

Áreas Protegidas, Instrumento de Proteção, Conservação e Gestão da Biodiversidade na Amazônia Brasileira: Experiência no Âmbito do Estado do Pará

Maria do Socorro Almeida Flores⁶

INTRODUÇÃO

O valor de uso da biodiversidade é determinado pelos valores culturais e inclui valor de uso direto e indireto, de opção de uso futuro e, ainda, valor intrínseco, incluindo os valores ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético. (Princípio da Política Nacional da Biodiversidade)

O governo brasileiro dando cumprimento ao compromisso assumido em 1992, por ocasião da assinatura da Convenção da Diversidade Biológica, acordo internacional que dispõe sobre a proteção e o uso sustentável da biodiversidade, promulga o regulamento para o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade, essa norma se propõe regular e fiscalizar a preservação da diversidade e a integridade do patrimônio genético, ou seja, o uso da biodiversidade brasileira, em especial nos biomas declarados como Patrimônio Nacional desde 1988 pela Constituição Federal Brasileira.

A Constituição Federal brasileira dispõe que “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”, como obrigação o poder público tem que assegurar a efetividade desse direito, devendo “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético” especialmente nos biomas como a “Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”. A Lei de Uso da Biodiversidade⁷ regulamenta Essa matéria.

Cuidar da biodiversidade presente nesses biomas é de tamanha grandeza quanto é o desconhecimento da variedade de organismo vivo presente nos mesmos. De tal forma que o legislador preferiu tratar em primeiro plano dos direitos e obrigações que tem relação direta com o uso da biodiversidade, para contribuição do entendimento maior da norma cabe explicar o motivo de se falar em direitos e obrigações, pois de acordo com a máxima que orienta o direito entre as gerações humanas, previsto no enunciado expresso no parágrafo anterior, se as futuras gerações têm direitos constituídos, às presentes correspondem obrigações que devem ser instituídas pelas regras no ordenamento jurídico internacional, nacional regional e local.

Analisando as políticas públicas brasileiras que buscam ordenar o território e materializar os princípios sobre a proteção e o uso sustentável de recursos ambientais, pode-se verificar que existe um instrumento que implementa a racionalização do uso solo

⁶ Advogada, Doutora em Direito, Mestre em Direito Ambiental, Professora Associada da Universidade Federal do Pará, docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia – PPGEDAM do Núcleo de Meio Ambiente – NUMA e da Faculdade de Direito do Instituto de Ciências Jurídicas, Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Leget - Laboratório de Estudos e Gestão do Território.

⁷ Lei Federal Nº 13.123, de 20 de maio de 2015, que regulamenta o inciso II, §1º do art. 225, da Constituição Federal brasileira de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>.

e como consequência racionaliza o acesso a biodiversidade, trata-se da institucionalização das áreas protegidas. No Brasil atualmente a competência para a criação de áreas protegidas como Unidades de Conservação da Natureza está distribuídas entre todos os entes federados (União Federal, Estados/Distrito Federal e Municípios), logo, é um instrumento de competência comum para promover a proteção ao meio ambiente, conforme o estabelecido no art. 23, incisos VI e VII e que possibilita a implementação do controle do acesso aos recursos da biodiversidade.

Neste artigo propõe-se uma análise da interface das áreas protegidas como um instrumento de proteção, conservação e gestão da biodiversidade na Amazônia brasileira, considerando a experiência do estado do Pará e sua proposta de ordenamento territorial.

Áreas Protegidas e a Proteção da Biodiversidade

O conceito de áreas protegidas foi instituído pela Convenção da Diversidade Biológica – CDB (1992), como “uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”, amplamente usado de forma errônea pela mídia brasileira, como sinônimo de espaços territoriais legalmente protegidos ou como área de proteção ambiental, não pode ser confundido, pois, ainda que o disposto no art. 2º da Convenção da Biodiversidade tenha expressamente definido “áreas protegidas” como expressão genérica, no âmbito nacional através do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas⁸, norma legal que delimita a abrangência desse conceito para as unidades de conservação da natureza, definidas em lei e integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC⁹, e para os territórios de ocupação tradicionais definidos como as Terras Indígenas e as Terras de Quilombos.

A finalidade das áreas protegidas estabelecida no próprio conceito é a administração “para alcançar objetivos específicos de conservação”, está claro no conceito que a conservação proposta não pode ser restrita à diversidade biológica, ela inclui também a existências de grupos sociais e seus modos de vida e relacionamento com a natureza, dos conhecimentos tradicionais, conforme definido na lei de uso da biodiversidade, (art. 1º, inciso II e art. 2º, inciso II e III).

Porém é importante saber o conceito de biodiversidade ou a diversidade biológica, pois se destaca dentre as metas da Convenção da Diversidade Biológica, e deve ser compreendido como variedade de organismos, desde as variações genéticas da mesma espécie ou as diversificações entre espécies, gêneros, famílias e níveis taxonômicos superiores, o conceito não pode considerar apenas as espécies da fauna, deve se incluir os ecossistemas, os habitats e paisagens, bem como as comunidades de organismos em um ou mais ambientes e as condições físicas sob as quais eles vivem, (SILVA, 1999, P. 30).

