

Artigo submetido a 9 de junho 2022; versão final aceite a 15 de Dezembro de 2022
Paper submitted on June 9, 2022; final version accepted on December 15, 2022
DOI: <https://doi.org/10.59072/rper.vi68.524>

Política Pública de Promoção de Áreas Protegidas Privadas no Semiárido

Public Policy to Promote Private Protected Areas in the Semiarid

Adriano Lucena da Silva

adrianolucena3@gmail.com

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, UTAD, Vila Real, Portugal, Departamento de Economia, Sociologia e Gestão

Lívia Maria da Costa Madureira

lmadurei@utad.pt

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, UTAD, Vila Real, Portugal.

Marco Antonio Diodato

Universidade Federal Rural do Semi-Árido, UFERSA, Mossoró, Brasil.

RESUMO

O presente estudo tem como principal propósito analisar as principais contribuições das políticas públicas de promoção de áreas protegidas e a sua interface com a conservação praticada em áreas privadas de RPPN (Reserva Particular do Patrimônio Natural) inserida no Semiárido Brasileiro. A análise das políticas públicas criadas e implementadas para fortalecer a rede de conservação ambiental justifica-se por destacar a importância de áreas protegidas privadas como estratégia de desenvolvimento sustentável e ordenamento territorial, para recortes geográficos de grande complexidade socioambiental, o caso do Semiárido brasileiro. Para responder a estes objetivos o presente estudo socorre-se de uma análise temática, de caráter descritivo e explicativo, feita através de uma abordagem qualitativa de dados secundários obtidos por meio da análise documental. A pesquisa realizada permitiu concluir que os diferentes arranjos legais instituídos no âmbito dos Estados que compõem o Semiárido viabilizaram contribuições quanto a constituição conceitual de RPPN e introduziram inovações ao instituir legalmente modalidades de atividades compatíveis às áreas privadas de RPPN no Semiárido.

Palavras-chave: Áreas Protegidas Privadas; RPPN; Semiárido; Política Pública; Desenvolvimento Sustentável; Brasil

Códigos JEL: Q57; Q58

ABSTRACT

The main objective of this study is to address the contribution of public policy instruments to strengthening the areas of protection of reserves by private lands under the regime of Private Natural Heritage (RPPN) and to understand how that works at the interface with the conservation and protection practiced in private areas under the RPPN regime. Addressing the public policies created and implemented to strengthen the environmental conservation is justified by the importance of nonpublic protected areas as a strategy for sustainable development and territorial planning for geographical

areas of broad socio-environmental complexity as is the case of the semiarid Brazilian region. The present study consists of a thematic analysis, adopts a descriptive and explanatory approach based on secondary data gathered through documental analysis. The study results enable to conclude that the different legal arrangements instituted within the scope of the States included in the Brazilian semiarid made possible contributions to the conceptual constitution of RPPN and have introduced innovations by legally defining modalities of activities compatible with the private areas of RPPN in the semiarid region.

Keywords: Privately Protected Areas; RPPN; semiarid; Public Policy; Sustainable Development; Brazil

Codes JEL: Q57; Q58

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como foco a análise dos objetivos e instrumentos das políticas públicas de promoção de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) no Semiárido, com o intuito de apresentar as contribuições e os desafios relacionados à implementação de políticas para a criação de áreas protegidas privadas de forma voluntária. Países e regiões precisam encontrar formas inovadoras de incluir terras de propriedade privada em sistemas nacionais de conservação para garantir que as metas nacionais e globais de proteção do meio ambiente e da biodiversidade sejam alcançadas (Rambaldi et al., 2005; Pegas & Castley, 2016). Para tal, é necessário que a formulação e implementação de políticas públicas considerem as implicações sociais, económicas e ambientais da estratégia de expansão das áreas protegidas privadas.

No caso das RPPN's, as questões políticas e institucionais que afetam as áreas protegidas são fatores decisivos para determinar se a criação e manutenção de espaços especialmente protegidos são bem-sucedidas ou não (Ramos, 2012). Isso torna a possibilidade de analisar a questão do ponto de vista da *policy design* uma alternativa promissora, pois permite uma melhor formulação de políticas públicas por meio da identificação e caracterização de questões, objetivos e instrumentos mais adequadas ao contexto (Linder & Peters, 1984; 1989).

A *policy design* é um subcampo da *policy analysis* que almeja encontrar a melhor combinação entre os instrumentos a serem usados para intervir nas questões requisitadas pela sociedade, com os objetivos mais adequado no tempo e espaço (Geet et al., 2019). Esse entendimento auxilia na melhor caracterização da questão da conservação da natureza e do uso sustentável dos recursos ambientais em áreas protegidas privadas, bem como na identificação dos objetivos que devem ser perseguidos e dos instrumentos adequados ao escopo das políticas públicas empregadas no Semiárido.

O Semiárido brasileiro abrange uma grande área da região Nordeste do país, com cerca de 1.322.000 Km² e uma população estimada de 31,7 milhões de habitantes (Resolução CONDEL/SUDENE nº 150, 2021), incluindo partes dos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, bem como uma porção norte da região Sudeste, que compreende parte do estado de Minas Gerais e uma ínfima área do estado do Espírito Santo, inserida na última atualização do Semiárido. É um *lócus* de assimilação de várias políticas públicas, permitindo a avaliação de diversas dimensões da realidade em diversos temas (Mata et al., 2019). Em virtude disso, a endogenização das políticas de promoção de áreas protegidas privadas no Brasil, possibilita o reconhecimento de mais um vício da complexa realidade inerente aos espaços terrestres semiáridos.

Essa discussão de *policy design*, com ênfase na conservação da natureza e no uso sustentável dos recursos ambientais a partir da promoção de áreas protegidas privadas de RPPN no Semiárido, tem potencial para agregar ao corpo da literatura sobre o assunto, contribuições valiosas, porque a realidade brasileira envolve inúmeros arranjos institucionais e emprega vários objetivos e instrumentos aos desenhos de políticas para tratar da questão. O que implica na possibilidade de estudos sobre a consistência dos elementos de *design* nas políticas públicas, além de estudos sobre disseminação e transferência de *designs*, bem como estudos de preferência organizacional (Lima et al., 2021).

Os estudos atualmente desenvolvidos têm forte predominância conceitual e poucas referências empíricas (Geet et al., 2019). O espaço para o estabelecimento de uma abordagem de análise de conteúdo do desenho de políticas (Siddiki, 2014), que contemple aspectos substantivos, elementos que formam

o conteúdo das políticas, expressos na forma empírica, como leis e estatutos administrativos, é um campo pouco explorado e aberto a novos pontos de vista analíticos (Howlett et al., 2015). Foi este o contexto, que suscitou a pergunta de pesquisa central deste estudo: como os desenhos das políticas públicas de promoção de áreas protegidas privadas contribuem para a conservação da natureza e o uso sustentável de recursos ambientais em áreas privadas de RPPN voluntariamente criadas no Semiárido? Assim, pretende-se analisar as principais contribuições das políticas públicas de promoção de áreas protegidas e a sua interface com a conservação praticada em áreas privadas de RPPN, a partir dos elementos substantivos que estruturam as principais formas empíricas das políticas públicas de promoção de áreas protegidas privadas no Semiárido brasileiro.

Para responder aos objetivos da pesquisa, este estudo apresenta primeiramente a evolução conceitual da figura jurídica da RPPN e das políticas públicas de promoção de áreas protegidas, para em seguida, explicar como o conceito de área protegida privada foi endogeneizado pelas políticas públicas. A terceira etapa deste estudo mapeia e analisa o conteúdo substantivo dos instrumentos normativos estabelecidos pelas políticas públicas, visando a verificação da expressão do conteúdo quanto à conservação da natureza e ao uso sustentável dos recursos ambientais no Semiárido.

2. METODOLOGIA

O presente estudo consiste numa pesquisa exploratória e descritiva, na qual se adotou a pesquisa documental, ancorada na técnica de análise de conteúdo, que possibilitou a construção de um arco-analítico, tendo em vista, “compreender criticamente o sentido das comunicações, seu conteúdo manifesto ou latente, as significações explícitas ou ocultas” (Chizzotti, 2018, p. 98).

Para tanto, os documentos foram submetidos a três etapas: pré-análise, codificação e categorização (Bardin, 2011). A primeira etapa consistiu em organizar e explorar o material foco da análise. Na segunda, ocorreu as operações de codificação, em seguida, na terceira etapa, os dados foram tratados e categorizados, viabilizando as inferências e as interpretações do conteúdo.

