da autoridade”, sem esquecer que o poder é necessário para atingir benefícios e garantias à coletividade. Segundo o autor, a racionalidade não deve ser o único pilar para a compreensão de temas ligados à sociologia política.

Uma das principais teorias políticas baseadas neste individualismo metodológico pautado pela racionalidade, a chamada teoria da escolha pública (*public choice*), inspirada na teoria dos jogos da Economia, é alvo frequente de críticas em função da demasiada simplicidade de elementos considerados (Dias, 2010). Esta teoria presume a influência de pessoas egoístas e altruístas influenciando diretamente a política, sem considerar elementos externos à racionalidade individual, como a influência de histórico de dominação e outros fatores, como a parcialidade de informações conhecidas pelos indivíduos.

Para recorrer à sugestão contida na inspiração contratualista expressamente reivindicada por alguns dos representantes da

abordagem da 'public choice', postula-se, ao menos implicitamente, um 'estado de natureza' em que não há instituições, não há história, não há vínculos intergeracionais, não há lealdades, mas apenas indivíduos que interferem uns com os outros (REIS, 2010, p. 65).

Assim, observa-se que o desenvolvimento da política e formação dos Estados atualmente conhecidos resulta de diversos fatores, marcadamente da evolução histórica influenciada por indivíduos e classes sociais, ações e decisões que não podem ser consideradas puramente racionais ou egoístas.

Bobbio (2004) observa que a concepção individualista sobre a política e a formação da sociedade civil teve suas origens durante a era Moderna, coincidindo com a afirmação dos chamados direitos fundamentais ou naturais, no período em que os indivíduos passaram da condição de súditos submetidos a um soberano para a condição de cidadãos amparados pelo Estado. Ou seja, a partir da concepção individualista, o Estado passou a ser compreendido como estrutura que serve para garantir os direitos dos cidadãos.

Tais direitos, à época em que foi evocada a concepção individualista da formação da comunidade civil, eram fortemente associados à proteção da liberdade e da propriedade privada, como se observa, por exemplo, no trecho escrito ainda no final do século XVII por John Locke:

Se todos os homens são, como se tem dito, livres, iguais e independentes por natureza, ninguém pode ser retirado deste estado e se sujeitar ao poder político de outro sem o seu próprio consentimento. A única maneira pela qual alguém se despoja de sua liberdade natural e se coloca dentro das limitações da sociedade civil é através de acordo com outros homens para se associarem e se unirem em uma comunidade para uma vida confortável, segura e pacífica uns com os outros, desfrutando com segurança de suas propriedades e melhor protegidos contra aqueles que não são daquela comunidade. (LOCKE, 2018, p. 153).

Ainda que não se tenha provado a existência de uma condição de liberdade e igualdade anterior às comunidades civis, como nos moldes sugeridos por John Locke, observa-se que esta concepção individualista contribuiu para proporcionar maior abertura para a luta e o reconhecimento de direitos, bem como para a maior democratização dos Estados. É claro, que isso se trata de um processo de construção contínua, bastante

marcado por fatos históricos, como a Revolução Francesa, Revolução Industrial, Segunda Guerra Mundial (Bobbio, 2004).

Segundo Pereira (1997), a luta pelos direitos teve um primeiro momento marcado pelas reivindicações de cidadãos burgueses e pertencentes à classe média. Somente a partir do Século XX, com maior acesso à informação e educação, o exercício da cidadania e as lutas pelos direitos tomaram maior vulto, atingindo diversas classes. O autor esclarece que a predominância dos direitos civis e políticos, correspondentes aos direitos de primeira e segunda geração, é uma premissa para a luta e garantia dos demais direitos. Em outros termos, os cidadãos somente terão acesso aos direitos de terceira geração (direitos sociais, como saúde, educação e cultura) e republicanos (os quais o autor define como sendo a quarta geração de direitos, como patrimônio público, transparência e meio ambiente), a partir do momento em que tiverem garantidos os direitos civis (como liberdade e direito à propriedade), bem como a participação ou representação política e livre exercício da cidadania. A exclusão de classes representadas pelos governos é fator limitante para o reconhecimento e institucionalização dos direitos.

Em 1948, após a Segunda Guerra Mundial, foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos pelos países membros das Nações Unidas. Este documento tem o caráter de reconhecer e divulgar o que à época foram considerados os direitos fundamentais da humanidade, sem o poder de garantir o seu cumprimento, o que cabe a cada estado membro e outros que ratifiquem a Declaração. Na leitura deste texto, observa-se que o documento foi construído em face da constatação de “atos bárbaros”, a fim de garantir a liberdade, igualdade e dignidade humana, conforme se lê em seu preâmbulo. Os artigos desta declaração tratam essencialmente sobre direitos econômicos, políticos e sociais. Descreve direitos como o de não ser tratado com desigualdade, não ser submetido à escravidão, proteção à família, liberdade de associação, direito ao trabalho e à educação, entre outros (ONU, 1948).

Vários direitos reconhecidos posteriormente deram origem a uma série de convenções elaboradas pelas Nações Unidas, demonstrando a constante evolução e mudanças nesse campo. Em se tratando dos direitos humanos, Bobbio (2004) defende que não há um fundamento absoluto que os sustente. São resultado de desdobramentos históricos de lutas pelo reconhecimento a direitos que, sobretudo, mudam com o passar do tempo.

Pereira (1997) enquadra o direito ao patrimônio ambiental e ao meio ambiente dentro do que chama a quarta geração de direitos: os direitos republicanos. Trata-se de um direito coletivo, que demanda não apenas a sua adequada institucionalização, mas também o compromisso dos cidadãos em se enquadrar a normas que podem trazer restrições à esfera privada, sobre o que será tratado nos capítulos seguintes.

1.2. Sobre o Direito Ambiental

O meio ambiente passou a ser considerado dentre os direitos humanos após a ocorrência de catástrofes ambientais e constatação da necessidade de regular as atividades humanas. Essa aspiração pelo direito ambiental emana do fato de que a degradação ambiental afeta negativamente a qualidade de vida, podendo causar danos a habitantes de outras comunidades e outros países, bem como às gerações futuras. Os danos e riscos ambientais assumidos por aqueles que exercem atividades causadoras de degradação ao meio ambiente ultrapassam os limites de onde são gerados, atingindo àqueles que sequer podem ser beneficiados por tais atividades. A demanda pelo reconhecimento dos direitos ambientais surge a fim de proteger a própria existência humana na Terra, e não apenas pelo mérito de proteger a natureza. O reconhecimento e a institucionalização do direito ambiental decorrem, assim como os demais direitos humanos, da evolução marcada por fatos históricos, publicação de normas internas, realização de estudos, conferências e encontros internacionais. (GRANZIERA, 2011).

Atualmente, não é possível tratar sobre direitos ambientais excluindo-se o conceito de sustentabilidade e responsabilidade ambiental. As consequências da degradação do meio ambiente interferem negativamente sobre a vida humana. O reconhecimento desse fato foi delineado na Conferência de Estocolmo, em 1972, pelo Relatório de Brundtland, tendo sido reiterado e desenvolvido esse entendimento pela comunidade internacional desde então, como se observa, por exemplo, nas Conferências Rio 92 e Rio +20. Em 2015, chefes de Estado de países membros da Organização das Nações Unidas firmaram os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável – ODS, no âmbito da Agenda 2030. O acordo remete à necessidade de proteger e promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais, para a geração atual e para as futuras gerações. Entre os 17 ODS, é reafirmada a necessidade de promover a gestão sustentável e responsável dos recursos naturais, sem o que não é possível garantir qualidade de vida às pessoas. (ONU, 2015).

Segundo Cruz e Bodnar (2011), a sustentabilidade suscita o surgimento de um novo paradigma no campo jurídico. A reivindicação pelas causas sociais entre o final do século XIX e início do século XX teve implicações diretas sobre os direitos ligados à liberdade e à propriedade privada. Esse foi um paradigma que conduziu à chamada terceira geração de direitos, em que se buscava assegurar não apenas a liberdade individual, mas também a igualdade social. A sustentabilidade ecológica, econômica e social exige atuação responsável tanto entre indivíduos, quanto entre os diversos países, pressupondo a colaboração globalizada.

A concepção individualista e liberal considerada marco inicial para o reconhecimento de direitos humanos e definição das atribuições do Estado enquanto estrutura garantidora desses direitos, acabou por servir como instrumento para justificar e institucionalizar a desigualdade social, econômica, cultural, tecnológica. Dessa forma, a sustentabilidade pode ser considerada como o principal pilar para a construção do novo paradigma dos direitos humanos, fundamentado na necessidade de proteger o meio ambiente e reduzir as desigualdades (CRUZ e BODNAR, 2011).

A evolução da sociedade e o crescimento exponencial da complexidade em todas as dimensões conduzem à inexorável certeza de que não é mais suficiente assegurar amplamente a liberdade, a igualdade material, dentre outros direitos de tipo apropriativo, próprios do capitalismo, se o mundo estiver à beira do colapso pelo esgotamento dos recursos naturais. (CRUZ e BODNAR, 2011, p. 82)

Niencheski (2017) argumenta que a consagração do direito ambiental é amparada no reconhecimento internacional sobre a necessidade de garantir o desenvolvimento de forma sustentável. O direito a viver em um ambiente não poluído e com qualidade de vida não pode ser dissociado dos demais direitos humanos. Para a autora, este direito deve ser positivado e garantido Estado, passando a ser compreendido como direito fundamental pelo fato de compor os direitos basilares ou elementares amparados pelo direito constitucional, ainda que não explicitamente. Sobretudo, o direito ambiental não pode ser dissociado dos demais direitos humanos.

A consideração do meio ambiente como direito do homem, fruto da consciência ecológica de percepção e proporção global, revela uma nova postura que a comunidade precisa adotar perante os desafios impostos pela ordem econômica nacional e internacional, pois as preocupações com a proteção e sustentabilidade ambiental devem ser integradas com as necessidades decorrentes de um padrão de vida humana digna.

Desta feita, os problemas ambientais demarcados por sua dimensão coletiva implicam, ademais, a assunção de novas tarefas por parte dos poderes estatais de modo a assegurar a efetivação do direito humano e fundamental à qualidade de vida. (Niencheski, 2017, p. 200)

Segundo Campos e Muchagata (2017), o Brasil tem exercido um papel protagonista para a efetivação do direito à sustentabilidade, porém ainda é sujeito a críticas por contradições constatadas. Desde a realização da Conferência das Nações Unidas sediada no Rio de Janeiro em 1992, o país alcançou bons resultados no combate à fome e à pobreza, considerado uma premissa básica para a garantia da sustentabilidade. Obteve crescimento na produção de commodities sem deixar de combater o desmatamento. Houve ainda acréscimo de áreas protegidas, entre unidades de conservação e territórios indígenas. No entanto, são notáveis as contradições desse protagonismo, como a violência no campo, violações aos direitos dos povos indígenas, impactos socioambientais gerados por grandes obras de infraestrutura licenciadas no país, especialmente construção de usinas hidrelétricas, consideradas geradoras de energia limpa e renovável.

Uma das ações prioritárias para alcançar os objetivos de sustentabilidade é a definição de áreas protegidas. Estas são reconhecidas como um importante instrumento para garantir a manutenção da biodiversidade e prestação de serviços ambientais. A Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, aprovada pelo Congresso Nacional em 1994, define área protegida como “área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (Brasil, 1994, p. 9). Assim, por consequência, compreende-se que as áreas protegidas são um importante instrumento para garantia do direito ambiental.

CAPÍTULO 2: ÁREAS PROTEGIDAS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

2.1: Principais fatos desde surgimento das primeiras áreas protegidas até os dias atuais

De acordo com Medeiros (2005), o conceito de áreas protegidas abrange uma série de tipologias que vão além do conceito mais limitado de “unidades de conservação”. O próprio Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, aprovado por meio do Decreto nº 5.758/2006, traz em seu glossário um conceito que extrapola a definição de unidades de conservação, conforme se lê abaixo:

Áreas protegidas: áreas naturais e semi-naturais definidas geograficamente, regulamentadas, administradas e/ou manejadas com objetivos de conservação e uso sustentável da biodiversidade. Enfoca prioritariamente o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, as terras indígenas e as terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas. Sendo que as demais áreas protegidas, como as áreas de preservação permanente e as reservas legais são tratadas no planejamento da paisagem, no âmbito da abordagem ecossistêmica, com uma função estratégica de conectividade entre fragmentos naturais e as próprias áreas protegidas. (Ministério do Meio Ambiente, 2006)

Há registros de espaços naturais reservados desde a Antiguidade. Em geral, a preservação de áreas naturais era primordialmente associada a fatores religiosos, a fim de proteger locais sagrados, ou à proteção de determinados recursos naturais, como a definição de reservas reais de caça, de madeiras, entre outros. Mais recentemente, especialmente a partir do século XIX, frente ao avanço de paisagens degradadas em função de atividades humanas como resultado de processos de colonização, surge o interesse em proteger ambientes de paisagens notáveis. (BENSUSAN, 2011)

Em 1872 foi criado o primeiro Parque Natural do planeta: O Parque Nacional de Yellowstone. Apesar de ser considerado um marco importante para o estabelecimento das áreas protegidas como instrumento de preservação ambiental, Bensusan (2011) salienta que este Parque foi criado como a delimitação equivocada de uma espécie de paraíso intocado e que deveria ser livre de quaisquer ocupações humanas. Dessa forma, ao estabelecer o Parque Nacional de Yellowstone, o Congresso dos Estados Unidos garantiu a preservação da área para visitação, mas forçou a retirada de povos indígenas que ocupavam a região tradicionalmente.

No Brasil, constam medidas de proteção ambiental desde a época da coroa portuguesa, com a finalidade de gestão e controle de determinados recursos naturais, como madeira e água. Já durante o Governo Imperial, é notável a decisão de desapropriar as fazendas de café que ocupavam as Florestas da Tijuca e das Paineiras, promovendo a recuperação da vegetação local, a fim de proteger os mananciais que abasteciam a cidade do Rio de Janeiro. (MEDEIROS, 2005).

Deve-se mencionar que uma série de intelectuais influenciaram o país desde o início do século XIX, tendo colaborado para o estabelecimento de áreas protegidas no Brasil. Franco, Schittini e Braz (2015) apontam que aqui, diferentemente de outras partes do mundo, o surgimento de uma linha de pensamento em prol da conservação ambiental não tinha o amparo no romantismo, como se observava em outras partes do mundo. Não se tratava de uma espécie de adoração à natureza, mas simplesmente da formação de uma consciência sobre a necessidade de proteger os recursos naturais a fim de evitar o seu esgotamento e permitir a continuidade do desenvolvimento, algo bem próximo do que atualmente se chama de sustentabilidade.

Dentre os principais nomes que deram início a essa concepção no Brasil, cita-se José Bonifácio de Andrada e Silva (1763-1838), que criticava o modelo de produção agrícola voltado para monoculturas latifundiárias com base em trabalho escravo, defendendo a modernização da produção rural e a necessidade de se utilizar os recursos naturais de forma racional. André Rebouças (1838-1898) propôs a criação de dois parques, em Sete Quedas e na Ilha do Bananal, poucos anos após a criação do Parque Nacional de Yellowstone. Esta iniciativa estava bastante amparada no potencial econômico da exploração de atividades turísticas. (FRANCO, SCHITTINI E BRAZ, 2015).

A Constituição de 1934 atribuiu à União a responsabilidade de proteger belezas naturais. Neste período surgiram os primeiros dispositivos legais voltados especificamente para proteção ambiental. Dentre tais dispositivos, o Decreto n° 23.793/1934, por meio do qual foi instituído o Código Florestal, teve um importante papel para o surgimento das áreas protegidas. As áreas de floresta foram classificadas em protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento, conforme o primeiro Código Florestal brasileiro, podendo ser este considerado um marco para o reconhecimento de áreas protegidas. Ainda assim, a primeira área protegida que de fato se concretizou no Brasil é o Parque Nacional do Itatiaia, criado somente em 1937. (MEDEIROS, 2005).

Após a criação dos primeiros parques nacionais entre 1937 e 1939 (Itatiaia, Iguaçu e Serra dos Órgãos), a criação de áreas naturais protegidas se manteve tímida por vários anos, abafadas pelo caráter mais desenvolvimentista do Estado brasileiro. (FRANCO, SCHITTINI E BRAZ, 2015). Somente a partir da década de 70, a criação de áreas protegidas ganhou maior amplitude sob a influência de Maria Tereza Jorge Pádua e Paulo Nogueira-Neto, vinculados respectivamente ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF e à Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA. (MITTERMEIER, FONSECA, RYLANDS e BRANDON, 2005).

Sobre as categorias de áreas protegidas, durante o regime militar, foi sancionado o Novo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), substituindo as áreas de Florestas Protetoras, Remanescentes, Modelo e de Rendimento para Parques Nacionais, Florestas Nacionais, Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal. Essas duas últimas categorias atribuíram aos proprietários rurais a obrigatoriedade de manter áreas de proteção ambiental. Em 1967 foi sancionada a Lei de Proteção aos Animais (Lei 5.197/1967), estabelecendo a criação de Reservas Biológicas Naturais e Parques de Caça Federais. O IBDF era responsável pela gestão destas áreas, além de outras funções acumuladas. A SEMA deu origem ainda às seguintes categorias: Áreas de Proteção Ambiental, Estações Ecológicas, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural. A existência de duas instituições governamentais atuando na mesma área levou à desintegração e à duplicidade de esforços empreendidos pelo país na criação e gestão de áreas protegidas. (MEDEIROS, 2005).

Foi elaborado então o Projeto de Lei para instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, submetido ao Congresso Nacional em 1988. O texto original sofreu diversas modificações e teve uma polêmica tramitação em função da rivalidade entre ambientalistas com posicionamentos distintos. Preservacionistas, conservacionistas e socioambientalistas travaram debates em torno da presença humana e possibilidades de uso de recursos nas áreas protegidas, o que levou a chamada Lei do SNUC a ser aprovada somente em 2000. O texto final aprovado contém a definição de 12 categorias de Unidades de Conservação divididas entre dois grupos: de Proteção Integral e de Uso Sustentável. (FRANCO, SCHITTINI E BRAZ, 2015).