A Convenção da Diversidade Biológica, assinada em 1992, conceitua no art. II como: “A variedade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, entre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos de que eles fazem parte. Compreende ainda a diversidade dentro das espécies, entre as espécies e de ecossistemas” (art. II CDB, 1992).

Desse conceito de diversidade biológica é que se derivou na língua portuguesa a palavra biodiversidade que se configura um neologismo elaborado com parte do vocábulo biologia, sua raiz bio que significa vida, mais o vocábulo diversidade que sig-

⁸ O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, instituído através do Decreto Federal Nº 5.758 de 13 de abril de 2006, em cumprimento por parte do governo brasileiro do compromisso previsto na Convenção da Diversidade Biológica, assinada em 1992. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>.

⁹ O SNUC foi instituído pela Lei Federal Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>.

nifica grande variedade. A biodiversidade determina e caracteriza a diversidade dos seres vivos na natureza, ou a variedade de espécies vivas no ecossistema terrestre.

Historicamente o termo em inglês *biological diversity* que é diversidade biológica, foi criado por Thomas Lovejoy no ano de 1980, enquanto o termo *biodiversity* que é biodiversidade, foi inventado por W.G. Rosen em 1985. Desde então, o termo e o conceito são largamente usados entre os biólogos, ambientalistas, ecologistas e mais recentemente por gestores ambientais na sociedade nacional e internacional.

A proteção da biodiversidade entra em pauta nos debates de ordem científica e política desde que o Relatório Nosso Futuro Comum, 1987, mostrou a crise ambiental entendida pela escassez de recursos naturais, em alguns ecossistemas do Planeta, e os diversos problemas ambientais globalizados, que surgem a partir da ação incontrollável dos processos produtivos na industrialização que levaram a exaustão dos recursos naturais. Dessa forma, a importância da biodiversidade não está somente na beleza cênica, porquanto “seus benefícios para a humanidade são multifacetados, tão diversos quanto essenciais e discretos. Na perspectiva socioeconômica, a natureza é decomposta em quatro valores principais: valor de uso econômico direto; valor de uso indireto; valor de opção e valor existencial” (BENJAMIN, 2001, p. 278).

Segundo esse mesmo autor os valores podem ter dois enfoques, o instrumental e o intrínseco. Para o primeiro (valores de uso econômico indireto, direto e opcional) “a natureza é resguardada por razões de necessidade, por interessar, de uma forma ou de outra aos seres humano”, ou seja, de base utilitária. Já no segundo enfoque, o valor existencial, está “informado por uma visão ética e cosmológica diversa” (BENJAMIN, 2001, p. 279).

Explica ainda que os valores instrumentais de uso econômico direto são os de consumo imediato pelos seres humanos e de uso produtivo, ou seja, bens do mercado. Os valores de uso indireto são os serviços ecológicos prestados a custo zero permanentemente pela natureza.

Entre os serviços ecológicos – *rectius*, valores de uso indireto – conferidos pela natureza podemos listar funções ecológicas reprodutivas (polinização, fluxo de genes); manutenção do ciclo hídrico (recarga de lençol freático, salvaguarda das bacias hidrográficas e mitigação de fenômenos hídricos extremos, como secas e enchentes); regulação das condições macro e microclimáticas (temperatura, precipitação e turbulências); formação e proteção do solo (fertilidade, controle de erosão, incluindo o litoral e costas); movimentação do ciclo de nutrientes, com armazenamento e renovação contínuos de substâncias essenciais (carbono, nitrogênio e oxigênio, bem como manutenção do equilíbrio de carbono-oxigênio e sequestro de carbono); absorção e tratamento de poluentes (de um lado, decomposição de resíduos orgânicos e de agrotóxicos, de outro, purificação do ar e da água); fixação fotossintética da energia solar, com a transferência, por ação de plantas verdes, dessa forma de energia para a cadeia alimentar. (BENJAMIN, 2001, p. 279-280, apud TOLBA, mostafa K. et. Al<editores>, *The world environment 1972-1992: two decades of challenge*. London: UNEP and Chapman & Hall, 1992, p. 201).

A pauta da conservação da biodiversidade tem dominado a gestão ambiental até o presente século, como um paradigma que prima sempre em evitar a extinção de espécies. Mais recentemente emerge o tema do aquecimento global, “devido a emissões de gases de efeito estufa, bem como as demais mudanças climáticas, torna-se

imprescindível incorporar carbono e água nas estratégias de gestão ambiental, para alcançar o desenvolvimento sustentável” (SAWYER, 2011, p. 373).

Tanto a conservação da biodiversidade como as mudanças climáticas têm uma direta relação com as áreas protegidas, estas como um instrumento da gestão ambiental implementa ações que materializam as propostas apresentadas pelas políticas daquelas, ou seja, a instituição de áreas protegidas assegura a conservação *in situ*, que “significa a conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características”¹⁰.