Assim, o *corpus* de análise é constituído pelos atos legais de regulação de áreas protegidas privadas. Trata-se da forma empírica das políticas públicas responsáveis pelo desenho dos elementos estruturadores dos aspectos substantivos da ação política (Lima et al., 2021). Nesses termos, foram selecionadas as formas empíricas que melhor expressam o propósito de promover as RPPN's no Semiárido. Estas incluem um vasto conjunto de atos legais estaduais, a saber: Decreto Estadual nº 3.050 de 09/02/2006 (Alagoas, 2006); Decreto Estadual n.º 10.410, de 25/07/2007 (Bahia, 2007); Decreto n.º 31.255, de 26 06/2013 (Ceará, 2013) e sua atualização parcial pelo Decreto n.º 32.309, de 21/08/2017 (Ceará, 2017); Decreto n.º 36.415 de 18/12/2020 (Maranhão, 2020); Decreto n.º 39.401, de 21 de janeiro de 1998 (Minas Gerais, 1998); Decreto n.º 23. 834 de 27.12.2002 (Paraíba, 2002); Decreto n.º 19.815, de 02/06/1997 (Pernambuco, 1997); Lei Ordinária n.º 5.977 de 24/02/2010 (Piauí, 2010); Decreto n.º 31.283, de 17 de fevereiro de 2022 (Rio Grande do Norte, 2022). Embora o estado do Espírito Santo, faça parte da atual configuração do Semiárido, o instrumento de regulação de RPPN em sua jurisdição não foi selecionado, pois sua representatividade espacial compreende seis municípios incluídos recentemente ao Semiárido (Resolução CONDEL/SUDENE nº 150, 2021).

Definido o *corpus*, passou-se à etapa de codificação e descrição fundamentada nos preceitos de codificação em ciclos (Miles et al., 2014), ancorada em uma ação indutiva. Para tanto, utilizou-se o software ATLAS.ti (Friese, 2022), que é uma ferramenta de análise e tratamento de dados qualitativos, aqui aplicado no contexto da análise de conteúdo. Esse procedimento permitiu construir a análise do *corpus*, que viabilizou a identificação dos atributos substantivos dos instrumentos normativos selecionados, a qualificação e por conseguinte, a apresentação dos contributos relacionados às políticas públicas para a conservação da natureza e do uso dos recursos ambientais em áreas protegidas privadas de RPPN no Semiárido.

3. RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL (RPPN): EVOLUÇÃO CONCEPTUAL

Nesta secção, a questão central de análise é apresentar a evolução normativa e conceptual relacionada à conservação da natureza e da biodiversidade, em terras privadas. Isso permitirá enriquecer a discussão sobre o assunto e contribuirá para a visualização de percalços normativos e conceptuais relacionados à figura jurídica RPPN.

O reconhecimento de áreas protegidas privadas é uma prática comum regulamentada pelo arcabouço legal brasileiro. No entanto, sob uma perspetiva de preservação privada e voluntária, pode-se intuir que os Refúgios Particulares de Animais Nativos estabelecidos em 1977, pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), para proteger propriedades da prática de caça não autorizada, e as Reservas Particulares de Fauna e Flora, instituídas em 1988 pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), para reafirmar a proibição da caça e amparar o interesse de conservação de proprietários, foram etapas de regulamentações de áreas protegidas privadas decisivas para a conformação conceptual da RPPN em 1990. Segundo Wiedmann e Guagliardi (2018), a configuração legal de áreas protegidas privadas de RPPN foi uma abordagem inovadora de regulamentação do artigo 6º do Código Florestal, de 1965, pelo Decreto Federal n.º 98.914, de 31 de janeiro de 1990, que estabeleceu diretrizes mais consistentes e agregou dinamismo às práticas de conservação em terras privadas. Esta política pública estimulou a criação voluntária de áreas protegidas privadas pela sociedade potencializando a estratégia brasileira de conservação da natureza e da biodiversidade (Medeiros, 2006).

Partindo-se desse contexto, os anos de 1990 e 1999, o período correspondente à primeira década de existência da figura legal da RPPN, é caracterizado pela estabilidade legal. O Decreto Federal n.º 98.914 (1990) e a sua atualização pelo Decreto Federal n.º 1.922 (1996), que legitimou as áreas protegidas em domínio privado, viabilizou um campo legal estável às práticas de preservação ambiental em terras privadas. Nesta década, as áreas protegidas privadas de RPPN evoluíram de 11 unidades (em 1990) para 249 (em 1999), um aumento de mais de 200%. No final desse período a cobertura totalizava 331.488ha de área afeta a RPPN (Brasil, 2021b).

No início dos anos 2000, com a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho 2000, a RPPN transmuta de uma visão conceptual mais genérica de controlo cartorial do Estado para um entendimento conceptual mais robusto, pois a área protegida privada sob a denominação de RPPN passa a integrar o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (Brasil, 2000), na condição de Unidade de Conservação de uso sustentável. Esta alteração viabilizou o fortalecimento e um maior alcance territorial da estratégia da política pública de conservação da natureza brasileira pela criação de áreas protegidas privadas. Em 2021 as RPPN's eram em todo o Brasil 1.309 unidades com uma área de 716.996 ha (Brasil, 2021b).

A análise anterior, relativa à dinâmica temporal das políticas de conservação em terras privadas no caso do Brasil, mostram-nas estar alinhadas com os entendimentos consolidados na literatura. Ou seja, que as áreas protegidas privadas, caso das RPPN's no Brasil, constituem uma importante estratégia para responder mais rapidamente às demandas de conservação da natureza articuladas com o uso sustentável a longo prazo de terras privadas (Gooden & Sas-Rolfes, 2020). Face à informação apresentada relativamente à evolução da política pública de RPPN, é possível concluir que o entendimento conceptual de áreas protegidas privadas, desenvolvido no Brasil, é um experimento bem-sucedido. Com as RPPN's, o enquadramento legal conferiu maior estabilidade à preservação da natureza e dos ecossistemas, em terras privadas, e garantiu um contexto jurisdicional agregador de áreas públicas e privadas, com a inclusão das RPPN's no *hall* das Unidades de Conservação do SNUC.

Uma vez estabelecidos os parâmetros legais balizadores da construção conceptual da preservação ambiental em terras privadas, passa-se à discussão das políticas públicas de promoção de áreas protegidas e a sua interface com as RPPN's.

4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS ASPECTOS NORMATIVOS DE CONSOLIDAÇÃO E PROMOÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS PRIVADAS

A presente secção destaca o papel das políticas públicas na promoção de áreas protegidas e relaciona os seus principais aspectos de regulamentação à conservação ambiental, bem como os seus desdobramentos relativos às terras privadas. Tal abordagem é necessária para analisar o processo de endogenização da estratégia de formação e fortalecimento de áreas protegidas privadas de RPPN pelas políticas públicas de conservação ambiental brasileira.

Segundo Ramos (2012), a conservação de espaços com base em área protegidas é uma questão intrínseca às políticas públicas ambientais, pois a formulação e a implementação destas podem resultar em benefícios ou ameaças à proteção de ambiental. Sobretudo, em temas onde o público e o privado compõem necessariamente um contexto imbricado de atuação de agentes do Estado e da

iniciativa privada, para o controle e gestão de bens ambientais.

Neste contexto, o conhecimento e a compreensão sistemática do arcabouço legal de sustentação das políticas públicas relativas aos temas vinculados às terras privadas ganham relevância, pois esses espaços construídos são destinados à conservação ambiental de áreas sob regência de particulares, no entanto, com forte influência de demandas de segmentos públicos e de múltiplos segmentos da sociedade em geral.

Segundo a categorização sugerida por Monosowski (1989), as políticas ambientais implementadas no Brasil podem ser enquadradas sob quatro abordagens. Inicialmente, no período que se estende até meados dos anos 1960, observa-se uma abordagem fortemente marcada por uma visão econômica de uso dos recursos naturais, em que prevaleciam entendimentos sustentados em diretrizes eminentemente economicistas dos recursos naturais. Este entendimento é modulando no início dos anos 1970, para uma visão focada no controle da poluição industrial, ou seja, em aspectos corretivos e não de prevenção, mas com a manutenção do viés de sobrevalorização dos aspectos econômicos em detrimento dos socioambientais.

Posteriormente, no final dos 1970, esboçava-se a ideia de planeamento territorial com uma visão preventiva. Ao tempo, esta ideia apresentava-se ao nível das políticas ainda de uma forma limitada relativamente ao seu alcance espacial e socioambiental. Isto porque estabeleceu como foco prioritário os espaços urbanos, sem observância à construção de mecanismos de participação pública efetiva para a abordagem dos temas ambientais.

Somente a partir dos anos 1980, segundo Monosowski (1989), as políticas ambientais se muniram de instrumentos de ação para a prevenção, conservação da natureza e da biodiversidade sem a restrição territorial, com pretensões de abrangência nacional e a formatação de mecanismos para permitir a efetiva participação pública sobre as questões socioambientais. É sob esse auspício que se estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (Brasil, 1981), com reflexo no texto do artigo 225 da Constituição Federal do Brasil (Brasil, 2018), em vigor até os dias atuais. Isso consequentemente resultou no conjunto de políticas públicas implementadas posteriormente relacionadas à conservação *in situ*, ou seja, numa vasta produção legislativa que vinculou as políticas públicas à conservação, manutenção e recuperação dos ecossistemas e dos recursos ambientais em seus ambientes naturais, quer acolhidos em áreas públicas quer em terras privadas.