Apesar das diversas categorias definidas pelo SNUC, algumas categorias de áreas protegidas não foram consideradas no âmbito deste regulamento. O próprio Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, instituído por meio do Decreto

5.758/2006 (Brasil, 2006), reconhece a importância dos territórios indígenas e quilombolas para a conservação da diversidade biológica e sociocultural. Entretanto, estas áreas não estão classificadas como unidades de conservação, assim como as reservas legais e áreas de preservação permanente também não são mencionadas pela lei do SNUC.

2.2. Sistema Nacional de Unidades de Conservação

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, foi instituído pela Lei 9.985 em 2000. No entanto, a trajetória percorrida para criação desta lei antecede em mais de uma década. O Projeto de Lei 2.892 foi originalmente submetido pelo executivo em 1992, mas, conforme relatado por Pádua (2011), o primeiro “Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil” foi publicado em 1979.

Maria Tereza Jorge Pádua foi uma das principais responsáveis pela revisão das categorias de unidades de conservação com a finalidade de elaborar um anteprojeto de lei para amparar o sistema vigente. O resultado deste trabalho, conduzido pela Fundação Pró Natureza (FUNATURA) foi concluído em 1989. A autora afirma que foram apresentados dois Anteprojetos de lei, os quais foram submetidos à apreciação do Poder Executivo, do CONAMA, e após para tramitação no Congresso, culminando em grandes alterações no texto originalmente proposto. Segundo Pádua (2011, p. 24):

Como usual, nas etapas finais, os destacados especialistas que preparam o Anteprojeto perderam a sua influência, em benefício de membros do poder legislativo e dos seus assessores, que representam os mais diversos interesses. Assim sendo, muitas das mudanças de última hora, que em vários artigos refletem tendências políticas partidárias e, em especial, muito desconhecimento do tema sobre o qual se legislou, fizeram sentir negativamente seu peso na aplicação da mesma.

O estudo realizado pela FUNATURA procurou definir mediante critérios técnicos as categorias de Unidades de Conservação que deveriam ser reconhecidas através de um instrumento legal, já prevendo a segregação em um grupo de Proteção Integral e outro de Uso Sustentável. Este documento aborda a dificuldade de enquadrar uma área protegida dentro de determinada categoria no Brasil, devido à existência de vastas áreas de baixa ocupação e pouco conhecidas. Assim, foi sugerida uma categoria denominada “Unidades de Manejo Provisório”, a fim de que pudessem ser adequadamente inseridas em uma categoria definitiva quando houvessem informações suficientes para sua

adequada classificação, evitando-se a geração de conflitos, especialmente com áreas ocupadas e manejadas por populações tradicionais. Da mesma forma, em função da reconhecida dificuldade em transformar todo o território composto pelas unidades de conservação em terras públicas, admitiu-se a possibilidade de inserção de terras particulares no SNUC, desde que fossem submetidas a fiscalização, buscando-se definir mecanismos de compensação pela contribuição à conservação da natureza. (Pádua, 1989).

A Lei nº 9.985 foi sancionada em 18 de julho de 2000 com a finalidade de regulamentar o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, onde se lê:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

...

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Brasil, 2000)

Ou seja, a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza está atrelada a assegurar a efetividade de um direito constitucional, cuja atribuição cabe ao Poder Público. Portanto, admitir a possibilidade de criação de unidades de conservação em áreas de domínio territorial privado corresponde a uma espécie de delegação de uma atribuição do Poder Público ao setor privado. O quadro abaixo demonstra resumidamente os grupos e categorias de unidades de conservação existentes, seus objetivos e a possibilidade de composição por terras públicas e privadas, conforme disposto na Lei do SNUC (Brasil, 2000):

GRUPO	CATEGORIA	OBJETIVOS	Domínio das terras
Proteção Integral	Estação Ecológica	Preservação da natureza e realização de pesquisas científicas	Público
	Reserva Biológica	Preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.	Público
	Parque Nacional, Parque Estadual, ou Parque Natural Municipal (conforme a esfera governamental)	Preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.	Público
	Monumento Natural	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.	Público ou privado
	Refúgio de Vida Silvestre	Proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.	Público ou privado
Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental	Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.	Público ou privado
	Área de Relevante Interesse Ecológico	Manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.	Público ou privado

Floresta Nacional, Floresta Estadual ou Floresta Municipal	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.	Público
Reserva Extrativista	Proteger os meios de vida e a cultura das populações extrativistas tradicionais, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.	Público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais
Reserva de Fauna	Área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.	Público
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.	Público
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Conservar a diversidade biológica.	Privado (área natural gravada com perpetuidade)

Fonte: elaborado pela autora a partir de informações extraídas da Lei nº 9.985 (Brasil, 2000)

De acordo com a lei do SNUC (Brasil, 2000), todas as áreas particulares inseridas em UC de domínio público deverão ser desapropriadas. Quanto às unidades que admitem tanto terras públicas quanto privadas, a indenização ocorrerá nos casos em que o detentor de imóvel privado sofrer obstrução ao exercício de suas atividades devido a restrições impostas pela criação ou pelo plano de manejo da UC.

Em consulta ao Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, no site oficial do Ministério do Meio Ambiente, é possível acessar dados consolidados sobre as UC, bem como consultar relatórios gerados em formato de planilhas com dados básicos. Ao

gerar planilha sobre a situação fundiária das Unidades de Conservação, contabilizou-se o registro de 1330 unidades de conservação de domínio público ou que admite domínio público e privado. Foram excluídas as RPPN da contagem, pois não demandam regularização fundiária após o ato de criação.

Das 1330 UC computadas, cuja gestão é pública, 228 constam como totalmente regularizadas, 145 parcialmente regularizadas, 129 não estão regularizadas e um total de 828 não apresentam informações consolidadas a respeito da situação fundiária. Ou seja, conforme dados disponibilizados pelo CNUC (2019), é possível afirmar que apenas pouco mais de 17% das unidades de conservação apresentam a situação fundiária totalmente regularizada, dentre aquelas que demandam a regularização fundiária.

Em consulta ao Painel de Unidades de Conservação do CNUC (18/05/2019), onde é possível obter informações gráficas sobre as UC, observa-se que cerca de 70% das UC de gestão pública não possuem Plano de Manejo e 53,93% não possuem conselho gestor.

Os dados citados acima contribuem para demonstrar as barreiras previstas pelo estudo elaborado pela FUNATURA em 1989, quando cita as dificuldades a serem enfrentadas para definir a categoria adequada e promover a regularização fundiária neste território de dimensões continentais e com realidade local pouco conhecida quanto à titularidade e à ocupação territorial.

De acordo com o Ministério Público Federal – MPF (2014), ainda é frequente a criação de unidades de conservação sem qualquer planejamento fundiário. Assim, é comum a existência de imóveis que aguardam indefinidamente a indenização, bem como a presença de ocupações e usos do território incompatíveis com os objetivos da UC criada.

Esta falta de planejamento fundiário acarreta no surgimento de diversos conflitos e corrobora para a falta de apoio popular para a criação de unidades de conservação, especialmente quando são afetadas populações indígenas e tradicionais. O próprio Ministério Público Federal elaborou um manual a fim de orientar sobre os procedimentos a serem adotados em casos de conflitos gerados por criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em áreas ocupadas por povos e comunidades indígenas e tradicionais. De acordo com o MPF (2014-b), a lei do SNUC apresenta dispositivos discrepantes com os direitos destes povos. Em especial, a exigibilidade de

reassentamento dessas populações, quando afetadas pela criação de UC, apresenta divergências especialmente com a Constituição de 1988 e com a Convenção nº 169/89 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais. Assim, a discrepância entre dispositivos estes legais aliada ao planejamento inadequado durante o processo de criação de unidades de conservação impõe barreiras relevantes à sua consolidação.

A criação de uma unidade de conservação não é suficiente para garantir a efetiva conservação ambiental no perímetro delimitado. De acordo com Ranieri, Medeiros, Valverde, D'Avignon, Pereira, Barbosa e Sousa (2011), o Brasil apresentou bons resultados em termos de áreas protegidas agregadas ao SNUC desde a publicação da Lei nº 9.985/2000. Entretanto, a dotação orçamentária dos órgãos gestores não acompanhou a quantidade de unidades de conservação criadas. Soma-se a este problema a dificuldade técnica em consolidar as Unidades de Conservação, devido a problemas de sobreposição (especialmente de UC de Proteção Integral com Terras Indígenas e áreas de uso e ocupação tradicional), qualidade dos Planos de Manejo, falta de envolvimento e participação social, entre outros.

O modelo adotado atualmente tem um caráter mais administrativo e pouco focado no manejo da conservação e é pouco integrado com a sociedade. Existe um desafio gerencial para o fortalecimento da capacidade de gestão e administração das unidades, pois hoje o que se vê são baixos orçamentos e profissionais pouco qualificados para realizarem uma gestão focada no manejo da conservação. Para uma melhora nesse modelo, é necessário que as unidades tenham ações de manejo integrado a um consistente programa científico, com indicadores de efetividade de conservação, tanto para avaliar o manejo quanto a inserção da UC na paisagem e a adequação da categoria. (Ranieri *et al*, 2011).

Dessa forma, demonstradas as dificuldades enfrentadas pelas três esferas de governo para gerir e manejar as unidades de conservação sob sua jurisdição, cabe ainda buscar compreender melhor sobre a inserção de unidades de conservação de gestão privada no SNUC, o que será abordado no próximo capítulo.

2.3. Sobre as Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN

Diante do exposto acima, o presente subcapítulo se detém especificamente sobre as Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Tratam-se de unidades de conservação de gestão e governança privada, criadas por iniciativa dos proprietários dos imóveis

onde se inserem e reconhecidas no âmbito do sistema oficial brasileiro de unidades de conservação da natureza, o SNUC.

A União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) reconhece diversas possibilidades enquadradas como áreas protegidas. A delimitação do espaço, os objetivos relacionados à conservação da biodiversidade e a garantia da conservação por longo prazo são requisitos fundamentais para o reconhecimento de uma área como área protegida. Entretanto, há uma diversidade de categorias e possibilidades de gestão e governança destas áreas (Borrini-Feyerabend, Dudley, Jaeger, Lassen, Pathak Broome, Phillips e Sandwith, 2017). Em relação ao regime de governança, são definidos os seguintes:

- governança **por parte de governos** (em vários níveis e, possivelmente, combinando várias instituições)
- governança **por parte de diversos detentores de direitos e interessados diretos, juntos** (governança compartilhada)
- governança **por parte de indivíduos e organizações privadas**
- governança **por parte de povos indígenas e/ou comunidades locais** (Borrini-Feyerabend, Dudley, Jaeger, Lassen, Pathak Broome, Phillips e Sandwith, 2017, p. 12).

Dessa forma, resta claro o reconhecimento a nível internacional de áreas protegidas sob a governança de indivíduos ou organizações privadas. Nestes casos, a autoridade, a responsabilidade, a gestão, o manejo ambiental, os custos e os benefícios diretos, inclusive financeiros, são de domínio privado. Ainda assim, o reconhecimento oficial destas áreas é uma premissa necessária para o controle e prestação de contas dessas áreas protegidas, bem como para o acesso a determinados benefícios, como incentivos fiscais (Borrini-Feyerabend *et al*, 2017).

No Brasil, o reconhecimento das RPPN teve início a partir do primeiro Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934), que admitia a existência de “Florestas Protetoras” em áreas particulares. Com a substituição pelo Novo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), a categoria de “Florestas Protetoras” deixou de existir. Após a reivindicação por parte de proprietários rurais com interesse em ter uma reserva regulamentada, foram instituídos os Refúgios Particulares de Animais Nativos – REPAN (Portaria IBDF nº 327/1977), após substituídos por Reservas Particulares de Fauna e Flora, conforme a Portaria IBAMA nº 217/1988 (Souza e Côrte, 2011).

A normatização das Reservas Particulares do Patrimônio Natural se tornou mais robusta a partir da publicação do Decreto nº 98.914/1990. Este decreto foi substituído em 1996 pelo Decreto 1.922, o qual manteve a mesma denominação às RPPN. Em 2000, quando publicada a Lei nº 9.985, as Reservas Particulares do Patrimônio Natural foram reconhecidas como Unidades de Conservação, incluindo-se esta categoria no Grupo de Uso Sustentável do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. (Souza e Côrte, 2011).

De acordo com Ojidos (2017), o enquadramento das RPPN no grupo de uso sustentável derivou uma inconsistência jurídica. O Poder Executivo vetou o inciso que estabelecia a possibilidade de uso sustentável. Isso teria ocorrido devido à pressão de ambientalistas e ao receio de que tais áreas sofressem uso irracional de recursos pelos proprietários, resultando na inconsistência do ato de reconhecimento. Assim, as RPPN são classificadas como UC de uso sustentável, mas equiparáveis às UC de Proteção Integral, onde só é permitido o uso indireto dos recursos naturais. Não obstante, não detém acesso a benefícios das unidades de conservação de proteção integral, como a possibilidade de acessar recursos de compensação ambiental independentemente de estarem inseridas na área diretamente afetada pelo empreendimento licenciado.

O amparo legal para o reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural é um passo importante para garantir sua existência. No entanto, Mesquita e Leopoldino (2002) observam que a efetividade de criação das RPPN depende de orientação e capacitação aos proprietários, conscientização da comunidade de entorno, assistência técnica, bem como arranjos que permitam aos interessados obter retorno ou incentivos financeiros da iniciativa de preservação ambiental.

CAPÍTULO 3: SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DAS RPPN

No Brasil existem limitações ao usufruto da propriedade, como a exigência de proteção de Áreas de Preservação Permanente e destinação de uma proporção da área para Reserva Legal, conforme previsto pela Lei 12.651/2012 (Brasil, 2012). Estas são medidas obrigatórias, impostas pelo Poder Público a fim de proteger áreas naturais.

No caso das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, não existe essa obrigatoriedade. Os proprietários dessas áreas tomam a iniciativa de gravar áreas naturais em caráter perpétuo de forma espontânea. Os proprietários das RPPN, sejam pessoas físicas ou jurídicas, ainda precisam arcar com a gestão e manejo destas unidades de conservação. Assim, é de se presumir que existam motivações para a existência desta categoria de UC. Da mesma forma, é de se presumir que os proprietários destinam recursos para alcançar os objetivos das RPPN.

Em artigo sobre a criação de valor sustentável, Hart e Milstein (2004) informam que a sustentabilidade deve ser buscada como meio para agregar valor aos negócios. Assim, a motivação para a sustentabilidade pode estar relacionada a diversas estratégias, como a produção limpa, redução de custos, redução de riscos, inovação, marketing, credibilidade, entre outros.

A preservação de uma área natural para o proprietário de um imóvel rural também pode agregar diversos valores, como a melhoria da qualidade ambiental para as demais áreas produtivas, a redução de riscos e a credibilidade do produtor rural. Ainda assim, questiona-se o que pode motivar o proprietário de um imóvel rural a investir na criação de uma RPPN ao invés de simplesmente preservar áreas naturais de outras formas e qual a origem dos recursos destinados à gestão destas áreas. O presente capítulo traz uma breve descrição sobre possíveis incentivos a esta decisão.

3.1. Sustentabilidade financeira e a gestão privada de unidades de conservação

A Lei do SNUC (Brasil, 2000) define, em seu artigo 21, que “Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica”. Este mesmo dispositivo legal estabelece ainda que

nesta categoria de unidade de conservação somente são permitidas atividades de pesquisa científica e visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais.

Apesar de serem reconhecidas e protegidas pelo Poder Público, as RPPN não contam com aporte orçamentário do governo federal ou dos estados, como ocorre com as UC de gestão pública. Os recursos necessários para a criação e gestão das RPPN ficam a cargo de seus proprietários.

De acordo com Medeiros e Young (2011), em estudo mais abrangente sobre os custos e impactos das Unidades de Conservação de gestão pública para a economia nacional, apurou-se que o potencial econômico das UC é bastante superior aos gastos orçamentários das mesmas. Os resultados foram obtidos a partir da análise do potencial de geração de recursos pela UC através da exploração de produtos florestais madeireiros e não madeireiros, visitação, valor de “reservas” de carbono, produção e conservação de recursos hídricos e distribuição de receitas tributárias aos municípios.

O estudo mencionado acima considerou o potencial econômico conforme as atividades permitidas nas diversas categorias de UC. No caso das RPPN, é possível falar especialmente no retorno financeiro de atividades de pesquisa científica, visitação e educação ambiental. Ainda de acordo com Medeiros e Young (2011), as RPPN podem ter acesso também a incentivos como o REDD (Emissões Reduzidas do Desmatamento e Degradação).

Ojidos (2017) reforça que, apesar de as RPPN serem enquadradas no grupo de UC de uso sustentável pelo SNUC, estas UC possuem restrições equiparáveis às UC de Proteção Integral. Sendo assim, as RPPN não podem obter recursos de atividades de uso sustentável, como manejo de produtos florestais madeireiros ou não-madeireiros. Além de pesquisa, visitação e educação ambiental, há outras atividades que não envolvem uso direto de recursos naturais e podem gerar aporte financeiro, como comercialização de imagens e destinação de áreas excedentes para compensação de Reserva Legal. Tendo em vista as limitações impostas quanto às atividades permitidas nas RPPN, é preciso encontrar mecanismos e prover recursos de forma que estas UC possam cumprir seu objetivo de “conservar a diversidade biológica”.

3.2. Fontes de recursos para criação e gestão de reservas naturais privadas

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2009), as unidades de conservação públicas federais podem receber aportes financeiros do orçamento da União, de compensação ambiental e de financiamentos internacionais. Além destes, é possível arrecadar recursos através da concessão de exploração de florestas públicas, exploração de serviços relacionados a atividades de visitação, recebimento de doações e de pagamento por serviços ambientais (ex.: serviços hídricos).