No mesmo contexto “as propostas de Redução de Emissão do Desmatamento e Degradação Florestal <REDD>, incorporando a manutenção da cobertura florestal para também cumprir outras funções e oferecer outros serviços ambientais <REDD+>, podem ampliar o alcance das políticas ambientais” (SAWYER, 2011, p. 373). REDD é a sigla para Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal. Segundo o conceito adotado pela Convenção de Clima da ONU, se refere a um mecanismo que permite a remuneração daqueles que mantêm suas florestas em pé, sem desmatar, e com isso, evitam as emissões de gases de efeito estufa associadas ao desmatamento e degradação florestal. (...) Posteriormente a criação deste conceito, a Convenção incluiu na sua definição também atividades de conservação, manejo sustentável das florestas e aumento de seus estoques em países em desenvolvimento. Estes componentes deram origem ao REDD+ ou REDD plus. (PINTO, et al. 2010, p. 37).

O conceito de REDD (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação florestal), basicamente, parte da ideia de incluir na contabilidade das emissões de gases de efeito estufa aquelas que são evitadas pela redução do desmatamento e a degradação florestal. Nasceu de uma parceria entre pesquisadores brasileiros e americanos, que originou uma proposta conhecida como “Redução Compensada de Emissões” (Santilli et al, 2000), que foi apresentada durante a COP-9, em Milão, Itália (2003), por IPAM e parceiros. Segundo este conceito, os países em desenvolvimento detentores de florestas tropicais, que conseguissem promover reduções das suas emissões nacionais oriundas de desmatamento receberiam compensação financeira internacional correspondente às emissões evitadas. O conceito de redução compensada tornou-se a base da discussão de REDD nos anos seguintes¹¹.

Os pilares que sob os quais se erigiu o fundamento da conservação da biodiversidade são três: a conservação propriamente dita, a repartição de benefícios e a utilização sustentável dos recursos da biodiversidade. Este último significa “a promoção de meios de vida sustentáveis (MVS), considerado uma estratégia ecossocial que pode se tornar nova alternativa na formulação de políticas públicas de diversos tipos” (SAWYER, 2011, p. 371).

Ao se considerar as propostas do PNAP, 2006, pode-se observar que as estratégias de conservação da biodiversidade não consideram apenas a espacialidade, ou seja, a limitação geográfica das áreas protegidas, e sim ampliam o alcance da conservação para integrar também os modos e os meios de vida das comunidades, refletindo na materialização da conservação das práticas e do uso sustentável da biodiversidade.

Tais práticas são observadas no cotidiano dos habitantes dessas áreas, com relação a este aspecto, é interessante ressaltar que comunidades, populações ou habi-

¹⁰ Lei do SNUC, art. 2º, inciso VII, Lei Federal Nº 9.985/2000.

¹¹ Disponível em <http://www.ipam.org.br/saiba-mais/O-que-e-e-como-surgiu-o-REDD-/3>, acesso em 15.06.2013.

tantes humanos das áreas protegidas sejam eles considerados populações tradicionais, índios ou negros remanescentes de quilombos, são pessoas que a Constituição Federal de 1988 reconhece sua cidadania e inclui no pacto nacional como sujeito de direito, pela primeira vez no Brasil o índio deixa de ser silvícola (elemento da selva) e tanto ao indígena como ao remanescente de quilombo lhes são reconhecidos direitos territoriais sobre as terras que tradicionalmente ocupam, ou seja, a Carta de 1988 inclui essas pessoas como partes do contrato social brasileiro.

Após 1988 a lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, em 2000, tentou regular e definir esses grupos de pessoas, mas não obteve êxito, pois o artigo foi vetado. Porém em março de 2006, com o advento da lei sobre a concessão de florestas públicas, dentre seus conceitos e considerações foi aprovada a definição de “comunidades locais como populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica”¹².

E mais recentemente na lei que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade, ao estabelecer seus conceitos e definições determina comunidade tradicional como: “grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição”¹³.

Os objetivos da conservação fundamentam a definição das categorias de manejo ou uso dos recursos ambientais das áreas protegidas, que podem ser de proteção integral ou de uso sustentável, estes modos têm por fim a manutenção da biodiversidade, portanto faz-se necessário conhecer os mecanismos estabelecidos na legislação para este fim.

Instrumentos Legais para a Conservação da Biodiversidade

A Convenção sobre Diversidade Biológica, compromisso firmado pelo Brasil durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92, aprovado pelo Decreto Legislativo Nº 2, de 1994, e promulgado pelo Decreto Federal Nº 2.519/98, estes textos normativos propõe objetivamente estabelecer um sistema de proteção para os componentes da biodiversidade, inicialmente são observados os princípios que expressam o modelo da vida no centro da proteção jurídica proposta, mas não se trata da vida do ser humano, é a vida em todas as suas formas de manifestação, logo se entende que a diretriz do sistema jurídico proposto para a proteção dos recursos da biodiversidade é o biocentrismo.

O Decreto Federal Nº 4.339/2002 institui os princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional de Biodiversidade, e tem por fim instrumentalizar e internalizar no Brasil o sistema proposto. Como objetivo geral da Política Nacional da Biodiversidade foi estabelecido “a promoção, de forma integrada, da conservação da biodiversidade e da utilização sustentável de seus componentes, com a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, de componentes do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais associados a esses recursos” (item 4 do Anexo ao Decreto Federal Nº 4.339/2002).

