

RESERVAS PARTICULARES E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

<http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2022.58.12587>

Recebido em: 2/8/2021

Aceito em: 18/2/2022

Carol Vosgerau Gusi

Autora correspondente: Universidade Positivo, Programa de Pós-Graduação *Strictu-Sensu* em Direito e em Gestão Ambiental. Rua Professor Pedro Viriato Parigot de Souza, 5300 – Ecoville – CEP 81280330 – Curitiba/PR, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/6489753488810290>. <https://orcid.org/0000-0003-3157-4771>. carolvosgusi@gmail.com

Clarissa Bueno Wandscheer

Universidade Positivo, Programa de Pós-Graduação *Strictu-Sensu* em Direito e em Gestão Ambiental.. Curitiba/PR, Brasil. <http://lattes.cnpq.br/3901543228844281>. <https://orcid.org/0000-0002-8593-5838>. clarissa.wandscheer@up.edu.br

RESUMO

O presente artigo investiga a aplicabilidade do princípio da função social da propriedade, garantido e reforçado pela Constituição Brasileira de 1988, ante a criação de unidades de conservação, de forma mais específica, de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN). Por meio de uma metodologia de natureza básica, de caráter objetivo descritivo e utilizando-se dos procedimentos bibliográfico e documental, o estudo relata brevemente a evolução do princípio, a mudança na mentalidade sobre a propriedade privada, assim como aborda a importância da proteção ambiental, e sugere o conceito de função socioambiental como uma combinação mais inteligente. Tem como objetivo responder aos questionamentos: A criação de Unidades de Conservação (UC) consiste em um ato contrário ao princípio da função social da propriedade? E, se a instituição de uma UC for motivada pela livre-iniciativa do proprietário da terra, como no caso da RPPN, a função social da propriedade continuará sendo atendida? Como resultado, concluiu-se que, a criação de uma UC e o princípio constitucional abordado não são mutuamente excludentes e, mesmo no caso da RPPN, o princípio continuará sendo atendido.

Palavras-chave: RPPN; função social; princípio constitucional; direito ambiental; unidade de conservação.

PRIVATE RESERVES AND THE SOCIAL FUNCTION OF PROPERTY

ABSTRACT

This article investigates the applicability of the principle of the social function of property, guaranteed and reinforced by the Brazilian Constitution of 1988, together with the creation of conservation units, more specifically, of Reserves of Private Natural Heritage (RPPN). Through a methodology of a basic nature, with a descriptive objective character and using bibliographic and documentary procedures, the study briefly reports the evolution of the principle, the change in mentality about private property, as well as addresses the importance of environmental protection and suggests the concept of socioenvironmental function as a smarter combination. It aims to answer the questions: Does the creation of Conservation Units consists of an act contrary to the principle of the social function of property? And, if the implementation of a UC is motivated by the land owner's free initiative, as in the case of the RPPN, will the property's social function continue to be accomplished? As a result, it is thought that the creation of a UC and the constitutional principle addressed are not mutually exclusive and, even in the case of the RPPN, the principle continues to be achieved.

Keywords: RPPN; social role; constitutional principle; environmental law; conservation unit.

1 INTRODUÇÃO

A propriedade privada é um símbolo do ordenamento político e social moderno, assim como do sistema econômico capitalista. Desenvolveu-se conforme os ditames do direito das coisas, epicentro do direito privado (NONES, 2009, p. 109) e é considerada um direito subjetivo que, nas palavras de Maria Helena Diniz (2005), “é a permissão dada por meio de norma jurídica, para fazer ou não fazer alguma coisa, para ter ou não ter algo (...) são direitos subjetivos as permissões de (...) usar, gozar e dispor da propriedade” (p.10).

Acontece que, ademais de um direito, a propriedade é tratada como um instrumento que entrega responsabilidades aos usufrutuários, de modo a viabilizar a convivência em sociedade e a disponibilização de bens. Nessa perspectiva, surge, em meados do século 19, o pensamento de Augusto Comte, filósofo francês e precursor do positivismo, quando o mesmo ditava que as ações humanas são dotadas de natureza social, ainda que realizadas de forma individual (NONES, 2009, p. 114).

