

## **A COEXISTÊNCIA DA PROPRIEDADE PRIVADA NA RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.**

Vanylton Bezerra dos Santos<sup>1</sup>

As áreas protegidas detêm uma contribuição vital em relação à conservação dos recursos naturais e culturais do planeta. Suas funções permeiam-se desde a preservação de amostras representativas de regiões naturais e de sua diversidade biológica, até a manutenção da estabilidade ecológica de zonas que as circundam (IUCN, 1998).

Só na segunda metade do século XIX que surgiu a idéia de definir espaços para conservação, pois naquele momento a humanidade tornou-se o principal agente transformador da natureza, e sendo evidente a diminuição de algumas áreas e espécies. Segundo Cronon (1995) apud Bensusan (2006)<sup>2</sup>:

(...) no século XVIII, as paisagens naturais possuíam um forte componente sobrenatural e até mesmo religioso: as paisagens sublimes eram aqueles raros lugares onde o ser humano teria maior chance de entrever a face de Deus. Mesmo o estabelecimento dos primeiros parques nacionais norte-americanos – Yellowstone, Yosemite, Grand Canyon, Rainier, Zion – obedeceu a essa perspectiva. Paisagens menos sublimes não mereciam ser protegidas.

No Brasil uma das primeiras áreas legamente protegidas foi o Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Instituído por D. João VI no ano de 1808, esta área tinha o escopo de ser fonte de pesquisa sobre recursos naturais, além de proporcionar um ambiente agradável.

A Constituição da República preconiza:

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;

---

<sup>1</sup> Assessor jurídico da Fundação Amazonas Sustentável e Mestrando do Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas

<sup>2</sup> BENSUSAN, Nurit. Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

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.

A Lei nº 9.985, sancionada em 18 de julho de 2000, vem regulamentar art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e dá outras providências.

A Lei do SNUC vem a auxiliar o ordenamento de inúmeras leis das diversas categorias de manejo, como também vem a definir critérios e normas para o estabelecimento e gestão das áreas protegidas. O SNUC tem como objetivos:

I. Contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;

II. Proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;

III. Contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

IV. Promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

V. Promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI. Proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;

VII. Proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII. Proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;

IX. Recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

X. Proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

XI. Valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII. Favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

XIII. Proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura, promovendo-as social e economicamente<sup>3</sup>.

Unidades de conservação são “um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob

---

<sup>3</sup> Art 4º da Lei nº 9.985/00

regime especial de administração, aos quais se aplicam garantias adequadas de proteção<sup>4</sup>”.

As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. Pelo que dispõe o artigo 22 da Lei do SNUC, a criação de uma UC não é prerrogativa exclusiva do Poder Executivo. O Legislativo também tem competência de criar áreas especialmente protegidas.

As unidades devem dispor de um Plano de Manejo<sup>5</sup>, o qual deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação<sup>6</sup>. Este documento norteia a administração da UC. As normas contidas no Plano de Gestão estabelece as políticas para alcançar objetivos da unidade de conservação, fixando as prioridades e detalhando estratégias de implementação das ações de manejo.

As unidades de conservação são organizadas em categorias manejo, cada qual atendendo prioritariamente a determinados objetivos, que poderão ter maior ou menor significado para a preservação dos ecossistemas naturais. O grau de preservação das unidades de conservação varia de acordo com o tipo de proteção legal específico a cada área e a classificação jurídica que tenha sido estabelecida a cada uma.

Assim, as unidades de conservação podem ser divididas em dois grupos: UC de Proteção Integral<sup>7</sup> e UC de Uso Sustentável<sup>8</sup>. Do total de áreas preservadas no Brasil, cerca de 44% são áreas de proteção integral, enquanto que 56% são áreas de uso sustentável.

Por proteção Integral, entende-se a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais<sup>9</sup>, sendo o uso indireto aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> Art 2º, I da Lei nº 9.985/00

<sup>5</sup> Art 27 da Lei nº 9.985/00

<sup>6</sup> Art 27, §3 da Lei nº 9.985/00

<sup>7</sup> Art 7º, I da Lei nº 9.985/00

<sup>8</sup> Art 7º, II da Lei nº 9.985/00

<sup>9</sup> Art 2º, VI da Lei nº 9.985/00

<sup>10</sup> Art 2º, IX da Lei nº 9.985/00

Neste sentido, o objetivo principal das Unidades de Proteção Integral é de preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais para fins de atividades educacionais, científicas e recreativas<sup>11</sup>. Dentro desse grupo podemos dividir nas seguintes categorias:

- Estação Ecológica (ESEC);
- Reserva Biológica (REBIO);
- Parque Nacional (PARNA);
- Monumento Natural;
- Refúgio da Vida Silvestre<sup>12</sup>.