Ao se observar a meta proposta, com relação a delimitação do objeto da proteção do sistema, verifica-se que inexoravelmente reúne o conjunto da sociobiodiversidade, pois trata-se da “proteção aos bens socioambientais intangíveis: os conhecimentos, inovações

¹² Art. 3º, inciso X da Lei Federal Nº 11.284/2005, que dispõe sobre a Concessão de Florestas Públicas. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

¹³ Art. 2º, inciso IV da Lei Federal Nº 13.123/2015, marco regulatório do uso da biodiversidade. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

e práticas de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais associados à biodiversidade” (SANTILLI, 2005, p. 185).

Dessa forma entende-se que o elemento tangível da proteção jurídica proposta é então a própria diversidade biológica. A biodiversidade é a base física, os elementos do meio, que permite o surgimento dos elementos intangíveis que são os socioambientais. De acordo com a afirmação, que “os componentes tangíveis e intangíveis da biodiversidade estão intimamente ligados, e não é possível dissociar o reconhecimento e a proteção aos conhecimentos tradicionais de um sistema jurídico que efetivamente proteja os direitos territoriais e culturais desses povos e populações tradicionais” (SANTILLI, 2005, p. 185).

De outra forma pode-se observar que a sociobiodiversidade compreende um conjunto de bens materiais e imateriais, que na seara da proteção jurídico-ambiental não pode ser desmembrado, pois não se trata do regime de bens e propriedades estabelecido na esfera do direito civil, em que é possível a identificação do autor, do inventor, da propriedade, que são regulados por princípios e direitos individuais. A sociobiodiversidade está na seara dos direitos difusos e coletivos, no contexto das áreas protegidas que possuem regulamentos jurídicos. Esta proteção jurídica específica atualmente pode ser encontrada na lei de proteção dos Direitos Autorais da seguinte forma: as obras de autores desconhecidos pertencem ao domínio público, ressalvada a proteção legal aos conhecimentos étnicos e tradicionais, que são protegidos por meio do reconhecimento de seus direitos autorais coletivos¹⁴.

Para efeitos da implementação da proteção de direitos autorais coletivos de acordo com a determinação legal foi instituído o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial, dividindo o registro em quatro livros: Registro dos Saberes, que devem ser inscritos conhecimentos e modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades; Registro das Celebrações, que deve ser inscritos rituais e festas que marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social; Registro das Formas de Expressão, que deve inscrever as manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas; e o Registro dos lugares, que deve inscrever mercados, feiras, santuários, praças e demais espaços onde se reproduzem práticas culturais coletivas¹⁵.

É necessário observar que a proteção jurídica já estabelecida no ordenamento jurídico brasileiro, antes do advento da Lei Federal Nº 13.123/2015, estava ainda restrita aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade vinculados à proteção de autoria coletiva, ou seja, se tratava apenas de uma área, aquela que poderia ser protegida na categoria jurídica de direitos autorais coletivos.

Ficava ainda em aberto outra área dentro desse conjunto de conhecimentos tradicionais pertinentes a área da inovação que compreende o manejo de técnicas e métodos de uso dos recursos naturais, de conhecimentos diversos sobre os ecossistemas e suas propriedades físicas e químicas, incluindo a domesticação e manipulação de espécie dos elementos da biodiversidade que, por sua categoria jurídica, poderia ser protegidos a partir de um sistema de patente¹⁶, no entanto, para esse sistema só são patenteáveis as invenções que tenham aplicação industrial, e nem todo conhecimento tradicional dessa ordem atenderia esse requisito do sistema vigente no Brasil.

Portanto, na opinião de Santilli, deve se reconhecer que “Os conhecimentos tradicionais são produzidos e gerados de forma coletiva com base em ampla troca e circulação de ideias e informações e transmitidos oralmente de uma geração a outra. O sistema de patentes protege as inovações individuais (ou ainda que as inovações sejam coletivas, os seus autores/inventores podem ser individualmente identificados), promovendo uma

¹⁴ Art. 45, Lei Federal Nº 9.610/1998, que dispõe sobre os Direitos Autorais no Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

¹⁵ Decreto Federal Nº 3.551 de 02 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

¹⁶ Estabelecido pela Lei Federal Nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

fragmentação dos conhecimentos e a dissociação dos contextos em que são produzidos e compartilhados coletivamente” (SANTILLI, 2005, p. 210).

Para a efetiva implementação da proteção jurídica específica de tais conhecimentos, foi estabelecido um “regime jurídico *sui generis*”, que atende essa proteção especial, conforme o disposto abaixo:

O acesso ao patrimônio genético existente no País ou ao conhecimento tradicional associado para fins de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico e a exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo oriundo desse acesso somente serão realizados mediante cadastro, autorização ou notificação, e serão submetidos a fiscalização, restrições e repartição de benefícios nos termos e nas condições estabelecidos nesta Lei e no seu regulamento (Art. 3º, Lei Federal Nº 13.123/2015).

Ressalvando no parágrafo único a competência da União Federal para o controle e a fiscalização dessas atividades de acordo com as disposições da lei que regulamentou o artigo 23 da Constituição Federal brasileira de 1988 sobre a competência material comum entre os entes federados no Brasil, em especial os que tratam da proteção ao meio ambiente e o combate a poluição em qualquer de suas formas, bem como da proteção das florestas, da flora e da fauna brasileira¹⁷. Importante ressalva, pois que se trata de uma matéria de competência material administrativa comum, que impõe aos outros entes federados no Brasil a obrigação para exercerem suas competências na matéria e também organizem seus regulamentos para a implementação da gestão do uso dos recursos da biodiversidade.