Após a virada do século, o pensamento teve continuidade com outro francês, León Duguit, durante palestras que realizou na cidade de Buenos Aires, quando se insurgiu contra o sistema individualista que dava à propriedade um caráter absoluto e intangível (VALADÃO; ARAUJO, 2013, p. 143). Tanto Comte quanto Duguit foram fundamentais para a existência do que conhecemos hoje por função social da propriedade, um princípio enraizado na Constituição Federal de 1988 e que condiciona o tão estimado direito ao cumprimento do interesse público. Apesar do seu viés aparentemente econômico, o princípio da função social exige, além de um desempenho produtivo, uma atuação responsável do proprietário do ponto de vista ambiental.

O surgimento de políticas de conservação e manutenção dos recursos naturais teve início com a Declaração de Estocolmo, elaborada durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano em 1972, o primeiro grande encontro mundial para discutir a temática ambiental. O evento e o documento marcaram o início de uma onda de conscientização e de criação de dispositivos para conservação nos regimentos internos dos países. Um desses instrumentos são as unidades de conservação (UCs), ou áreas especialmente protegidas, empregadas desde o século 19 em vários países do mundo e cobrindo, em julho de 2021, 15,67% da superfície terrestre, conforme levantamento feito pela plataforma Protected Planet¹.

No Brasil, com a criação do Sistema de Unidades de Conservação (SNUC), por intermédio da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, houve maior notoriedade do papel das UCs e uma melhor estrutura para criação e gestão das áreas. Como demonstra o gráfico elaborado pelo Instituto Socioambiental², a evolução de áreas protegidas federais no Brasil não é linear, mas mantém um crescimento interessante.

Figura 1 – Extensão UCs federais Brasil



¹ Disponível em: <https://www.protectedplanet.net/en>. Acesso em: 20 jul. 2021.

² Instituto Socioambiental. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/paineldedados>. Acesso em: 27 out. 2022.

O Snuc divide as categorias de UC em “proteção integral” e “uso sustentável”, sendo a primeira uma forma mais rígida de proteção, sem a interferência humana direta (artigo 2º, VI, da Lei), e a segunda um manejo mais permissivo, atrelado à exploração sustentável da área. Diante disso, o primeiro questionamento que o presente artigo irá responder é se a criação de Unidades de Conservação consiste em um ato contrário ao princípio da função social da sociedade, tendo em mente que, independente da categoria, incide um regime especial de administração.

Ademais, como previsto pela Lei do Snuc, uma UC pode ser de domínio público ou privado e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) constituem a única tipologia exclusivamente privada, ou seja, são reservas criadas e administradas apenas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Assim sendo, o presente artigo também se presta a responder: Se a instituição de uma UC for motivada pela livre-iniciativa do proprietário da terra, como no caso da RPPN, a função social da propriedade continuará sendo atendida? Considera-se que, quando a iniciativa é do Estado, se entende que há uma motivação implícita para o ato. Comprovar-se-á que sim; estes proprietários estão cumprindo com a função social em suas propriedades favorecidas com reservas.

No que se refere à metodologia, o presente trabalho possui natureza básica, além de ser objetivo descritivo, e utiliza-se dos procedimentos bibliográfico e documental. Optou-se por classificá-lo como pesquisa básica, porque tem por objetivo contribuir para conhecimentos novos e “úteis para o avanço da ciência” (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009, p. 34) jurídica.

O estudo pode ser considerado descritivo, pois ocupa-se, justamente, de descrever conceitos jurídicos e destacar possibilidades alternativas. Por fim, os procedimentos metodológicos enquadram o estudo em ambas as classificações de bibliográfico e documental, tendo em vista a utilização de livros e artigos de especialistas na área do direito ambiental (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009, p. 37).

Inicialmente será apresentado, de forma breve, o conceito do princípio da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, seguido de considerações acerca do tema e da discussão sobre o papel das RPPNs para o cumprimento da dita função socioambiental e, por fim, considerações finais e referências.