No caso de RPPN, o acesso a recursos públicos é bastante limitado. Por exemplo, podem ser acessados fundos de financiamento público mediante a submissão de projetos, ou pode haver suporte através da proteção das áreas com apoio de fiscais dos órgãos gestores de UC ou de policiamento ambiental. De acordo com Ojidos (2017), a busca por recursos para gestão de uma RPPN depende do perfil do proprietário, dos arranjos que o gestor é capaz de fazer no ambiente político local, e da criatividade do gestor, dentro das limitações legais. O autor elencou 09 possíveis fontes de recursos existentes e que podem ser utilizadas atualmente, conforme resumido abaixo (Ojidos, 2017, p. 26):

1. Cobrança de ingressos para visitação com finalidade de recreação, turismo e educação ambiental;
2. Hospedagem (serviços de hotelaria e alojamento associados à visitação da RPPN);
3. Alimentação (serviços de alimentação associados à visitação da RPPN);
4. Venda de produtos regionais e produtos com a marca da RPPN em lojas físicas ou virtuais;
5. Promoção de eventos, cursos e treinamentos;
6. Comercialização de imagens e sons extraídos da natureza local, especialmente para campanhas e marketing empresarial;
7. Destinação de áreas excedentes para compensação de Reserva Legal em outros imóveis rurais com passivo ambiental, em regime de servidão ambiental;
8. Isenção de ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural;
9. Recursos técnicos e materiais oriundos de projetos e parcerias em atividades de pesquisa científica.

O trabalho desenvolvido por Ojidos (2017) faz referência ainda a uma série de oportunidades potenciais de recursos. Estas seriam fontes de recursos que dependem

de regulamentação, arranjos políticos ou institucionais ou evolução de mercados de comercialização de valores ambientais. Citam-se como exemplos os programas de voluntariado, o Pagamento por Serviços Ambientais, mercado de comercialização de créditos de carbono florestal, isenção de IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano (para RPPN situadas em perímetro urbano), bioprospecção, recebimento de cotas de ICMS Ecológico. No total, dentre as oportunidades já existentes e as que podem ser desenvolvidas ou potencializadas, o autor enumerou 22 fontes de recursos que podem ser obtidos pela gestão de RPPN.

Tendo em vista as diversas fontes de recursos que podem ser acessadas pelos gestores de RPPN, resta ainda incerto conhecer quais deles estão sendo de fato utilizados pelos proprietários destas UC no estado de Mato Grosso, e quais são vislumbradas pelos mesmos, mas não acessadas diante da existência de eventual obstáculo, como falta de regulamentação ou de apoio do Poder Público.

MARCO EMPÍRICO

CAPÍTULO 4: DESENHO METODOLÓGICO

4.1. Introdução

O conhecimento científico se diferencia do senso comum pela investigação metódica e sistemática, bem como pela análise crítica ao problema apontado. Diante de um problema e hipóteses de pesquisa, o que distingue a investigação como científica é a busca por respostas concretas e elucidativas, com desprendimento do conhecimento do senso comum (KÖCHE, 2011). Dessa forma, compreende-se que a definição do método e sistematização das etapas de pesquisa, desde a elaboração das hipóteses, coleta de dados até a análise e compilação dos resultados são essenciais para que a investigação sobre o tema proposto tenha caráter científico.

Entretanto, a necessidade de ter rigor metodológico não restringe a opção pelo método a experimentos controlados ou utilização de dados numéricos, por exemplo. De acordo com Boni e Quaresma (2005), quando se desenvolve uma pesquisa cujos objetivos envolvem a compreensão de elementos carregados de subjetividade e que não podem ser assimilados por dados quantitativos, a metodologia qualitativa oferece melhores condições de atingir resultados coerentes.

Os métodos quantitativos e qualitativos são igualmente válidos para a realização de investigações científicas. Quando o objeto de estudo é um fato ou fenômeno social, dados estatísticos proporcionam sua descrição através da observação de regularidades ou mesmo o desenho de modelagens que possam demonstrar uma aproximação da realidade. Já a interpretação de dados através de uma abordagem qualitativa permite o aprofundamento sobre a realidade que se busca compreender (MINAYO, 2013).

A escolha do método deve ser realizada de acordo com os objetivos que se pretende alcançar. Além disso, Minayo (2013) observa que a utilização de um desses métodos não é excludente ao outro. Ou seja, a utilização de dados quantitativos pode enriquecer a pesquisa qualitativa e vice-versa.

A flexibilidade é uma característica marcante na pesquisa qualitativa. O trabalho de campo pode levar o pesquisador a utilizar diversas técnicas em um mesmo trabalho, como análise de documentos, biografias, história de vida, entrevistas, observação

direta, observação participante, entre outros que se demonstrarem eficazes para a melhor compreensão do objeto de pesquisa (MARTINS, 2004).

Ou seja, durante a execução do trabalho de campo, é preciso reconhecer que agregar outras técnicas à metodologia proposta pode enriquecer o resultado final da pesquisa, desde que não inviabilize sua execução. Apesar dessa flexibilidade, é importante definir a metodologia a fim de que a pesquisa seja executada adequadamente sem perder seu caráter científico.

4.2. Contextualização

Mato Grosso é reconhecido como um dos principais estados responsáveis pelo avanço do desmatamento na Amazônia Legal. A expansão da fronteira agrícola, a ocupação desordenada e a grilagem de terras são fatores marcantes nessa região. O estado ainda vivencia os resquícios do processo de ocupação movido durante o regime militar (1964 a 1985), período em que a ocupação territorial era incentivada pelo governo, sem compreensão das consequências sociais e ambientais desta política. Mais de três décadas depois o avanço do desmatamento ainda é uma preocupação, demandando grande esforço governamental na busca por um desenvolvimento mais ordenado e sustentável. A criação e reconhecimento de áreas protegidas, inclusive unidades de conservação, são instrumentos de grande importância neste contexto (Mello e Artaxo, 2017).

De acordo com informações obtidas no site oficial da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Mato Grosso (SEMA-MT, 2019), 6,0% do estado é ocupado por unidades de conservação. Isso representa uma área equivalente a 5.406.318,24 hectares, incluindo as Áreas de Proteção Ambiental, que deveriam funcionar como áreas tampão. Deste total, 90.682,45 hectares correspondem a Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Ou seja, cerca de 1,7% da superfície protegida por unidades de conservação no estado de Mato Grosso são de iniciativa privada.

Pode parecer pouco, mas a média nacional de áreas protegidas pela iniciativa privada é de aproximadamente 0,22%, conforme dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC (2019). No entanto, observa-se também que as RPPN no estado de Mato Grosso são de grandes dimensões, mas em menor número, se comparado com a média nacional. No Brasil há 922 RPPN, representando quase 40% do total de UC.

No Mato Grosso o percentual de RPPN em relação ao total de UC fica em torno de 30%. Ou seja, em relação à média nacional, as RPPN no estado de Mato Grosso são menos numerosas, mas compostas por áreas de maior dimensão. (CNUC, 2019). O histórico de ocupação e o reconhecimento da expansão da fronteira agrícola no estado devem ser considerados como elementos que possam influenciar a percepção local sobre as áreas protegidas, inclusive RPPN.

4.3. Entrevistas abertas

Em apreciação às técnicas de pesquisa qualitativa conhecidas, a entrevista foi avaliada como um método bastante adequado a este trabalho, considerando-se os objetivos propostos e os recursos disponíveis para execução do trabalho de campo. Boni e Quaresma (2005) discorrem sobre a aplicação de entrevistas, comparando várias formas de entrevistas científicas, a citar: entrevista projetiva, história de vida, entrevista com grupo focal, entrevista estruturada, entrevista aberta e entrevista semiestruturada.

Comparando tais técnicas, a entrevista aberta se mostra mais adequada a este trabalho de pesquisa por permitir maior interação com o entrevistado e, dessa forma, atingir maior detalhamento e aprofundamento sobre o tema abordado. Enfatiza-se ainda a importância de realização de pesquisa bibliográfica e observações em campo, a fim de proporcionar conhecimento sobre o tema estudado e melhor planejamento das entrevistas (BONI e QUARESMA, 2005).

Considerando que este projeto de pesquisa tem seus objetivos atrelados à percepção de representantes de RPPN no Brasil, entende-se que a utilização de uma abordagem qualitativa é mais recomendada. De toda forma, a fim de garantir maior objetividade e direcionamento da pesquisa, foi executada de acordo com as seguintes etapas:

- 1 - Levantamento bibliográfico, permitindo o aprofundamento sobre o tema e abordagens relacionadas que porventura já existirem;
- 2 – Consulta a informações do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, sistema oficial mantido pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA e dados de RPPN no site oficial da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso (SEMA/MT). Estes dados permitem demonstrar a proporção de RPPN em relação ao quadro de UC do país e do estado delimitado para este estudo. Os mesmos dados também foram utilizados para localização e identificação das RPPN.

3 – Realização do trabalho de campo através de entrevistas abertas com representantes ou gestores das RPPN situadas no estado de Mato Grosso. A definição dos sujeitos foi realizada a partir de dados obtidos junto ao CNUC e SEMA/MT e contato direto com as RPPN, considerando a demonstração de interesse em participar durante o primeiro contato. Devido à ausência de financiamento para este trabalho, bem como à distância do local onde se encontram os sujeitos a serem incluídos na pesquisa, as entrevistas foram realizadas majoritariamente por vídeo conferência.

4 – Revisão e sistematização dos dados coletados em campo (áudio e anotações) por temas relacionados aos objetivos propostos.

5 – Interpretação dos dados sistematizados, com apoio do diagnóstico preliminar e levantamento bibliográfico realizados nas etapas anteriores, acrescentando-se outras leituras que se fizerem necessárias.

6 – Relatório de pesquisa: construção do texto a ser apresentado como dissertação no curso de mestrado em Gestão e Auditoria Ambiental.

4.4. Variáveis

A pesquisa qualitativa não se prende a variáveis estritamente delimitadas e teste de hipóteses da forma como ocorre em uma pesquisa quantitativa. Os resultados alcançados dependem da construção científica sobre a realidade observada, devendo o investigador apresentar disciplina, reconhecer suas limitações e se afastar do senso comum. Embora a pesquisa qualitativa permita abrir um leque de possibilidades ao investigador, conforme suas observações em campo, a definição de hipóteses e variáveis auxilia o pesquisador a delimitar o problema de pesquisa e a orientar a análise dos resultados obtidos. (Minayo, 2013).

Diante dos objetivos propostos para esta pesquisa, bem como do exposto no marco teórico deste trabalho, são variáveis desta pesquisa:

- Instrumentos de incentivo e fomento para criação e gestão de RPPN;
- Obstáculos enfrentados para criação e gestão de RPPN;
- Resultados positivos e negativos alcançados pelos gestores de RPPN;
- Contribuições das RPPN para garantia do Direito Ambiental no Brasil.

4.5. Amostra

Sobre a amostragem, Minayo (2013) afirma que sua delimitação pode não ser recomendável em pesquisas qualitativas. Para a compreensão de determinada realidade social, a coleta de dados em campo será satisfatória quando houver elementos suficientes para interpretação das informações a partir de uma sistematização das regularidades observadas. Portanto, deve ser priorizada a capacidade de elaborar uma adequada interpretação da realidade a partir dos dados subjetivos coletados e sistematizados, independentemente da fixação de um número de indivíduos ou sujeitos a serem estudados. Ainda segundo a autora, é mais relevante incluir sujeitos que possam trazer informações significativas para a pesquisa, do que simplesmente seguir uma amostragem fixada.

Entretanto, a fim de se definir uma meta de amostragem, foram consideradas todas as RPPN situadas no estado de Mato Grosso. A delimitação espacial se deve em função de ser este o estado de domicílio desta pesquisadora, o que proporciona maior facilidade de acesso e contato com os entrevistados, considerando-se que a presente pesquisa não conta com suporte financeiro externo.

Foram levantadas informações básicas sobre as 21 RPPN existentes no estado de Mato Grosso e seus proprietários junto ao site da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA, 2019). A partir de tais informações, buscou-se os contatos pelos nomes em listas públicas, especialmente através da Internet.

Alguns proprietários possuem mais de uma RPPN. Assim, de um total de 15 proprietários listados, esta pesquisadora conseguiu entrar em contato com somente 10. Desses 10 proprietários, apenas 05 tiveram disponibilidade de agenda e interesse em participar da pesquisa. Nos casos em que não foi localizado o contato, ou que, ainda que localizado, não houve sucesso nas tentativas de agendamento da entrevista, optou-se por excluir da amostra a fim de não extrapolar o prazo disponível para conclusão deste trabalho.

Dessa forma, foram entrevistadas 05 pessoas, as quais respondem por 08 das 21 RPPN existentes no estado de Mato Grosso. Segue abaixo a relação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural que estão inclusas na amostra desta pesquisa:

- Estância Ecológica SESC – Pantanal I

- Estância Ecológica SESC – Pantanal II
- Lote Cristalino
- Cristalino I
- Cristalino III
- Fazenda Terra Nova
- Fazenda Loanda
- PEUGEOT – ONF – Brasil

Os procedimentos de contato, agendamento e realização das entrevistas foram realizados entre os dias 04 a 12 de julho de 2019. Os participantes foram informados sobre os objetivos e metodologia da pesquisa. As entrevistas foram gravadas com o consentimento de todos. Durante a construção do texto para apresentação dos resultados, evitou-se recorrer a citações na íntegra ou colocações textuais que permitam a identificação do entrevistado, a fim de garantir a privacidade de cada colaborador.

4.6. Procedimentos

A realização de todo este trabalho buscou garantir o rigor científico, seguindo-se orientações reconhecidas sobre a execução da metodologia adotada. As entrevistas abertas não são realizadas com auxílio de um questionário fechado, permitindo ao entrevistador e entrevistado maior abertura e flexibilidade para tratar sobre os temas em questão (KAUFMANN, 2013). Esse procedimento tem como principal vantagem a possibilidade de explorar observações relevantes que possam surgir além dos questionamentos rigidamente elaborados. Isso contribui inclusive para fugir ao senso comum.

Apesar dessa amplitude no processo investigativo, Kaufmann (2013), em seu guia sobre a entrevista compreensiva, recomenda a elaboração de uma grade de perguntas. A elaboração de uma grade de temas ou perguntas facilita ao investigador garantir que sejam abordados todos os temas desejados, bem como evitar que se fuja do objeto de pesquisa. O autor recomenda a elaboração de perguntas dentro de uma sequência lógica, evitando-se questionamentos mal elaborados ou demasiadamente pretenciosos, que possam inibir o entrevistado.

Seguindo a recomendação descrita no parágrafo anterior, tem-se a seguinte grade de perguntas a serem abordadas durante as entrevistas:

1. Conte um pouco sobre a ideia inicial de criar uma RPPN. O que motivou? Como foi definida a área?
2. Uma vez decidido que iria criar uma RPPN, como foi o processo de criação? Abordar a definição da esfera (estadual ou federal), o atendimento às exigências até a publicação do ato de criação, o tempo necessário para concretização.
3. O que foi implementado na (s) RPPN até hoje? Quais atividades são ou já foram realizadas?
4. Possui plano de manejo da unidade? Em caso positivo, este documento é utilizado ou auxilia a gestão da RPPN?
5. Utiliza outras ferramentas para auxiliar o planejamento ou a gestão? Ex: mapeamento de processos, planejamento estratégico, avaliação de impacto da visitação, etc.
6. A RPPN possui algum passivo ambiental?
7. Você teve acesso a algum incentivo financeiro ou fiscal para criar ou implementar a unidade?
8. Você teve acesso a algum tipo de assistência técnica voltada para a gestão ou manejo da RPPN?
9. Quais as fontes de recursos e renda existentes hoje?
10. A sua RPPN é rentável? Você vê a RPPN como uma possibilidade de negócio? De que forma?
11. Existe alguma forma de cooperação entre os proprietários de RPPN no estado? Existe concorrência entre RPPN no estado? Ou são iniciativas isoladas e sem interferência mútua?
12. Quais os principais incentivos existentes para a criação e gestão de RPPN?
13. Quais os principais gargalos existentes para a criação e gestão de RPPN?
14. Você consegue imaginar possíveis instrumentos ou mecanismos que possam fomentar as RPPN?
15. Quais são as principais contribuições das RPPN para a conservação ambiental no país?
16. De forma geral, você conseguiu atingir as expectativas que tinha quando decidiu criar uma RPPN? Falta algo? Teve algo que lhe surpreendeu além do esperado?

Seguindo as orientações de Kaufmann (2013), as entrevistas foram conduzidas buscando manter a confiança por parte do entrevistado. No primeiro contato com os entrevistados, foram expostos os objetivos e explicada a metodologia deste trabalho. As

entrevistas foram agendadas conforme a disponibilidade de cada um. Os resultados foram analisados, interpretados e compilados, conforme capítulo 5 desta dissertação. Buscou-se relatar os fatos de forma a traduzir a realidade dos representantes de RPPN neste estado, sem expor posicionamento individuais, evitando-se que esta pesquisa seja invasiva aos participantes.

4.7. Hipóteses de trabalho

Foram desenvolvidas as seguintes hipóteses de trabalho, de acordo com os objetivos desta pesquisa e a construção do marco teórico:

- 1) Os proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural enfrentam dificuldades durante a criação de RPPN;
- 2) Uma vez criadas, os proprietários enfrentam dificuldades para manter e gerir as RPPN;
- 3) Observa-se a existência ou possibilidade de mecanismos de incentivo e fomento à criação e gestão de RPPN;
- 4) As RPPN são sustentáveis, inclusive financeiramente;
- 5) Os proprietários alcançaram os principais objetivos pretendidos pela criação da RPPN;
- 6) As Reservas Particulares do Patrimônio Natural contribuem efetivamente para a conservação ambiental no estado de Mato Grosso.

CAPÍTULO 5: RESULTADOS

O presente capítulo foi elaborado para expor os resultados observados através das entrevistas com os representantes de RPPN. Foi dividido em três partes: a primeira demonstra a contribuição para a conservação ambiental, a segunda aborda a motivação e expectativas dos proprietários, e a terceira parte é voltada mais objetivamente para a sustentabilidade financeira.

5.1. Contribuição das RPPN para a conservação socioambiental no estado de Mato Grosso

O presente trabalho não tem o intuito de monitorar a qualidade ambiental das RPPN no estado. Entretanto, questionou-se aos entrevistados sobre eventual existência de passivos ambientais nas áreas protegidas, bem como sobre atividades e ações que contribuem para a conservação socioambiental na região onde se situam.