O regulamento federal estabelece um extenso glossário dos termos afetos a gestão dos recursos da biodiversidade no Brasil, essas definições vêm preencher algumas lacunas até então presentes na legislação brasileira, dentre eles, **conhecimento tradicional associado** - informação ou prática de população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional sobre as propriedades ou usos diretos ou indiretos associada ao patrimônio genético; **conhecimento tradicional associado de origem não identificável** - conhecimento tradicional associado em que não há a possibilidade de vincular a sua origem a, pelo menos, uma população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional; **provedor de conhecimento tradicional associado** - população indígena, comunidade tradicional ou agricultor tradicional que detém e fornece a informação sobre conhecimento tradicional associado para o acesso¹⁸.

Considerando que alguns pressupostos como: “componentes tangíveis ou materiais (territórios e recursos naturais) e intangíveis (conhecimento, inovações e práticas), estes componentes da biodiversidade são indissociáveis; a proteção da integridade intelectual e cultural, dos valores espirituais associados ao conhecimento tradicional; e que a não ocorra a transformação dos conhecimentos tradicionais em mercadorias ou *comomodities*, a serem negociadas no mercado, pois perderiam sua essência de conhecimento tradicional” (SANTILLI, 2005, p. 214-215). São pressupostos fundamentais para que se realize essa gestão, visto que engloba o controle e a fiscalização, restrições e repartição de benefícios nos termos da nova Lei de Uso da Biodiversidade brasileira.

Para efeitos da proteção jurídica do âmbito de sua gestão a Política Nacional da Biodiversidade, instituiu sete componentes norteadores para sua implementação: “1. Conhecimento da Biodiversidade; 2. Conservação da Biodiversidade; 3. Utilização Sustentável dos Componentes da Biodiversidade; 4. Monitoramento, Avaliação, Prevenção e Mitigação de Impactos sobre a Biodiversidade; 5. Acesso aos Recursos Genéticos e aos

¹⁷ Lei Complementar Federal Nº 140 de 8 de dezembro de 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>.

¹⁸ No art. 2º da Lei Federal Nº 13.123/2015, encontram-se 24 definições correspondentes ao novo ordenamento jurídico para o uso dos recursos da biodiversidade no Brasil

Conhecimentos Tradicionais Associados e Repartição de Benefícios; 6. Educação, Sensibilização Pública, Informação e Divulgação sobre Biodiversidade; 7. Fortalecimento Jurídico e Institucional para a Gestão da Biodiversidade”, para cada um desses componentes foi estabelecidos objetivos gerais que possuem diretrizes e estas diretrizes contêm os objetivos específicos¹⁹.

Estes componentes todos focados na conservação da biodiversidade devem ser visto e implementados de forma integrada aos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, bem como, aqueles definidos no Plano Nacional de Áreas Protegidas, pois a articulação destes instrumentos é necessária para se efetivar a gestão da diversidade biológica. Analisando as políticas brasileiras para gestão e conservação da biodiversidade até a edição do Plano Nacional de Áreas Protegidas – PNAP em 2006, podia se observar uma série de pontos isolados, em várias normas, por exemplo, na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – PMNA, na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC e na Política Nacional da Biodiversidade²⁰.

Efetivamente a edição do PNAP tem caráter menos impositivo e mais inclusivo em relação a conservação da biodiversidade, pois em suas ações se propõe consolidar a conservação ambiental e direitos territoriais. Quando define sua área de abrangência incluindo os territórios indígenas e quilombolas, que são áreas protetoras de biodiversidade determina também que na sua implementação deve participar e colaborar as representações das áreas por ele incluídas na proteção, isto quer dizer, os governos federal, estadual e municipal, representantes de povos indígenas, de comunidades quilombolas e de comunidades extrativistas, do setor empresarial e da sociedade civil²¹.

O PNAP seguindo as orientações dos princípios adotados na Convenção da Diversidade Biológica assegura e reconhece que existem diferentes formas de saberes e que essas formas podem contribuir para a conservação e manutenção da biodiversidade, propondo então a valorização dessas formas. Deve ser considerado também que “biodiversidade, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida são conceitos que se entrelaçam. Não pode haver desenvolvimento limpo sem projeto social sério” (SÉGUIN, 2006, p. 151).

Em 2009 o Brasil discutiu e aprovou a Política Nacional de Mudanças Climáticas, instituindo instrumentos que tem interferência direta na conservação das áreas de florestas em regiões como a Amazônia, buscando a redução das emissões produzidas pelo desmatamento e pela destruição florestal, associada nesta busca a conservação das áreas florestais, que tem como consequência a proteção da biodiversidade. Este instrumento se transformou em uma agenda para os governos estaduais na Amazônia brasileira, como é o caso do Pará, que tratou de regulamentar em 2012, através de uma Lei Estadual o dispositivo da Constituição Estadual de 1989, que já previa uma reorganização dos percentuais de repasse da cota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, aumentado para os municípios que tem áreas protegidas em seus territórios, reforçando mais ainda a manutenção das mesmas.