2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: CONCEITO E PRESENÇA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

A função social trouxe uma nova concepção de propriedade, menos individualizada e mais conectada com a sociedade. Um de seus percursores, Duguit, buscou uma forma democrática de lidar com a propriedade privada dentro de um contexto capitalista, e foi assim que chegou à conclusão de que: “dentro de uma organização (...) social, quando há a propriedade, estamos tomando uma decisão afirmativa para servir não somente aos nossos interesses particulares, mas também para alimentar nossos interesses coletivos” (CRAWFORD, 2017, p. 12). Cabe ressaltar que a funcionalidade colaborativa não se trata de algo adjacente à propriedade, e sim, uma característica intrínseca, parte da unidade de terra sob domínio privado.

O ordenamento jurídico brasileiro adotou essa noção mais “comunitária”, incorporando as concepções de Comte e Duguit na legislação brasileira. Mais precisamente, a adoção se deu “a partir da década de 1930, quando a primeira Constituição social brasileira, de 1934 (...) previu a intervenção do Estado no domínio econômico” (VALADÃO; ARAUJO, 2013, p. 144). Na Carta Magna de 1988, a teoria da função social é positivada pelo artigo 5º, inciso XXIII, o qual determina que “a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL, 1988). De forma simplista e direta, o texto constitucional enquadra a função social no conglomerado de direitos e garantias fundamentais.

A propriedade privada é designada, portanto, como “um direito (poder), mas também uma função (dever)” (MANGUEIRA, 2000, p. 231). Trata-se de uma funcionalização, exigindo que áreas sob o domínio particular atendam não somente as necessidades do proprietário, mas também, da sociedade em geral. Caso não seja cumprida a função, o ordenamento criou ferramentas para tornar a terra novamente útil, como é o caso do parcelamento e edificação compulsória (artigo 182, § 4º, I) ou a desapropriação de imóvel rural (artigo 184), ambos previstos na Constituição de 1988. Este último instrumento, no entanto, é inserido pelo direito na categoria de limitações do direito de propriedade, a qual “não se confunde com a função social” (NUSDEO, 2012, p. 133).

A estratégia colaborativa também está presente no artigo 170 (CF/88), ao enquadrar a função social da propriedade como um dos princípios da ordem econômica, comprovando o cunho “produtivo e comercial”. O Código Civil, por sua vez, foi ainda mais abrangente e condicionou o direito à propriedade à observância do equilíbrio econômico, social, ambiental, histórico e paisagístico, conforme a redação do artigo 1.228, § 1º:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (BRASIL, 2002).

Percebe-se que a dita função social é abrangente e busca fomentar o melhor uso da propriedade privada para todo o ecossistema. Na seara econômica, incentiva o rendimento e a produtividade; no campo social, a convivência harmônica e a boa vizinhança; e no elemento ambiental indica a importância de um manejo sustentável da terra e da conservação dos recursos naturais, como água e solo. Simboliza uma busca por benefícios múltiplos, considerando que “não se obsta a utilização econômica da propriedade, pelo contrário, busca-se a sua plena utilização, voltada não apenas a interesses privados, mas interesses de gerações presentes e futuras” (VALADÃO; ARAÚJO, 2013, p. 169). À vista disso, propõe-se o uso de um conceito ainda mais conveniente: a função socioambiental.

3 FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL COMO COMBINAÇÃO INTELIGENTE

A função social é (ou deveria ser), na verdade, socioambiental, de forma a atender o direito de propriedade e o direito ao meio ambiente equilibrado. Destaca-se que o direito de propriedade integra o conjunto de direitos representados pela primeira geração ou primeira dimensão, enquanto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se no grupo da terceira geração ou dimensão.

A professora Flávia Piovesan defende a interdependência das dimensões e/ou gerações de direitos. “Todos os direitos humanos constituem um complexo integral, único e indivisível, no qual os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e são interdependentes entre si” (PIOVESAN, 2018, p. 236).

Essa relação entre direitos também pode ser observada com o reconhecimento de que o meio ambiente equilibrado é uma condição mínima para o exercício de outros direitos, assim como para a garantia de direitos transgeracionais. Dessa forma, se reconhece a indivisibilidade e interdependência entre os direitos humanos (e suas dimensões) e a proteção ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020, p. 68).