Em todos os casos, foi informado que as Reservas Particulares do Patrimônio Natural estão preservadas em seu estado natural. A maior parte das áreas não apresenta qualquer intervenção humana. Em outras, onde há uma maior intensidade de atividades de visitação e de pesquisa, há um grande controle por parte dos responsáveis, sendo que as atividades são realizadas de forma a não acarretar danos ambientais.

Alguns dos relatos apontam que anteriormente à aquisição do imóvel, parte das áreas havia sido explorada de alguma forma, sendo que a regeneração natural foi favorecida pelo reconhecimento da área como unidade de conservação.

É importante lembrar aqui que, conforme já mencionado anteriormente, embora as RPPN sejam enquadradas pelo SNUC no grupo de uso sustentável, não é permitido exercer qualquer atividade de uso direto nestas áreas. Dessa forma, sua contribuição para a conservação ambiental é comparável a uma UC de proteção integral.

Apesar das dificuldades enfrentadas pelos gestores das RPPN, observa-se que todos as tratam com enorme responsabilidade. Sabem que, a despeito de não haver incentivos para criá-las e mantê-las, como se verá nos capítulos seguintes, as cobranças em relação à preservação são muitas e a incidência de danos ambientais os

colocariam em uma situação vulnerável, devido à gravidade atribuída aos crimes ambientais no interior de unidades de conservação.

Dessa forma, a contribuição das RPPN para a conservação ambiental nos limites de suas áreas é equiparável, por exemplo, à contribuição esperada de um Parque, seja Nacional, Estadual ou Municipal. No entanto, as RPPN não acarretam em custos ao Poder Público com a gestão ou mesmo desapropriação e indenização dos imóveis rurais, como ocorre via de regra em outras UC de proteção integral.

Quando o Poder Público decide criar uma UC de proteção integral, impondo restrições aos proprietários de imóveis rurais na área delimitada, os mesmos fazem jus à indenização por suas terras e benfeitorias. Somente após concluída a regularização fundiária da UC é que os órgãos gestores terão condições adequadas de executar ações que visem o alcance dos objetivos da unidade.

Foi realizada brevemente consulta aos Relatórios de UC (CNUC, 2019) para averiguar a situação fundiária das UC federais e estaduais de proteção integral em Mato Grosso. Observou-se que, dentre as 35 unidades de conservação de proteção integral públicas contabilizadas, apenas duas apresentam a situação fundiária totalmente regularizada. Três delas constam como parcialmente regularizadas. As demais não estão regularizadas ou não apresentam informações. Ainda que as informações do CNUC careçam da exatidão desejada, é notável a dificuldade enfrentada pelos órgãos gestores para conduzir as unidades de conservação sob sua tutela.

Isso significa que, na maior parte das unidades de conservação públicas, mesmo considerando somente aquelas de proteção integral, não há garantias quanto à integridade ou a recuperação ambiental das áreas protegidas. A presente afirmação se deve ao fato de que os proprietários legítimos que já haviam promovido a conversão do uso do solo e que já exerciam atividades econômicas anteriormente à criação da unidade de conservação de proteção integral tem o direito de permanecer no local até que sejam indenizados. Da mesma forma, os órgãos gestores têm limitações impostas à sua atuação, como a impossibilidade de conduzir a recuperação ambiental nos casos em que as áreas degradadas estejam situadas em locais que aguardam a aquisição do imóvel pelo Estado.

Ou seja, ainda que as RPPN correspondam a uma menor proporção em termos de tamanho de área, tais áreas apresentam bom estado de conservação e inclusive contribuem para a recuperação ambiental, sem maiores custos à gestão pública.

Quando inquiridos sobre possíveis passivos ambientais existentes, questionou-se também a possibilidade de eventual dano ocorrido após o reconhecimento da RPPN. Alguns relatos apontam ocorrências de incêndio florestal que teriam afetado a RPPN. Houve apenas um relato de ocorrência de enchente que teria causado danos à vegetação próxima às margens, mas esse fato é menos comum e está relacionado a causas naturais.

Embora se espere que a área não sofra danos ambientais, determinadas situações estão fora do controle dos proprietários, como um incêndio florestal que tenha origem em áreas limítrofes. Os danos causados por uma ocorrência como esta poderiam demandar a execução de um projeto de recuperação de área degradada. Queimadas podem ocorrer naturalmente em algumas regiões, ou podem também ter origem criminosa, geralmente em áreas confrontantes.

Nas poucas ocorrências relatadas, informou-se que o dano causado foi controlado e teve rápida regeneração natural. Isso demonstra que os proprietários monitoram suas áreas, realizam esforços para evitar danos ambientais e que a própria preservação local contribui para que eventuais danos possam ter sua regeneração conduzida naturalmente.

Além das relevantes contribuições para a conservação ambiental, algumas RPPN, especialmente aquelas que estão atreladas a um negócio de turismo, desenvolvem diversas atividades de pesquisa, educação ambiental e até mesmo fomentam o desenvolvimento de ações socioambientais.

Nestes casos, observa-se ainda que as ações de pesquisa e inclusão social trazem resultados positivos para o negócio, tornando a RPPN mais atrativa aos visitantes. Assim, os recursos gerados pelo negócio apoiam a consolidação da unidade de conservação, e os resultados obtidos pela gestão da RPPN trazem resultados positivos para o negócio, em uma via de mão dupla. O que se agrega nestes casos é uma contribuição ainda maior para a conservação ambiental.

Dessa forma, a contribuição das RPPN extrapola a simples preservação do meio ambiente. Elas contribuem para ampliar o conhecimento científico, e contribuem para a melhoria da qualidade de vida e disseminação da educação ambiental em seu entorno.

5.2. Motivação e expectativas para proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural

As RPPN possuem perfis muito diversos. Podem ser criadas por pessoas jurídicas ou pessoas físicas, com objetivos específicos em cada caso. De forma geral, observa-se uma diferença muito grande entre aquelas onde são desenvolvidas atividades de turismo e lazer, as quais se apresentam como um modelo de negócio, e aquelas que são mantidas quase exclusivamente para a proteção da propriedade.

A busca por maior proteção do patrimônio natural privado pode ser considerada a principal motivação para a criação de uma RPPN. Isso se deve essencialmente a dois fatores: o apreço pelas características naturais da propriedade (beleza da paisagem, biodiversidade, potencial científico, etc.), e a dificuldade em impedir a ocorrência de invasões às áreas cobertas por vegetação nativa, mesmo se tratando de Reserva Legal.

Nas RPPN onde há maior intensidade de desenvolvimento de atividades de visitação, pesquisa e educação ambiental, observa-se o maior conhecimento sobre o potencial da área, bem como a preocupação com a conservação ambiental atrelada ao resultado financeiro, científico e social gerado pela biodiversidade e pela paisagem local.

Já nas RPPN com menor intensidade dessas atividades, em geral mantidas por recursos próprios ou de outras atividades exercidas no mesmo imóvel, como a agropecuária, observa-se uma grande preocupação com a proteção enquanto bem patrimonial. Nestes casos, sabe-se que a área tem grande potencial em biodiversidade e serviços ambientais, sem grandes avanços em relação à construção de conhecimento científico. No entanto, existe a sensibilização e preocupação sobre a necessidade de se proteger a área, especialmente devido ao maior isolamento e risco de ocorrências de invasões associadas a crimes ambientais, desde caça ou pesca ilegal até desmatamentos e grilagem de terras.

De acordo com Margulis (2003), a expansão da fronteira agrícola e ocupação demográfica na Amazônia – notoriamente nos estados de Mato Grosso, Pará e

Rondônia – está fortemente associada à ocupação de terras e consolidação de direitos sobre propriedades ilegalmente adquiridas. O autor afirma que, independentemente de se tratar de terras devolutas ou privadas – o processo de ocupação no meio rural é comumente iniciado por uma “fronteira especulativa”. Tem-se aqui um grupo especializado na ocupação de terras, onde agem grileiros que promoverão a conversão do uso do solo, e a legalização de títulos adquiridos por meios escusos, sob o falso escudo da ocupação mansa e pacífica ou da ocupação de boa-fé. Estes títulos, passíveis de contestação, são então adquiridos pela “fronteira consolidada”, ou seja, por produtores agropecuários com maior poder econômico e influência política local, que estarão dentro de sua margem de conforto para exercer sua atividade nestas áreas, presumindo estarem legalizadas.

Sem querer esgotar a discussão trazida no parágrafo anterior, o fato é que, no Brasil, o direito à propriedade privada é frágil, especialmente nas áreas consideradas pelo senso comum como não produtivas. Assim, a floresta preservada, sem atividade econômica em curso, sofre o risco de uma eventual invasão pela chamada “fronteira especulativa”, mesmo que seja uma Reserva Legal ou que se trate de área manejada em ciclo de descanso, como ocorre em áreas de Manejo Florestal Sustentável. Caso estabelecida a ocupação e convertido o uso do solo, o proprietário do imóvel rural pode ter que arcar não somente com a perda da área titulada para terceiros, como também herdar um passivo ambiental em decorrência da necessidade de recompor ou compensar a Reserva Legal.

Dessa forma, a criação de uma RPPN pode significar para o proprietário do imóvel rural um meio de garantir seus direitos sobre a área de vegetação nativa preservada. O caráter de perpetuidade das RPPN é de certa forma uma blindagem contra invasões, pois a impossibilidade de legalização da conversão do uso do solo desestimula a comercialização das terras.

Durante as entrevistas, registrou-se o relato de ocorrência de invasão em uma área próxima à área de RPPN para criação de um “assentamento”, com mesmo perfil da “fronteira especulativa” descrita por Margulis (2003). Entretanto, o proprietário soube que seu imóvel não sofreu risco de invasão devido ao conhecimento dos invasores sobre o seu reconhecimento como unidade de conservação privada.

Registrou-se também o relato sobre imóvel que era frequentemente invadido por pescadores e caçadores. Isso representava, além do risco de ocorrência de crimes de

caça e pesca predatória, o risco de ocorrência de incêndio florestal, devido aos acampamentos montados às margens dos rios. Esse teria sido o principal motivo para criar a RPPN e sinalizar a área, buscando afugentar invasores, especialmente nas áreas com acesso fluvial.

Assim, há RPPN que são criadas com o objetivo principal de garantir a proteção às áreas de vegetação nativa não somente como medida de conservação ambiental, mas também simultaneamente como medida de segurança e proteção ao patrimônio privado.

Nos casos de RPPN que servem como atrativo a empreendimentos turísticos, a garantia de proteção da área é também a garantia de proteção ao negócio. A preservação da paisagem e da biodiversidade local é uma garantia de manter a atratividade ao negócio de turismo. Dessa forma, ganha ainda maior ênfase a medida de conservação ambiental como proteção ao patrimônio privado. Esse fato, somado à maior disponibilidade de recursos destas unidades, fomenta a ampliação das áreas protegidas.

De forma geral, apesar da grande diferença existente entre as RPPN, a busca pela garantia de proteção à área natural pode ser considerada a principal motivação para transformar uma área privada em uma área protegida através da criação de uma unidade de conservação reconhecida formalmente pelo Poder Público no âmbito do SNUC.

Assim como a proteção ao patrimônio e aos recursos naturais pode ser considerada a principal motivação para a criação de uma RPPN, o reconhecimento, não apenas formal, pode ser considerado a principal expectativa.

De uma forma ou de outra, todos os entrevistados abordaram a importância de que seja reconhecida a importância da iniciativa privada para a conservação ambiental. As RPPN prestam valiosos serviços ambientais para a coletividade. Dentre esses serviços, são citados desde a preservação das águas e regulação do clima, até a possibilidade de aproveitamento científico da biodiversidade para a indústria farmacêutica (bioprospecção) ou mesmo a contribuição ao bem-estar e qualidade de vida proporcionado pela possibilidade de visitação a áreas naturais preservadas.

Não obstante, para atingir esses objetivos, não basta simplesmente criar a RPPN. Além disso, é preciso realizar uma série de ações para alcançar os objetivos de criação destas unidades de conservação. Ainda que o proprietário decida destinar sua RPPN somente

para preservação ambiental, deverão ser realizadas ações de sinalização e vigilância territorial. Soma-se a isso a responsabilidade assumida, pois, assim como há maior garantia de proteção, é agravada a responsabilização caso ocorram danos ambientais. Ou seja, a dedicação à RPPN é também uma tarefa perpétua.

Apesar de todo esse esforço, conforme relatado pelos entrevistados, há uma grande dificuldade em obter o reconhecimento esperado da população e das próprias instituições públicas. Foi bastante enfatizada a necessidade de se promover uma mudança cultural ou mudança de paradigma. Isso denota a falta de valorização atribuída a essas iniciativas e à conservação ambiental.

Há uma grande carência em obter reconhecimento das pessoas. Os relatos demonstram a falta de incentivo até mesmo das pessoas mais próximas. Por exemplo, um vizinho de propriedade, que será indiretamente beneficiado com a preservação ambiental proporcionada pela RPPN, pode criticar a iniciativa como um ato insensato ou mesmo como uma ameaça por atrair a atenção de instituições fiscalizadoras para a região.

Há uma grande carência em obter reconhecimento econômico. Registraram-se queixas de que a criação de RPPN em um imóvel rural não agrega valor financeiro à área. Ou seja, apesar do investimento feito para garantir a proteção e a conservação ambiental dentro do imóvel rural, isso não resultará em valorização da propriedade no mercado imobiliário. Da mesma forma, esse investimento dificilmente agrega valor aos produtos das outras atividades da propriedade, quando existem, como agropecuária ou manejo florestal, por exemplo.

Há também uma grande dificuldade em obter apoio do próprio Poder Público. Apesar do reconhecimento formal das RPPN, pouco se faz para apoiar a integridade destas áreas, bem como para promover a sua sustentabilidade. As instituições públicas competentes não detêm capacidade para realização de ações fiscalizatórias rotineiramente nestas áreas. Eventualmente são realizadas ações pontuais sob demandas específicas, dentro das possibilidades de instituições que via de regra tem poucos recursos e contam com um quadro funcional deficitário. Da mesma forma, não há ações governamentais voltadas para o fomento ou mesmo para a simples divulgação das RPPN. Mesmo em relação à assistência técnica ou apoio à capacitação das equipes gestoras das RPPN a atuação das instituições públicas é bastante limitada.

Em resumo, a motivação para a criação de uma RPPN está sempre atrelada ao interesse particular (seja pessoal ou institucional) em proteger e preservar a área natural. Não houve relatos que demonstrassem a criação de uma RPPN em função de eventual incentivo econômico ou oportunidade proporcionada por assistência técnica ou outro incentivo externo. Ao contrário, todos os relatos apontam a raridade de estímulos e incentivos proporcionados às RPPN.

Justamente pela falta de incentivos, a principal expectativa compartilhada por todos é a de que se promova o maior reconhecimento a estas iniciativas privadas de conservação da biodiversidade. Esse reconhecimento vai desde a simples divulgação e compreensão de sua importância até a criação de instrumentos que possam apoiar a gestão, garantindo a sua sustentabilidade financeira a longo prazo.

5.3. Sustentabilidade Financeira das RPPN

Embora os fatores econômicos não tenham grande interferência quanto à motivação para criação das RPPN, os proprietários reconhecem que se houvessem maiores incentivos certamente seria mais fácil consolidá-las, assim como seria mais atrativa a criação e ampliação destas unidades. A seguir serão expostos os resultados obtidos sobre as fontes de recurso e rentabilidade proporcionados pelas RPPN. Para facilitar o entendimento, dividiu-se o presente capítulo em quatro seções: turismo e pesquisa científica, valores agregados ao imóvel rural, retribuições por serviços ambientais e outras alternativas.

5.3.1. Turismo e pesquisa científica

Em primeiro lugar, vale a pena ressaltar o diferencial proporcionado pelo turismo às RPPN. Os empreendimentos turísticos atrelados às áreas protegidas, como hotéis e restaurantes, têm grande potencial para gerar renda aos proprietários. Estes empreendimentos normalmente se situam nas proximidades das áreas de reserva e as têm como atrativo aos visitantes. Sendo assim, as RPPN representam a garantia de sucesso aos empreendimentos turísticos a ela vinculados. Da mesma forma, os empreendimentos geram recursos que podem ser destinados a apoiar a gestão das RPPN, garantindo sua sustentabilidade financeira.

Em complementação à rentabilidade dos empreendimentos, existem outras possibilidades de geração de recursos pelo desempenho de atividades turísticas. Vale a pena citar a possibilidade de cobranças de taxas ou ingressos para visitação e a possibilidade de comercialização de produtos, como souvenirs. Embora seja menos citada como fonte de recursos, estes empreendimentos também possuem estrutura que permite a realização de cursos e outros eventos. Em linhas gerais, os entrevistados que têm experiência com atividades turísticas associadas à área conservada reconhecem a RPPN como uma possibilidade de negócio mais facilmente.

Nestes casos, em que a gestão da RPPN caminha lado a lado com a gestão do negócio de turismo, observou-se a postura mais empreendedora por parte dos gestores. A RPPN está inserida em um modelo de gestão orientado por um planejamento estratégico. Existe clareza quanto ao delineamento das atribuições das equipes de trabalho, bem como dos objetivos e metas a serem alcançados pela RPPN.

A maior disponibilidade de recursos nas RPPN onde são exercidas atividades de turismo e recreação, bem como a maior facilidade de acesso e a importância de evitar a incidência de riscos ambientais, são fatores determinantes para incrementar a gestão dessas áreas. Observam-se a execução de instrumentos como planos de prevenção e combate a incêndios, manutenção da sinalização e vigilância mais constante.

Considerando ainda que estes empreendimentos são estruturados com um perfil de atuação responsável, é bastante plausível ter uma fundação paralela ao próprio negócio, para dar suporte a ações socioambientais. A adoção deste modelo permite que se tenha acesso a fundos de financiamento através da execução de projetos, bem como facilita o direcionamento de recursos para promover a consolidação da unidade de conservação. Assim, a fundação pode subsidiar atividades de pesquisa, atividades de educação ambiental e ações socioambientais no entorno da RPPN, por exemplo.

Além de todo o exposto acima, como as áreas preservadas representam a base de sustentação do negócio de turismo, observa-se o investimento em ampliação das áreas conservadas. Ou seja, a rentabilidade do negócio de turismo pode fomentar a preservação ambiental no entorno destas unidades de conservação, ou mesmo a criação de outras RPPN, ampliando-se as áreas protegidas na região.