Esta conceptualização abrangente da conservação da natureza e uso sustentável dos recursos ambientais permite relacionar os instrumentos normativos de conservação *in situ* com base no estabelecimento de área protegidas, ao contexto das demandas que resultaram na formalização de textos legais responsáveis pelos direcionamentos das políticas públicas ambientais brasileira com conteúdo vinculado à conservação da natureza e dos ecossistemas. O Quadro 1 mostra a relação das abordagens predominantes das políticas públicas e os aspectos relativos à conservação ambiental baseados na restrição do uso de áreas privadas.

As informações contidas no Quadro 1 apresentam um panorama das intercorrências relacionadas às abordagens predominantes das políticas públicas ambientais desenhadas para responder as questões vinculadas à conservação em terras privadas. A partir da década de 1980, proliferam e ganham destaque as formas empíricas que substanciaram os conteúdos das políticas públicas com instrumentos normativos destinados a qualificar, especificar ou orientar o uso de áreas protegidas privadas, sobretudo, as iniciativas de conservação voluntária, caso das RPPN's.

Ao observar as quatro abordagens fundamentais da política ambiental brasileira definidas por Monosowski (1989), percebe-se que a ideia dominante até a década de 1980, nasceu da necessidade de utilizar os recursos naturais do país para garantir o crescimento econômico. Esta perspectiva está intrinsecamente ligada à ideia de progresso, que sustenta que as sociedades podem avançar perpetuamente para níveis materiais cada vez mais elevados (Diegues, 1992). A visão cristalizada das políticas públicas da época reflete um plano de desenvolvimento menos ligado às preocupações ambientais.

Embora eclipsadas pelos aspectos econômicos, as demandas ambientais foram absorvidas, em certa medida, pelo arcabouço legal vigente, no período correspondente às décadas de 1960 e 1970, motivadas por pressões internas e externas. As políticas públicas ambientais implementadas no Brasil nesse período são direcionadas aos espaços urbanos, possuem caráter corretivo, são desarticuladas nacionalmente e apresentam um espaço limitado à participação pública (Peccatiello, 2011; Monosowski, 1989). Consequentemente, as práticas de conservação, nomeadamente as vinculadas aos espaços rurais, revertem-se em pautas sem grandes repercussões nas políticas públicas

ambientais. Ferreira e Salles (2016) pontuam “enquanto o espaço urbano tornou-se alvo de regulação, o espaço rural permaneceu aberto a todas as formas de apropriação para o desenvolvimento da atividade produtiva”.

Quadro 1: Políticas públicas e regulação de áreas protegidas privadas no Brasil

Tipos de abordagem predominantes da Política ambiental brasileira	Especificações das abordagens relacionadas à preservação ambiental com base em área e em terras privadas	Instrumentos normativos de regulação da conservação em terras privadas
Administração dos recursos naturais	A exploração intensiva dos recursos naturais era efetivamente a regra para espaços rurais e urbanos, dificultando qualquer iniciativa preservacionista.	Código Florestal de 1965, em seu artigo 6º.
Controle de poluição industrial	A política de controle de poluição industrial era prevalente e pautava-se pela regulação de espaços urbanos.	Sem inovação normativa consistente, vigorava o Código florestal de 1965
Planeamento territorial	Regular áreas localizadas em espaços urbanos resistia, no entanto, redirecionada para as regiões metropolitanas. Espaços constituídos de entendimento legal, para além de uma urbanidade específica. Denominadas “áreas críticas de poluição”.	Sem inovação normativa consistente, vigorava a ideia contida no Código florestal de 1965
Política nacional integrada dos recursos ambientais	A inserção da variável ambiental, no planeamento de projetos em espaços urbanos ou rurais e a visão sistémica, descentralizada e nacional para as questões ambientais tornaram-se a regra. Foi o início das mudanças conjunturais que dariam formatação ao novo paradigma de sustentação das políticas ambientais.	Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), de 1981; Constituição Federal de 1988; Decretos Federais nº 98.914/1990 e o nº 1.922/1996; Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) de 2000; Decreto Federal nº 4.340/2002, a Política Nacional de Biodiversidade de 2002; Decreto Federal nº 5.746/2006, Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) de 2006; Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) de 2021.

Fonte: Construção própria (2022)

Entretanto, apesar das circunstâncias adversas, o Código Florestal de 1965 estabeleceu em seu artigo 6º a previsão legal para a preservação por área em terras de particulares (Brasil, 1965). O referido artigo destaca que verificada a existência de interesse público, os proprietários de áreas de floresta não preservada poderão exercer o direito de preservá-la em perpetuidade. Esta possibilidade de preservação ambiental, em terras de particulares, trazida pelo Código Florestal de 1965 a despeito de sua pouca aplicabilidade e ausência de regulação naquela altura, contribuiu para viabilizar instrumentos mais sofisticados de preservação ambiental em áreas protegidas por particulares, como o caso das Áreas de Refúgios de Animais Nativos em 1977, das Reservas Particulares de Flora e Fauna em 1988, e das RPPN's em 1990 (Wiedmann & Guagliardi, 2018).

Donde decorre que o processo de aprimoramento dos instrumentos de regulamentação da conservação em áreas privadas, embora não possa ser considerado de forma linear, contribuiu para compor uma base colaborativa de entendimentos que substanciaria o conjunto de políticas ambientais formatadas a partir da década de 1980. Década em que estabelece a nível global um novo paradigma de referência para o enfrentamento das questões ambientais. Trata-se de um momento da história marcado pela materialização de renovadas regulamentações de estratégias para a preservação ambiental. Influenciado por um amplo movimento ambientalista global, impulsionado em décadas anteriores, pelo alerta provocado com descobertas de Carson (2010) sobre o uso excessivo e inadequado de inseticidas na agricultura e seus reflexos prejudiciais à saúde pública.

Isso permitiu a legitimação de um novo paradigma para a ideia de desenvolvimento, pelo qual os aspectos económicos, tradicionalmente aceites como indicadores para o conceito, são agregados aos

aspetos sociais e ambientais, para construir uma ideia de desenvolvimento com sustentabilidade a longo prazo e foco na sociedade (CMMAD, 1991).

No bojo dessas inovações, a política pública ambiental brasileira apresentou interessantes mecanismos de conservação ambiental com base em áreas protegidas em terras sob domínio público e privado. Definiu, adicionalmente, o papel dos agentes públicos e privados na tarefa de garantir a preservação ambiental por todo o território brasileiro, e demarcou a participação pública como essencial na abordagem de temas ambientais.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) é o ponto de partida desse processo, em que se aglutinaram as ideias de gestão de recursos naturais, a preservação e a conservação com base em áreas protegidas sob uma perspectiva ambientalmente sustentável. Em particular, o seu artigo 9º inciso VI, que define como instrumento da PNMA “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extractivistas” (Brasil, 1981). Reconheceu-se como imprescindível a definição de áreas especialmente protegidas, denominada na lei de espaços territoriais especialmente protegidos, como um dos instrumentos necessários para garantir os meios ao desenvolvimento sustentável almejado pelo Estado brasileiro.

Ao declarar serem necessários espaços territoriais especialmente protegidos para garantir o direito a toda coletividade o acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em seu artigo 225, a Constituição Federal de 1988, recepcionou o entendimento da PNMA, e permitiu forjar um arco-bouço legal infraconstitucional suporte de regulamentações operacionalizáveis. Além disso, viabilizou desenhos inovadores de políticas públicas voltadas à promoção de áreas protegidas privadas. Estas mudanças legislativas representaram um avanço para a sociedade brasileira e permitiram, na época, fortalecer o projeto político ambiental brasileiro contido na Constituição Federal de 1988. O avanço nas grandes políticas enquadradoras realçou a importância da questão da conservação da natureza e do uso sustentável dos bens ambientais em áreas protegidas privadas, evidenciado ser necessário regulamentá-la e agregá-la ao projeto de desenvolvimento sustentável nacional.

Nesses termos, no início dos anos 2000, com a inclusão da RPPN no *hall* do SNUC, sob a condição legal de Unidade de Conservação de uso sustentável a política pública ambiental brasileira estruturou a principal modalidade de proteção de área instituída pelo Poder Público sob a regência de agentes privados (Brasil, 2000). Medeiros (2006) destaca que a criação das RPPN's e a sua inclusão no *hall* de Unidades de Conservação representou uma mais-valia, pois viabilizou e estimulou a participação voluntária da sociedade civil para a criação de áreas protegidas privadas pelo território brasileiro. Aprofundou-se esta perspectiva através da regulamentação de RPPN como Unidade de Conservação (Brasil, 2006a) e o reconhecimento de seu papel no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) (Brasil, 2006b). Consolidou-se, assim, a estratégia de fortalecer o projeto de preservação ambiental brasileiro com a ajuda de áreas privadas, permitindo garantir o papel estratégico das RPPN's na gestão integrada do território.

A consolidação do papel estratégico das RPPN's na gestão integrada do território deveu-se, em parte, às demandas legais estabelecidas nos decretos que imputaram aos proprietários, entre várias obrigações, a de apresentar estudos de reconhecimento de fauna e flora, permitindo simultaneamente a obtenção de vantagens fiscais e financeiras associadas, como a isenção do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR) sobre a área preservada, e preferência na análise de pedidos de concessão de crédito agrícola em instituições oficiais de crédito. Além disso, os proprietários beneficiaram ainda da criação e acesso ao Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), criado em 1989, e aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE), criado pela Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988.