Sem desmerecer a sua função social, portanto, é imprescindível que a propriedade atenda também à sua função ambiental, igualmente capaz de gerar renda e bem-estar humano. Nas palavras de Guilherme Purvin de Figueiredo (2005), “a proteção ambiental não deve ser vista como uma limitação do direito de propriedade, mas também como uma proteção da própria propriedade” (p. 203). Ainda assim, não se descarta a eventual ocorrência de conflitos entre os direitos fundamentais. Um exemplo é a criação de uma unidade de conservação mediante desapropriação por parte do governo, impedindo a efetividade do direito à propriedade privada. A resolução pode se dar pela proporcionalidade, evitando excessos das modalidades de direitos fundamentais; assim, “todas preservam sua legitimidade e permanecem ativas no interior das políticas urbanas e ambientais” (SILVA; TEIXEIRA, 2017, p. 11).

No caso de áreas especialmente protegidas privadas, como a RPPN, a função preservacionista pode configurar-se como um empecilho para a desapropriação, garantindo ainda mais o direito à propriedade. Ver-se-á, no tópico 4, que a RPPN garante esse direito de forma perpétua, ou seja, é uma segurança e recompensa para aquele que se utiliza de parcela da sua propriedade para ações de conservação ambiental.

3.1 Divergência entre meio urbano e meio rural

O cumprimento da função socioambiental se dá de forma diferente no meio urbano e no meio rural, e a própria legislação comprova a disparidade. O artigo 182, § 2º, da Constituição Federal, determina que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988), tornando específico e único o requisito para a propriedade privada localizada em área urbana.

O Plano Diretor, como documento norteador de cumprimento da função, é considerado obrigatório pela Constituição apenas para cidades com mais de 20 mil habitantes, havendo, portanto, uma lacuna na legislação. No caso de centros urbanos menos populosos, entende-se que o cumprimento da função socioambiental será dirigido por normativas similares. Ainda assim, a Lei n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade), prevê 6 (seis) hipóteses nas quais o município está obrigado a ter um Plano Diretor, abrangendo um maior número de cidades.

Já no meio rural, o cumprimento da função socioambiental está sujeito ao cumprimento de mais critérios. Dentre os motivos para isso, pressupõe-se a maior concentração de recursos naturais, a maior dependência da terra para renda e geração de empregos e a menor divisibilidade de espaços (propriedades ocupam grande extensão de terra). Com isso, torna-se pertinente a ideia de que “o direito de propriedade, em relação à propriedade imobiliária rural, é o direito de propriedade com certas características peculiares relativas à proteção do meio ambiente” (MANGUEIRA, 2000, p. 239). Conforme o artigo 186 da Constituição, a função estará sendo atendida quando a propriedade cumpre, simultaneamente, os requisitos de:

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

De maneira não idêntica, portanto, as propriedades rurais e urbanas devem perseguir um modelo ideal, fazendo uso dos atributos que a área proporciona, seja para a realização de comércio, sustento, moradia, assim como para preservar os recursos naturais e impactar de forma positiva a sociedade ao redor. Nesse ponto, cabe mencionar a RPPN como um modelo interessante de equilíbrio para uma propriedade rural que, por exemplo, realiza atividades agropastoris e necessita equilibrar a exploração com uma ferramenta de preservação (reserva); ou também uma propriedade urbana que garante, em meio à especulação imobiliária, a conservação de nascentes, cursos d’água e vegetação.

3.2 Instrumentos para a proteção ambiental na propriedade privada

Para o cumprimento da função ambiental, ou socioambiental como defendemos, existem instrumentos legais, como as áreas de proteção permanente (APP) e a reserva florestal legal, essa última exclusiva para a área rural. Vejamos, a APP está prevista no Código Florestal de 2012 (Lei n. 12.651) para áreas rurais, e na Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79) no caso de área urbana. Representa um “espaço territorial juridicamente protegido, coberto ou não por vegetação nativa, com a função de proteger os recursos hídricos, os ecossistemas frágeis, (...) bem como a paisagem, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e da flora, de modo a assegurar o bem-estar das populações humanas, proteger o solo e ainda controlar a erosão” (VALADÃO; ARAÚJO, 2013, p. 154). Havendo, portanto, locais dessa magnitude no terreno urbano ou rural, deverá ser respeitada a orientação conservacionista para APP.