Surge aqui um aspecto de extrema relevância para a conservação ambiental no estado. Em outras regiões, onde as áreas de ocupação estão mais consolidadas, como a região

da Mata Atlântica, a ampliação das áreas protegidas para a atividade de ecoturismo não agrega tanto valor ao negócio. Assim, uma pequena área de RPPN pode ser atrativa o suficiente para manter um negócio de turismo em seu entorno, como exemplificado em uma das entrevistas. Essa observação vai de encontro ao disposto por Ojidos (2017, p. 87): *“a RPPN pode ser entendida como uma unidade geradora de riquezas, independente do seu tamanho”*.

No estado de Mato Grosso, como ainda é intenso o avanço de áreas desmatadas, especialmente para atividades agropecuárias, a manutenção das áreas florestadas é uma preocupação para as RPPN. Considera-se que o avanço do desmatamento para as proximidades da reserva pode resultar em desvalorização do seu negócio, devido principalmente às alterações drásticas sobre a paisagem regional e a visibilidade do avanço da degradação. Dessa forma, observa-se que as RPPN atreladas a um negócio de turismo, além de apresentarem melhores condições financeiras, apresentam maior interesse em ampliar as áreas protegidas em seu entorno.

Outro aspecto a ser ressaltado nas unidades onde há atividades turísticas, é a relação com atividades de pesquisa. Além de possuírem melhores condições para fomentar a pesquisa e gerar conhecimento científico, o resultado dessas atividades pode agregar valor ao negócio, conforme relatado durante as entrevistas.

As atividades de pesquisa contribuem para incrementar a interpretação ambiental, aumentar o interesse dos visitantes aos atrativos, ou até mesmo dar origem a outros atrativos que possam ser explorados para atividades de lazer, recreação e educação ambiental, como a descoberta de uma espécie desconhecida ou rara. Os projetos de pesquisa também podem fornecer como contrapartida materiais ou publicações a respeito da biodiversidade e paisagem local. Esses são fatores determinantes para incentivar o apoio e investimento privado em atividades de pesquisa, ainda que seja realizado em colaboração com universidades e instituições parceiras.

As atividades de pesquisa e mesmo de educação ambiental podem ser realizadas em RPPN onde não há um negócio de turismo associado. Entretanto, haverá menores incentivos e menor disponibilidade de recursos. Nestes casos, os gestores são movidos mais pelo interesse em contribuir para a construção do conhecimento científico do que por qualquer outro motivo.

Registrou-se apenas uma menção à possibilidade de realização de bioprospecção, mas sem maiores detalhamentos, apenas como uma hipótese de geração de recursos quase remota. A bioprospecção corresponde à realização de pesquisa científica executada com a finalidade de desenvolvimento de produtos com valor comercial agregado.

Uma das maneiras de se extrair valor econômico da biodiversidade é a bioprospecção. Aqui ela é definida como a busca sistemática por organismos, genes, enzimas, compostos, processos e partes provenientes de seres vivos em geral, que possam ter um potencial econômico e, eventualmente, levar ao desenvolvimento de um produto. É relevante para uma ampla gama de setores e atividades, incluindo biotecnologia, agricultura, nutrição, indústria farmacêutica e de cosméticos, biorremediação, biomonitoramento, saúde, produção de combustível por meio de biomassa, entre outros. Os alvos da bioprospecção são coletivamente chamados de recursos genéticos. Seu conjunto forma o patrimônio genético nacional. (Saccaro Junior, 2011, p. 07)

De acordo com Saccaro Junior (2011), a bioprospecção é de extrema importância para valorizar a floresta em pé, incentivando assim a conservação ambiental pelo reconhecimento de seu potencial econômico dos recursos genéticos existentes. No caso das RPPN, as pesquisas aplicadas nos moldes de bioprospecção podem gerar, por exemplo, *royalties* de descobertas e patentes criadas a partir de pesquisas realizadas em seu interior, ou mesmo alocação de recursos provenientes de cobranças de taxas que possam ser destinados à retribuição pela conservação da biodiversidade *in situ*.

Grandes avanços foram alcançados desde a elaboração da Convenção sobre Diversidade Biológica de 1992, como o combate à apropriação ilegal dos recursos genéticos em território estrangeiro, configurando biopirataria. Entretanto, o arcabouço jurídico e institucional a respeito da bioprospecção no Brasil impõe uma série de restrições e dificuldades em se obter autorização para pesquisas com esta finalidade. As normas vigentes acabam por acarretar sérios riscos aos potenciais investidores, mesmo no momento de registrar suas patentes. A insegurança jurídica e a falta de incentivos públicos no setor, aliados à baixa capacidade e capilaridade das instituições públicas para fiscalizar as ocorrências de biopirataria, não apenas afugentam os investimentos no setor, como acabam por incentivar o transporte ilícito de recursos genéticos para o exterior. De acordo com Saccaro Junior (2011) e Palma & Palma (2012), o preciosismo pela soberania nacional e a falta de maturidade sobre o tema por

parte das autoridades governamentais no Brasil são a principal barreira ao desenvolvimento da bioprospecção no país.

A atividade, que poderia gerar bons frutos para as áreas protegidas brasileiras, incluindo-se as RPPN, segue sem grandes perspectivas no momento atual. Como instrumento de contribuição para a sustentabilidade financeira dessas unidades de conservação, assim como destacado por Ojidos (2017), permanece somente como fonte potencial de recursos, ainda inexistente ou de difícil execução prática.

5.3.2. Valores agregados à propriedade do imóvel rural e servidão ambiental

De forma geral, os entrevistados não consideram que a criação de uma RPPN agrega valor ao imóvel rural por si só. Mesmo considerando os benefícios proporcionados pela preservação ambiental, isso não resulta em maior valorização da propriedade no mercado imobiliário. Ao contrário, a possibilidade de dar outra destinação às áreas preservadas, ou mesmo a conversão do uso do solo teria o potencial de agregar maior valor ao imóvel. Ainda assim, existem outras possibilidades de gerar retorno financeiro pela área preservada, especialmente a destinação para servidão ambiental e isenção de ITR.

A destinação dos excedentes de vegetação para compensação de Reserva legal, em regime de Servidão Ambiental, conforme disposto no art. 9º da lei 6.938 (Brasil, 1981), não é praticada por nenhum dos entrevistados. Há várias situações possíveis, mas, de uma maneira geral, ainda não é uma oportunidade de renda de fácil acesso no estado.

Uma das situações possíveis é de que a RPPN já se sobreponha com os limites de Reserva Legal. Neste caso, embora a área preservada tenha a atribuição de garantir a regularidade ambiental do imóvel, não necessariamente precisaria ser uma RPPN, de forma que a criação da unidade de conservação não agregou valor ao proprietário. Ao contrário, se fosse destinada somente como Reserva Legal, embora não seja permitido o desmate a corte raso, seria uma área passível de uso com maior retorno financeiro. Um exemplo é a execução de Plano de Manejo Florestal Sustentável, permitido em áreas de Reserva Legal.

Há também os casos em que há excedente de áreas preservadas e em que se considera a possibilidade de ampliar as áreas desmatadas para atividade agropecuária. Nesta

situação, caso a RPPN passe a integrar a Reserva Legal do imóvel, recai-se sobre a primeira situação demonstrada, não representando uma fonte palpável de renda para o proprietário.

Por último, há os casos em que há excedente de Reserva Legal, ou mesmo em que a propriedade esteja totalmente preservada, e que não se vislumbre a conversão das áreas preservadas para realização de outra atividade econômica. Somente nesses casos a destinação das RPPN para regimes de Servidão Ambiental pode agregar resultados financeiros de fato ao proprietário. Ainda assim, trata-se de um mercado pouco explorado e sobre o qual permeiam diversas dúvidas, em especial sobre como se dá o registro e a regularização desse serviço junto ao órgão ambiental competente. Sobretudo, mantém-se como uma fonte potencial de recursos no estado de Mato Grosso.

Quanto à isenção de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, embora não seja um incentivo marcante para a criação e gestão das RPPN, foi citada pelos entrevistados como o único incentivo público vigente no estado para apoiar estas unidades. O incentivo fiscal, aplicado atualmente somente sobre a área equivalente à unidade de conservação, contribui para desonerar o proprietário rural, mas não é considerado suficiente para retribuir pelos serviços ambientais prestados. Além disso, houve relatos apontando que o incentivo não corresponde à expectativa ou não funciona adequadamente.

5.3.3. Pagamento por Serviços Ambientais

Entende-se por Pagamento por Serviços Ambientais – PSA, transferências voluntárias efetuadas por um comprador (entidades públicas, privadas ou do terceiro setor) ao fornecedor de um serviço ambiental, qualquer que seja a sua personalidade jurídica. Os fornecedores são responsáveis pelo exercício de determinada atividade que traga benefícios ambientais para a coletividade, ou até mesmo por se abster de exercer atividades em determinado local, contribuindo para a conservação ambiental. Embora o termo remeta a uma simplificação, nos moldes de uma relação comercial, o pagamento por serviços ambientais decorre de uma série de princípios, que tornam possível essa relação entre comprador e fornecedor destes serviços. (Fabri, Barros, Reis e Pereira, 2018).

Buscou-se mostrar ... que um programa de pagamento por serviços ambientais, contribui para eficácia das políticas públicas ambientais [sic]. E, sendo de viés público ou privado, esse instrumento é capaz de, por meio de adesões voluntárias, incentivar mudanças de comportamento quanto ao uso e manejo dos recursos ambientais proporcionando melhoria na qualidade de vida e do meio ambiente. (Fabri, Barros, Reis e Pereira, 2018, p. 2247).

Recursos provenientes de Pagamento por Serviços Ambientais – PSA são mencionados mais como uma expectativa de fonte de renda futura para as RPPN. Conforme se compreende a partir dos discursos, o PSA não se configura como uma fonte de recursos existente na atualidade para os entrevistados.

Durante as entrevistas, também foram feitas citações sobre a comercialização de créditos de carbono florestal. Entretanto, essas não se apresentam no momento uma fonte de recursos real. Embora tenha sido demonstrado o interesse por parte dos entrevistados, informou-se que estes recursos não são acessíveis.

Conforme informado pelos entrevistados, o mercado de carbono florestal no Brasil carece de regulamentação. Na prática, tratam-se de mercados informais que apresentam ainda uma série de exigências para suprir a falta de regulamentação interna. Para acessar estes recursos, seria necessário realizar alto investimento em estudos para mensurar a quantidade de carbono estocado nas áreas de RPPN, além dos investimentos exigidos para a certificação. Dessa forma, os mercados de carbono florestal não constituem uma fonte de renda real atualmente.

Para compreender melhor esses obstáculos percebidos atualmente, o presente capítulo recorre a um breve levantamento sobre mercados de créditos originados por projetos de redução de emissões de carbono. Estes projetos podem ser executados em diversas áreas, e não necessariamente estão atrelados à área florestal. Existe a possibilidade de redução das emissões de carbono através da execução de projetos de preservação florestal e reflorestamento, mas há grande dificuldade de acesso a fontes de recursos ou mercados voltados para os créditos de carbono florestal.

De acordo com Souza, Ramos, Silva Junior, Andrade e Ramos (2010), em análise sobre aspectos contábeis de créditos de carbono originados por projetos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL), observa-se que há grande potencial para geração e comercialização de créditos de carbono no Brasil. Os projetos de MDL possuem

diferentes perfis, como geração de energia, suinocultura e aterros sanitários. Cada projeto terá um resultado diferente, conforme a capacidade de reduzir a emissão de gases causadores do efeito estufa (GEE). Além da necessidade de calcular a contribuição de cada projeto para geração de créditos de carbono, existe maior demanda para aquisição dos créditos de determinadas fontes pelo mercado internacional. Entretanto, a maior dificuldade em fomentar esse mercado decorre da falta de regulamentação.

“o mercado de carbono brasileiro é bastante promissor e tem movimentado um grande volume de recursos, contudo a falta de regulamentação, bem como, a ausência de procedimentos contábeis padrão para os créditos de carbono está fazendo com que este mercado seja pouco atrativo para os novos entrantes, sobretudo em virtude dos demonstrativos apresentarem informações distorcidas. Os resultados apresentados chamam a atenção para a necessidade do pronunciamento de órgãos como a CVM, Receita Federal e Banco Central do Brasil, assim como, do CPC e CFC na elaboração de normas contábeis aplicadas aos créditos de carbono.” (Souza et al, 2010, p. 13).

Quando se fala de projetos para Redução das Emissões pelo desmatamento e pela degradação florestal (REDD), também são necessários estudos sobre o potencial para reduzir a emissão de gases causadores do efeito estufa (GEE). Além dos custos atrelados à conservação ambiental, há custos atrelados à realização de inventário dos estoques de carbono e obtenção de certificação exigida. Tecnicamente, existe uma grande dificuldade em estimar estes estoques com a precisão necessária, bem como em monitorar ocorrências de degradação florestal (Corte, Sanquetta, Kirchner e Rosot, 2012).

O REDD+ corresponde a um programa de incentivos financeiros desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – UNFCCC (sigla em inglês). O Brasil, além dos recursos orçamentários da União, destina recursos de fontes internacionais e outras doações a fim de apoiar ações de combate ao desmatamento e degradação floresta, bem como ações de fomento à conservação e ampliação do estoque de carbono florestal. A estratégia nacional segue duas vertentes principais: ações de comando e controle, concentradas no monitoramento e combate ao desmatamento ilegal; e financiamento de ações de desenvolvimento socioambiental através de fundos de investimentos não reembolsáveis, em especial o Fundo Amazônia. (Brasil – MMA, 2016).

De acordo com Corte *et al* (2012), boa parte dos projetos de REDD são financiados por iniciativas voluntárias, sem o monitoramento ou a normatização esperada. O governo brasileiro, por sua vez, incentiva a execução de projetos de REDD no âmbito do Fundo Amazônia, centralizando a gestão e destinação destes recursos.

Em artigo sobre a execução de projetos de REDD+ no Brasil por diferentes modalidades de financiamento, Salles, Salinas e Paulino (2017) apontam que a maior parte desses projetos está associada a financiamento público. Os projetos de mercado, apresentam maiores exigências em termos de mensuração de resultados, bem como em termos de regularidade, em especial sobre aspectos fundiários. Já os fundos de investimento público priorizam projetos atrelados a políticas públicas instituídas e que favoreçam a distribuição mais igualitária de recursos, favorecendo, por exemplo, territórios indígenas.

A partir das características dos projetos apresentadas no estudo, nota-se que a concepção da economia ecológica parece estar mais aderente à realidade do REDD+ no contexto nacional, tanto pela defesa da participação do Estado e da necessidade de políticas públicas para a viabilização de mecanismos de incentivo, quanto pelo entendimento mais abrangente do conceito de PSA. Este entendimento parece capturar melhor as complexidades existentes no contexto dos projetos de REDD+, já que considera que esquemas de PSA podem ir além de transações de mercado e incluir outras formas de viabilizar os incentivos, tais como subsídios diretos e indiretos, implantação de políticas públicas e de incentivos não monetários, incluindo infraestrutura, capacitação e oferta de bens públicos. (Salles, Salinas e Paulino, 2017, p. 460-461)

Dessa forma, a retribuição pela manutenção de estoques de carbono florestal, ou seja, por manter a floresta em pé, está muito mais próxima de estratégias de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) do que à simples existência de mercados para comercialização de créditos oriundos de redução de emissões de carbono. Considerando que as principais fontes de recursos no âmbito do REDD+ tem sua origem em fundos públicos, tais recursos são, em sua maioria, acessíveis à própria administração pública ou a organizações do terceiro setor.

A adoção de incentivos positivos – fiscais, tributários e creditícios – tem ganhado destaque na seara ambiental, sobretudo a partir da concepção do princípio do protetor- recebedor, que dá sustentação ao Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). Assim, é de ser remunerado – de alguma forma, seja diretamente, seja indiretamente, por meio de algum incentivo fiscal – o agente que adotou a conduta ambientalmente positiva.

Essa é a essência do funcionamento dos programas de PSA. (Hupffer, Weyermüller, Waclawovsky, 2011, p. 102-103)

De acordo com Fabri *et al* (2018), a realização de serviços ambientais e retribuição financeira pelos serviços prestados não surgiria espontaneamente no mercado financeiro. Mecanismos de PSA decorrem da existência de instrumentos de incentivos à conservação ambiental como meio de controle social. A construção de programas de pagamento por serviços ambientais está fortemente associada a princípios de direito ambiental, à exigência legal de cumprimento da função social da propriedade e aos princípios do poluidor-pagador e protetor-recebedor.

Os programas de pagamento por serviços ambientais, enquanto instrumento econômico, têm a capacidade de complementar e reforçar os instrumentos de comando e controle utilizados pelo Direito Ambiental, mediante a busca da promoção de mudanças estruturais e de atitude pelo uso das técnicas de encorajamento voltadas à criação de incentivos às ações de preservação, conservação, melhora e uso sustentável dos ecossistemas e dos seus serviços. A noção de complementaridade desses instrumentos se faz importante principalmente quando se analisa os programas de pagamentos por serviços ambientais estruturáveis pelo Poder Público. (Fabri, Barros, Reis e Pereira, 2018, p. 2222).

Dessa forma, os programas de pagamentos por serviços ambientais são desenvolvidos de forma a complementar ações voltadas para a garantia dos direitos ambientais. Quando se tratam de transações de mercado, normalmente se tratam de aquisições de créditos de preservação ou de redução de emissões dos fornecedores de serviços ambientais por compradores que possuem passivos ambientais, que precisam compensar danos ambientais, ou que realizam transações voluntárias como medida de responsabilidade ambiental.

As RPPN prestam diversos serviços ambientais. Para exemplificar: prestam serviços de conservação da biodiversidade *in situ*, regulação do clima, proteção do solo e de recursos hídricos, formação de solos e de bancos de sementes, polinização, dentre outros. Assim, o recebimento de pagamento pelos serviços ambientais prestados seria uma forma de promover a conscientização sobre sua importância para a conservação ambiental, bem como recompensar os proprietários pelos custos decorrentes da preservação da área (PERALTA, 2014).