Uso sustentável, por outro lado, entende-se como a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável<sup>13</sup>.

As Unidades de Uso Sustentável têm, portanto, como objetivo compatibilizar a conservação da natureza como o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais<sup>14</sup>. Pode ser divididas nas seguintes categorias de unidades de conservação:

- Área de Proteção Ambiental (APA);
- Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE);
- Floresta Nacional (FLONA);
- Reserva Extrativista (RESEX);
- Reserva de Fauna;
- Reserva de Desenvolvimento Sustentável;
- Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Art 7º, §1 da Lei nº 9.985/00

<sup>12</sup> Incisos I a V do Art 8º da Lei nº 9.985/00

<sup>13</sup> Art 2º, XI da Lei nº 9.985/00

<sup>14</sup> Art 7º, §2 da Lei nº 9.985/00

<sup>15</sup> Incisos I a VII do Art 14º da Lei nº 9.985/00

O quadro abaixo resume, de forma esquematizada, as funções, características e permissões das unidades de conservação e suas modalidades<sup>16</sup>:

	<b>UNIDADES DE CONSERVAÇÃO</b>	<b>OBJETIVOS DA UNIDADE (SNUC)</b>	<b>VISITAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>POSSE E DOMÍNIO</b>
<b>UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL</b>	Estação Ecológica (EE)	A preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas.	Proibido, exceto com fins educacionais e se constar no regulamento específico.	Domínio e posse públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas.
	Reserva Biológica (REBIO)	A preservação integral da biota e demais atributos naturais, 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.	Proibido, exceto com fins educacionais e se constar no regulamento específico.	Domínio e posse públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas.
	Parque Nacional (PARNA)	A preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisa científica e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.	Sujeita a normas e restrições estabelecidas no plano de manejo e pelos órgãos responsáveis por sua administração.	Domínio e posse públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas. Podem ser criadas por Estados ou Municípios.
	Monumento Natural	Preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.	Sujeita a normas e restrições estabelecidas no plano de manejo e pelos órgãos responsáveis por sua administração.	Pode ser particular havendo coerência com os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais pelo proprietário.
	Refúgio da 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.	Sujeita a normas e restrições estabelecidas no plano de manejo e pelos órgãos responsáveis por sua administração.	Pode ser particular havendo coerência com os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais pelo proprietário.
<b>UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL</b>	Área de Proteção Ambiental (APA)	Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.	Normas e restrições serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade ou pelo proprietário.	Pública ou privada, devendo respeitar as exigências e restrições legais.
	Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)	Manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso dessas áreas com o objetivo de conservação da natureza.	Normas e restrições serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade ou pelo proprietário.	Pública ou privada, devendo respeitar as exigências e restrições legais.
	Floresta Nacional (FLONA)	O uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.	Sujeita a normas e restrições estabelecidas no Plano de manejo e pelo órgão responsável pela sua administração	Domínio e posse públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas. Podem ser criadas pela União, Estados ou Municípios. É admitida a permanência de populações tradicionais anteriores a criação, disposto no plano de manejo e regulamento da unidade.
	Reserva Extrativista (RESEX)	Proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade	É permitida, desde que compatível com os interesses locais e estabelecidas no plano de manejo da unidade.	Domínio público, com uso concedido para populações tradicionais, disposto em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas.
	Reserva de Fauna	Proporcionar um ambiente adequado para estudos técnico-científicos sobre o manejo sustentável de recursos	É permitida, desde que compatível com os interesses locais e	Posse e domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em

<sup>16</sup> MEDAUAR, 2006. Adaptação e organização: CRAVEIRO, J. R. V., 2008.

	faunísticos.	estabelecidas no plano de manejo da unidade.	seus limites devem ser desapropriadas.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações.	Sujeita a normas e restrições estabelecidas no Plano de manejo	Domínio público e uso concedido a populações tradicionais, seguindo regulamento específico. As áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas.
Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	Conservar a diversidade biológica e promover a perpetuidade.	Apenas com fins educacionais, científicos, turísticos ou recreativos.	Obrigatoriamente privada, mas será homologada apenas se houver interesse público. Será averbada no Registro Público de Imóveis.

Note-se que 6 modalidades de unidades de conservação são de domínio público, devendo as áreas particulares incluídas em seus limites **NECESSARIAMENTE** desapropriada. É o caso da Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Floresta Nacional, Reserva de Fauna e Reserva Extrativista.

Outras 4 UCs **PODEM** ser instituídas em áreas privadas, neste caso devem respeitar os objetivos, exigências e restrições legais inerentes à categoria da unidade de conservação criada. É o caso do Monumento Natural, Refúgio da Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental e Área de Relevante Interesse Ecológico. No caso da Reserva Natural do Patrimônio Natural, **NECESSARIAMENTE PRIVADA**, o proprietário voluntariamente grava, com perpetuidade, sua área como uma unidade de conservação, desde que haja interesse público.

Assim, as áreas protegidas podem se localizar em áreas públicas ou privadas e por terem atributos ambientais recebem tratamento diferenciado, pois uma vez declaradas áreas protegidas são sujeitas ao regime jurídico de interesse público.

Uma única categoria tem natureza dominial híbrida. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável, ao mesmo tempo em que seu domínio é público e seu uso é concedido às populações tradicionais, pode coexistir com áreas particulares incluídas em seus limites.

As propriedades particulares incluídas no seu interior de uma RDS poderão permanecer como tal, com a devida anuência do proprietário. **CASO NÃO SEJA POSSÍVEL A**

**CONVIVÊNCIA HARMÔNICA**, as terras deverão ser desapropriadas pelo seu justo valor, de acordo com a legislação específica<sup>17</sup>.

É o que se conclui da redação dada pelo artigo 20, § 2 da Lei do SNUC:

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, **quando necessário**, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. (grifo nosso)

A redação dada pelo legislador pátrio guarda coerência com os objetivos de uma RDS e com as possíveis atividades desenvolvidas em uma RDS e suas condições:

- I - é permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área;
- II - é permitida e incentivada a pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento;
- III - deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação; e
- IV - é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável será gerida por um Conselho Deliberativo. Este conselho definirá as limitações da Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Tais limitações obrigam os proprietários e as propriedades privadas.

Trata-se de uma modalidade de limitação administrativa vinculada a função sócio-ambiental da propriedade.

A função social da propriedade, consubstanciada no dever de que a propriedade atenda não apenas aos interesses do proprietário, mas também sirva de instrumento para alcançar o bem-estar da coletividade<sup>18</sup>, opera-se internamente ao direito de propriedade, como um de seus elementos constitutivos, sem o qual não será plenamente garantida,

---

<sup>17</sup> A Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962 define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação.

<sup>18</sup> MALUF, Carlos Alberto Dabus. Limitações ao Direito de Propriedade. São Paulo : Saraiva, 1997

não se confundindo, portanto, com meras limitações administrativas ao exercício desse direito, decorrentes do exercício do poder de polícia<sup>19</sup>.

*"a função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens"*<sup>20</sup>.

Assim, a função social, que impõe ao proprietário a preservação do meio ambiente, nos moldes estabelecidos em lei, impõe limites internos ao exercício do direito de propriedade.

A lei do SNUC vem, portanto, formalizar algumas das necessidades que há muito tempo eram observadas por administradores e órgãos responsáveis por unidades. Especificamente no caso da RDS, esta veio a preencher a lacuna que os diversos modelos de Unidades de Conservação não atenderam. Trata-se de um modelo que reconhece a presença do homem na região e ressalta a necessidade de adoção de uma ação antrópica auto-sustentável, aliada à descoberta da biodiversidade e preservação do patrimônio natural.

A grande conquista da RDS é ter aberto a possibilidade de manejo sustentável na natureza, ensejando a exploração econômica dos recursos naturais, inclusive pelo particular nela inserido.

Cabe ressaltar que as unidades de conservação estaduais do Amazonas são reguladas pelo Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas (SEUC), instituída pela Lei Complementar Estadual nº 53 de 05 de junho de 2007, cujos princípios e critérios são os mesmos do SNUC.

No que se refere às Reservas de Desenvolvimento Sustentável, as leis federal e estadual são semelhante, o que torna possível afirmar que no Estado do Amazonas, as propriedades privadas em RDS são perfeitamente compatíveis.

---

<sup>19</sup> RIOS, Roger Raupp. A propriedade e sua função social na Constituição da República de 1988 in Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

<sup>20</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo : RT, 1991. Pág. 251.

## **BIBLIOGRAFIA**

AMAZONAS. Lei Complementar nº 53 de 05 de junho de 2007. Disponível em <<http://www.aleam.gov.br>>. Acesso em 03 de maio de 2010.

BENJAMIN, Antônio Herman V. *Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente in Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*, FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (org.). São Paulo, Max Limonad, 1998

BENSUSAN, Nurit. *Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRASIL. Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 03 de maio de 2010.

BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 03 de maio de 2010.

MEDAUAR, 2006. Adaptação e organização: CRAVEIRO, J. R. V., 2008.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao Direito de Propriedade*. São Paulo : Saraiva, 1997.

RIOS, Roger Raupp. A propriedade e sua função social na Constituição da República de 1988 in *Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul*.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo : RT, 1991. Pág. 251.