No entanto, a despeito dos avanços obtidos quanto aos aspectos legais, institucionais e financeiros, em 2015, ocorreu a primeira tentativa de atualização do estatuto que regulamenta a RPPN, através do Projeto de Lei 1.548/2015. Novos paradigmas legais para a prática de preservação ambiental em terras privadas foram introduzidos, reverberando até a atualidade. Trata-se de uma tentativa arquivada em 2019 e reavivada no mesmo ano pelo Projeto de Lei n.º 784/2019 (Brasil, 2019) contendo um teor normativo similar, ainda em pauta e não concluso.

O entendimento legal preconizado nesta proposta prioriza iniciativas de criação de RPPN's em áreas de entorno de UC existentes, potencializando os processos de regularização fundiária de áreas de amortecimento de UC públicas. Cria condições à manutenção econômica das RPPN's, com maior abertura à implementação de atividades produtivas em áreas de RPPN's, incentivos fiscais e

financiamentos estatais direcionados. São pontos sintonizados ao entendimento dos proprietários de RPPN's exposto no Levantamento de Temas Prioritários para o Futuro das RPPNs Brasileiras, no 1º Fórum Nacional de RPPNs realizado pela Confederação Nacional de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (CNRPPN, 2017). São perspectivas ainda em debate, mas com potencial de viabilizar um alinhamento mais eficiente entre as RPPN e as políticas públicas de conservação da natureza e da biodiversidade em terras privadas. Sobretudo, face a rescem promulgada Lei de Pagamento por Serviços Ambientais (Brasil, 2021a), que pode encejar oportunidades económicas alvissareiras para os proprietários de RPPN's.

O enquadramento integrado de políticas públicas ambientais do Brasil relacionadas à preservação ambiental em áreas protegidas privadas permitiu reconhecer que a regulamentação para a prática de conservação ambiental em terras privadas não é um aspeto estranho ao arcabouço legal brasileiro. E possibilitou viabilizar os esforços empreendidos pela sociedade rumo a maiores responsabilidades com a natureza e a biodiversidade. Pode, portanto, concluir-se que no caso do Brasil, o delineamento de regulamentação mais sintonizada com valores preservacionistas reverberou por todo o corpo legal instituído, permitindo o surgimento e a conformação da figura legal RPPN como uma estratégia de conservação da natureza, proteção da biodiversidade e a possibilidade do uso sustentável dos recursos ambientais em áreas privadas sob o auspício do Estado.

Com base na argumentação apresentada ao longo desta seção, é possível pontuar que a RPPN sintetiza o arranjo mais bem estruturado e aprimorado apresentado pelas políticas públicas vinculadas à preservação ambiental baseada em terras privadas. Isso deve-se as adequações engendradas das regras para garantir um arranjo institucional com aderência espacial e atualizações necessárias ao longo do tempo (Ostrom, 2009). Estabelecido esse entendimento, passa-se a análise mais pontual das políticas públicas e dos instrumentos de regulação das áreas protegidas privadas sob o regime de RPPN no semiárido.

5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS INSTRUMENTOS DE REGULAÇÃO DE RPPN NO SEMIÁRIDO

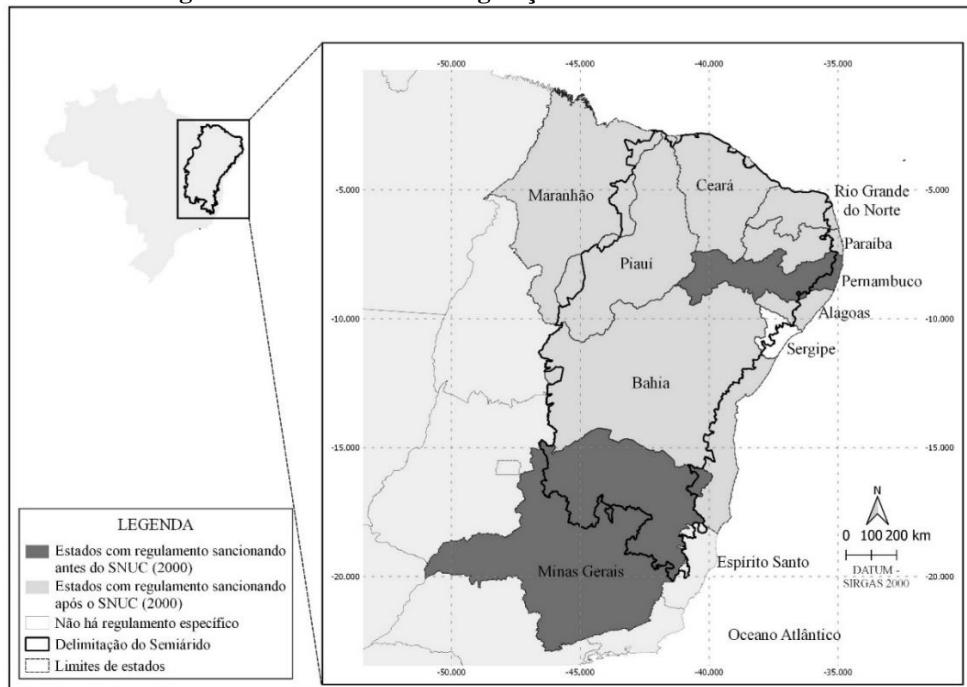
A presente secção tem como foco analisar o conteúdo substantivo dos instrumentos normativos estabelecidos pelas políticas públicas para as práticas de conservação voluntária em terras privadas, nomeadamente, as RPPN's no Semiárido. Para tanto, destacaram-se as iniciativas regulatórias vigentes e instituídas no contexto da jurisdição dos estados com áreas inclusas no Semiárido. Esta abordagem é necessária para estabelecer o entendimento das características e o modo de ação prioritário do quadro legal e institucional direcionado à modalidade de conservação voluntária pela criação de RPPN em terras privadas no Semiárido. Trata-se de espaço geográfico caracterizado por condições climáticas típicas de semiaridez, marcado por baixos índices pluviométricos, hidrografia com predominância de rios intermitentes e ecossistemas bem adaptados a ambientes com escassez de água.

Observa-se no caso do Semiárido um lento e gradual processo de assimilação da política pública ambiental relacionada à conservação voluntária pela criação de RPPN em terras privadas. Esse processo, que incorreu na endogenização das políticas públicas de promoção de áreas protegidas privadas no Semiárido, se intensificou após o ano 2000, com o reconhecimento das RPPN's como Unidade de Conservação pelo SNUC (Figura 1).

Foi nesse contexto, que Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte instituíram as suas políticas públicas. Antes disso, somente os estados de Minas Gerais e de Pernambuco haviam regulamentado a questão em suas respectivas jurisdições. O estado de Sergipe ainda não tem um instrumento normativo específico quanto as áreas protegidas privadas no âmbito do seu território. Essa dinâmica de criação de instrumentos, em nível estadual, no âmbito do Semiárido, é reflexo da crescente demanda da sociedade em participar de processos de conservação da biodiversidade e do fortalecimento do SNUC (Ojidos et al., 2018). O enquadramento legal e institucional descrito resultou em arranjos legais e institucionais diversos formatados a partir do arcabouço jurídico produzido pelos estados que compõem o Semiárido brasileiro. Assim, as inferências produzidas foram organizadas tomando como referência a forma e o conteúdo expresso nos documentos de sustentação legal para as práticas de conservação ambiental em terras privadas. Ou seja, a forma aqui referenciada é compreendida a partir da escolha do instrumento normativo para o assentamento do conteúdo substantivo expresso.

Política Pública de Promoção de Áreas Protegidas Privadas no Semiárido

Figura 1: Instrumentos de regulação de RPPN no Semiárido



Fonte: Construção própria (2022)

A partir da análise dos atributos formais das construções normativas, a regulamentação de RPPN no Semiárido possui no decreto estadual a forma predominante de apresentação do conteúdo referente à preservação ambiental em terras privadas. No entanto, o estado do Piauí regulamentou a matéria por meio de uma lei estadual. Em tese, é possível atribuir à regulamentação por decreto uma menor força normativa relativa, pois ao regulamentar a conservação em terras privadas por esse meio a questão adentra no mundo jurídico por meio de uma autoridade baseada unicamente no poder executivo. Contudo, observando-se por outro prisma, a regulamentação por meio de uma lei demanda mais exposição e participação em sua construção, havendo nesse caso a efetiva participação do poder legislativo, ainda que a eficácia da lei exige ajustes e detalhes técnicos que demandam o poder executivo (Junior, 2018). A existência de regulamentação legal geral sobre o tema, expressa pela Lei Federal N° 9.985 de 18 de julho de 2000, que criou o SNUC, permite inferir que a conservação ambiental por meio de áreas protegidas privadas sob o instrumento normativo decreto, prevalente na área do Semiárido, possui capacidade de expressar os aspectos mais operacionais necessários para garantir a efetividade da lei geral já regulamentada em sentido amplo.