Entretanto, apesar da reconhecida importância das RPPN para prestação de serviços ambientais, existe uma grande dificuldade de acesso a recursos que recompensem os custos de conservação ambiental, e mesmo os custos envolvidos pela simples decisão de optar por um regime que não permite o uso dos recursos naturais.

De acordo com May (2011), um dos fatores mais relevantes para atravancar o PSA é a insegurança existente nestas relações contratuais. A falta de regulamentação da prestação de serviços ambientais aliada à dificuldade de monitoramento, valoração e aferimento dos resultados desestimula o fortalecimento deste mercado. No caso de RPPN, soma-se o fato de que há necessidade de intervenção de uma pessoa jurídica para se ter acesso aos recursos (seja empresa, cooperativa, associação ou uma instituição do terceiro setor).

Em resumo, existem mecanismos de PSA. A criação e manejo de RPPN produz serviços ambientais elegíveis para acesso a recursos de PSA. Por outro lado, o acesso a tais recursos ainda possui diversas limitações, em especial aquelas atreladas à natureza jurídica da propriedade e à falta de regulamentação de PSA.

Via de regra, as RPPN que tiverem acesso a recursos de fundos não reembolsáveis, como o Fundo Amazônia, através de uma organização do terceiro setor, terão maior possibilidade de acesso a recursos de PSA. As propriedades de pessoa física ou de empresa privada que não tiverem acesso a apoio por uma entidade não governamental terão oportunidades de acesso a recursos bastante reduzidas, já que os mercados voltados para pagamento por serviços ambientais carecem de formalização, assim como a própria atividade carece de regulamentação.

Essa informação vai plenamente de acordo às constatações obtidas através das entrevistas. Há RPPN que tiveram acesso a recursos mediante a submissão de projetos a fundos de investimentos não reembolsáveis, popularmente conhecidos como fundos perdidos. Não se chegou a entrar no mérito da origem desses recursos ou maior detalhamento sobre os projetos já executados. Não obstante, quando a propriedade tem acesso a recursos externos para realização de um projeto que beneficiará a RPPN, pode se dizer que recebeu recursos provenientes de PSA, ainda que sejam insuficientes para compensar os custos de sua criação e gestão.

Outro fator importante a ser considerado é que, ao submeter um projeto para acesso a recursos de fundo perdido, deve-se obedecer às linhas de atuação e limitações

determinadas pelos editais. Resta aqui uma certa limitação de governança às RPPN, pois, neste caso, não executariam ações conforme metas priorizadas pela gestão e sim conforme as fontes de recursos disponíveis. Ou seja, os gestores são forçados a criar projetos para atender às determinações dos editais, priorizando a captação de recursos, em detrimento ao alinhamento estratégico da RPPN.

Além de poder recair sobre o risco de executar diversos projetos que não estejam alinhados entre si, ou mesmo com os objetivos de criação da RPPN, em muitos casos é preciso recorrer a outros intermediários, como uma associação ou uma organização não governamental (ONG) para ter acesso aos recursos de fundo perdido. Isso resulta em maiores custos administrativos para a execução do projeto, em detrimento aos objetivos propostos.

Sobre a obtenção de recursos provenientes de PSA em mercados financeiros, seja através de comercialização de créditos de redução, compensação ambiental, ou outro investimento privado em conservação ambiental, ainda é uma utopia. Não houve descrição de nenhum caso efetivamente realizado de acesso a mercados que viabilizem o pagamento por serviços ambientais prestados por uma RPPN. Isso não quer dizer que não seja possível. De toda forma, existe a necessidade de regulamentação desta atividade. Somente a partir daí poderá haver maior segurança jurídica para ambas as partes, fomentando-se o desenvolvimento destes mercados.

5.3.4. Outras alternativas

Os entrevistados mencionaram também outras potenciais fontes de recurso, as quais não existem atualmente devido à dificuldade de acesso ou também à falta de regulamentação. São dignos de nota aqui: a possibilidade de retribuição pelo município dos valores gerados de ICMS Ecológico pela RPPN e programas de voluntariado.

O ICMS Ecológico de certa forma pode ser considerado um mecanismo de PSA. O ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) é um tributo arrecadado pelo Estado. Dos valores arrecadados, 25% são repassados aos municípios, de acordo com critérios preestabelecidos. Entretanto, os estados podem definir critérios específicos para o repasse de 25% do total que é repassado aos municípios. É sobre essa margem que alguns estados criam mecanismos de distribuição do ICMS Ecológico aos municípios que possuem áreas protegidas (unidades de conservação e terras

indígenas), seguindo o princípio do protetor-recebedor. Essa medida é adotada com a finalidade de compensar os municípios pela eventual perda de arrecadação decorrente da impossibilidade de utilização destas áreas por atividades produtivas convencionais, bem como incentivar a conservação ambiental. (Hupffer, Weyermüller, Waclawovsky, 2011).

Entretanto, conforme exposto por Ojidos (2017), os municípios têm flexibilidade para aplicar os recursos provenientes do ICMS Ecológico. Poucos são os municípios que desenvolvem estratégias de destinação desta parcela da arrecadação para aplicação em ações de conservação ambiental. No caso das RPPN, os responsáveis pelos custos de manutenção e gestão das áreas são os próprios proprietários.

Considera-se que seria justo serem retribuídos com recursos proporcionais à parcela do ICMS arrecadada em função da área da RPPN, mesmo que não seja integralmente. Ocorre que, como os recursos nos casos estudados não são percebidos pelos responsáveis pela prestação dos serviços ambientais, não se pode considerar o ICMS Ecológico de fato como PSA.

Os gestores de RPPN entrevistados no âmbito dessa pesquisa consideram o repasse de ICMS aos municípios mais como uma contribuição da RPPN à sua região do que como uma possibilidade de obter recursos. Além disso, não há informações sobre os valores de ICMS Ecológico que são destinados aos municípios em função da área da RPPN. Ou seja, nenhuma das RPPN tem acesso à informação sobre os valores que sua própria área gera de ICMS Ecológico para o município.

Em busca ao site oficial da Secretaria de Estado de Fazenda do Mato Grosso (SEFAZ, 2019), é possível acessar apenas dados brutos mensais correspondentes ao Fundo de Participação dos Municípios. Com base nesses dados, é possível calcular o montante total de ICMS Ecológico repassado a cada município mensalmente. O principal inconveniente dessas informações é que não há dados consolidados. Cada usuário interessado deve compreender a metodologia de cálculo, para então calcular os valores de ICMS Ecológico do município mês a mês, o que não se pode considerar como informação acessível a todos.

No site da SEMA-MT, já existe um link que dá acesso a uma planilha com dados consolidados de ICMS Ecológico por município até o ano de 2014 (SEMA-MT, 2019). Neste caso, o principal inconveniente é a falta de atualização. Em segundo lugar, assim

como ocorre na SEFAZ-MT, não é possível destacar os valores recebidos por cada RPPN. Somente se tem acesso aos valores por município. Assim, os dados a que se tem acesso correspondem ao montante total de ICMS Ecológico percebido pelo município, considerando a área total abrangida por unidades de conservação e terras indígenas em seu território.

Nota-se que o ICMS Ecológico não funciona como um mecanismo de PSA no estado de Mato Grosso. Para que ocorram subsídios às RPPN através do fundo de participação dos municípios, sejam financeiros ou através de fornecimento de insumos ou assistência técnica, depende de cada município regulamentar a possibilidade de repassar os recursos às UC responsáveis pelas medidas de conservação.

Ocorre que, atualmente, não se sabe sequer qual é o montante de valores de ICMS Ecológico repassados por competência das RPPN. Ou seja, não existe nem minimamente a transparência desejada sobre o impacto da conservação ambiental sobre a arrecadação dos municípios proporcionada pelas Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Nem mesmo os proprietários têm conhecimento sobre esses valores.

Uma outra possível fonte de recursos para as RPPN seriam os programas de voluntariado. Embora não representem retorno financeiro, correspondem a uma boa oportunidade para obter recursos humanos e potencialmente alcançar resultados técnicos e administrativos almejados (Ojidos, 2017).

Apesar disso, as RPPN não citam essa alternativa como parte de suas fontes de recursos. Em uma menção à tentativa de tocar um programa de voluntariado, relatou-se a dificuldade de execução em função de questões trabalhistas. Não obstante, os programas de voluntariado não podem ser descartados como alternativa de recursos para apoiar a gestão e manejo da RPPN.

No trabalho desenvolvido por Ojidos (2017), são mencionadas ainda outras alternativas que podem ou poderão futuramente gerar recursos para estas unidades de Conservação. Uma delas seria a criação de um banco de sons e imagens profissionais com capacidade de proporcionar resultados financeiros. Como exemplo, cita-se a possibilidade de comercialização destes itens para utilização em campanhas publicitárias.

Apesar de não possuir tantos entraves, não houve relatos que apontassem a geração de recursos por essa via. Possivelmente isso denota que o mercado para essa atividade no estado de Mato Grosso não é favorável, talvez até mesmo devido ao distanciamento dos principais polos industriais do país, ou mesmo à dificuldade em criar o banco de sons e imagens.

Outros possíveis recursos poderiam ser originados através do recebimento de doações ou financiamento coletivo ou através de associação da área protegida ao marketing empresarial, em esquema semelhante ao de pagamento por serviços ambientais. Caso houvesse previsão legal, poderia ser considerada ainda a possibilidade de recebimento de recursos de compensação ambiental no âmbito dos processos de licenciamento, como ocorre com as unidades de conservação de proteção integral. Também poderiam ocorrer incentivos pelo poder público mediante apoio à proteção e monitoramento (fiscalização), isenção de IPTU, ou outros mecanismos de incentivo, como transferência de potencial construtivo (Ojidos, 2017).

Nenhum dos mecanismos acima foi citado como fonte real ou potencial de recursos pelos gestores das RPPN entrevistados. Apenas quanto à fiscalização da área, observaram que contam com o apoio dos órgãos responsáveis. Entretanto, esse apoio é bastante limitado e não há uma rotina estabelecida. O apoio se dá mediante solicitação em situações específicas e está limitado à capacidade de atendimento, seja pelos órgãos de meio ambiente, pelas forças policiais, ou outra instituição requerida. Em relação à isenção de IPTU, não constam RPPN em área urbana na amostra do presente trabalho, de forma que não é possível aferir se o benefício é acessível em algum município do estado.

CAPÍTULO 6: DISCUSSÃO

O presente capítulo traz uma abordagem sobre as implicações práticas para a política ambiental brasileira frente aos resultados obtidos sobre as contribuições, incentivos e obstáculos percebidos pelos gestores de Reservas Particulares do Patrimônio Natural no Brasil.

6.1. O papel desempenhado pelas Reservas Particulares do Patrimônio Natural para o alcance do direito coletivo ao meio ambiente no estado de Mato Grosso

O presente trabalho demonstrou o percurso de evolução dos direitos humanos até a consagração do direito ambiental. Diferentemente das chamadas primeiras gerações de direitos, aqui se trata de um direito coletivo, institucionalizado pelo poder público, resultando em maiores restrições à esfera privada, principalmente aos direitos relacionados à propriedade.

Diversas catástrofes ambientais levaram à constatação de que é necessário regular as atividades humanas. O direito ambiental está fortemente relacionado à qualidade de vida, à compreensão da necessidade de garantir a qualidade ambiental para as futuras gerações e até mesmo para garantir a dignidade humana e a igualdade social.

O direito ambiental está pautado nos conceitos de sustentabilidade e responsabilidade ambiental. A evolução destes conceitos emana como um novo paradigma no campo dos direitos humanos, impondo novas atribuições ao Estado, conforme demonstrado nos capítulos anteriores.

Em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, também conhecida como Rio-92, foi estabelecido o tratado internacional denominado Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB. O Brasil, um dos países signatários desta Convenção, assumiu diversos compromissos para promover o desenvolvimento sustentável. Dentre as ações prioritárias, está a criação e delimitação de áreas protegidas como medida de conservação da biodiversidade *in situ*.

Anos após foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC pela lei 9.985/2000. O SNUC é fruto de um longo percurso percorrido pelo Estado na tentativa de consolidar em um único instrumento legal as categorias de unidades de conservação que iriam integrar o sistema oficial de áreas protegidas. Esse percurso teve início antes mesmo da realização da Rio-92, com a pretensão de sistematizar as áreas protegidas e evitar a duplicidade de esforços para a conservação ambiental pelo poder público.

O projeto de lei do SNUC foi elaborado no final da década de 80 e encaminhado ao Congresso Nacional em 1992. Divergências de opiniões arrastaram seu trâmite por quase uma década. Ao final, restou um sistema composto por 12 categorias de unidades de conservação divididas entre dois grupos, sendo um de proteção integral e outro de uso sustentável.

Dentre as categorias de áreas protegidas que compõem o SNUC, estão as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN). Ou seja, tratam-se de áreas protegidas, de propriedade privada, criadas voluntariamente por iniciativa dos proprietários dos imóveis onde se situam, e que integram o sistema oficial de áreas protegidas do Brasil.

Além de estarem inseridas no SNUC, estas unidades de conservação, apesar de estarem enquadradas legalmente no grupo de uso sustentável, somente podem fazer uso dos recursos naturais de forma indireta. Ou seja, os serviços ambientais prestados pelas RPPN equivalem aos de unidades de conservação de proteção integral.

Diante do exposto acima, é imperioso questionar o que leva os proprietários a destinar sua propriedade particular para a conservação ambiental, impondo restrições a si próprios voluntariamente. Por outro lado, é também imperioso questionar qual é a sua contribuição para a conservação ambiental considerando sua inserção no SNUC.

Em consulta ao site oficial da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, observa-se a existência de 104 unidades de conservação em Mato Grosso. Destas, 21 são Reservas Particulares do Patrimônio Natural, estaduais e federais, cobrindo cerca de 180.000 hectares. (SEMA, 2019).

Apesar dos números acima, surpreendentemente, todos os relatos apontam que não há incentivos para a criação de RPPN no estado. Os dados obtidos apontam que a

proteção territorial é por si só a principal motivação para os proprietários decidirem criar uma RPPN sobre sua área.

As RPPN possuem perfis muito diversos, o que deve ser melhor explicado para a compreensão dos resultados obtidos. As diferenças mais notáveis são observadas entre aquelas onde há o exercício de atividades turísticas e aquelas onde não há.

No primeiro caso, via de regra, ocorre visitação no interior da RPPN, podendo ser para atividades de lazer, recreação, pesquisa e educação ambiental, não necessariamente existindo a cobrança de taxas ou ingressos. A visitação é o atrativo para um negócio de turismo, onde podem ser oferecidos serviços como alimentação, hospedagem, espaço para realização de eventos, entre outros. O negócio é a base de sustentabilidade financeira da unidade de conservação, assim como a unidade pode ser considerada o grande atrativo que move o negócio de turismo.

Já nas unidades que não estão atreladas a um negócio de turismo, a visitação, quando ocorre, é mais esporádica. Quando ocorre visitação por pessoas que não estejam vinculadas à propriedade, a atividade tende a estar associada a atividades de pesquisa e educação ambiental. Estas RPPN não estão atreladas a um modelo de negócio, não existindo geração de recursos financeiros pela RPPN. Dessa forma os recursos destinados para sua consolidação estão concentrados em investimentos realizados pelo proprietário da área.

Há também diferenças consideráveis quanto à personalidade jurídica. Há RPPN criadas por pessoas físicas e jurídicas. Dentre aquelas pertencentes a pessoa jurídica, há RPPN cujo proprietário é uma empresa ou uma instituição sem fins lucrativos. Essa diferença é marcante principalmente quando se analisa a possibilidade de ter acesso a recursos de pagamento por serviços ambientais – PSA, sobre o que se falará mais adiante.

Estas são as diferenças mais elementares entre as RPPN. Apesar dos diferentes perfis encontrados, algumas características e opiniões são compartilhados por todos. A preocupação em manter a integridade da área natural a ser protegida sob o regime de RPPN e o reconhecimento de que, na prática, não há grandes incentivos para a existência destas unidades de conservação são pontos de consenso entre os entrevistados.

Sobre a proteção territorial, este pode ser considerado o principal fator que motiva a criação das RPPN. Ainda assim, cada caso terá especificidades que estão fortemente associadas ao seu perfil.

No caso das RPPN que estão atreladas a um negócio de turismo, pode-se dizer que a conservação ambiental é a chave para a manutenção do negócio. Aqui existem as RPPN que foram criadas com o objetivo maior de promover a conservação ambiental e que passaram a desenvolver atividades turísticas pelo surgimento de oportunidade de negócio. Há também registro do caminho inverso, ou seja, de um negócio de ecoturismo que fomentou a criação da RPPN como meio de garantir a conservação ambiental e, por consequência, do próprio negócio.

No caso de RPPN que não estão atreladas a um negócio de turismo, observa-se que a motivação está fortemente associada ao interesse pessoal em promover a conservação ambiental e ao receio de sofrer invasões à propriedade rural por criminosos, desde caçadores e pescadores até “grileiros” de terras. Esse receio decorre do fato de que uma área de vegetação nativa sem qualquer atividade econômica em seu interior está sujeita a incidência de invasões esporádicas, ou mesmo de invasões por grupos de especulação imobiliária dispostos a ingressar em processos de esbulho possessório. O reconhecimento pelo poder público e a averbação da RPPN em cartório garantem a perpetuidade da conservação ambiental e impossibilidade de legalização da conversão do uso do solo. Assim, a RPPN oferece uma espécie de blindagem contra a chamada “fronteira especulativa”, conforme já foi explicado anteriormente.

Apesar das diferenças observadas, a proteção é o fator motivador em todos os casos. Não somente a proteção da natureza por si só, mas a proteção territorial e a proteção de um negócio privado, conforme cada caso. Para todos, não criar uma RPPN no local significaria uma perda em termos de conservação da biodiversidade a longo prazo. Para uns e outros, isso poderia significar ainda incorrer em riscos ao negócio, ou em riscos de ter que arcar com as consequências de desintegração de sua propriedade.

Em todos os casos, demonstrou-se plena consciência da responsabilidade assumida pela criação da RPPN. Apesar das diferenças existentes entre as RPPN, como o perfil de cada uma e o que já foi implantado na unidade de conservação, todas elas estão preservadas e são monitoradas pelos gestores, garantindo que não ocorram danos ambientais ou que, se por um infortúnio vierem a ocorrer, que seja possível controlar e evitar maiores consequências.