O Código Florestal de 2012 criou, no entanto, uma exceção para a aplicação do instrumento: as áreas consolidadas. Conforme o artigo 61-A do Código, as atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas consolidadas até a data de 22 de julho de 2008, receberam permissão para continuidade. Em contramão, o texto normativo também exigiu certa recomposição das respectivas faixas marginais, estipulada conforme a dimensão da área do imóvel em comparação com o módulo fiscal da região.

Em área urbana, o instrumento de conservação da APP não é definido propriamente pela Lei do Parcelamento Urbano, mas é evidenciado no artigo 4º, III-A, trazendo que “ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado” (BRASIL, 1979). A metragem, portanto, é única (15 metros), enquanto a APP rural pode variar de 300 a 500 metros, conforme características como a largura do curso d’água.

A reserva legal, por sua vez, é um instrumento aplicado apenas em propriedades rurais, e consiste “num percentual da área total do imóvel rural, onde não é permitido o corte raso da vegetação” (MANGUEIRA, 2000, p. 235). Entende-se que, apesar de constituir uma parcela mais resguardada da propriedade, não impede que

o proprietário faça uso da área, claro, de forma sustentável e sem descaracterizar as qualidades biológicas. A sua localização pode ser definida pelo proprietário mediante aprovação do órgão ambiental, e a sua dimensão depende do bioma no qual a área está localizada, podendo ocupar de 20% a 80% da propriedade rural (artigo 12, Código Florestal).

Uma RPPN pode incidir total ou parcialmente em área já averbada como reserva legal, considerando que oferece maior proteção aos recursos naturais. Da mesma forma, a averbação da reserva legal, realizada posteriormente à criação de uma RPPN, permite que a primeira se sobreponha à segunda. São, portanto, instrumentos diferentes e independentes de proteção ambiental na propriedade privada. Diante disso, cabe diferenciar o papel da APP e reserva florestal legal do papel da RPPN para o cumprimento da função socioambiental da propriedade.

Os dois primeiros instrumentos (APP e reserva legal) são previstos e obrigatórios por lei, ou seja, havendo propriedade e incidindo as hipóteses de cabimento, deve haver obediência ao cumprimento das normativas e, conseqüentemente, criação e manutenção da área por parte do proprietário. Já a RPPN é um ato voluntário e permitido por lei, dependendo exclusivamente da iniciativa do proprietário da terra para que seja realizada a averbação da reserva na matrícula do imóvel. Entende-se que tanto os instrumentos obrigatórios quanto os permitidos por lei, estão em consonância com a função socioambiental da propriedade, e a RPPN em nada invalida ou diminui o atendimento à função.

Diante da diferenciação apresentada, surge o questionamento sobre a possibilidade de conceder pagamento por serviços ambientais (PSA) aos proprietários de terras, como forma de remunerar aqueles que colaboram com a preservação do ambiente. Ana Maria de Oliveira Nusdeo (2012) entende e defende que os instrumentos obrigatórios, por não configurarem uma extensão do dever legal, não implicam remuneração ao proprietário. Já no caso da RPPN, ao produzir “serviços ambientais que não se limitam ao cumprimento da lei, indo além das suas exigências” (NUSDEO, 2012, p. 134), possibilita a incidência de estímulos monetários. A própria Lei que regulamenta a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais prevê, em seu artigo 9, inciso III:

Art. 9º Em relação aos imóveis privados, são elegíveis para provimento de serviços ambientais:

III – as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) e as áreas das zonas de amortecimento e dos corredores ecológicos cobertas por vegetação nativa, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2021).

Por fim, cabe esclarecer que os três instrumentos de proteção ambiental – RPPN, APP e reserva legal – podem ser considerados áreas protegidas, uma vez que todos estão sujeitos a um regime especial de proteção. Conforme o entendimento solidificado no artigo 2º da Convenção sobre Diversidade Biológica, tratado internacional aprovado pelo Brasil em 1994, área protegida significa aquela “definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (BRASIL, 1994). De forma mais específica, a RPPN é também classificada como Unidade de Conservação, por estar prevista no Snuc.

4 A RPPN COMO APRIMORAMENTO DA FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL

Para compreender o real papel da RPPN para o cumprimento da função socioambiental da propriedade, é importante tomar conhecimento de algumas características dessas reservas exclusivamente privadas. Já mencionamos que a RPPN é uma tipologia de UC criada mediante iniciativa do proprietário da terra, nunca por desapropriação, devendo haver alguma motivação ou fundamentação pessoal para o ato. Ainda assim, o processo de criação da reserva é realizado perante um órgão executor (federal, estadual ou municipal), e a emissão de portaria de criação da RPPN somente ocorrerá se o mesmo julgar pertinente.

Ressalta-se que a escolha do foro, no qual irá correr o processo de criação da reserva, também é uma escolha do proprietário da terra. Para que seja possível optar pelo estadual ou municipal, no entanto, o respectivo Estado ou município deverá possuir legislação específica sobre o tema – RPPN – e dispor de um órgão responsável para a análise do feito. A Organização SOS Mata Atlântica emitiu um relatório afirmando

que, de todos os 17 Estados englobados pelo bioma, somente 5 deles possuem municípios aptos a realizar o processo (SOUZA; FONSECA, 2018, p. 6).

Após a deliberação, o proprietário deverá dar entrada no processo e apresentar os documentos exigidos pela legislação. Cabe mencionar que, conforme o foro eleito e o órgão executor responsável, a listagem de documentos pode sofrer alterações, fazendo com que algumas listas sejam mais extensas que outras. Os procedimentos que guiam o processo de criação da reserva também podem apresentar diferenças, mas, em algum momento, o órgão executor irá analisar os documentos e a relevância da criação da reserva. Além do mais, o processo contempla uma consulta pública, para garantir que outras pessoas possam se manifestar.

Com isso em mente, defendemos que a reserva particular nunca irá prejudicar os outros “deveres” atrelados ao direito de propriedade, como a produtividade e os benefícios sociais. Pelo contrário, se bem gerida, pode inclusive favorecer. Nesse ponto, também defendemos que a constituição de reserva não indica inutilidade da área. Pelo fato de estar incluída no rol de unidades de conservação de uso sustentável, conclui-se que é viável uma exploração cautelosa do local.

Diante disso, é válido analisar a motivação dos proprietários para a criação de RPPN. Como cerne de toda e qualquer UC está a preservação do meio ambiente e da biodiversidade, mas “há também uma expectativa de muitos proprietários de que a reserva possa se autossustentar, gerando recursos que possam financiar os gastos com o seu manejo” (SIMÃO; FREITAS, 2018, p. 248). A legislação federal (Lei do Snuc) menciona apenas duas atividades permitidas em RPPN: a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais (artigo 21, § 2º, I e II).

A previsão de uso para visitação com fins turísticos é uma das mais oportunas, posto que “é um dos usos públicos legalmente permitidos nas RPPNs, onde o ecoturismo é visto como a modalidade com melhores possibilidades de integrar a conservação e o uso compatível do ambiente natural” (RUDZEWICZ; LANZER, 2008, p. 83). De fato, a nomenclatura RPPN já comprova o seu potencial turístico por proteger um patrimônio natural, uma preciosidade constantemente ameaçada pelo avanço das construções e desmatamento, tornando-se cada vez mais admirada por visitantes.

Ainda assim, é sabido que muitas outras atividades também são permitidas, desde que realizadas por um manejo sustentável. O Decreto n. 5.746, de 5 de abril de 2006, por exemplo, determina que a limitação perdura apenas até a aprovação do Plano de Manejo, documento essencial e que carrega todas as diretrizes de administração, gestão e prática de atividades de cada RPPN. O proprietário é quem deve realizar o Plano e submeter ao órgão executor para aprovação no prazo máximo de cinco anos a partir da criação da UC (artigo 27, § 3º, Snuc). Descritas e selecionadas, as atividades a serem realizadas na RPPN poderão gerar benefícios sociais, econômicos e, claro, ambientais.

Buscamos trazer essa noção ampla, multifuncional e flexível da RPPN para comprovar que a função socioambiental pode ser não apenas cumprida, mas também impulsionada pela criação da reserva, uma vez que não se trata apenas de uma área puramente intocada. Há quem defenda que “deveriam as RPPNs ter sido incluídas dentre as Unidades de Proteção Integral, eis que não é possível o uso direto dos recursos naturais” (LEUZINGER, 2009, p. 144), mas discordamos desse posicionamento e acreditamos que, por se tratar de um ato inteiramente voluntário, deve ser pautado na flexibilidade de uso.

Ademais, uma característica importante da RPPN é a sua perpetuidade (mais um argumento a favor da flexibilidade), gerando segurança e recompensa ao proprietário da terra, como adiantamos no tópico 3. Isso é um dos pontos que a difere de outros instrumentos de proteção ambiental, “uma vez que só pode ser desafetada por lei específica, ao passo que uma obra em uma APP, se declarada como sendo de utilidade pública, permite a alteração de suas características naturais” (SIMÃO; FREITAS, 2018, p. 254). Uma vez criada, portanto, a RPPN poderá ser modificada apenas para aumentar o seu poder de conservação, como no caso de transformação em UC de proteção integral, ou por meio de lei.

Fala-se em perpetuidade para salientar que a reserva privada é uma garantia do direito à propriedade, somado ao fato de que a criação não ocorre por meio de desapropriação. Com isso, ao invés de termos um conflito de princípios e direitos fundamentais, temos uma combinação homogênea e ainda mais efetiva. Pesquisas mostram que muitos proprietários optam pela criação de uma RPPN para justamente garantir a posse de terra, posto que “ao criar uma RPPN o proprietário cumpre a função social do imóvel, estando

protegido de desapropriação para fins de Reforma Agrária” (SCHACHT; ROCHA, 2019, p. 73). Nada impede, todavia, que o proprietário opte por vender ou transferir a área da RPPN em contrato de compra e venda ou herança, desde que o futuro proprietário mantenha a característica de reserva da área.

De forma a otimizar o uso da área e, conseqüentemente, atender da melhor forma o princípio da função socioambiental da propriedade, é interessante que a gestão da RPPN seja baseada na governança ambiental, social e corporativa (ESG), uma tendência do mundo corporativo que pode muito bem ser aplicada às áreas protegidas. A metodologia defende boas práticas sustentáveis e um equilíbrio entre os vários fatores que constituem uma organização, no caso uma reserva. Podemos pensar, também, no tripé da sustentabilidade ou *Tripple Botton Line*, idealizado por John Elkington na década de 90 do século 20: pessoas, planeta, lucro.

Tanto a incorporação de práticas de ESG como a obediência ao tripé de Elkington, são ferramentas que facilitam um uso rentável, socialmente interessante e ambientalmente estável da RPPN. Tudo isso tende apenas a colaborar com a função constitucional, tema do presente artigo, uma vez que a mesma condiciona a propriedade privada ao atendimento de questões como a preservação da fauna e flora, geração de empregos, qualidade de vida e produtividade, todas ações que a RPPN pode executar.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo foi elaborado com o objetivo de responder os dois questionamentos apresentados ao início: A criação de Unidades de Conservação consiste em um ato contrário ao princípio da função social da propriedade? E, se a instituição de uma UC for motivada pela livre-iniciativa do proprietário da terra, como no caso da RPPN, a função social da propriedade continuará sendo atendida? Conforme o discorrido, as respostas para eles são, respectivamente, não e sim.

Em primeiro lugar, a criação de qualquer Unidade de Conservação não indica desuso da terra ou privação de aproveitamento. Pelo contrário, indica que a área será utilizada para o cumprimento de uma função socioambiental, nomenclatura sugerida como substituição ao termo atual – função social da propriedade – em razão de englobar não apenas a lucratividade e geração de renda, mas, também, a questão ambiental. Percebe-se que a presença de áreas protegidas, tanto em regiões urbanas quanto rurais, tendem a favorecer a comunidade ao entorno, considerando que favorecem a funcionalidade de serviços ambientais, como a qualidade da água e do solo.

No que se refere ao questionamento acerca de reservas privadas, mais especificamente as RPPNs, compreendeu-se que a sua criação e estabelecimento pode facilitar o cumprimento da função socioambiental na propriedade em que está inserida. Para atingir esse objetivo, no entanto, é importante que a gestão da reserva, a escolha das atividades a serem lá desenvolvidas, a dimensão e o local, sejam eleitos de forma inteligente. Dessa forma, irão propiciar a realização de atividades de cunho mais econômico ao redor e proteger remanescentes de vegetação nativa.

Conclui-se, portanto, que atividades de preservação do ambiente e o princípio constitucional abordado não são mutuamente excludentes e podem ser articulados para, em conjunto, fornecer uma melhor qualidade de vida aos habitantes locais, assim como garantir um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e manutenção dos ambientes naturais. Essa percepção moderna será cada vez mais necessária em razão da visível degradação dos ecossistemas e ameaça climática.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 abr. 2021.

BRASIL. *Decreto Legislativo n. 2, de 3 de fevereiro de 1994*. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Senado Federal, DF, 1994. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/de-1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 5 fev. 2021.

BRASIL. *Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília, DF, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 20 jul. 2021.

- BRASIL. *Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 14 fev. 2021.
- BRASIL. *Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 21 jul. 2021.
- BRASIL. *Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001 e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 8 nov. 2020.
- BRASIL. *Lei n. 14.119, de 13 de janeiro de 2021*. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. Acesso em: 17 fev. 2022.
- CRAWFORD, Colin. *A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2017.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil*. 21 ed., v.01, São Paulo: Saraiva, 2005.
- FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. *A propriedade no direito ambiental: a dimensão ambiental da função social da propriedade*. 2. ed. Rio de Janeiro: ADCOAS, 2005.
- GUSI, Carol Vosgerau. *Viabilidade das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN): análise legal e administrativa*. Curitiba, 2021. 83 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Ambiental) – Universidade Positivo, [S.l.], 2021.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009.
- MANGUEIRA, Carlos Octaviano de M. *Função social da propriedade e proteção ao meio ambiente: notas sobre os espaços protegidos nos imóveis rurais*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 37, n. 146, p. 229-249, abr./jun. 2000.
- NONES, Nelson. *Direito de propriedade e função social: evolução histórico-jurídica*. *Revista Jurídica*, Blumenau: CCJ/FURB, v. 13, n. 25, p. 108-126, jan./jul. 2009.
- NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. Prefácio Henry Steiner. Apresentação Antônio Augusto Cançado Trindade. 18. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- RUDZEWICZ, Laura; LANZER, Rosane Maria. *Práticas de ecoturismo nas reservas de patrimônio natural*. *Revista Hospitalidade*, São Paulo, a. V, n. 1, p. 81-96, jun. 2008.
- SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- SCHACHT, Gustavo Luis; ROCHA, Yuri Tavares. *De proprietários rurais a proprietários de RPPN: o caso do Paraná*. *Rede – Revista Eletrônica do Prodemá*, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 68-78, 2019.
- SILVA, Sandra Regina Mota; TEIXEIRA, Bernardo Arantes do Nascimento. *Desafios da gestão urbana e ambiental diante de transformações no direito de propriedade no Brasil*. *Ambiente e Sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 4, p. 1-18, out./dez. 2017.
- SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. *A pesquisa científica*. In: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T (org.). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 31-43.
- SIMÃO, Isaac; FREITAS, Mário Jorge Cardoso Coelho de. *As motivações dos proprietários de terra para a criação das Reservas Particulares do Patrimônio Natural Federais do Estado de Santa Catarina, Brasil*. *Desenvolvimento Meio Ambiente*, Curitiba, v. 45, p. 231-257, abr. 2018.
- SOUZA, José Luciano; FONSECA, Mônica. *Roteiro para o reconhecimento de Reserva Particular do Patrimônio Natural*. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica, 2018.
- VALADÃO, Maristela Aparecida de Oliveira; ARAUJO, Paula Santos. *A (dis)função socioambiental da propriedade no novo Código Florestal brasileiro: uma análise à luz da órbita econômica constitucional*. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 3, n. 1, p. 139-172, 2013.

Todo conteúdo da Revista Direito em Debate está
sob Licença Creative Commons CC – By 4.0