Quanto ao conteúdo do *corpus* usado na análise de conteúdo realizada neste estudo, inspecionaram-se as normas a partir do seu conteúdo expresso, visando identificar os temas em fragmentos textuais para obter as Unidades de Registro (UR's) (Bardin, 2011). Isso permitiu identificar e qualificar os códigos e agregá-los em categorias de análise, que podem ser uma palavra ou fragmentos, curtos ou longos, com capacidade de expressar atributos constitutivos do material inspecionado (Miles et al., 2014). A Quadro 2 apresenta a lista de códigos com expressão das categorias temáticas identificadas. A lista de códigos foi organizada com base no recorte de temas que emergiu dos conteúdos expressos nos documentos selecionados e citados na metodologia.

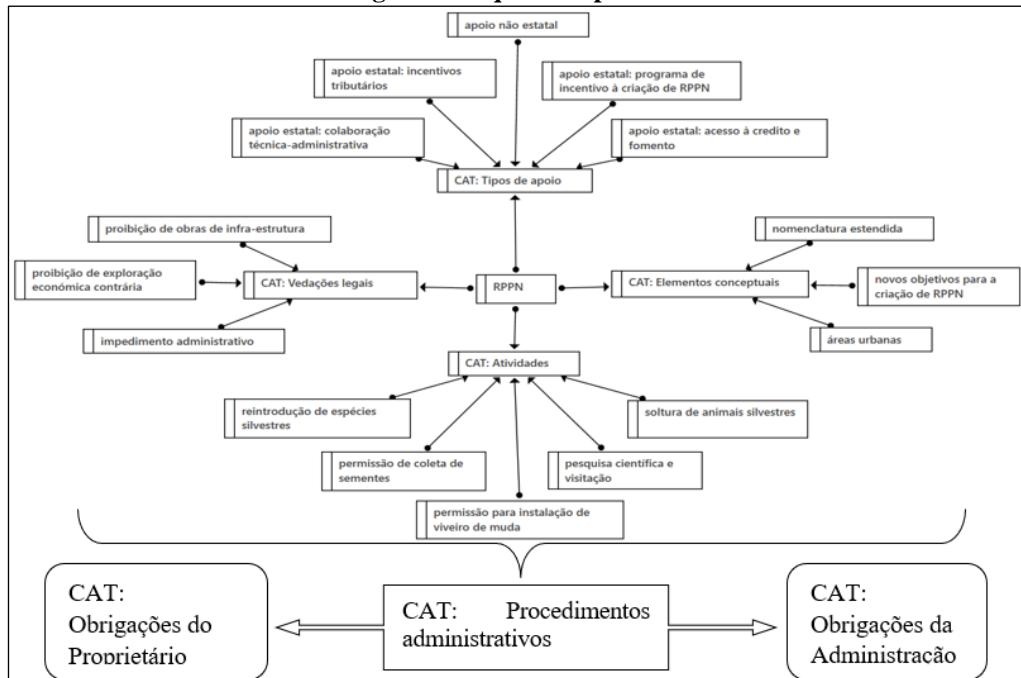
As categorias manifestam-se pela magnitude e densidade dos códigos emergentes do *corpus* formado pelos documentos selecionados para este trabalho. A magnitude expressa o volume de citação vinculada às categorias, a densidade representa o número de códigos vinculados por categorias (Friese, 2022). O esquema explicativo exposto na Figura 2 apresenta a visão esquemática de diferentes contribuições contidas e extraídas dos conteúdos expressos pelos instrumentos de regulação das políticas públicas com impacto na orientação da preservação e das ações para o desenvolvimento ambiental com base em terras privadas no Semiárido.

Quadro 2: Categorias temáticas

Código	Magnitude	Densidade
CAT: Elementos conceptuais	12	3
CAT: Atividades	23	5
CAT: Tipos de apoio	48	5
CAT: Vedações legais	22	5
CAT: Procedimentos administrativos de reconhecimento de RPPN	9	0
CAT: Obrigações do Proprietário	9	0
CAT: Obrigações da Administração	15	0

Fonte: Construção própria (2022)

Figura 2: Esquema explicativo



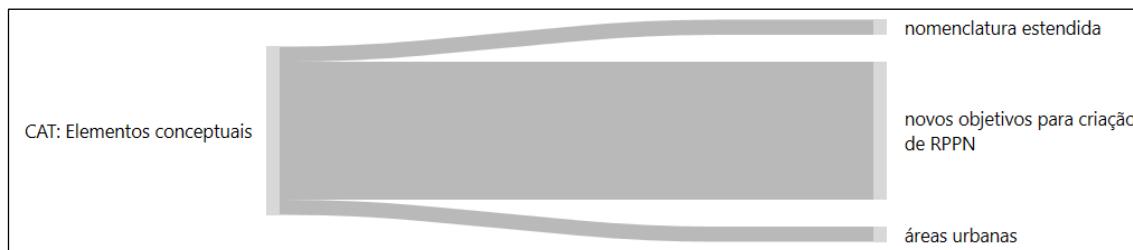
Fonte: Construção própria (2022)

São as informações catalogadas com entendimentos que demarcam a agregação de novos valores conceptuais a ideia de áreas protegida privada de RPPN, e a apresentação de tipos de apoio e de atividades aderentes ao contexto do Semiárido. Adicionalmente, pelas vedações legais, exprime cuidados ao expor práticas incompatíveis com a preservação ambiental em RPPN. Subjacente a isso, os procedimentos administrativos são pontuados, com referência as obrigações das partes, proprietários e a Administração Pública, que são submetidas aos procedimentos do processo administrativo necessário a criação e formalização de áreas protegidas privadas de RPPN.

Obtiveram-se sete categorias de análises básicas, denominadas elementos conceptuais, atividades, tipos de apoios, vedações legais, procedimentos administrativos de reconhecimento, obrigações dos proprietários e da Administração Pública, todos relacionados à condição para a conservação e a contribuição de implementação de ações para o desenvolvimento sustentável em áreas de RPPN's.

Com base nesse entendimento, a categoria “elementos conceptuais” corresponde ao conjunto de elementos com expressão de novos conteúdos ao conceito de RPPN estabelecido pelo SNUC. Trata-se de novos elementos agregadores à ideia de área protegida privada criada pela vontade de seu proprietário, em caráter perpétuo, com o objetivo de conservar a diversidade biológica e recuperar áreas degradadas. Partindo desse pressuposto, encontram-se nos documentos analisados três tipos de conteúdo com potencial de alargar o entendimento conceptual de RPPN, expressas pelos códigos: áreas urbanas, nomenclatura estendida e a indicação de novos objetivos para a criação de RPPN, representados na Figura 3.

Figura 3: “Elementos Conceptuais”



Fonte: Construção própria (2022)

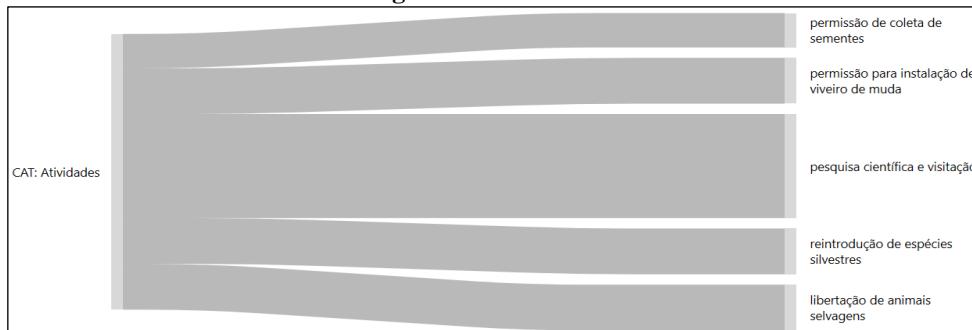
A Figura 2 destaca, a partir de um gráfico de Sankey¹, maior ênfase à ocorrência do código “novos objetivos para a criação de RPPN”. São expressões que abarcam situações com indicação de aspectos relacionados à estrutura física e social, passando por questões históricas e a inclusão de elementos económicos, a título de exemplo os serviços ambientais. O estado da Bahia e do Piauí destacaram-se por apresentar o maior volume de descrição desses objetivos. No caso da Bahia (2007) são apresentadas inúmeras situações que expressam objetivos, a maioria relacionadas à recuperação de área em razão do valor cultural, paisagístico, histórico, estético, biológico, arqueológico, turístico, paleontológico, ecológico, espeleológico e científico ou para a preservação do ciclo biológico de espécies nativas, agregados à possibilidade de qualquer outro atributo que justifique a recuperação da área. Ou seja, temos um campo amplo na jurisdição da Bahia para justificar a criação de áreas protegidas privadas de RPPN. Observa-se ainda, com menor destaque (uma ocorrência), a inclusão expressa da possibilidade do reconhecimento de RPPN’s em áreas urbanas, no caso da realidade do Piauí (2010). E a visão estendida do conceito de RPPN apresentado pela regulamentação do Ceará (2013), na qual foi aplicada o conceito de sítios ecológicos de relevante valor cultural para fins de obtenção benefícios fiscais do imposto de renda na área.

Os elementos conceptuais descritos evidenciam potencial para ampliar conceptualmente a figura legal da RPPN, agregando a ideia existente nos instrumentos normativos federais, a possibilidade de inclusão de áreas urbanas, isso viabilizaria a municipalidade maior participação nos processos de conservação implementados em terras privadas. Por outro lado, a nomenclatura remodelada e a variedade de objetivos expressos relacionados a RPPN podem contribuir para o delineamento de políticas públicas federais mais ajustadas à realidade da diversidade do Semiárido exposta pelos instrumentos normativos dos Estados que o compõem.

O SNUC e o Decreto Federal n.º 5.746/2006 determinam que as RPPN’s são destinadas ao desenvolvimento das atividades de ecoturismo, pesquisas científicas, educação ambiental. Trata-se de um *hall* de possibilidades de atividades com potencial de recepcionar outros víeis de uso sem ferir os ditames legais gerais expostos pelas normas nacional (Ojidos et al., 2018).

A categoria “atividades” compreende possibilidades de atividades a serem desenvolvidas nas áreas de RPPN. Ou seja, incluem o conjunto de atividades com capacidade de agregar mais-valia aos espaços sob classificação RPPN, devidamente sintonizadas aos preceitos do uso sustentável da área preservada. A Figura 4 apresenta essas possibilidades, com base na magnitude de ocorrências no *corpus*.

Figura 4: “Atividades”



Fonte: Construção própria (2022)

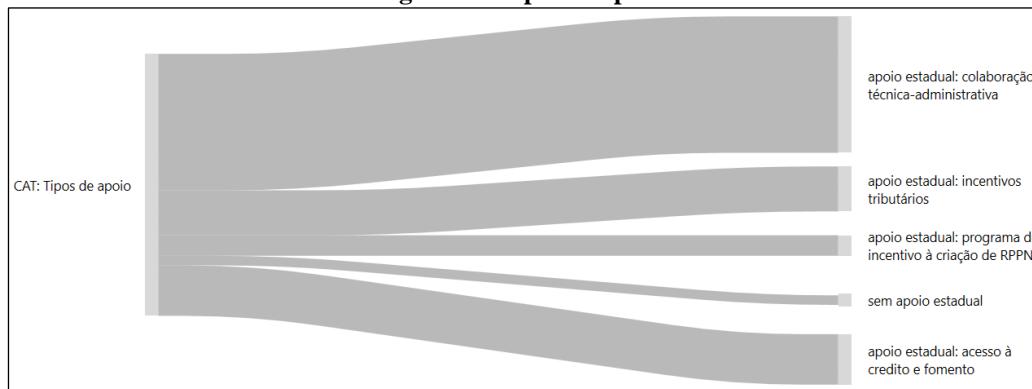
¹ O diagrama de Sankey é uma técnica de visualização de dados muito eficaz. Os diagramas de Sankey receberam o nome do capitão irlandês Matthew Henry Phineas Riall Sankey, que usou um em uma ilustração clássica da eficiência energética de um motor a vapor em 1898. Hoje, os diagramas Sankey são usados em muitas áreas do conhecimento para representar fluxos de dados e conexões (Fries, 2022).

É possível observar, a partir das atividades vinculadas às RPPN's, a pesquisa científica e a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais como o conjunto de atividades com maior presença. Isso deve-se ao entendimento tradicional existente no SNUC sobre as atividades possíveis de serem realizadas em RPPN.

No entanto, os instrumentos analisados apontam para outras possibilidades de atividades. É o caso da libertação de animais selvagens, da permissão de coleta de sementes, da reintrodução de espécies silvestres e da permissão para instalação de viveiros de muda. A legislação dos estados da Bahia (2007), Maranhão (2020) e Rio Grande do Norte (2022) apontam para essa abertura de uso das terras de RPPN's, ao destacar outras atividades para além do ecoturismo, pesquisa e educação ambiental. Trata-se da apresentação de novas modalidades de atividades permitidas em áreas de RPPN. Não são alternativas de substituição às indicações tradicionais, antes são apresentações de possibilidades com fortes vínculos de interação com as atividades relacionadas ao ecoturismo, pesquisa e educação ambiental. Permitindo assim, a produção de dinâmicas de uso mais alargadas e ambientalmente sustentáveis, sem violar a natureza de proteção e conservação ambiental própria da RPPN.

Os “tipos de apoios” constituí uma categoria que relaciona tipos de apoio à prática da conservação ambiental em terras privadas. É um aspecto da análise que permite apontar os mecanismos mais recorrentes de apoio do Estado e da sociedade com vista à criação e manutenção de áreas sob RPPN's. A Figura 5 destaca os tipos de apoio identificados com base na magnitude das ocorrências.

Figura 5: “Tipos de apoio”



Fonte: Construção própria (2022)

A análise de conteúdo mostra que os principais tipos de apoio suscitados referem-se aos mecanismos de apoio do Estado para a formação ou manutenção de espaços sob regime de RPPN. Assim, observa-se a disposição estadual em colaborar técnica-administrativamente com os espaços protegidos de RPPN's, através de estímulos à criação, orientação, monitoramento e fiscalização e proteção das áreas de RPPN's. Ainda que relate apoios não estaduais, são possibilidades tuteladas pelo poder público, caso da obtenção de apoio de entidades ambientalistas devidamente credenciada pela Administração Pública, existente no contexto de Alagoas (2006) e Pernambuco (1997).

Os resultados evidenciam a importância da RPPN como alternativa ao projeto de conservação nacional e sugerem a necessidade do Estado de implementar ações que permitam colaborar ativamente com a sociedade civil na construção de alternativas potencializadoras da conservação da natureza e biodiversidade de forma mais sintonizada com os diferentes contextos no interior do Semiárido e para além de seu limites. Sugerem igualmente ser necessário expressar nos instrumentos normativos aspectos mais refinados e compatíveis de apoios, tendo em vista, a integração da sociedade civil com o poder público.

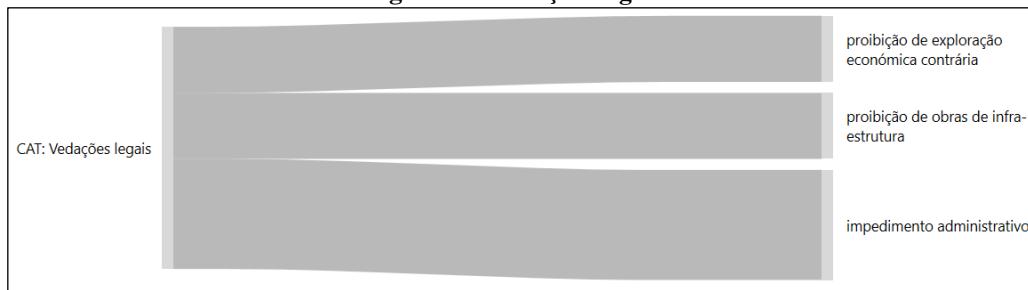
O contexto de regulamentação das áreas protegidas também reconhece a necessidade de apontar vedações legais necessárias para resguardar adequadamente os espaços protegidos sob RPPN's a longo prazo. Ou seja, a área particular, deve observar situações ou condições proibidas face à necessidade de conservar / proteger adequadamente e a longo prazo a área delimitada de RPPN.

Na análise identificaram-se como vedações legais mais recorrentes: proibições de obras de infraestrutura, proibição de exploração econômica contrária aos objetivos da RPPN e impedimentos administrativos, como o uso vinculado da compensação ambiental por empreendimentos com licenciamento ambiental em andamento e a impossibilidade de afetação da área para outra finalidade. Na

Política Pública de Promoção de Áreas Protegidas Privadas no Semiárido

Figura 6 é possível visualizar a magnitude das ocorrências dos tipos de vedações legais no *corpus* em estudo.

Figura 6: “Vedações legais”



Fonte: Construção própria (2022)

Dentre as vedações legais, o impedimento administrativo corresponde ao maior volume de ocorrências. Exemplos das vedações legais encontradas nos estados da Bahia (2007) e do Ceará (2013) incluem o acesso à compensação ambiental para RPPN criadas após o início do licenciamento de um empreendimento, ou a intenção de criação da RPPN no caso de a área não ser afetada para outros fins. Destaca-se no caso do estado do Maranhão (2020) a vedação de criação de RPPN em áreas já concedidas para a atividade mineira. Outro tipo de vedações legais, relacionadas com o modo de efetivar a recuperação ambiental em área de RPPN destaca-se o caso do Ceará (2013), em que se determinou o limite de até 30% da área de RPPN como parâmetro máximo para se destinar a recuperação ambiental; ou a proibição de uso de outras espécies para recuperação ambiental em área de RPPN, regulamentada pelo Rio Grande do Norte (2022).

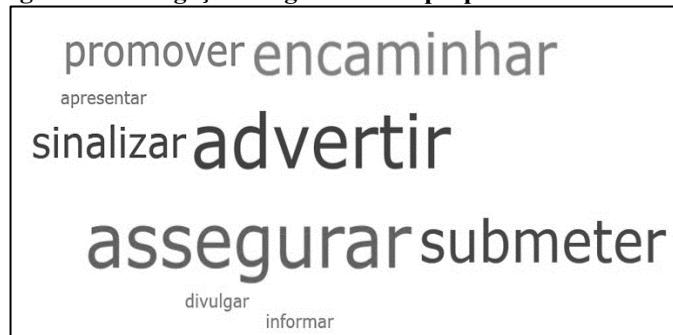
As vedações legais observadas expressam, em grande medida, proibições definidas em instrumentos normativos de alcance nacional, caso do SNUC e do Decreto nº 5.746 de 2006. Estes resultados permitem afirmar que a possibilidade de expressar vedações legais mais compatíveis com os aspectos típicos do Semiárido não parece ter sido suficientemente explorada.

A categoria “Procedimentos administrativos de reconhecimento das RPPN’s” relaciona o conjunto de procedimentos necessários ao reconhecimento estatal da área privada, na sua integralidade ou parcialmente, em uma RPPN. Nesse processo, não se observa nenhuma inovação procedural significativa. A tomada de decisão do particular é o ponto de partida. É a vontade expressa do particular em preservar / proteger uma área em caráter perpétuo que será reconhecida pelo Poder Público. Uma vez constituída formalmente a relação entre o proprietário e o poder público institui-se um fato jurídico com consequências jurídicas pautadas no objetivo expresso de preservar ou proteger uma área formalmente delimitada. Assim, identificaram-se as obrigações e responsabilidades dos proprietários das RPPN’s e da Administração Pública.

Segundo Filho (2012) obrigação e responsabilidade são conceitos fundamentados na conceção do dever jurídico, ou seja, são desdobramentos oriundos de toda a necessidade imposta ou sancionada pelo direito. No caso da obrigação o dever jurídico é sempre originário e a sua violação resulta em responsabilidade, sendo essa um dever jurídico sucessivo daquela.

A categoria “obrigações dos proprietários” compreende o conjunto de dever jurídico originário no qual o proprietário assume cumprir, em caráter perpétuo, as obrigações estabelecidas, estando, portanto, ligado à responsabilidade de compor o prejuízo causado pelo não cumprimento das obrigações originárias. A Figura 7 destaca, a partir dos verbos registados no *corpus*, as obrigações originárias de maior incidência.

Figura 7: “Obrigações originárias dos proprietários de RPPN”



Fonte: Construção própria (2022)

É possível visualizar um conjunto concatenado de obrigações que apontam para a necessidade de “assegurar” a manutenção dos atributos ambientais da RPPN; “promover a divulgação da RPPN na região; “advertir” a terceiros quanto a situação legal de proteção área; “submeter” à aprovação do órgão responsável o plano de manejo; e “encaminhar”, anualmente e sempre que solicitado, ao órgão responsável pelo reconhecimento, relatório de situação da reserva e das atividades desenvolvidas.

O proprietário de RPPN encontra-se sujeito a um conjunto de obrigações intrinsecamente ligadas à necessidade irrevogável e perpétua de manter e aprimorar a conservação da natureza e biodiversidade em sua propriedade. Estando este submetido ao triplo sistema de responsabilidade, ou seja, às sanções administrativas, civis e penais previstas na legislação vigente.

Quanto à categoria “obrigações da administração pública”, é marcada pelo conjunto de ações necessariamente positivas e motivadas pelo interesse do proprietário em obter o reconhecimento ou a chancela do Poder Público de sua área particular de preservação ambiental. A Figura 8 apresenta a partir dos verbos capturados pelo *corpus*, as obrigações originárias de maior incidência.

Figura 8: “Obrigações da Administração Pública”



Fonte: Construção própria (2022)

Nesse contexto, observa-se com destaque os termos com clara indicação de obrigação de fazer por parte da Administração Pública. Assim, “verificar”, “aprovar” e “credenciar” as áreas de interesse do particular constituem em espécie de obrigação de fazer, sendo essas obrigações apenas estágios iniciais da Administração Pública para a manutenção da preservação ambiental de áreas privadas.

Uma vez reconhecidas as áreas privadas legalmente como RPPN’s, a Administração Pública fica obrigada a criar e implementar mecanismos de manutenção e melhoramentos contínuos, tendo em vista, potencializar a preservação ambiental em terras privadas. Face a essa circunstância, observa-se na Figura 8 com destaque termos indicativos a obrigações de “apoiar”, “vistoriar”, “manter”, “estabelecer” ou “realizar”, ações que visam a consolidação da preservação da natureza e da biodiversidade em áreas legalmente protegidas sob a propriedade de particulares.

Portanto, as políticas públicas de regulação relacionadas às áreas formadas por terras privadas sob regime de RPPN no Semiárido podem impactar diretamente na formulação de novas políticas públicas de conservação, sobretudo, às áreas vinculadas ao bioma Caatinga. Esse fenômeno é potencializado pelos processos desencadeados de regulamentação de conservação com base em RPPN nos estados incluídos no Semiárido. Ou seja, com a progressivo delineamento de políticas públicas ambientais de regulação de terras privadas sob regime de RPPN, edificou-se no Brasil um quadro legal mais versátil de institucionalização de ações de uso sustentável de áreas privadas. Esta versatilidade contribuiu para o aumento do número e da área de terras protegidas privadas no Semiárido e impulsionou outras práticas de uso nos espaços protegidos sob RPPN.

6. CONCLUSÕES

O presente trabalho salienta a importância de analisar as contribuições das políticas públicas direcionadas à regulamentação de modalidades de conservação ambiental baseadas em áreas, sobretudo, às áreas formadas por terras privadas. A pesquisa desenvolvida proporcionou um conhecimento aprofundado sobre as ações estatais na regulamentação específica de áreas protegidas privadas de RPPN no Semiárido Brasileiro.

A análise empírica de regulações delineadas ou aprimoradas nos estados que compõem o Semiárido Brasileiro propiciou duas conclusões principais. A primeira, de é possível destacar a RPPN como uma contribuição conceitualmente bem-sucedida inserida no conteúdo substantivo das regulamentações de

áreas protegidas privadas do enquadramento legal brasileiro. O aprimoramento contínuo de políticas públicas ambientais de conservação da natureza e biodiversidade, observado ao longo do estudo, permite destacar os esforços empreendidos pela sociedade civil em consentir maiores responsabilidades com a natureza e a biodiversidade. A segunda conclusão prende-se com o fato de o aprimoramento destas políticas públicas se ter traduzido em regulamentações mais sintonizadas com valores preservacionistas, expressas numa diversidade de configurações legais para a preservação sob a regência privada.

Salienta-se ainda, a partir da análise dos instrumentos de regulamentação de áreas protegidas privadas no Semiárido, a contribuição à composição de *policy design* capaz de agregar valor conceitual mais amplo à RPPN, bem como a capacidade de agregar um diversificado leque de tipos de apoios e novas atividades em conformidade aos preceitos do desenvolvimento sustentável. Note-se, todavia, que quando se passa para o nível de delineamento técnico das políticas, a nossa análise sugere a existência de viés sintonizados a jurisdições de menor amplitude espacial inseridas no Semiárido, caso dos municípios.

Este estudo evidencia também diversas lacunas no conhecimento sobre as políticas e práticas de preservação da natureza e biodiversidade em áreas protegidas privadas. Assim, contribuições com a finalidade de realizar estudos comparados de regulamentação de áreas protegidas privadas com base em outros recortes geográficos, ou confrontar o delineamento de políticas (*policy design*) com foco em RPPN com outras modalidades de áreas protegidas privadas existentes no Brasil e em outros países, podem ajudar a ampliar o campo de aplicação da preservação ambiental e do uso sustentável em terras privadas.

REFERÊNCIAS

- Alagoas. (2006). *Decreto nº 3.050, de 09 de fevereiro de 2006 - Dispõe sobre a instituição de Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN e dá outras providências*. Diário Oficial de Alagoas, 10 de Fevereiro de 2006. https://www.ima.al.gov.br/wp-content/uploads/2015/03/Decreto-nb0-3.050_06.pdf
- Bahia. (2007). *Decreto nº 10.410, de 25 de julho de 2007 - Dispõe sobre a Unidade de Conservação Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, estabelece critérios e procedimentos administrativos para sua criação, implantação e gestão, institui o Programa Estadual de*. Diário Oficial Da Bahia, 26 de Julho de 2007. <http://www.seia.ba.gov.br/legislacao-ambiental/decretos/decreto-n-10410>
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo* (L. A. Reto & P. Augusto (eds.)). Edições 70.
- Brasil. (1965). *Lei nº 4. 771, de 15 de setembro de 1965 - Institui o novo Código Florestal*. Diário Oficial Da União, 28 de Setembro de 1965.
- Brasil. (1981). *Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 - Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Diário Oficial Da União de 02 de Setembro de 1981. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm
- Brasil. (1990). *Decreto nº 98.914, de 31 de janeiro de 1990 - Dispõe sobre a instituição, no território nacional, de Reservas Particulares do Patrimônio Natural, por destinação do proprietário*. Diário Oficial Da União. 02 de Fevereiro de 1990. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D98914impressao.htm
- Brasil. (1996). *Decreto nº 1.922, de 5 de junho de 1996 - Dispõe sobre o reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural, e dá outras providências*. Diário Oficial Da União, 07 de Junho de 1996. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1922.htm#art18
- Brasil. (2000). *Lei nº 9.985 da Presidência da República do Brasil: Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*. Diário Oficial Da União, Seção de 19 de Julho de 2000. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm
- Brasil. (2006a). *Decreto nº 5.746 da República do Brasil: Regulamenta os procedimentos para criação e reconhecimento de RPPN*. Diário Oficial Da União, de 06 Abril de 2006. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5746.htm
- Brasil. (2006b). *Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006 - Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências*. Diário Oficial Da União de 17 de Abril de 2006.

- Brasil. (2018). Constituição da República Federativa do Brasil 1988 - Atualizada até a EC n. 99/2017. In *Supremo Tribunal Federal*.
- Brasil. (2019). *Projeto de Lei nº 784/2019 - de autoria do Deputado Federal Rodrigo Agostinho*. Portal Da Câmara Dos Deputados Do Brasil; Câmara dos Deputados do Brasil. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192045>
- Brasil. (2021a). *Lei nº 14.119 da Presidência da República do Brasil: Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais*. Diário Oficial Da União, de 14 de Janeiro de 2021 e Retificado Em 15 de Janeiro de 2021. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm
- Brasil. (2021b). *Lista das Unidades de Conservação ativas no SNUC*. Sistema Nacional de Conservação Da Natureza (SNUC)Portal Brasileiro de Dados Abertos. <https://dados.gov.br/dataset/unidadesdeconservacao>
- Carson, R. & Martins(trad.), C. S. (2010). *Primavera silenciosa*. Gaia.
- Ceará. (2013). *Decreto nº 31.255, de 26 de junho de 2013 - Dispõe sobre a Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, como unidade de conservação da natureza no território do Estado do Ceará, estabelece critérios e procedimentos administrativos para a sua criação*, . Diário Oficial Do Ceará. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=256260>
- Ceará. (2017). *Decreto nº 32.309, 22 de agosto de 2017 - Altera o Decreto nº 31.272, de 26 de junho de 2013, que dispõe sobre a Reserva Particular do Patrimônio Natural-RPPN*. Diário Oficial Do Ceará, de 22 de Agosto de 2017. <https://www.sema.ce.gov.br/legislacao-uc/>
- Chizzotti, A. (2018). *Pesquisa em ciências humanas e sociais* (2^a. edição). Cortez Editora.
- Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD). (1991). Nossa futuro comum. In *FGV*.
- Confederação Nacional de Reservas Particulares do Patrimônio Natural-(CNRPPN). (2017). *Levantamento de Temas Prioritários para o Futuro das RPPNs Brasileiras - 1º Fórum Nacional de RPPNS*.
- Diegues, A. C. S. (1992). *Desenvolvimento Sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas* (pp. 22–29).
- Ferreira, M. B. M. & Salles, A. O. T. (2016). Política ambiental brasileira: análise histórico-institucionalista das principais abordagens estratégicas. *Revista de Economia*, 43(2). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5380/re.v42i2.54001>
- Filho, S. C. (2012). *Programa de Responsabilidade Civil* (10^a Edição). Atlas.
- Friese, S. (2022). *ATLAS.ti Windows 22* (p. 121). ATLAS.ti Scientific Software Development GmbH.
- Geet, M. T. Van, Lenferink, S. & Leendertse, W. (2019). *Policy design dynamics: fitting goals and instruments in transport infrastructure planning in the Netherlands*. 2, 1–73. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1678232>
- Gooden, J. & Sas-Rolfes, M. (2020). A review of critical perspectives on private land conservation in academic literature. *Ambio*, 49(5), 1019–1034. <https://doi.org/10.1007/s13280-019-01258-y>
- Howlett, M., Mukherjee, I. & Woo, J. J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research. *Policy and Politics*, 43(2), 291–311. <https://doi.org/10.1332/147084414X13992869118596>
- Junior, T. S. F. (2018). *Introdução ao estudo do direito : técnica, decisão, dominação*. Atlas.
- Lima, L. L., Aguiar, R. B. de & Lui, L. (2021). Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 36, 1–41. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>
- Linder, S. H. & Peters, B. G. (1984). From Social Theory to Policy Design. *Journal of Public Policy*, 4(3), 237–259. <https://doi.org/10.1017/S0021937100024837>
- Linder, S. H. & Peters, B. G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35–58. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007960>
- Maranhão. (2020). *Decreto nº 36.415, de 18 de dezembro de 2020 - Regulamenta o art. 23 da Lei nº 9.413 , de 13 de julho de 2011, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza do Maranhão e institui o Programa Estadual de Incentivo às Reservas P.* Diário Oficial Do Maranhão, 19 de Dezembro de 2020. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=406549>

- Mata, D. da, Freitas, R. E. & Resende, G. M. (2019). *Avaliação de Políticas Públicas no Brasil : uma análise do semiárido* (Vol. 4). Ipea.
- Medeiros, R. (2006). Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, IX, 41–65.
- Miles, M. B., Huberman, A. M. & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis - A methods sourcebook* (3 Edition). Sage.
- Minas-Gerais. (1998). *Decreto nº 39.401, de 21 de janeiro de 1998 - Dispõe sobre a instituição, no Estado de Minas Gerais, de Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN, por destinação do proprietário*. Diário Oficial de Minas Gerais, 22 de Janeiro de 1998. <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=1493>
- Monosowski, E. (1989). Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. *Cadernos Fundap*, 9(16), 15–24.
- Ojidos, F., Padua, C. V. & Pellin, A. (2018). *Conservação em ciclo contínuo: como gerar recursos com a natureza e garantir a sustentabilidade financeira de RPPN's*. Esencial Idea Editora.
- Ostrom, E. & Levin, S. (ed.). (2009). The Governance Challenge: Matching Institutions to the Structure of Social-Ecological Systems. In *Forthcoming in The Princeton Guide to Ecology*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Paraíba. (2002). *Decreto nº 23.834, de 27 de dezembro de 2002 - Dispõe sobre o reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN pelo Estado da Paraíba e dá outras providências*. Diário Oficial Da Paraíba, 29 de Dezembro de 2002.
- Peccatiello, A. F. O. (2011). Políticas públicas ambientais no Brasil : da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000) Environmental Public Policies in Brazil : from the Administration of Natural Resources (1930) to. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 24, 71–82. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.5380/dma.v24i0.21542>
- Pegas, F. de V. & Castley, J. G. (2016). Private reserves in Brazil: Distribution patterns, logistical challenges, and conservation contributions. *Journal for Nature Conservation*, 29, 14–24. <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2015.09.007>
- Pernambuco. (1997). *Decreto nº 19.815, de 02 de junho de 1997 - Dispõe sobre o reconhecimento das Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPN pelo Estado de Pernambuco e dá outras providências*. Diário Oficial de Pernambuco, 03 de Junho de 1997. <http://www2.cprh.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/dec19815.pdf>
- Piauí. (2010). *Lei nº 5.977, de 24 de fevereiro de 2010 - Dispõe sobre a Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, como unidade do Grupo de Proteção Integral, e institui o Programa Estadual de Apoio às Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPNs, e dá out*. Diário Oficial Do Piauí, de 25 de Fevereiro de 2010. <http://legislacao.pi.gov.br/legislacao/default/ato/14504>
- Rambaldi, D. M., Fernandes, R. V. & Schmidt, M. A. R. (2005). Private protected areas and their key role in the conservation of the Atlantic Forest biodiversity hotspot, Brazil. *Jounal Parks*, 15(2), 30–38.
- Ramos, A. (2012). As unidades de conservação no contexto das Políticas Públicas. In M. O. Cases (Ed.), *Gestão de unidades de conservação : compartilhando uma experiência de capacitação* (pp. 44–54). WWF-Brasil.
- Resolução CONDEL/SUDENE nº 150, de 13 de dezembro de 2021. (2021). *Aprova a Proposição n. 151/2021, que trata do Relatório Técnico que apresenta os resultados da revisão da delimitação do Semiárido 2021, inclusive os critérios técnicos e científicos, a relação de municípios habilitados, e da regra de transição para munic*. Diário Oficial Da União. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-condel/sudene-n-150-de-13-de-dezembro-de-2021-370970623>
- Rio-Grande-do-Norte. (2022). *Decreto nº 31.283, de 17 de fevereiro de 2022 - Dispõe sobre os critérios e o processo administrativo para criação, implantação e gestão das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte, bem como institui*. Diário Oficial Do Rio Grande Do Norte, 18 de Fevereiro de 2022. http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20220218&id_doc=758167
- Siddiki, S. (2014). Assessing Policy Design and Interpretation: An Institutions-Based Analysis in the Context of Aquaculture in Florida and Virginia, United States. *Review of Policy Research*,

31(4), 281–303. [https://doi.org/https://doi.org/10.1111/ropr.12075](https://doi.org/10.1111/ropr.12075)

Wiedmann, S. M. P. & Guagliardi, R. (2018). A Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN): unidade de conservação particular. In *Programa Estadual de Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPNs: 10 anos de apoio à conservação da biodiversidade* (pp. 11–39). Gerência de Publicações e Acervo Técnico (Gepat/Inea).