A simples preservação ambiental já é por si só uma grande contribuição ao poder público. Mas, a contribuição das RPPN para a conservação ambiental em Mato Grosso vai além disso.

É preciso constar que os gestores relataram não ter acesso a incentivos para a criação e manutenção destas unidades de conservação. Então, a contribuição para o alcance do direito ambiental pela coletividade é arcada nestes casos com recursos proporcionados pelos proprietários, sem custos adicionais ao poder público.

Nos casos em que há maior consolidação da RPPN, como existência de um plano de manejo aprovado, maior disponibilidade de recursos para o desenvolvimento de ações realizadas pelos gestores, observa-se uma grande contribuição para o meio científico e para o desenvolvimento socioambiental na região de entorno da unidade. Dessa forma, não restam dúvidas de que as RPPN são relevantes e podem contribuir muito para promover a sustentabilidade e, por consequência, para a garantia do direito ambiental no estado de Mato Grosso.

6.2. O papel do Poder Público em relação às RPPN

Conforme detalhado no capítulo introdutório, este trabalho tem como tema central o estímulo à conservação da biodiversidade pelo Estado através de mecanismos de incentivo e fomento à iniciativa privada para a criação e gestão de Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN.

Durante a coleta de dados em campo através da realização de entrevistas, constatou-se a quase inexistência de incentivos para os proprietários de RPPN. A isenção de ITR foi citada como o único incentivo oferecido pelo poder público. Observa-se que isso não representa arrecadação de recursos, mas apenas a dedução de uma cobrança tributária sobre a propriedade rural.

Além disso, conforme relatado pelos entrevistados, apesar de ser positiva a existência desse incentivo, o mesmo não é representativo em relação aos custos envolvidos na criação e manutenção de uma RPPN. A respeito destes custos, os entrevistados fazem menção não somente a custos como a manutenção e monitoramento da área, mas

especialmente ao custo decorrente da opção de não-uso da área para outra finalidade, incorrendo em perda de rentabilidade para o proprietário.

Há que se falar ainda na valoração dos serviços ambientais prestados. Conforme relatado, a criação de uma RPPN, não acarreta em valorização do imóvel rural. Desta forma, mesmo os resultados atingidos localmente não agregam valor à propriedade. Isso quer dizer que a proteção aos recursos hídricos, a regulação do microclima local, a proteção ao solo, dentre outros serviços prestados pelas RPPN não são contabilizados como valores agregados ao proprietário.

Uma das maiores dificuldades em estabelecer critérios para o pagamento por serviços ambientais decorre do fato de que, embora esteja bem delineado o prestador de serviços, o mesmo não ocorre com os beneficiários. Por exemplo, o ato de conservar uma área natural pode gerar benefícios diretos aos residentes e proprietários que se situam a jusante dos corpos d'água preservados. O mesmo ato pode gerar ainda benefícios globais quanto à redução de emissões de carbono na atmosfera. A valoração dos serviços ambientais, apesar de ser uma árdua tarefa em função das variáveis envolvidas, permite também compreender adequadamente a distribuição de custos e benefícios associados ao serviço em questão (Motta, 2011).

A valoração e precificação dos recursos ambientais não identificam somente custos e benefícios totais, mas também, se não principalmente, como esses são distribuídos no interior da sociedade (i.e., quem está arcando com os custos e quem está recebendo os benefícios). (Motta, 2011, p. 190).

Não existindo clareza sobre os valores ambientais gerados, também não há clareza sobre a distribuição dos benefícios proporcionados pelas RPPN. Se por um lado os proprietários assumem por conta própria a responsabilidade e os custos associados à manutenção de uma unidade de conservação equiparável a uma UC de proteção integral, questiona-se, por exemplo, qual é o ganho do poder público ao ser desonerado parcialmente desta obrigação.

Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, embora a Constituição estabeleça que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também à coletividade o dever de contribuir para isso (Brasil, 2016), cabe ao Poder Público instituir as unidades de conservação e garantir o alcance aos objetivos e diretrizes previstos pela lei do SNUC (Brasil, 2000).

Pode-se dizer que o Poder Público se beneficia da criação das RPPN, reconhecidas no âmbito do sistema oficial de áreas protegidas, o SNUC. Por outro lado, o compromisso assumido pelo Poder Público frente às RPPN praticamente se encerra com a publicação do ato de reconhecimento destas como unidades de conservação.

Este trabalho demonstrou algumas dificuldades enfrentadas pelos governos em consolidar as unidades de conservação de gestão pública. As principais estão atreladas à necessidade de promover a regularização fundiária, restrições orçamentárias, existência de usos e ocupações incompatíveis, conflitos territoriais, desrespeito aos direitos de povos e comunidades tradicionais muitas vezes engolidos por UC de proteção integral, falta de envolvimento e participação social, entre outros.

Reconhecido o papel desempenhado pelas RPPN para a conservação ambiental no estado de Mato Grosso e reconhecidas as dificuldades enfrentadas pelas três esferas de governo para criar e manter as unidades de conservação sob sua jurisdição, questiona-se como poderia o Poder Público apoiar as RPPN existentes ou fomentar a criação de novas unidades.

Em primeiro lugar, cabe mencionar que não existe o monitoramento adequado das áreas abrangidas por estas unidades de conservação. Não há informações atualizadas e sequer existe o mapeamento destas áreas. Até as informações básicas do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC (MMA, 2019) estão bastante desatualizadas. Das 21 RPPN do estado, constam apenas 19 na base de dados consolidados do CNUC. Também se observa, por exemplo, que o cadastro não traz informações atualizadas sobre a existência de plano de manejo. Conforme consta no CNUC, nenhuma RPPN no estado possui este instrumento. Entretanto, durante esta pesquisa, observou-se que boa parte delas já possui plano de manejo.

Em uma das entrevistas foi mencionada ainda a inexistência de opção para cadastro de uma área de RPPN no Cadastro Ambiental Rural - CAR. Ou seja, as áreas de RPPN estão sendo lançadas no CAR como áreas de Reserva Legal, ainda que não o sejam, ou simplesmente não estão sendo cadastradas devido à inexistência desta opção. Da mesma forma, não existe outro sistema que permita lançar as áreas de RPPN, tornando-as mais visíveis ao público e garantindo maior transparência a estas UC.

Isso implica também no fato de que os sistemas de monitoramento ambiental não cobrem estas áreas com a prioridade necessária. Trata-se aqui especialmente sobre o uso de geotecnologias para apuração de ocorrências de incêndios florestais, desmatamento e degradação florestal utilizados pelos órgãos ambientais para realizar ações de fiscalização (MARTINS, ZANON, 2007). Quando se observa, por exemplo, um indicativo de desmatamento no interior de uma área protegida uma ação fiscalizatória deve ser priorizada nesta área. Isso é válido essencialmente para o caso de danos que afetem as terras indígenas e as unidades de conservação cujos limites constam em bancos de dados espaciais públicos.

Em princípio, essa informação só estará disponível para os órgãos fiscalizadores caso a área protegida estiver inserida em um banco de dados espaciais. Isso não ocorre atualmente com as RPPN, já que esta informação não é acessível. Dessa forma, para que ocorra uma ação fiscalizatória com a finalidade de combater um crime ambiental no interior de uma RPPN, é preciso que o proprietário realize o monitoramento, solicite apoio de fiscalização e aguarde o atendimento, que ainda está sujeito a limitações orçamentárias e a um quadro funcional bastante deficitário em qualquer que seja o órgão requerido.

Por outra via, a morosidade em executar ações fiscalizatórias pode acarretar em maiores dificuldades em apurar a autoria ou mesmo em realizar flagrantes. Isso pode resultar até mesmo na responsabilização do proprietário pelos danos causados em sua unidade de conservação. Os relatos coletados durante esta pesquisa corroboram para confirmar que há grandes dificuldades em controlar crimes ambientais no interior e entorno imediato das RPPN devido principalmente às deficiências das instituições públicas.

Apurou-se que algumas unidades apresentam menor risco de ocorrências de irregularidades em função da maior distância de fronteiras com outros países ou maior dificuldade de acesso. De qualquer forma, em nenhum dos casos estudados foi apontada a ocorrência de alguma rotina de monitoramento ou vigilância por órgãos fiscalizadores, quaisquer que sejam. Essas ações ocorrem esporadicamente, mediante solicitação dos gestores da RPPN, e são atendidas conforme a disponibilidade dos órgãos responsáveis.

Observa-se aqui que medidas relativamente simples e de competência do Poder Público poderiam ser adotadas para apoiar as RPPN. A inserção destas unidades em um banco

de dados espaciais facilitaria a realização de ações de comando e controle nestas áreas. Inserir-las em uma rotina mais acurada de monitoramento, ainda que se restringindo ao monitoramento remoto, proporcionaria maior segurança a estas áreas. O monitoramento ambiental pelo poder público poderia resultar ainda em maior credibilidade frente à possibilidade de proporcionar maior transparência sobre as ocorrências constatadas no interior de RPPN ou sobre a conservação ambiental nestas áreas.

Os relatos dos entrevistados retratam também a carência de apoio técnico ou mesmo de simplificação de procedimentos. O apoio institucional em ações de capacitação à equipe que atua na RPPN ocorre de forma esporádica e depende de arranjos da RPPN junto às instituições públicas. Além disso, não houve nenhum relato que aponte o recebimento de assistência técnica para instrução do processo de criação ou mesmo para elaboração do plano de manejo.

Estas questões não são abordadas dentre os maiores gargalos observados, mas é unânime o reconhecimento de que se houvesse maior acesso à assistência técnica e orientação aos proprietários haveria maior incentivo à criação e gestão dessas áreas. Da mesma forma, a simplificação de procedimentos é avaliada como aspecto positivo, como o que vem ocorrendo paulatinamente quanto à elaboração do plano de manejo.

A despeito do exposto anteriormente, a maior queixa dos entrevistados é a dificuldade de acesso a recursos e incentivos para as RPPN. Aqui se fala desde a obtenção de recursos materiais e financeiros para garantir sua manutenção perpetuamente, até o simples reconhecimento moral sobre o gesto voluntário de criação de uma unidade de conservação.

Novamente somos remetidos à necessidade de valorar os serviços ambientais prestados pelas RPPN. A valoração e divulgação desses serviços prestados contribuiria enormemente para o reconhecimento público de sua importância. Por outro lado, proporcionaria maior credibilidade para o recebimento de recursos de pagamento por serviços ambientais (PSA), o que carece também de regulamentação específica.

Quando se trata de uma RPPN, a possibilidade de receber recursos de um programa de PSA não é apenas um componente importante para garantir a sua sustentabilidade financeira, mas também é uma forma de reconhecer e valorizar a sua contribuição para

a conservação ambiental. Entretanto, os relatos apontam que não há uma sistematização e regulamentação adequada sobre PSA no estado ou mesmo no país.

De acordo com Castro, Young e Pereira (2018), a precificação e pagamento por serviços ambientais são matérias extremamente sensíveis. De um lado, tem-se a complexidade em valorar economicamente os benefícios proporcionados pelos serviços ambientais. Por outro lado, tem-se a dificuldade em obter e destinar adequadamente recursos para programas de PSA, especialmente quando se trata de programas de financiamento público. Os autores apontam ainda a inexistência de legislação específica ou programas de PSA em diversos estados brasileiros, dentre os quais está o estado de Mato Grosso. Esse fato é agravado pela inexistência de instrumentos que regulamentem e fomentem os mecanismos de PSA a nível nacional.

há ações em todos os níveis buscando efetivar o pagamento por serviços ambientais como complemento às ações de comando e controle, o que poderá dar mais efetividade aos instrumentos de gestão ambiental então adotados. Há o engajamento dos estados e municípios na promoção de uma mudança de comportamento na relação homem e meio ambiente, na qual ganha relevância as ações de conservação e preservação. No entanto, nota-se que há uma lacuna que deve ser preenchida com a instituição de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais para consolidar essas ações e afirmar o papel do País como nação sustentável. (Fabri, Barros, Reis e Pereira, 2018, p. 2244).

Por um lado, vislumbra-se a regulamentação do pagamento pelos serviços ambientais pelas modalidades possíveis. Existem desde mecanismos de PSA através de mercados, como os mercados de crédito de carbono, até outras fontes de financiamento voluntárias, ou mesmo aqueles inseridos em um programa de PSA de financiamento público. A regulamentação dos pagamentos por serviços ambientais proporcionaria maior transparência e segurança às partes envolvidas. Por outro lado, o estabelecimento de políticas públicas consolidadas de PSA contribuiria para ampliar a eficácia da política ambiental brasileira, em complementação a medidas de comando e controle (Fabris *et al*, 2018). Não obstante, considerando que há inúmeras atividades enquadradas como serviços ambientais, é preciso abarcar de forma especial as RPPN, considerando que se tratam de áreas equiparadas às unidades de conservação de proteção integral.

CAPÍTULO 7: CONCLUSÕES GERAIS

Esta pesquisa foi desenvolvida de forma a verificar se as Reservas Particulares do Patrimônio Natural são geridas de forma a garantir sua perpetuidade. Fatores como a motivação e responsabilidade dos proprietários em torno da importância da conservação ambiental e da proteção territorial são determinantes para o sucesso destas unidades de conservação como instrumento para promover a política ambiental brasileira.

Pode-se afirmar que as RPPN proporcionam grande contribuição para a conservação ambiental no estado de Mato Grosso. Isso se deve, não somente ao papel desempenhado por estas unidades de conservação no âmbito do SNUC, ou pelos serviços ambientais prestados, mas também por estarem inseridas em uma região conhecida por apresentar altos índices de desmatamento e por estar situada em uma fronteira de expansão de atividades agropecuárias. Nesta região, é marcante a conversão de áreas de floresta nativa em áreas desmatadas para atividades produtivas convencionais.

As RPPN são um importante instrumento político para conservação ambiental no país, sendo importante a sua inserção no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Proporcionam importantes medidas de conservação, mas podem ir bem além disso. Conforme demonstrado, ao atingirem uma gestão mais complexa, estas UC podem oferecer grandes contribuições ao desenvolvimento socioambiental na região onde se situam.

Ainda assim, conforme demonstrado pelos entrevistados, uma vez reconhecidas pelo poder público como unidades de conservação, pouco se faz para apoiá-las em seguida. Os maiores obstáculos enfrentados pela iniciativa privada para criação e gestão das RPPN são justamente a falta de reconhecimento da importância dessas unidades e a falta de incentivos, especialmente quando se trata de sua sustentabilidade financeira.

Apesar de os relatos apontarem a quase inexistência de incentivos, há diversos mecanismos vislumbrados com potencial para incentivar e fomentar a criação e gestão das RPPN. Os principais seriam maior suporte ao monitoramento e proteção destas unidades de conservação por parte de órgãos fiscalizadores, regulamentação de pagamentos por serviços ambientais, desenvolvimento de programas de PSA com

financiamento público incluindo as RPPN, bem como políticas voltadas a promover o reconhecimento e visibilidade destas unidades.

Mesmo diante das dificuldades encontradas, os gestores e proprietários conseguem alcançar suas expectativas iniciais. Isso se deve, em grande parte, simplesmente à certeza de ver suas áreas preservadas e poder deixar esse legado para as próximas gerações. Não obstante, a expectativa de obter maior reconhecimento sobre a importância destas iniciativas é compartilhada por todos.

Algumas RPPN se destacam. Geralmente fomentadas por um negócio de turismo atrelado à conservação ambiental, possuindo também maior disponibilidade de recursos financeiros, conseguem transformar a conservação em um negócio sustentável. Nesses casos, são capazes de proporcionar grandes transformações na realidade local, promovendo desde contribuições à construção do conhecimento científico até geração de emprego, renda e consciência ambiental.

Observa-se que, apesar de os entrevistados não vislumbrarem a existência de grandes incentivos para a existência de Reservas Particulares do Patrimônio Natural, é possível delinear diversas alternativas que possam promover o reconhecimento e a sustentabilidade financeira das RPPN.

Algumas dessas alternativas dependem de fomento através de programas de governo, como o pagamento por serviços ambientais através de financiamento público ou a descentralização da arrecadação de ICMS Ecológico para as RPPN proporcionalmente à sua contribuição. Outras alternativas estão mais relacionadas ao empreendedorismo e existência de negócios sustentáveis. Destas, muitas dependem de regulamentação ou simplesmente de medidas de desburocratização, a exemplo de mercados voluntários de pagamento por serviços ambientais, atividades de turismo e bioprospecção.

Quando se fala de alternativas que dependam da destinação de recursos públicos, recai-se sobre uma série de limitações, em especial por parte de restrições orçamentárias e impasses gerados em função das prioridades de cada governo. Um exemplo disso é o Projeto de Lei nº 1548/2015, que trata sobre a criação, gestão e manejo de Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN e propõe outras providências com a finalidade de apoiar estas iniciativas. Este projeto de lei foi apresentado em maio de 2015. Sua aprovação pelo Congresso Nacional esbarrou em uma Nota expedida pela Receita Federal do Brasil, onde se afirmou que não é possível

prever o impacto desta proposta sobre as finanças públicas, de forma que o mesmo se encontra arquivado atualmente (Câmara dos Deputados, 2019).

Sobre as perspectivas atuais para políticas públicas no Brasil, Vieira (2018) observa que desde 2015 o país vem adotando medidas fiscais mais austeras. Dessa forma, o investimento em políticas públicas para a cidadania nas três esferas de governo tende a ficar mais enxuto. Por outro lado, por se tratar de um período de transição, quebrando uma série histórica de evolução gradativa dos investimentos em políticas públicas para a cidadania, uma série de obstáculos se impõem aos governos para atingir seus objetivos.