No contexto da implementação da Política de Mudanças Climáticas no Brasil além do instrumento REDD, também se instituiu como um instrumento no art. 6º, inciso XI “os mecanismos financeiros e econômicos, no âmbito nacional, referentes à mitigação e à adaptação à mudança do clima” que pode ser o Pagamento por Serviços Ambientais – PSA, proposto com medida associada a sustentabilidade das áreas protegidas, mas ainda depende de regulamento para que ocorra uma expansão de sua execução. Essa proposta foi apresentada em um documento já em 2008 pelo MMA, como instrumento para a gestão climática baseada na experiência de outros países como a Costa Rica que

¹⁹ Le Promulgada pelo Decreto Federal Nº 4.339/2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

²⁰ Estas políticas instituídas respectivamente pelas normas: Lei Federal Nº 6.938, de 1981, Lei Federal Nº 9.985, de 2000 e Decreto Federal Nº 4.339, de 2002.

²¹ De acordo com o disposto no art. 2º do Decreto Federal Nº 5.758/2006, que instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas no Brasil.

foi um dos primeiros a implementar o esquema de Pagamentos por Serviços Ambientais – PSA, para a conservação de florestas. No Brasil, o Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural – Proambiente realizou experiências pioneiras, mas ainda incipientes, com compensações comunitárias pela prestação de um conjunto de serviços ambientais para pequenos produtores na Amazônia. Mas recentemente, foi instituído o programa Bolsa Floresta no estado do Amazonas, com enfoque na redução do desmatamento em unidades de conservação (WUNDER, 2008, p. 9). O que deve ser observado é que se trata de uma medida compatível com a gestão das áreas protegidas.

Também não pode deixar de ser considerado o Novo Código Florestal brasileiro, editado em 25 de maio de 2012, que com suas disposições para o uso e a conservação das florestas, orientadas pelo princípio do desenvolvimento sustentável, instrumentaliza a manutenção e a conservação da biodiversidade nos diversos biomas brasileiros e em especial na Amazônia Legal, ao institucionalizar o Programa de Incentivo a Preservação e Recuperação do Meio Ambiente – PRA²², que compreende um conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de adequar e promover a regularização ambiental. O PRA tem como instrumentos: o Cadastro Ambiental Rural – CAR; o Termo de Compromisso; o Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas; e as Cotas de Reserva Ambiental – CRA, (art. 9º do Decreto Federal Nº 7.830/2012).

O novo Código Florestal também introduz no ordenamento jurídico nacional a definição legal de serviços ambientais, que são: a) o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono; b) a conservação da beleza cênica natural; c) a conservação da biodiversidade; d) a conservação das águas e dos serviços hídricos; e) a regulação do clima; f) a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico; g) a conservação e o melhoramento do solo; h) a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, (art. 41, inciso I da Lei Federal Nº 12.651/2012).

A Proteção da Biodiversidade e sua Interface com as Áreas Protegidas no Pará

O ordenamento jurídico brasileiro estrutura a proteção da biodiversidade em vários instrumentos legais, buscando regulamentar os compromissos assumidos no âmbito da sociedade internacional, através da Convenção sobre a Diversidade Biológica, cujo objetivo fundamental é propor o equilíbrio nas relações entre os países que detêm a alta biodiversidade, localizados nas baixas latitudes (zona tropical próximo a linha imaginária do Equador), e os países que detêm a indústria da biotecnologia, que são os países do hemisfério norte, os localizados nas altas latitudes. “A matéria-prima da biotecnologia – a biodiversidade – está nos países em desenvolvimento, e o domínio sobre a biotecnologia, sobre as patentes, sobre produtos ou processos biotecnológicos está nos países desenvolvidos” (SANTILLI, 2005, p. 199).

Para atingir o proposto na Convenção, o governo brasileiro instituiu o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, considerando que “o Programa de Trabalho para Áreas Protegidas da Convenção sobre Diversidade Biológica prevê o desenvolvimento de estratégias para estabelecer um sistema abrangente de áreas protegidas, ecologicamente representativo e efetivamente manejado, integrado a paisagens terrestres e marinhas mais amplas até 2015”. Este plano foi decretado em 2006, pelo Governo Federal brasileiro e considera a instituição de áreas protegidas como um dos mecanismos de proteção da biodiversidade.

²² O Programa de Regularização Ambiental – PRA, instituído no art. 41, do Novo Código Florestal Brasileiro, Lei Federal Nº 12.651, de 25 de maio de 2012, foi regulamentado pelo Decreto Federal Nº 7.830, de 17 de dezembro de 2012, com normas complementares estabelecidas pelo Decreto Federal Nº 8.235, de 5 de maio de 2014.

O PNAP é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, de acordo com o conteúdo do decreto, a coordenação conta com a participação e colaboração de representantes das esferas do governo (federal, estadual, distrital e municipal), de povos indígenas, de comunidades quilombolas e de comunidades extrativistas, do setor empresarial e da sociedade civil organizada (art. 2º, Decreto Federal Nº 5.758/2006).

O Plano é dividido em 26 Princípios, 20 Diretrizes e 4 Eixos Temáticos, estes eixos estão subdivididos em diversos Objetivos Gerais, Objetivos Específicos e Estratégias. O PNAP, formulado no âmbito da abordagem ecossistêmica, busca a efetividade do conjunto de áreas protegidas e sua contribuição para a redução da perda de diversidade biológica.

Interessante destacar que um dos mecanismos proposto como estratégia para a conservação da biodiversidade é a integração da participação dos povos indígenas, das comunidades quilombolas, das comunidades extrativistas e das comunidades locais efetivamente como implementadores de tal estratégia, vale dizer que essa estratégia envolve a sociobiodiversidade como elemento ativo na proteção proposta, conforme se pode observar no enunciado estabelecido sobre os Eixos Temáticos do PNAP, *in verbis*:

2. O detalhamento dos objetivos e das ações para o SNUC, para as terras indígenas e para as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos é orientado sob a forma de quatro eixos temáticos interligados e inter-relacionados, conforme o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da Convenção sobre Diversidade Biológica (Decisão VII/28). 2.1. Eixo Temático – Planejamento, Fortalecimento e Gestão: propõe ações relacionadas à implementação e ao fortalecimento do SNUC e à gestão da biodiversidade nas terras indígenas e nas terras quilombolas. Formulado no âmbito da abordagem ecossistêmica, busca a efetividade do conjunto de áreas protegidas e sua contribuição para a redução da perda de diversidade biológica.

Esta perspectiva proposta pelo PNAP, em 2006, de integrar no conjunto de áreas protegidas as terras indígenas e as terras de quilombos, já tinha sido observada e utilizada pelo governo do estado do Pará quando executou estudos para o Macrozoneamento, aprovado por lei estadual em 2005, pois uma das diretrizes adotada para estabelecer a Zona de Proteção e Conservação da natureza, foi considerar no percentual da zona essas duas espécies de áreas protegidas (Terras Indígenas e Terras de Quilombos), já existentes no território paraense, que somadas às Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável passaram a consolidar, no ordenamento territorial, a melhor proposta de proteção da biodiversidade através da consolidação dos chamados corredores ecológicos.

Essa espacialização está posta no estado do Pará desde 2005, mais de 10 anos, com a organização do território através do macrozoneamento conforme se observa nos mapas. A organização do território paraense é um dos instrumentos de controle, observada em todos os licenciamentos ambientais rurais do Pará, o que ainda não é visível nas ações de execução das políticas estaduais são ações de valorização e integração das atividades desenvolvidas nessas áreas protegidas com realces de proteção da sóciobiodiversidade.

De acordo com a justificativa apresentada pelo PNAP o tempo urge para a consecução dos objetivos deste, porém o que se observa para o cumprimento efetivo das estratégias propostas no PNAP, é que houve uma intensificação na instituição de áreas protegidas no âmbito federal, estadual e municipal. A experiência do Pará em instituição de áreas protegidas iniciou desde a década de 80, com o próprio texto constitucional

estadual, em 1989, quando se criou no art. 13 a Área de proteção Ambiental do Arquipélago do Marajó – APA Marajó.

Depois se registrou na década de 90 a criação de várias unidades de conservação, bem como, passou a instituir os chamados Territórios de Ocupação Tradicional na categoria de Terras de Quilombos, referente a competência estadual na titulação de terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos, tendo sido emitido o primeiro título em 1995. Inicialmente essas instituições de áreas protegidas foram provenientes de estudos isolados e às vezes vinculadas a empreendimentos econômicos, como forma de compensação, em cumprimento ao estabelecido na legislação.

Com a aprovação do Macro-ZEE em 2005, começou no território estadual um ordenamento com perspectivas de política pública ambiental, esse zoneamento se estabeleceu com previsão de criação de um grande número de unidades de conservação, ocorrendo uma crescente e planejada expansão no número de áreas protegidas como estratégia de proteção das florestas e naturalmente de sua biodiversidade, o que de fato ocorreu a partir de 2006, com a criação de várias unidades de conservação. Em 2015 com a reestruturação da Administração Pública do Pará, se criou uma autarquia estadual para assumir essa gestão o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade – IDEFLOR-BIO.

A criação dessas Unidades de Conservação – UC pelo governo paraense se dá em grandes áreas de terras de jurisdição estadual devolvidas pelo Governo Federal com a revogação do Decreto-Lei Nº 1.164/1971²³. Após os estudos para a elaboração da lei estadual que instituiu o Macrozoneamento, que também aprovou a criação das UC's, a situação da região da Calha Norte paraense é a seguinte: No Pará as cinco UC's criadas na Calha Norte do rio Amazonas somadas às outras UC's Federal e Terras Indígenas nessa região formam o maior bloco de florestas protegidas oficialmente no mundo, o que corresponde a 81% (22 milhões de hectares) da região. Esse bloco de UC's liga o Corredor Central da Amazônia ao Corredor de Biodiversidade do Amapá, formando o maior corredor de biodiversidade do Planeta (PARÁ, SEMA, 2007, p. 4).

Outra relevância que deve ser mostrada aqui é a relação direta dessas áreas protegidas como instrumento da gestão ambiental, da gestão territorial, da gestão climática e principalmente com a conservação da biodiversidade, considerando que as áreas protegidas objeto de observação deste trabalho estão inseridas no Centro de Endemismo Guiana. Maior centro de endemismo de espécies na Amazônia que possui uma área superior a 1,7 milhões de quilômetros quadrados, distribuídos nos territórios de cinco países (Brasil, Guiana, França – Departamento da Guiana, Suriname e Venezuela). O Brasil, que detém mais da metade (50,8%) deste centro, tem um papel chave na sua preservação.

A Amazônia não se constitui uma região homogênea, sendo um bioma caracterizado pela existência de mais de 30 diferentes eco-regiões e 8 principais Centro de Endemismo: Napo, Imeri, Guiana, Inambari, Rondônia, Tapajós, Xingu e Belém. Cada Centro de Endemismo abriga um contingente único de espécies, constituindo, portanto, as unidades mais básicas para servirem de alvos de políticas específicas direcionadas à conservação da biodiversidade na região. Neste sentido, o conhecimento sobre a biodiversidade desta região é uma das principais estratégias para formular os instrumentos de gestão das UC. Contudo, as grandes dificuldades de acesso que vem limitando a ocupação humana nesta região, em especial nas porções norte, também impõem fortes restrições logísticas à realização de estudos de campo (PARÁ, SEMA, 2007, p.10).

A região da Calha Norte paraense é conhecida atualmente como de muita importância para a conservação dos recursos naturais e de alta concentração da biodiversidade,

²³ O Decreto-Lei Nº 1.164, de 1º de abril de 1971, declarou indisponíveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado de rodovias na Amazônia Legal, já construídas, em construção ou projetadas, este foi revogado pelo Decreto-Lei Nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, ficando estabelecida a devolução das terras para os respectivos estados, restando na jurisdição federal apenas as áreas já matriculadas no INCRA.

de acordo com as informações encontradas nos planos de manejo das unidades de conservação da natureza, analisados para a produção deste trabalho, toda a região abrangida pela bacia hidrográfica do rio Trombetas foi caracterizada como de alta relevância para a conservação da biodiversidade.

CONCLUSÃO

Analisar a instituição de áreas protegidas como um instrumento da gestão ambiental na Amazônia permitiu visualizar nesse instrumento de intervenção ambiental a sustentabilidade da manutenção da biodiversidade. Permitiu também mostrar que a tutela jurídica da biodiversidade está intrinsecamente relacionada com o conceito de biorresponsabilidade, este é decorrente de um conjunto de fatores, no qual o direito positivado é um dos elementos que proporciona as relações na dinâmica entre as instituições que participam da tríade de governabilidade para garantir a sustentabilidade do ambiente, em especial nas áreas protegidas e em toda sua área de influência.

O futuro da Região está visceralmente ligado a manutenção e ao uso da biodiversidade, contudo fazendo-se necessário conhecer a gestão dos recursos da mesma. Portanto se confirma que a gestão se materializa através dos instrumentos previstos nas diversas políticas ambientais e que a criação de áreas protegidas como instrumento da gestão ambiental, para fins de tutelar os recursos da biodiversidade e para atender ao disposto no marco legal que regulamenta as ações de assegurar direitos da população habitantes dessas áreas, como direitos territoriais consolida essa proposição.

Esta análise jurídica permitiu apresentar os pressupostos que envolvem o fenômeno da criação e instituição das áreas protegidas nas suas diversas espécies, sem a pretensão de esgotar o tema, através do direito é possível afirmar que a instituição de áreas protegidas, é um instrumento da gestão ambiental na modalidade de intervenção, que juntamente com o zoneamento ambiental e territorial, tem a proposta de condicionar as atividades tanto em áreas públicas como nas particulares, através do controle do uso do solo. Confirmando assim a diretriz que o ordenamento territorial é condição para a gestão ambiental que tem por fim assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antonio Herman. Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). In: **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

FLORES, Maria do Socorro Almeida. **Áreas Protegidas na Amazônia brasileira como instrumento de gestão ambiental: a situação do município de Oriximiná, estado do Pará**. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

PINTO, Erika de Paula Pedro; MOUTINHO, Paulo; STELLA, Osvaldo; CASTRO, Isabel; MAZER, Simone; RETTMANN, Ricardo; MOREIRA, Paula F. **Perguntas e respostas sobre aquecimento global**. 5ª ed, rev. Belém: IPAM, 2010.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e Novos Direitos – proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005. B.

SAWYER, Donald. Unidades de conservação, uso sustentável e funções socioecossistêmicas na Amazônia e no Brasil. In: SAUER, Sérgio; ALMEIDA, Wellington (orgs.). **Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

SEGUIN, Élide. **O Direito ambiental – nossa casa planetária**. Rio de Janeiro, Forense, 2006.

SILVA, Pedro Paulo de Lima e. **Dicionário brasileiro de ciências ambientais**. Rio de Janeiro: Thex, 1999.

WUNDER, Sven (Coord.); BÖRNER, Jan; TITO, Marcos Rüginitz; PEREIRA, Lígia. **Pagamentos por services ambientais: perspectivas para a Amazônia Legal**. Brasília: MMA, 2008.