A dificuldade em promover a consolidação das novas bases regulatórias, que cerceiam a ação do Estado em prol de uma maior autonomia das forças do mercado, pode estar relacionada ao caráter das reformas em implementação, cujos impactos são de grande extensão sobre áreas sensíveis do desenvolvimento social e econômico do país, afetando negativamente amplos setores produtivos e estratos da sociedade, em especial aqueles mais frágeis e que, portanto, dependem mais das ações e dos programas socioeconômicos governamentais. (VIEIRA, 2018, p. 49-50)

Embora não seja objetivo desta dissertação, é preciso levar em consideração que o país está em um momento político de grandes mudanças. Neste contexto, há muitas incertezas. É conhecido o fato de que há uma tendência à maior contenção de dotações orçamentárias voltadas para políticas públicas para a cidadania, inclusive para a área ambiental. Por outro lado, há uma tendência ao fortalecimento de mercados. Isso pode favorecer medidas de regulação e legitimação de mercados voluntários para pagamento por serviços ambientais ou mesmo de atividades sustentáveis que possam ser desenvolvidas nestas unidades de conservação, respeitando-se suas limitações legais.

Por conseguinte, embora não sejam objetivos desta pesquisa, considera-se de suma importância o desenvolvimento de estudos voltados à melhor compreensão sobre mecanismos de pagamento por serviços ambientais, bem como sobre negócios e empreendedorismo associado à conservação ambiental nos moldes de RPPN. Por outra via, faz-se necessário compreender quais são as pretensões políticas a respeito das RPPN atualmente.

Somente a partir de informações mais concretas sobre estes temas seria possível analisar de forma mais aprofundada e compatível com a realidade os potenciais

mecanismos de incentivo e fomento às Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Há diversos fatores envolvidos, como potencial de mercado, interesse público em desenvolver estratégias para incentivar estas unidades de conservação, disponibilidade ou indisponibilidade de recursos públicos para fomentar as RPPN, entre outros.

Da mesma forma, a amostragem está restrita às RPPN do estado de Mato Grosso. Como as normas estaduais e municipais podem exercer grande interferência sobre as RPPN, não é possível simplesmente extrapolar os resultados obtidos para outras regiões do país. Assim, o presente trabalho contribui para compreender a percepção dos gestores e proprietários, mas há outras linhas de pesquisa e outras abordagens necessárias para a melhor compreensão do tema proposto.

CAPÍTULO 8: RECOMENDAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa proporcionou uma melhor compreensão sobre as motivações e expectativas marcantes para a criação de Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Abordou, ainda que sucintamente, a contribuição destas unidades de conservação para o desenvolvimento socioambiental na região onde se situam, bem como para o cumprimento do papel do estado em promover a conservação ambiental. Foi demonstrada a percepção sobre a ausência de incentivos suficientes para a criação e gestão das RPPN, especialmente por parte do poder público.

Apesar de terem sido cumpridos os objetivos propostos por esta pesquisa, considera-se importante dar continuidade a estudos mais aprofundados sobre mecanismos de pagamento por serviços ambientais, negócios e empreendedorismo no setor, bem como sobre a possibilidade de inclusão desta pauta para o desenvolvimento de políticas públicas, considerando o cenário atual.

A melhor compreensão sobre as oportunidades de mercado para o desenvolvimento de estratégias de fomento para as RPPN, bem como sobre oportunidades de recebimento de pagamento por serviços ambientais, seja por financiamento público ou por fontes voluntárias são elementos essenciais para se abordar mecanismos de incentivo e fomento cabíveis com maior rigor técnico.

Esta pesquisa foi realizada somente com base em informações prestadas pelos voluntários que participaram de entrevistas abertas, complementada com informações bibliográficas existentes sobre os temas abordados. Não houve, por exemplo, a abordagem mais técnica sobre o potencial econômico ou estimativa de resultados financeiros que possam ser gerados pelos diversos instrumentos de incentivo e fomento sugeridos. Também não houve o aprofundamento sobre o possível impacto de se proporcionar maior transparência pública sobre informações a respeito dos resultados obtidos pelas RPPN, sua localização, ou mesmo acessibilidade a recursos provenientes de financiamento público.

A amostra desta pesquisa se restringiu somente às RPPN do estado de Mato Grosso. Entretanto, em um país de dimensões continentais e com diferentes normas vigentes nos estados e municípios, não é possível extrapolar os resultados a nível nacional. Para se exemplificar, uma RPPN situada próximo a um centro urbano em área de mata

atlântica, ainda que seja uma unidade de conservação de pequena extensão, pode ter melhor custo-benefício para o desenvolvimento de atividades turísticas ou outras atividades econômicas atreladas à conservação ambiental. Isso se deve em grande parte à dificuldade de acesso e mesmo a dificuldades de comunicação em áreas mais remotas, como ocorre nas RPPN do estado de Mato Grosso.

Esta pesquisa contribuiu para delinear a percepção daqueles que estão mais diretamente envolvidos com as RPPN: seus gestores e proprietários. No decorrer da pesquisa, observa-se que há muitas dúvidas mesmo por parte daqueles que criaram ou que são responsáveis pela gestão e manejo das RPPN. Quanto geram de ICMS Ecológico para os seus municípios? Os pagamentos por serviços ambientais são uma alternativa para garantir a sustentabilidade financeira das RPPN. Mas o que pode ser entendido por PSA e como é possível melhorar estes mecanismos? É possível trilhar um caminho que transforme as RPPN em um negócio? Isso precisa estar associado ao turismo, ou há outras alternativas viáveis? É possível a inserção das RPPN em eventual programa público ou política pública voltada para o pagamento por serviços ambientais?

Todas as dúvidas colocadas acima, e com certeza várias outras que não foram expressamente citadas, corroboram para atestar a necessidade de maior aprofundamento sobre o tema. Da mesma forma, é plenamente recomendável uma análise sobre o tema pelas instituições públicas, já que se tratam de iniciativas que contribuem para o cumprimento do papel do Estado frente aos direitos ambientais.

BIBLIOGRAFIA

- Bensusan, N. (2006). *Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV. Primeira Edição Digital: 2011. ISBN: 978-85-225-0926-3.
- Bobbio, N. (2004). *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, nova edição.
- Boni, V e Quaresma, S. J. (2005). *Aprendendo a Entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais*. Em Tese, vol. 2 nº 1(3), 68-80.
- Borrini-Feyerabend, G., Dudley, N., Jaeger, T., Lassen, B., Broome, N.P., Phillips A. e Sandwith, T. (2017). *Governança de Áreas Protegidas: da compreensão à ação*. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas, nº 20, Gland, Suíça: UICN.
- Brasil (2016). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. ISBN: 978-85-7018-698-0.
- Brasil (2012). *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Brasília: Diário Oficial nº 102, Seção 1, de 28 de maio de 2012. ISSN 1677-7042.
- Brasil (2000). *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Brasília: Diário Oficial nº 138, Seção 1, de 19 de julho de 2000. ISSN 1415-1537.
- Brasil (1981). *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Brasília: Diário Oficial, Seção 1, de 02 de setembro de 1981, p.16509.
- Brasil – MMA. *ENREDD+: estratégia nacional para redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal*. Brasília: Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. ISBN: 978-85-7738-263-7.
- Brito, L. C. (2013). *A Contribuição das RPPNs na Conservação da Biodiversidade: Um estudo de caso de 03 RPPNs na Bahia*. (Monografia de Graduação).
- Câmara dos Deputados, 2019. Projeto de Lei 1548/2015. Brasília. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1278966>. Acesso em 22 de julho de 2019.
- Campos, B. P. C. e Muchagata, M. (2017). *Direitos humanos e meio ambiente: avanços e contradições do modelo de desenvolvimento sustentável brasileiro e a agenda internacional*. In: Trindade, A. A. C. e Leal, C. B. (2017). *Direitos Humanos e Meio Ambiente*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, p. 29-50.
- Castro, B. S. Young, C. E. F. e Pereira, V. S. (2018). *Iniciativas estaduais de pagamentos por serviços ambientais: análise legal e seus resultados*. Revista

- Iberoamericana de Economía Ecológica: vol. 28, nº 2, 44-71.
URL:<https://redibec.org/ojs>.
- CNUC, 2019. *Painel Unidades de Conservação Brasileiras*. Dados consolidados do CNUC/MMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>. Acesso em 02 de junho de 2019.
- CNUC, 2019. *Consulta – Relatórios de UC*. Dados gerados pelo CNUC/MMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-gerar-relatorio-de-uc.html>. Acesso em 02 de junho de 2019.
- Corte, A. P. D. Sanquetta, C. R. Kirchner, F. F. e Rosot, N. C. (2012). *Os projetos de Redução de Emissões do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD)*. Curitiba: FLORESTA, v. 42, n. 1, 177-188.
- Cruz, P. M. e Bodnar, Z. (2011). *O novo paradigma do direito na pós-modernidade*. In: Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD), 3(1), p. 75-83.
- Dias, M. A. (2010). *James Buchanan e a “Política” na escolha pública*. Estratégica, vol. 9 (08), 32-45.
- Fabri, A. Q. Barros, R. B. Reis, A. M. Pereira, E. A. R. (2018). *Pagamento por serviços ambientais: contribuições para o debate sobre sua aplicação no contexto brasileiro pós - Constituição Federal de 1988*. Revista de Direito da Cidade: vol. 10, nº 4. ISSN 2317-7721. DOI: 10.12957/rdc.2018.31885.
- Franco, J.L.A., Schittini, G.M., Braz, V. S. (2015). *História da Conservação da Natureza e das Áreas Protegidas: Panorama Geral*. Historiæ, Rio Grande, 6 (2): 233-270.
- Hart, S. L. e Milstein, M. B. (2004). *Criando Valor Sustentável*. São Paulo: FGV. Revista GV-executivo, especial A.M.E., vol. 3, nº 2, 65-79.
- Hobbes, T. (1642). *De Cive*. In: Hobbes, T. (2017). *The Political Works of Thomas Hobbes (4 books in one edition)*. Mosaicum. E-book ISBN 978-80-272-3403-5.
- Hupffer, H. M. Weyermüller, A. R. Waclawovsky, W. G. (2011). *Uma análise sistêmica do princípio do protetor – recebedor na institucionalização de programas de compensação por serviços ambientais*. Campinas: Revista Ambiente e Sociedade, vol. XIV, nº 1, 95-114.
- Kaufmann, Jean-Claude (2013). *A Entrevista Compreensiva: um guia para pesquisa de campo*. Petrópolis, RJ: Vozes, Edição digital.
- Köche, J. C. (2011). *Fundamentos de Metodologia Científica: teoria da ciência e iniciação científica*. Petrópolis, RJ: Vozes. ISBN 978-85-326-xxxx-x - Edição digital.
- Locke, J. (2018). *Segundo Tratado sobre o Governo*. LeBooks, 1ª edição. ISBN 9788583861980.

- Margulis, S. (2003). *Causas do Desmatamento na Amazônia Brasileira*. Brasília: Banco Mundial, 1ª edição. ISBN: 85-88192-10-1.
- Martins, H. H. T. S. (2004). *Metodologia Qualitativa de Pesquisa*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 30, n. 2, 289-300.
- Martins, L. K. P. e Zanon, P. C. F. (2007). *Uso de geotecnologias na proteção da biodiversidade*. Florianópolis: Anais XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, 21-26 abril 2007, INPE, 4029-4036.
- May, P. H. (2011). *Mecanismos de Mercado para uma Economia Verde*. Belo Horizonte: Revista Política Ambiental, v.8, 170-178. Disponível em: <http://www.conservation.org/global/brasil/publicacoes/Pages/revista-politica-ambiental.aspx>. Acesso em 18/07/2019.
- Medeiros, R. (2006). *Evolução das Tipologias e Categorias de Áreas Protegidas no Brasil*. Ambiente & Sociedade, vol. IX nº. 1 jan./jun.
- Medeiros, R. e Araújo, F. F. S. (Org.) (2011). *Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro*. Brasília: MMA.
- Medeiros, R. e Young, C. E. F. (2011). *Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Relatório Final*. Brasília: UNEP-WCMC.
- MELLO, N. G. R., ARTAXO, P. (2017). *Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal*. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, nº 66, p. 108-129.
- Mesquita, C. A. B. & Leopoldino F. S. (2002). *Incentivando e Apoiando a Criação, Manejo e Integração entre Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs)*. Disponível em: http://im.iieb.org.br/files/1913/5299/4618/artigo_carlos_flavio_incentivando_apoiando.pdf.
- Minayo, M. C. S. (Org.) (2013). *Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. ISBN 978.85.326-4212-7-Edição digital.
- Ministério do Meio Ambiente (2006). *Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP*. Brasília. Centro de Informação e Documentação - CID Ambiental. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/205/_publicacao/205_publicacao29112010032333.pdf. Acesso em 19 de maio de 2019.
- Ministério Público Federal (2014). *Regularização Fundiária em Unidades de Conservação*. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão. Brasília: MPF, Série Manuais de Atuação.

- Ministério Público Federal (2014b). *Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais*. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. Brasília: MPF, Série Manuais de Atuação.
- Mittermeier, R. A., Fonseca, G. A. B., Rylands A. B., Brandon, K. (2005). *Uma breve história da conservação da biodiversidade no Brasil*. Megadiversidade, volume 1, nº 1, julho.
- Motta, R. S. (2011). *Valoração e precificação dos recursos ambientais para uma economia verde*. Belo Horizonte: Revista Política Ambiental, v.8, 179-190. Disponível em: <http://www.conservation.org/global/brasil/publicacoes/Pages/revista-politica-ambiental.aspx>. Acesso em 18/07/2019.
- MMA (2019). Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Brasil. Disponível em <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>. Acesso em: 18 de maio de 2019.
- MMA (2000). A Convenção sobre Diversidade Biológica - CDB. Brasília. Centro de Informação e Documentação - CID Ambiental. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf>. Acesso em 25 de maio de 2019.
- MMA (2009). *Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. Brasília: Série Áreas Protegidas do Brasil.
- Niencheski, L. Z. (2017). *Aspectos contemporâneos do direito humano ao meio ambiente: reconhecimento e efetivação*. In: Trindade, A. A. C. e Leal, C. B. (2017). *Direitos Humanos e Meio Ambiente*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, p. 177-204.
- Ojidos, F. S. (2017). *Conservação em ciclo contínuo: modelo de gestão para financiamento de Reserva Particular do Patrimônio Natural*. Trabalho Final (mestrado): IPÊ – Instituto de Pesquisas ecológicas.
- ONU (1948). *Declaração Universal dos Direitos do Homem*. Paris. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf
- ONU (2015). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: http://www.agenda2030.com.br/saiba_mais/publicacoes. Acesso em 19 de maio de 2019.
- Pádua, M. T. J. (2011). *Do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. In: Medeiros, R. e Araújo, F. F. S. (org.). *Dez Anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação Da Natureza: Lições do Passado, Realizações*

- Presentes e Perspectivas para o Futuro*. Brasília: MMA, 2011. ISBN 978-85-7738-145-6.
- Pádua, M. T. J. (coord.) (1989). *Sistema Nacional de Unidades de Conservação: aspectos conceituais e legais*. Brasília: FUNATURA e IBAMA.
- Palma, C. M. & Palma, M. S. (2012). *Bioprospecção no Brasil: análise crítica de alguns conceitos*. Ciência e Cultura, 64(3), 22-26. <https://dx.doi.org/10.21800/S0009-67252012000300009>.
- Peralta, C. E. (2014). *O pagamento por serviços ambientais como instrumento para orientar a sustentabilidade ambiental. A experiência da Costa Rica*. In: LAVRATTI, Paula; TEJEIRO, Guillermo (Org.). *Direito e mudanças climáticas: Pagamento por Serviços Ambientais: experiências locais e latino-americanas*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, p. 8-53.
- Pereira, L. C. B. (1997). *Cidadania e Res Publica: A Emergência dos Direitos Republicanos*. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: 208, p. 147-181.
- Ranieri, V.E.L., Medeiros, R., Valverde, Y., D'Avignon, A., Pereira, G.S., Barbosa, J.H.C. e Sousa, N.O.M. (2011). *Passado, presente e futuro do sistema nacional de unidades de conservação: uma síntese dos resultados do seminário nacional*. In: Medeiros, R. e Araújo, F. F. S. (org.). *Dez Anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação Da Natureza: Lições do Passado, Realizações Presentes e Perspectivas para o Futuro*. Brasília: MMA, 2011. ISBN 978-85-7738-145-6.
- Reis, F. W. (2010). *Política e Racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. Rio de Janeiro: Centro Eldestein de Pesquisas Sociais. ISBN: 978-85-7982-028-1.
- Saccaro Junior, N. L. (2011). *Desafios da Bioprospecção no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Texto para Discussão nº 1569.
- Salles, G. P., Salinas, D. T. P., & Paulino, S. R. (2017). *Execução de Projetos de REDD+ no Brasil Por Meio de Diferentes Modalidades de Financiamento*. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 55(3), 445-464. <https://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-94790550302>.
- SEFAZ (2019). *Fundo de Participação dos Municípios*. Disponível em: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/fundo-de-participacao-dos-municipios>. Acesso em 16 de julho de 2019.
- SEMA (2019). *Coordenadoria de Unidades de Conservação – CUCO*. Disponível em: http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=99. Acesso em 02 de junho de 2019.

- SEMA-MT (2019). *ICMS Ecológico: Memória de cálculo por município*. Disponível em: http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=592&Itemid=478. Acesso em 02 de junho de 2019.
- Souza, J. L. e Côrte, D. A. A. (Org) (2011). *Roteiro para Criação de RPPN Federal. Reserva particular do Patrimônio Natural*. Brasília, DF: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.
- Vieira, D. J. (2019). *Políticas públicas no Brasil em período recente: balanço e perspectivas*. Bahia Análise & Dados, 28(2), 28-51. Disponível em: <http://publicacoes.sei.ba.gov.br/index.php/bahiaanaliseedados/article/view/144>

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

APP – Área de Preservação Permanente
CAR – Cadastro Ambiental Rural
CDB – Convenção sobre Diversidade Biológica
CNUC – Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente
FUNATURA – Fundação Pró Natureza
GEE – Gases do Efeito Estufa
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (extinto)
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
MDL – Mecanismos de Desenvolvimento Limpo
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MPF – Ministério Público Federal
ONG – Organização Não Governamental
PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PSA – Pagamento por Serviços Ambientais
REDD – Emissões Reduzidas do Desmatamento e Degradação
REPAN – Refúgios Particulares de Animais Nativos
RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural
SEFAZ – Secretaria de Fazenda
SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente (extinta)
SEMA-MT – Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Mato Grosso
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação
UC – Unidade de Conservação
UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza
UNFCCC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima