

**A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE NA AMAZÔNIA E A GOVERNANÇA TRANSNACIONAL AMBIENTAL: O PROGRAMA ÁREAS PROTEGIDAS DA AMAZÔNIA (ARPA) E A EXPERIÊNCIA LOCAL COM O PARQUE NACIONAL DO CABO ORANGE (PNCO)**

**BIODIVERSITY CONSERVATION IN THE AMAZON AND TRANSNATIONAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE: THE AMAZON REGION PROTECTED AREAS PROGRAM (ARPA) AND THE LOCAL EXPERIENCE WITH THE CABO ORANGE NATIONAL PARK (CONP)**

**Márcia Rodrigues Bertoldi<sup>1</sup>**  
**Ádria Tabata de Moraes Damasceno<sup>2</sup>**

**RESUMO**

O presente artigo tem o objetivo de analisar o Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) como plano de iniciativa global que visa atender a conservação e uso sustentável da biodiversidade conforme o objetivo ambiental da Convenção sobre a Diversidade Biológica de 1992. Em especial, analisa-se a unidade de conservação Parque Nacional do Cabo Orange (PNCO), atendida pelo ARPA que possui um sistema de gestão fundado na governança transnacional ambiental. Para isso, a pesquisa é elaborada utilizando o método dedutivo, o caráter qualitativo e emprega o procedimento bibliográfico-documental para seu desenvolvimento. Dessa forma, seguindo o ideal de governança transnacional em prol da proteção e conservação da biodiversidade no bioma amazônico através do Programa ARPA, com consolidação na gestão local no PNCO, é possível refletir que a participação de diferentes atores sociais (nacionais e internacionais) em unidades de conservação e, sobretudo, o financiamento de projetos, favorecem a cooperação repousada na solidariedade e responsabilidade comum para a salvaguarda de um bem comum.

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Universitat de Girona (UdG). Professora na Faculdade de Direito da UFPel. Universidade Federal de Pelotas Programa de Pós-Graduação em Direito PPGD-UFPel - Pelotas, Brasil. ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0003-3161-0445> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2979973414270206> E-mail: [marciabertoldi@yahoo.com](mailto:marciabertoldi@yahoo.com)

<sup>2</sup> Mestra em Direito pela Universidade Federal de Pelotas-UFPel. Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera Uniderp. Universidade Federal de Pelotas Programa de Pós-Graduação em Direito PPGD-UFPel - Pelotas, Brasil. ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0003-2940-161X> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2155402090406121> E-mail: [adria-tabata@hotmail.com](mailto:adria-tabata@hotmail.com)

**Palavras-chave:** Conservação e Utilização Sustentável da biodiversidade. Governança Transnacional Ambiental. ARPA. PNCO. Princípio Responsabilidade. Solidariedade Internacional.

### **Abstract**

This article aims to analyze the Amazon Region Protected Areas Program (ARPA) as a global initiative plan that aims to meet the conservation and sustainable use of biodiversity according to the environmental objective of the 1992 Convention on Biological Diversity. In particular, it is analyzed the Cabo Orange National Park conservation unit, which is served by ARPA, that has a management system based on transnational environmental governance. For that, the research is elaborated using the deductive method, the qualitative character, and it uses the bibliographic-documental procedure for its development. Thus, following the ideal of transnational governance for the protection and conservation of biodiversity in the Amazon biome through the ARPA Program, with consolidation of the local management in the CONP, it is possible to reflect that the participation of different social actors (national and international) in units conservation and, above all, the financing of projects favor cooperation based on solidarity and common responsibility to safeguard a common good.

**Keywords:** Conservation and Sustainable Use of Biodiversity. Transnational Environmental Governance. ARPA. CONP. Principle of Responsibility. International Solidarity.

### **INTRODUÇÃO**

A noção da gerência transnacional ambiental se adere à formulação de ações multilaterais de responsabilidade e solidariedade coletivas por parte do Estados e outros atores, com o intuito de enfrentar os atuais desafios dos impactos ambientais transfronteiriços como a perda da biodiversidade, desempenhando a capacidade de incentivar, neste caso, a implementação do pacto pela conservação e utilização sustentável da diversidade biológica resultante da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB, 1992), objetivos ambientais deste instrumento jurídico internacional.

Dessa maneira, a CDB possui um potencial para a construção de um regime de governança transnacional ambiental da biodiversidade, observada a implementação da Convenção e suas normas pelos países signatários, posto que a perda da biodiversidade gera impactos complexos com efeitos globais, atingindo toda a população do planeta e ultrapassando os limites territoriais e de soberania do Estado Constitucional Moderno. Nesse sentido, os possíveis resultados são de perspectiva global, observando-se a participação dos governos, do setor privado, das organizações não-governamentais e da sociedade civil que, em rede de atuação, exercem o papel decisivo na implementação de políticas para a conservação e uso sustentável da biodiversidade. Tal situação coopera para a atuação de uma administração planetária, transnacional e de natureza ambiental em cooperação e solidariedade e na direção de um bem comum.

Para tanto são necessárias relações transnacionais aptas a resolver problemas locais de dimensão global, partindo do compartilhamento de valores ambientais e do consenso de que a biodiversidade deve ser encarada como temática prioritária em busca da estabilidade dos ecossistemas para as presentes e futuras gerações. De fato, a preservação da diversidade biológica amplia os espaços de gestão tradicional de concepção nacional e local e dá lugar a uma outra unidade social, a sociedade civil global.

Por outro lado, o dever ético do ser humano em proteger as demais espécies conforme o princípio da responsabilidade de Hans Jonas (2016), reflete no dever de cuidado com o futuro e no compromisso com o patrimônio natural ao compreender que a degradação ambiental torna vulnerável as possibilidades das futuras gerações e, por conseguinte, a sobrevivência dos seres vivos na Terra. Aliado a este princípio ético, a educação ambiental aprimora os valores formulados no dever de cuidado ao inserir no processo pedagógico uma consciência ambiental libertadora e de mudanças comportamentais.

A governança transnacional ambiental para a conservação da biodiversidade pode ser implementada sob diversas formas pelos países-signatários da CDB, que devem configurar suas ações de conservação e uso sustentável permitindo a cooperação entre diferentes atores e assim tratar dos impactos ambientais em escala global. Nesse sentido, a criação de políticas para áreas especialmente protegidas aparece como mecanismo promissor capaz de enfrentar a perda da biodiversidade, a exemplo do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) e da experiência local do Parque Nacional do Cabo Orange (PNCO). Deste tema trata o presente trabalho, que tem o objetivo de analisar, no contexto da governança transnacional ambiental que a CDB e seus

propósitos requerem, a experiência brasileira do ARPA para a conservação e utilização sustentável da biodiversidade e sua aplicação na gestão da Unidade de Conservação do PNCO.

Com o intuito de alcançar os objetivos que emergem em face do problema de pesquisa, o trabalho utiliza-se da abordagem dedutiva, tem caráter qualitativo e emprega o procedimento bibliográfico para seu desenvolvimento. Dessa forma, seguindo o ideal de governança transnacional em prol da proteção e conservação da biodiversidade no bioma amazônico através do Programa ARPA, com consolidação na gestão local no PNCO, é possível refletir que a participação de diferentes atores sociais (nacionais e internacionais) em unidades de conservação e, sobretudo, o financiamento de projetos favorecem a cooperação repousada na solidariedade e responsabilidade comum para a salvaguarda de um bem comum.

## **1. A URGÊNCIA NA CONSERVAÇÃO E UTILIZAÇÃO SUSTENTÁVEL DA BIODIVERSIDADE NA AMAZÔNIA**

A perda da diversidade biológica (biodiversidade) é um dos principais problemas ambientais que afeta o meio ambiente e impulsiona as discussões sobre as causas e consequências dos seus efeitos. Segundo Naves e Sá (2013, p. 64) a biodiversidade compreende o sistema de variabilidade biológica, destacando a vinculação e a interdependência entre as espécies, desde o ser humano até os animais, vegetais, fungos, entre outros. A CDB, em seu art. 2º, define a diversidade biológica como:

Art. 2º [...] a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (CBD, 1992, p. 9).

Assim sendo, a biodiversidade compreende a imensidão de variedades da flora, da fauna, de micro-organismos e ecossistemas, junto ao ser humano, presentes no complexo ecológico do Planeta, isto é, todas as formas de vida localizadas em qualquer lugar do mundo. As interações físico-químicas e biológicas entre esses elementos trazem benefícios ecossistêmicos para a vida na biosfera, os quais também abrangem, por exemplo, a funcionalidade da floresta Amazônica para a regulação do clima através da evapotranspiração, bem como do ciclo d'água relacionado aos fenômenos do El Niño e La Niña (ALHO, 2012, p. 154). Além disso, Bertoldi (2005, p. 129)

ênfatisa a importância dos recursos genéticos da flora, fauna e micro-organismos como insumo de importância para alguns setores de produção, tais como as indústrias biotecnológica, farmacêutica, agrícola, agroquímica, cosmética e energética.

Nota-se que a perda da biodiversidade gera um impacto ambiental global, uma vez que ultrapassa as fronteiras geográficas dos países exigindo uma “cooperação internacional, regional e mundial entre os Estados, as organizações intergovernamentais e o setor não-governamental para a conservação da diversidade biológica e utilização sustentável de seus componentes” (CDB, 1992, p. 8). Segundo a *Red List* da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), mais de 31.000 espécies estão em processo de extinção, o que representa um 27% das espécies catalogadas (41% dos anfíbios, 25% de mamíferos, 34% de coníferas, 14% de pássaros, 30% de tubarões, 33% dos arrecifes de coral, 27% de crustáceos)<sup>3</sup>.

O preâmbulo da CDB ênfatisa a consideração moral devida aos seres vivos inseridos no macro ecossistema planetário ao defender a conservação em favor da vida e ao inspirar a consciência pelo “valor intrínseco da diversidade biológica e dos valores ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético da diversidade biológica e de seus componentes” (CDB, 1992, p. 7). Dessa forma, a Convenção positivou a visão biocêntrica<sup>4</sup> de meio ambiente ao atribuir e reconhecer a dignidade dos elementos naturais sob a perspectiva valorativa de importância jurídica e ética (RESENDE, 2016, p. 49).

É possível notar esta interpretação quando se vislumbra os elementos da responsabilidade coletiva, o interesse solidário pela manutenção contínua e futura do meio ambiente e a busca pelo equilíbrio socioeconômico com as questões ambientais. Nessa perspectiva, os esforços para a conservação da biodiversidade se constituem na tarefa de garantir a proteção integral do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado para as gerações vindouras. Por isso, Kolling, Massaú e Daros (2016, p. 263) afirmam que “a qualidade de vida e o bem-estar dos homens e da coletividade, além da manutenção da biodiversidade, são bens jurídicos objeto da tutela jurídica e são o núcleo duro do princípio da solidariedade intergeracional”.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.iucnredlist.org/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

<sup>4</sup> De forma contrária ao antropocentrismo clássico, o biocentrismo não estipula valor instrumental aos seres vivos e reconhece a existência de deveres dos seres humanos perante as diferentes formas de vida. Assim, a vida é considerada o centro de todo o valor. Sob esse panorama, a vida do ser humano não serve como justificativa para ignorar ou desrespeitar a vida de outros seres vivos, tendo em conta que o homem corresponde a um elemento que integra o ecossistema, perdendo a postura de centralidade frente sua condição integradora do meio ambiente. (ALMEIDA, 2005, p. 97).

Desafios para conter a perda da biodiversidade exigem a apropriação e a prática da consciência do valor<sup>5</sup> deste elemento natural em vários níveis de atuação, direcionando o homem a prosseguir com a jornada evolutiva rumo ao *homo ecologicus*, sendo aquele que “reconhece a codependência com a natureza, tem propensão a desenvolver uma consciência planetária, cósmica, universal e cultiva um respeito fundamental pela Mãe Terra [...]” (RIBEIRO, 2011, p. 59). Tais argumentos acrescentam na formulação ética de Hans Jonas (2006) o reconhecimento da importância intrínseca da natureza, que merece e deve ser conservada para que as futuras gerações dela possam usufruir. Por consequência, a biodiversidade integra essa perspectiva ética-conservacionista no que se refere ao homem admitir que não é a única espécie viva a habitar a biosfera. Logo, um ser que participa e tem a responsabilidade de mantê-la íntegra em favor de outras vidas e por aquelas que ainda estão por vir.

Para que a conservação, restauração e utilização sustentável da biodiversidade sejam efetivadas, as ações devem ser dimensionadas para níveis mais amplos com o intuito de melhorar o estado da biodiversidade em uma dimensão maior e garantir o bem-estar humano (SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA, 2010, p. 84). Considera-se que esta é a vereda propícia para o desenvolvimento da governança transnacional ambiental nesta matéria, ou seja, levar a cabo a estratégia de conservação e utilização sustentável da biodiversidade em aliança com os pressupostos de solidariedade e de responsabilidade coletiva em uma gestão com a participação de diferentes atores sociais e em nível transnacional. Nesse sentido, é que se analisa o Programa ARPA e seus efeitos no Parque Nacional do Cabo Orange, uma unidade de conservação na Floresta Amazônica.

Considerável destacar que a Floresta Amazônica ocupa uma boa parte do território brasileiro e exerce fundamental importância para a segurança ambiental internacional por concentrar uma grande parte das espécies existentes no Planeta. E, conforme mencionado, quando se pensa em um regime ambiental global, a Amazônia<sup>6</sup> ganha destaque por ser um

---

<sup>5</sup> O Plano estratégico para a diversidade biológica 2011-2020, construído no âmbito da CDB, é executado pelas Metas de Aichi para a diversidade biológica. As 20 (vinte) Metas estão organizadas em 4 (quatro) objetivos estratégicos. No primeiro objetivo, sobre a incorporação da diversidade biológica em todos os governos e na sociedade, a Meta 1 prevê que, no mais tardar no ano de 2020, as pessoas terão de ter consciência do valor da biodiversidade e dos passos que podem dar para sua conservação e utilização sustentável. O que se observa é que a comunidade internacional adentra 2020 sem conseguir efetivar o referido Plano. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/>. Acesso em: 03 mar. 2020.

<sup>6</sup> A Amazônia brasileira é caracterizada por uma cobertura florestal que possui uma extensão aproximada de 4.196. 943 milhões de km<sup>2</sup>, correspondendo a 49,29% do território brasileiro. A sua área compreende os estados do Amazonas, Amapá, Mato Grosso, oeste do Maranhão, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins (IBGE, 2004).

espaço propício de cooperação internacional para a conservação e uso sustentável da biodiversidade. Isto porque o bioma Amazônico possui um significativo valor biológico e socioambiental para o mundo, abriga grande diversidade de espécies da flora, da fauna e de conhecimentos tradicionais de comunidades locais, o que é capaz de influenciar na manutenção do equilíbrio ambiental do Planeta.

As atividades antrópicas se intensificaram ao longo do tempo, ocasionando processos de degradação da floresta, que são o principal fator de impacto para a perda da biodiversidade: o desmatamento e suas principais causas como a pecuária, a sojicultura e as queimadas. Segundo Castro (2005, p. 6) existem múltiplos motivos causadores do desmatamento na Amazônia, para o que é preciso compreender a complexidade dos atores sociais e os interesses sobre um espaço de conflito e tensão. Para tanto, basta atentar para a dinâmica geopolítica da região, presente nas fases de incentivo ocupacional, implantação de políticas desenvolvimentistas e construção de grandes obras (hidrelétricas, ferrovias, rodovias etc.) que resultaram na derrubada da vegetação para dar espaço aos empreendimentos e atividades incompatíveis com as características da região.

O desmatamento na Floresta Amazônica ocorre desde a década de 60, período marcado pela ditadura militar, no qual o governo incentivou e forneceu subsídios para a expansão de atividades econômicas, principalmente da pecuária bovina sob o comando de que o desmatamento seria sinônimo de progresso (MEIRELLES FILHO, 2014, p. 222).

Desse modo, a pecuária bovina está associada ao desmatamento da Amazônia, sendo a causa mais direta e importante, levando em consideração fatores como o baixo investimento, o baixo preparo da terra e as poucas restrições de relevo e de áreas já desmatadas na região (RIVERO et al., 2009, p. 63). Um dos impactos gerado pela atividade pecuária é a emissão de gases de efeito estufa (metano) pelos bovinos que, como é sabido, é um dos principais gases causantes das mudanças climáticas. Observa-se que as áreas de pastagens recebem, posteriormente, o plantio de soja de forma temporária com o objetivo de produzir novas pastagens. Dessa maneira, a soja contribui de maneira indireta para o desmatamento, pois “estaria desalojando a pecuária de áreas propícias ao plantio da soja e forçando a atividade a migrar para a Amazônia, em busca de terras mais baratas” (BRANDÃO, REZENDE e MARQUES, 2006, p. 261).

Existem elementos que indicam que o desmatamento para o plantio da soja é capaz de projetar um cenário de expansão da fronteira agrícola rumo à floresta Amazônica a ponto de

causar a degradação da sua cobertura vegetal resultando nos seguintes impactos: “compactação e impermeabilização do solo pelo uso intensivo de máquinas agrícolas; erosão; contaminação do solo e da água por agrotóxicos; aparecimento de novas pragas e a substituição da mata nativa por áreas contínuas extensas” (DOMINGUES e BERMANN, 2012, p. 17). Por sua vez, o desmatamento causa impactos diretos no funcionamento do ecossistema amazônico: “perda da produtividade, alterações no regime hidrológico, perda da biodiversidade e emissões de gases de efeito estufa” (SANTOS et al., 2017, p. 177). Outra preocupação é a destruição do patrimônio biológico, uma vez que o desmatamento é um processo muito mais rápido do que os levantamentos sobre as espécies de flora e de fauna que compõem a biodiversidade Amazônica, o que leva, em muitas ocasiões, à perda deste patrimônio sem antes conhecê-lo.

Uma outra aflição são as queimadas que ocorrem na região, com mais frequência no período de seca, e que geram impactos significativos sobre o clima e, por consequência, sobre a biodiversidade. Os focos de queimadas emitem partículas de aerossóis na atmosfera ocasionando alterações microfísicas nas nuvens, o que dificulta a formação de chuvas. Além disso, essas partículas são capazes de absorver e emitir radiação solar na superfície, interferindo no processo de fotossíntese da vegetação (SANTOS et. al., 2017, p. 178). Mello (2015, p. 104-105) defende que para a conservação e uso sustentável da biodiversidade amazônica:

[...] Será necessário construir alianças sólidas entre setores produtivos, as populações locais, os governos (federal, estaduais e municipais) e as universidades e institutos de pesquisa aproximando os principais atores institucionais para inéditas sinergias e impulsionando uma nova cultura de relacionamento que esteja pautada por políticas pactuadas e projetos concretos de desenvolvimento, a conduzir, de forma progressiva e sistemática – com objetivos e metas bem delineados e inovadores arranjos institucionais de governança.

Por isso, florestas tropicais como a Amazônia precisam ser salvaguardadas como estratégia nacional e internacional para a conservação da biodiversidade. No relativo a esta floresta, nota-se que os resultados gerados pelo desmatamento evidenciam falhas do governo brasileiro na não observância do uso sustentável, o que reforça a importância da governança transnacional, o que prejudica a implementação do Objetivo Estratégico B das Metas de Aichi para a diversidade biológica do Plano Estratégico para a Diversidade Biológica 2011-2020 (CDB, 2010) de reduzir as pressões sobre a diversidade biológica e promover a utilização sustentável.



É inadiável pensar a Floresta Amazônica como um projeto de preocupação comum da humanidade fundado em uma ética da vida<sup>7</sup>, no qual seja possível executar a responsabilidade e a solidariedade internacionais na gestão de áreas com valor ecológico significativo para a biosfera, observada a dinâmica entre as comunidades locais, as ONGs, os setores público e privado, as instituições de financiamento e as de administração e os objetivos ambientais da CDB, quais sejam, a conservação e a utilização sustentável da biodiversidade. É o que se estudará a seguir com a experiência brasileira do Programa ARPA.

## **2. A GOVERNANÇA TRANSNACIONAL AMBIENTAL EM FAVOR DA CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA COM O PROGRAMA DE ÁREAS PROTEGIDAS DA AMAZÔNIA (ARPA)**

O Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA)<sup>8</sup> criado em 2002 pelo Governo Federal sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) busca assegurar a conservação da biodiversidade na região Amazônica e contribuir para o seu desenvolvimento sustentável de forma descentralizada e participativa (objetivo geral)<sup>9</sup>. Além de garantir a conservação e utilização sustentável de uma amostra representativa da biodiversidade da Amazônia, o Programa Arpa também tem como meta a manutenção de serviços ecossistêmicos na região, inclusive aqueles relacionados com a mitigação e adaptação à mudança climática (WWF, FUNBIO, 2017, p. 19).

O Programa é gerenciado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) e recebe financiamentos de instituições internacionais (GEF/Banco Mundial, Governo da Alemanha/KfW,

---

<sup>7</sup> Ver: BOFF, Leonardo. Rio de Janeiro: Record, 2009; MORIN, Edgar. Para uma ética a humanidade. In: Fronteiras do Pensamento, 2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gQz9f6Uce94>. Acesso em: 30 mar. 2020.

<sup>8</sup> O Programa ARPA foi criado pelo Decreto n. 4.326, de 8 de agosto de 2002. Atualmente é regulamentado pelo Decreto n. 8.505, de 20 de agosto de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8505.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8505.htm). Acesso em: 22 fev. 2020. O ARPA foi apresentado à comunidade internacional durante a Rio+10, realizada na África do Sul, em setembro de 2002. Possui o objetivo de conservar uma parcela relevante de áreas ecologicamente representativas na Amazônia brasileira, abrangendo seus ecossistemas, sua biodiversidade suas paisagens e a sua interação com a comunidade local (GELUDA, 2012, p. 6).

<sup>9</sup> Os objetivos específicos do ARPA são: Criar e consolidar UCs de Proteção Integral (PI) e de Uso Sustentável (US) na região amazônica que são apoiadas pelo Programa ARPA; manter UCs de Proteção Integral e de Uso Sustentável na região amazônica que são apoiadas pelo Programa ARPA; criar mecanismos que garantam a sustentação financeira das UCs de Proteção Integral e de Uso Sustentável em longo prazo.

Fundo Amazônia/BNDES e WWF)<sup>10</sup>. A organização não governamental WWF-Brasil, ONG internacional, e a agência alemã GIZ, empresa federal de utilidade pública, também fornecem suporte técnico ao Programa. Por sua vez, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão gestor das Unidades de Conservação, também é responsável pelo ARPA.

Desse modo, o exercício da governança transnacional ambiental<sup>11</sup> é alternativa para um espaço de gestão democrático, plural e constituído pela ética da vida e pelos princípios da solidariedade e responsabilidade de proteção ambiental além das fronteiras nacionais, neste caso, a gestão da conservação e do uso sustentável da biodiversidade. Carreras (2014, p. 71, tradução nossa) explica que esta governança pode ser definida como: “a estrutura de relações internacionais que se estabelece entre diferentes atores para a tomada de decisões coletivas”. Observa, ainda, que o conceito de governança não é preciso, uma vez que o seu significado é polissêmico e deriva da necessidade de compreender as relações de poder, bem como a participação de novos atores, a exemplo das organizações não-governamentais e multinacionais no cenário da globalização (CARRERAS, 2014, p. 71, tradução nossa).

Além dos financiamentos referidos, o Programa recebe recursos do próprio governo brasileiro (contrapartidas da União e dos Estados) e possui como objetivo conservar e usar de forma sustentável a Amazônia brasileira. O ARPA é considerado o maior programa de conservação de florestas tropicais do Planeta e o mais relevante, pois visa a criação, a consolidação e a sustentabilidade financeira das Unidades de Conservação (UCs)<sup>12</sup> (MMA, 2018, p. 12).

A implementação do ARPA é feita por um arranjo complexo que, além dos investimentos mencionados, inclui o monitoramento, a fiscalização e a execução do Programa. As instâncias

---

<sup>10</sup> Vale destacar que a política antiambiental adotada pelo governo Jair Messias Bolsonaro (sem partido) ameaça os principais projetos de cooperação internacional para a preservação da floresta Amazônica. Recentemente, a Noruega e a Alemanha anunciaram a suspensão das doações de recursos para o Fundo Amazônia, que financia projetos de proteção ambiental na região, incluído o ARPA. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/doacoes/>. Acesso em: 14 fev. 2020.

<sup>11</sup> No documento final da Rio+20, denominado o Futuro que Queremos, o Parágrafo 87 confirma a necessidade de fortalecer a governança ambiental internacional no contexto institucional em prol do desenvolvimento sustentável, com a finalidade de promover a integração equilibrada das situações econômica, social e ambiental seguindo as dimensões do desenvolvimento sustentável. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>. Acesso em 6 fev. 2020.

<sup>12</sup> O Brasil, através da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) definindo que as UCs se constituem em um espaço territorial que inclui os recursos ambientais, além de águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação (art. 4º) e limites definidos, sob o regime especial de administração, aplicando garantias adequadas de proteção (art. 2º, I).

estão assim organizadas: Comitê do Programa (instância deliberativa, responsável pelo planejamento estratégico, assim como pelas diretrizes, procedimentos e critérios de formalização de contratos e convênios); Fórum Técnico (acompanha e monitora os avanços das Ucs e dos componentes do Programa); Painel Científico de Aconselhamento (instância consultiva, composta por pessoas de notório conhecimento sobre o bioma amazônico, que avaliam propostas, metodologias e melhorias para o Programa); Unidade de Coordenação do Programa (é responsável pela coordenação executiva do Programa, representada pelo Departamento de Áreas Protegidas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente); Órgãos Gestores das UCs no âmbito federal e estadual (instâncias de execução técnica, que são responsáveis por executar todas as atividades necessárias para a consolidação e manutenção das UCs) e Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO (instância de gestão e execução financeira, que administra os recursos financeiros).

A realização do ARPA também compreende ferramentas de gestão das áreas protegidas. O Programa conta com dois instrumentos de realização: a Ferramenta de Avaliação de Efetividade de Unidades de Conservação (FAUC), que permite acompanhar os progressos das UCs e o cumprimento das metas; e a Estratégia de Conservação e Investimento (ECI), que identifica as condições atuais das UCs e estabelece tetos de alocação de investimentos para subprojetos, de acordo com a categoria de manejo, a estrutura, o tipo, a intensidade de pressões e características das UCs (BUENO et al., 2011, p. 109). Esses instrumentos são importantes para verificar os esforços na gestão das UCs e na tomada de ações que visam superar lacunas de capacidade técnica, financeira e política, com o intuito de alcançar o princípio fundamental de promover uma gestão descentralizada e participativa das comunidades, desenvolvendo estratégias de fortalecimento do uso sustentável dos recursos naturais (MMA, 2018, p. 12).

O Programa abrange a conservação e uso sustentável da biodiversidade no Bioma Amazônico que inclui todos os municípios que compreendem os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima, além dos municípios dos Estados do Maranhão, Mato Grosso e Tocantins, conforme art. 1º da Portaria MMA n. 96 (BRASIL, 2008). O arranjo operacional e o aparato financeiro do Programa orientam as atividades desenvolvidas em 5 categorias de Unidades de Conservação do SNUC: Parques, Reservas Biológicas, Estações Ecológicas, Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (WWF BRASIL, 2017, p. 21). Atualmente o ARPA abrange cerca de 60,8 milhões de hectares distribuídos em 117 UCs.

O ARPA é um programa de ações contínuas e a longo prazo, sendo executado em três fases: Fase I (2003-2010), Fase II (2010-2018) e Fase III (2014-2039)<sup>13</sup>. Cabe memorar que o Programa exerce um papel global relevante na conservação ambiental, conforme a relação intrínseca entre a biodiversidade e o clima. As transformações ocasionadas pelas mudanças climáticas, a exemplo do aumento no nível dos oceanos e o processo acelerado de desertificação, interferem nas condições ambientais de sobrevivência das espécies da flora e da fauna, bem como podem resultar na sua extinção. O 5º Informe do IPCC (2014, p. 13-15) informa, entre outras tantos impactos negativos, que as mudanças climáticas prejudicarão a segurança alimentar que tem a biodiversidade como sustentáculo. No referente à produtividade pesqueira, por exemplo, dificultará a produção em razão à redistribuição global das espécies marinhas e a redução da biodiversidade em regiões sensíveis. Também, o trigo, o arroz e o milho terão sua produção prejudicada com o aumento de 2º C da temperatura.

Atualmente, o ARPA se tornou referência para os países vizinhos e incentivou a criação do Projeto Paisagens Sustentáveis da Amazônia, que busca a cooperação entre o Brasil, o Peru e a Colômbia, com o intuito de promover a conservação integrada do bioma amazônico envolvendo os três países, sob os mesmos moldes de operacionalização do ARPA<sup>14</sup>. Dessa forma, o Projeto ARPA amplia este modelo ao expandir as áreas de proteção com a criação de novas UCs e a gestão transnacional por países da Amazônia. Também foi modelo para o Projeto de Estruturação do SNUC-LifeWeb<sup>15</sup>.

Soares Filho (2016, p. 2) informa que desde a criação do Programa em 2002, as áreas de proteção apoiadas pelo ARPA foram muito cooperaram para a redução do desmatamento, um dos principais determinantes da perda de biodiversidade. Segundo os dados do Projeto de Estimativa do Desflorestamento da Amazônia (PRODES) demonstrado na Figura 1, houve uma

---

<sup>13</sup> Na fase na qual se encontra o Programa, a terceira, conhecida como iniciativa “ARPA pela vida” com um investimento previsto na ordem de 1,4 bilhões (447 milhões de doação mais 969 milhões de contrapartida), envolve 117, o que corresponde a uma área de 60,8 milhões de hectares. Atualmente está em vigor e apresenta como metas a serem cumpridas até 2039, a criação de 6 milhões de hectares em novas UCs (Meta I) e a consolidação de 60 milhões de hectares de UCs na fase anterior (Meta II). Os resultados parciais alcançados correspondem a mais de 50% da previsão, o que demonstra que a região poderá superar a Meta I; a mesma performance pode ser verificada na Meta II que já atinge cerca de 17,9 milhões (29,5%) de hectares consolidados no universo de 60 milhões previstos. Com base nos dados, infere-se que o Programa ARPA vem apresentando avanços nas políticas de UCs na Amazônia e se continuar neste ritmo se terá uma região de aproximadamente 60 milhões de hectares, monitorada e controlada. Disponível em: <http://arpa.mma.gov.br/fase-iii/>. Acesso em: 22 abr. 2020.

<sup>14</sup> Disponível em: [https://www.funbio.org.br/programas\\_e\\_projetos/paisagens-sustentaveis-da-amazonia/](https://www.funbio.org.br/programas_e_projetos/paisagens-sustentaveis-da-amazonia/). Acesso em: 3 mar. 2020.

<sup>15</sup> Ver: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/programas-e-projetos/2014-10-21-11-41-24.html>. Acesso em: 25 abril. 2020.

diminuição do desmatamento na região a partir de 2004. Porém, com o atual direcionamento das políticas ambientais no país, nota-se um aumento nos anos de 2016 a 2019.

**Figura 1 – Gráfico do desmatamento florestal na Amazônia.**

Fonte: PRODES. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>.

Acesso em: 23 mar. 2020.

No 5º Relatório Nacional<sup>16</sup> apresentado para a Secretaria da CBD (dados até 2014), o Brasil informa que o estado com o índice de conservação da biodiversidade mais elevado foi o Amapá, onde o ARPA atua, enquanto o estado com o valor mais baixo foi o Espírito Santo. De forma geral, segundo o Relatório, o estado de conservação da biodiversidade tende a ser pior nas regiões Sudeste e Sul, intermediário nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, e melhor na região Norte (BRASIL, 2016, p. 25).

O Relatório do ARPA (Relatório B) do ano de 2019 permite concluir certa efetividade do Programa. O Relatório utiliza-se dos parâmetros Grau I e Grau II para analisar e classificar as Ucs; cada grau inclui um conjunto de marcos referenciais a serem observados no âmbito do Programa<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Até a data de abril de 2020, o sexto Relatório não está disponível na página web da Convenção sobre a Diversidade Biológica, tampouco na do Ministério do Meio Ambiente.

<sup>17</sup> O Grau I inclui os seguintes marcos referenciais: plano de manejo aprovado, Conselho oficialmente constituído, Conselho capacitado e em funcionamento, implementação do Plano Básico de Proteção,

Sobre o status de consolidação da FAUC (79 UCs analisadas) no relativo ao Grau I, o Relatório informa que quase 85% das UCs possuem alto nível de consolidação<sup>18</sup> ou estão consolidadas e apenas 5% estão com nível baixo ou muito baixo. Das 4 UCs com nível baixo ou muito baixo de consolidação, 3 são unidades novas: ESEC Alto Maués, RESEX Marinha Cuinarana e RESEX Marinha Mocapajuba, todas criadas em 2014 e com adesão ao ARPA em 2015, porém com equipe dedicada às UCs pelo menos 2 anos depois de suas criações (BRASIL, 2019, p. 3-5).

O Relatório anuncia, no referente ao Grau II, que das 38 UCs analisadas nesta métrica, 11 estão próximas de se consolidarem. Outra análise importante observa que, em relação ao ano anterior, um número maior de UCs atingiu suas metas em 6 marcos referenciais. Destacam-se os marcos referenciais de equipamentos e proteção que avançaram em 18% e 10%, respectivamente. Apesar de menos UCs com metas alcançadas, a demarcação e a pesquisa avançaram em 3 Unidades, cenário esse importante pois abrange marcos referenciais de difícil avanço no Programa (BRASIL, 2019, p. 12)<sup>19</sup>.

Um dos aspectos mais importantes avaliados pelo Programa é o cumprimento das 11 Condições de Desembolso, que definirá o aporte de recursos para o planejamento do biênio 2020/2021. O Relatório diz que das 11 Condições de Desembolso, 7 foram plenamente atendidas. A Condição de Desembolso 7, que trata da implementação do monitoramento pelo ICMBio foi atendida em 74%. A 8, que trata da criação de novas UCs, foi atendida em 52,2%; a 9, sobre recursos de contrapartida, foi cumprida por quase todos os Órgãos Gestores, exceto pelo Amapá e Para (34,9% e 99,5%, respectivamente); a 10, que mede a performance de consolidação, foi alcançada para um terço das UCs do Programa; e a Condição de Desembolso 11, que trata de

---

Sinalização dos principais pontos de acesso às UCs, aquisição e manutenção de equipamentos mínimos, equipe Técnica com no mínimo 2 funcionários e monitoramento de ao menos um indicador socioambiental (BRASIL, 2019, p. 3). O Grau II inclui: Plano de Manejo atualizado, Conselho Capacitado e em Funcionamento, manutenção e reforço da sinalização da UC em alinhamento com o Plano de Manejo, materialização dos limites da UC em pontos estratégicos da UC, levantamento da situação fundiária e preparação para ações de regularização fundiária, construção e assinatura dos Termos de Compromisso ou Concessão de Direito Real de Uso Pesquisa Desenvolvimento de pesquisas e estudos sobre desafios de manejos das UCs, implementação dos Protocolos de Monitoramento do Programa, proteção e operacionalização da UC alinhada com o Plano de Manejo, equipe técnica com no mínimo 5 funcionários, aquisição e manutenção de equipamentos e construção e manutenção da sede, centro de convivência (BRASIL, 2019, p. 11)

<sup>18</sup> A lista das UCs consolidadas pelo Programa ARPA pode ser consultada no Anexo I do Relatório (BRASIL, 2019)

<sup>19</sup> Para informações sobre a consolidação de cada um dos marcos referenciais dos Graus I e II, ver o Anexo 2 do Relatório (BRASIL, 2019).

número de funcionários, não foi plenamente atendida para o Acre (0%), o Amazonas (83,3%), a ICMBio (69,4%) e o Mato Grosso (57,1%) (BRASIL, 2019, p. 4)<sup>20</sup>

As exponenciais conquistas apresentadas no último Relatório do ARPA exigem a permanência do Programa pelo governo brasileiro notadamente em razão da sua contribuição no fortalecimento e na criação de áreas especialmente protegidas e de um sistema de governança transnacional que respondem pelo enfrentamento dos processos de degradação da biodiversidade amazônica e outros recursos naturais, assim como dos conflitos socioambientais.

### **3. UM RECORTE DO PROGRAMA ARPA: O PARQUE NACIONAL DO CABO ORANGE (PNCO)**

O Parque Nacional do Cabo Orange (PNCO)<sup>21</sup> é uma unidade de conservação de proteção integral federal, criada através do Decreto n. 84. 913, de 15 de julho de 1980 e que recebe apoio do ARPA. Está localizado ao norte do estado do Amapá, na divisa com a Guiana Francesa, abrange os municípios de Oiapoque e Calçoene, e apresenta uma extensão de aproximadamente 619.000 ha. Além disso, inclui uma faixa marinha com cerca de 200 km, influenciada por três rios: Oiapoque, Cassiporé e Amazonas (PAS PNCO, 2016, p. 10).

O PNCO é uma área de proteção transfronteiriça, capaz de comportar ecossistemas de relevância por estar localizado na zona costeira e marinha e possui uma extensa área de mangues que apresenta uma rica biodiversidade, tais como “espécies específicas de fauna e de flora, rios, desembocaduras, lagos e reentrâncias costeiras somadas a todas as áreas que permitam o encontro entre águas doces e marinhas (CAÑETE, CAÑETE, SANTOS, 2014, p. 5). Em 2012, foi reconhecido como um sítio Ramsar, classificação esta derivada da Convenção de Ramsar sobre Áreas Úmidas, que é um tratado internacional para a conservação de áreas de manguezais e estuários em ambientes considerados sensíveis e de fundamental importância para a manutenção do ciclo da vida de diversas espécies (JIMENEZ et al., 2017, p. 11).

---

<sup>20</sup> Para informações sobre os resultados de cada uma das Condições de Desembolso, ver o Relatório (BRASIL, 2019, p. 31-46).

<sup>21</sup> A categoria de Parque Nacional prevista no art. 11, da lei do SNUC, tem como objetivo preservar os ecossistemas naturais de importância ecológica e beleza cênica, sendo permitido realizar pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação, interpretação ambiental, recreação com a natureza e turismo. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm). Acesso em: 5 mar. 2020.

A gestão do PNCO é realizada por diferentes instituições que assumem a responsabilidade compartilhada junto ao órgão gestor local (ICMBio) nas ações de fiscalização, planejamento e cumprimento dos objetivos a serem implementados. O Conselho Gestor do PNCO articula diversos sujeitos<sup>22</sup> para assegurar a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais do Parque, conforme as tomadas de decisões, a fiscalização e o monitoramento.

O PNCO possui como missão executar os objetivos de preservar as áreas marinhas e as úmidas costeiras, os manguezais, as áreas de floresta e do cerrado amazônico, a fauna associada e de proteger seus ecossistemas, bem como promover a interação da comunidade com o desenvolvimento de atividades que envolvem o turismo ecológico, histórico, ordenado e consciente, através do incentivo à educação ambiental e da promoção do conhecimento cultural e científico. Além disso, proporciona uma visão para o futuro com a efetiva preservação do ambiente natural por meio da visitação e da integração das comunidades locais e da Guiana Francesa, configurando um esforço regional e transfronteiriço na conservação ambiental (ARPA PLANO DE MANEJO PNCO, 2010, p. 106).

Tais objetivos promovem o objetivo ambiental da CDB, integram a concepção de responsabilidade jonasiana e de solidariedade intergeracional e são capazes de introduzir uma racionalidade ambiental (LEFF, 2006) em franca superação dos parâmetros antropocêntricos em prol da biodiversidade e demais recursos naturais presentes na sociedade moderna tecnicista. Em decorrência disso, as comunidades tradicionais presentes no PNCO consolidam forças representativas na gestão do Parque que, junto a outros atores nacionais e internacionais, promovem a governança transnacional ambiental para a conservação e uso sustentável da biodiversidade.

Segundo Gurgel et al. (2009, p. 117) “a busca por um desenvolvimento em bases sustentáveis e equitativas para a sociedade como um todo requer políticas públicas compatíveis com as realidades ambientais locais, que exerçam influência direta no contexto econômico e socioambiental”. No contexto do PNCO é importante ressaltar que há a presença de um grupo

---

<sup>22</sup> É composto por de instituições federais (DNMP, Exército, Polícia Federal, Ministério Público Federal, UNIFAP, INPA, UFPA, Instituto Emílio Goeldi); instituições estaduais (SEMA, IEPA, Secretaria de Agricultura do Estado e Secretarias Extraordinárias dos Povos Indígenas); instituições municipais (prefeituras dos município de Calçoene e Oiapoque e suas respectivas Secretarias Municipais do Meio Ambiente), bem como pela sociedade civil (ONGs, representantes das colônias de pescadores dos povos indígenas, de acordo com a Portaria n. 21, de 9 de março de 2006. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/portarias/Parna%20Cabo%20Orange%20Port%2021%20de%2010%2003%202006.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.



social moradores da Vila de Taperebá (comunidade de pescadores), localizada no município de Oiapoque, onde também está a sede do ICMBio (órgão gestor do Parque) e pelo quilombo do Cunani, devidamente reconhecido pela Fundação Palmares (IRVING, HORTA e MELO, 2007, p. 8), bem como de comunidades indígenas no entorno.

Não obstante, o processo de criação desta UC ocorreu de forma impositiva, sem a devida consulta prévia, portanto em desconsideração às comunidades locais. As restrições oriundas de sua classificação como Parque Nacional<sup>23</sup>, resultaram no deslocamento voluntário de uma parcela das famílias da comunidade de Taperebá para a cidade de Oiapoque ao contrário de outras que permanecem no local (MIRANDA, SANTOS, SANTOS, 2017, p. 9). A população da comunidade de Taperebá vive em uma área isolada e de difícil localização e desenvolve atividades de subsistência como a plantação de mandioca e bananas em pequenas roças, além da pesca (ALMEIDA, 2007, p. 107). A exploração dos recursos pesqueiros na costa amapaense é outro fator de conflito que ameaça o ecossistema do Parque. Os pescadores da comunidade, que realizam a exploração pesqueira de forma artesanal, convivem com a invasão de embarcações de grande porte oriundas do Estado do Pará, em virtude da migração de peixes ocasionada pelo esgotamento dos recursos pesqueiros nas águas paraenses (CAÑETE, CAÑETE, SANTOS, 2015, p. 192).

Nesse sentido, foi criado o Plano de Ação Sustentável (PAS), cuja finalidade é atingir o objetivo da gestão descentralizada e participativa, que consiste em contribuir para o desenvolvimento sustentável local por meio do fortalecimento das articulações comunitárias residentes nas UCs (MMA, 2018, p. 13). No âmbito do PNCO, o PAS implementou o Projeto de Ações para a Gestão Participativa da Pesca ao Norte do Estado do Amapá, que apresenta como meta a gestão da pesca para solucionar o conflito envolvendo o uso dos recursos pesqueiros protegidos e a atividade pesqueira desenvolvida pelos pescadores da comunidade de Taperebá que residem na região antes da criação da UC (PAS PNCO, 2016, p. 60).

O mencionado Projeto foi desenvolvido com base em cinco parâmetros de estudos: a) pesquisa científica para detectar as espécies pesqueiras na região; b) levantamento de subsídios para a criação de uma Reserva Extrativista Marinha limítrofe ao PNCO; c) estabelecimento de parcerias entre os institutos de pesquisa e organizações da sociedade civil local; d) caracterização dos aspectos socioeconômicos das comunidades em torno do PNCO e a resolução de conflitos

---

<sup>23</sup> O art. 42 do SNUC estabelece a indenização e o assentamento de populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde sua permanência é proibida. Assim o artigo dispõe: As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

socioambientais (MMA, 2018, p. 60). Como resultado, entendeu-se que a criação de uma Resex Marinha seria a melhor alternativa para integrar a comunidade com o Parque.

Outro importante resultado do PNCO foi o fortalecimento das articulações e parcerias entre o ICMBio, a Universidade do Estado do Amapá (UEAP), a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), o Instituto de Pesquisas do Amapá (IEPA) e a comunidade pesqueira. A participação desses atores gerou impactos positivos em relação à integração dessas instituições com a comunidade, pois ofertaram os equipamentos e recursos financeiros necessários à pesquisa, que envolveu a participação dos pescadores artesanais na coleta de informações de campo (MMA, 2018, p. 62). Recentemente, o grupo de pesquisa publicou o catálogo de peixes com os dados coletados durante a execução do projeto denominado Peixes da Zona Costeira do Parque Nacional do Cabo Orange, estuário amazônico, Amapá, Brasil, que apresenta a descrição de 54 espécies distribuídas em 28 famílias e 12 ordens (JIMENEZ et al., 2017, p. 13).

Também, no ano de 2018 foi firmado o Termo de Compromisso n. 01/2018<sup>24</sup>, com vigência de três anos, que ordena de forma transitória a pesca de pequeno porte e a pesca de tainha nas águas da área marinha do PNCO, como forma de garantir a subsistência digna dos pescadores artesanais do município de Oiapoque e da comunidade tradicional em torno da UC, o que torna possível conciliar o uso e a conservação dos recursos naturais.

Por último é importante destacar que o Relatório do ARPA (Relatório B) de 2019 oferece apenas duas informações específicas sobre o PNCO: os valores destinados para os anos de 2018 e 2019; e a inclusão do Parque na Lista de UCs consolidadas no ARPA, ou seja, aquelas que contemplaram os objetivos do Programa. Nesse sentido, o Relatório, que é o último disponível, não inclui o Parque na Lista de UCs consolidadas e prevê sua consolidação para o ano de 2018.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção e conservação do meio ambiente é uma preocupação comum da humanidade que flexibiliza a soberania estatal tendo em vista os espaços naturais de relevância para a biosfera, os danos transfronteiriços e os diversos instrumentos jurídicos internacionais sobre a matéria.

---

<sup>24</sup> Disponível em: [https://documentacao.socioambiental.org/ato\\_normativo/UC/3111\\_20180327\\_095235.pdf](https://documentacao.socioambiental.org/ato_normativo/UC/3111_20180327_095235.pdf). Acesso em: 22 abr. 2020

Para dar cabo à administração deste ideal de proteção e conservação, a governança transnacional ambiental pode ser um eficaz instrumento para desenvolver as necessárias articulações entre os diversos atores governamentais e não-governamentais para a elaboração de mecanismos de aplicação. Significa uma nova arquitetura de gestão caracterizada pela cooperação entre diversos atores sociais, sustentada nos princípios de solidariedade e de responsabilidade.

Diante isto, é oportuno que o cumprimento das normas da CDB ou de outros tratados internacionais sobre o meio ambiente seja realizado por meio desta espécie de administração, posto que para alcançar seus desafiantes objetivos de dimensão mundial, de conservação e uso sustentável da biodiversidade, é necessária uma atuação em diferentes frentes (global, nacional e local) e por diferentes atores (governos, setor privado, ONGs, etcetera).

A Floresta Amazônica é uma grande reserva ecológica do Planeta que exige ações macropolíticas em espírito ecológico, solidário e de responsabilidade comum entre os países. Com este argumento, o Programa ARPA, alicerçado na criação de Unidades de Conservação, se aproveita do modelo de governança transnacional ambiental, posto que atua por meio de uma rede de atores nacionais e internacionais em parceria com o governo brasileiro. Estas articulações oportunizam alianças e arranjos institucionais que financiam e participam na estrutura organizacional do Programa.

Na aplicação local do ARPA, especificamente no PNCO, é importante destacar a participação da comunidade local na gestão do Programa. O Parque, que é integrado por uma diversidade de ecossistemas, ou seja, áreas marinhas e úmidas costeiras, manguezais, áreas de floresta e do cerrado amazônico, comporta uma vasta biodiversidade e comunidades locais, tal a de Taperebá, comunidade pesqueira que são diferenciados e relevantes atores para a conservação e utilização sustentável da biodiversidade. Além disso, o desenvolvimento de pesquisas científicas entre instituições parceiras e comunidade, fortalece o necessário diálogo entre os saberes tradicionais e científicos e os princípios da responsabilidade e solidariedade.

Com base no Relatório Compreensivo de Progresso do ARPA do ano de 2019, compreende-se um cumprimento positivo dos objetivos do Programa nas 117 UCs que dele fazem Parte. No referente ao PNCO observa-se que não está presente na lista de UCs consolidadas, isto é, aquelas que cumprem com os marcos referenciais das classificações Grau I e Grau II.

## REFERÊNCIAS

ALHO, Cleber J. R. A importância para a saúde humana: uma perspectiva ecológica. In: **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p.151-166, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142012000100011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000100011). Acesso em: 26 mar. 2020.

ALMEIDA, António Correia de Almeida. **Concepções Ambientalistas dos professores: suas implicações em educação ambiental**. Tese (Doutorado em Ciências da educação) - Universidade Aberta, Lisboa, 2005. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.2/2484>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ALMEIDA, Claudia Horta. **Os PARNAS Montanha do Tumucumaque e Cabo Orange-AP**. In: 2007. 190 f. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

ARPA PLANO DE MANEJO PNCO. **Plano de Manejo do Parque Nacional do Cabo Orange (PNCO)**. Brasília: 2010. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/Encarte%204%20-%20PNCO.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2020.

BERTOLDI, Marcia Rodrigues. Regulação internacional do acesso aos recursos genéticos que integram a biodiversidade. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MILARÉ, Édís (Org.). **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 127-146.

BRANDÃO, Antonio Salazar Pessoa; REZENDE, Gervásio Castro de; MARQUES, Roberta W. da Costa. Crescimento agrícola no período 1999/2004: a explosão da soja e da pecuária bovina e seu impacto sobre o meio ambiente. In: **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 249-266, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v10n2/a06v10n2.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2020.

BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 14 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Portaria MMA n. 96, de 27 de março de 2008**. Considera os municípios dos Estados que menciona, como municípios abrangidos pelo Bioma Amazônia. Disponível em: [https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-96-2008\\_205801.html](https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-96-2008_205801.html). Acesso em: 10 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **5º relatório nacional para a Convenção Sobre Diversidade Biológica**. Ministério do Meio Ambiente; Secretaria de Biodiversidade e Florestas; Coordenador Carlos Alberto de Mattos Scaramuzza. Brasília: MMA, 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório compreensivo de progresso do ARPA 2019. Relatório B**. Brasília, 2019. Disponível em: [http://arpa.mma.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/ARPA-Relat%C3%B3rio\\_B\\_2019.pdf](http://arpa.mma.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/ARPA-Relat%C3%B3rio_B_2019.pdf). Acesso em: 22 abr. 2020.

BUENO et al., Marco. O Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA): um novo modelo de paradigma para a conservação da biodiversidade. In: MEDEIROS, Rodrigo; ARAÚJO, Fábio França

Silva (Org.) **Dez anos do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro**. Brasília: MMA, 2011, p. 105-114.

CAÑETE, Uriens Maximiliano Ravena; CAÑETE, Voyner Ravena; SANTOS, Sônia Maria Simões B. Pescadores artesanais, recursos comuns e conflito: cenários de pesca em uma área de unidade de conservação Parque Nacional do Cabo Orange, Oiapoque/Amapá. In: **Anais da 29ª Reunião Brasileira de Antropologia**, Natal, 2014. Disponível em: [http://www.29rba.abant.org.br/resources/anais/1/1402426570\\_ARQUIVO\\_ABA2014GT81Pescadoresartesanais,recursoscomunseconflitoUriens.pdf](http://www.29rba.abant.org.br/resources/anais/1/1402426570_ARQUIVO_ABA2014GT81Pescadoresartesanais,recursoscomunseconflitoUriens.pdf). Acesso em: 29 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Pesca artesanal e manejo: conflito socioambiental em uma área de unidade de conservação do Parque Nacional do Cabo Orange, Oiapoque, Amapá. In: **Novos Cadernos NAEA**, Belém, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/2495/2733>. Acesso em: 29 mar. 2020.

CARRERAS, Roser Rocas. Una nueva gobernanza: empoderamiento de la colectividad. In: CARRERAS, Roser Roca *et al.* **Hacia un nuevo modelo económico social, sostenible y estacionario**: Iniciatives per al decreixement. Barcelona: El Viejo Topo, 2014, p. 70-74.

CASTRO, Edna. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. In: **Novos cadernos NAEA**, Belém, v. 8, n. 2, p. 5-39, dez. 2005. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/51>. Acesso em: 19 mar. 2020.

CDB. **Convenção sobre a Diversidade Biológica**. Brasília: MMA, 1992. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_dpg/\\_arquivos/cdbport.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf). Acesso em: 11 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Metas de Aichi para a diversidade biológica do Plano Estratégico para a Diversidade Biológica 2011-2020**, 2010. Disponível em: <https://www.cbd.int/sp/targets/#GoalB>. Acesso em: 11 mar. 2020.

DORMINGUES, Mariana Soares; BERMANN, César. O arco do desflorestamento na Amazônia: da pecuária à soja. In: **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, n. 2, v. 15, p. 1-22, mai./ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v15n2/02.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

GELUDA, Leonardo. **Quanto custa o Programa de áreas Protegidas da Amazônia?: uma modelagem financeira para as Unidades de Conservação**. Rio de Janeiro: Funbio, 2012.

GURGEL et al., Helen. Unidades de conservação e o falso dilema entre conservação e desenvolvimento. In: **Boletim regional, urbano e ambiental**, v. 3, p. 109-120, dez. 2009. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/240/\\_arquivos/boletim\\_ipea\\_uc\\_desenvolvimento\\_dez\\_09\\_240.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/240/_arquivos/boletim_ipea_uc_desenvolvimento_dez_09_240.pdf). Acesso em: 7 abr. 2020.

IBGE. **Mapa de Biomas do Brasil**. Brasília, 2004. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/21052004biomashtml.shtm>. Acesso em: 14 abr. 2020.

IPCC, 2014: **Cambio climático 2014: de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático** [Equipo

principal de redacción, R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.)). IPCC, Ginebra, Suiza. Informe de síntesis. Contribución.

IRVING, Marta de Azevedo; HORTA, Cláudia; MELO, Gustavo Mendes de. Interpretando a gestão de parques nacionais na Amazônia pelo olhar local: PARNAS Montanhas do Tumucumaque e Cabo Orange em análise. In: **Floresta e Meio Ambiente**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 1-13, 2007. Disponível em: <http://www.floram.org/article/588e2218e710ab87018b464f>. Acesso em: 7 abr. 2020.

JIMENEZ et al., Érica. **Peixes da zona costeira do Parque Nacional do Cabo Orange, estuário amazônico, Amapá, Brasil**. Macapá: Printgraf, 2017.

JONAS, Hans. O princípio responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto: PUC Rio, 2006.

KOLLING, Gabrielle Jacobi; MASSAU, Guilherme Camargo; DAROS, Maquiel. A solidariedade intergeracional: o caminho para garantir o meio ambiente saudável. In: **Revista Destaques Acadêmicos**, Lajeado, v. 8, n. 2, p. 261-274, 2016. Disponível em: <http://www.univates.br/revistas/index.php/destaques/article/view/1025/1012>. Acesso em: 19 fev. 2020.

LEFF, Enrique. Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006.

MEIRELLES FILHO, João Carlos de Souza. É possível superar a herança da ditadura brasileira (1964-1985) e controlar o desmatamento na Amazônia? Não, enquanto a pecuária bovina prosseguir como principal vetor de desmatamento. In: **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, Belém, v. 9, n. 1, p. 219-241, abril 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/bgoeldi/v9n1/14.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2020.

MELLO, Alex Fiúza de. Dilemas e desafios do desenvolvimento sustentável da Amazônia: o caso brasileiro. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 107, p. 91-108, set. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/rccs/n107/n107a06.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Fortalecimento comunitário em unidade de conservação: desafios, avanços e lições aprendidas no Programa áreas Protegidas da Amazônia**. Brasília: MMA, 2018. Disponível em: [http://arpa.mma.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/13.12\\_LIVRO-ARPA-FINAL-WEB.pdf](http://arpa.mma.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/13.12_LIVRO-ARPA-FINAL-WEB.pdf). Acesso em: 14 fev. 2020.

MIRANDA, Cleuton; SANTOS, Odilene Soares dos; SANTOS, Elenilson Costa dos. Conflitos entre unidades de conservação e povos tradicionais: o caso da Vila de Taperebá no Parque Nacional do Cabo Orange. In: **Anais do VIII Simpósio Internacional de Geografia Agrária e IX Simpósio Nacional de Geografia Agrária**, Curitiba, 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/330567328\\_CONFLITOS\\_ENTRE\\_UNIDADES\\_DE\\_CONSERVACAO\\_E\\_POVOS\\_TRADICIONAIS\\_o\\_caso\\_da\\_Vila\\_de\\_Tapereba\\_no\\_Parque\\_Nacional\\_do\\_Cabo\\_Orange](https://www.researchgate.net/publication/330567328_CONFLITOS_ENTRE_UNIDADES_DE_CONSERVACAO_E_POVOS_TRADICIONAIS_o_caso_da_Vila_de_Tapereba_no_Parque_Nacional_do_Cabo_Orange). Acesso em: 8 abr. 2020.

NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; SÁ, Maria de Fátima Freire de. Por uma bioética da biodiversidade. In: **Revista de Bioética y Derecho**, n. 27, p. 58-68, enero 2013. Disponível em: <http://scielo.isciii.es/pdf/bioetica/n27/articulo5.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020.

PAS PNCO. **Plano de Ação Sustentável (PAS): Ações para a gestão participativa da pesca ao Norte do Estado do Amapá**. Macapá, 2016.

PRODES. **Monitoramento do desmatamento na Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 23 mar. 2020.

RESENDE, Augusto César Leite de. O reconhecimento da dignidade dos elementos da biodiversidade com base no diálogo entre o direito internacional e o ordenamento jurídico brasileiro. In: **Revista de Direito Internacional, e Biodiversidade**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 38-51, 2016. Disponível em: [https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3883/pdf\\_1](https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3883/pdf_1). Acesso em: 18 fev. 2020.

RIBEIRO, Maurício Andrés. Aspectos éticos e políticos da atual crise de biodiversidade. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da Biodiversidade Legislação e Políticas**, Brasília, 2011, p. 47-73.

RIVERO et al., Sérgio. Pecuária e Desmatamento uma análise das principais causas diretas do desmatamento na Amazônia. In: **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p. 41-66, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-63512009000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000100003). Acesso em: 20 mar. 2020.

SANTOS et al., Thiago Oliveira dos. Os impactos do desmatamento e queimadas de origem antrópica sobre o clima da Amazônia brasileira. In: **Revista Geografia Acadêmica**, Boa Vista, v. 11, n. 2, p. 157-181, 2017. Disponível em: <https://revista.ufrb.br/rga/article/view/4430/pdf>. Acesso em: 23 mar. 2020.

SECRETARIADO DA CONVENÇÃO SOBRE A DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **Panorama da Biodiversidade Global 3**. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.cbd.int/doc/publications/gbo/gbo3-final-pt.pdf>. Acesso em 12 fev. 2020.

SOARES FILHO, Britaldo Silveira. **O papel das áreas protegidas na Amazônia, em especial com o apoio do ARPA, na redução do desmatamento**. Rio de Janeiro: Funbio, 2016. Disponível em: [https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2018/02/Papel-das-Areas-Protegidas\\_PT.pdf](https://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2018/02/Papel-das-Areas-Protegidas_PT.pdf). Acesso em: 12 abr. 2020.

WWF BRASIL. **O impacto do programa ARPA na efetividade de gestão das Unidades de Conservação**. Disponível em: [https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/wwf\\_relatorio\\_miolo\\_simples\\_final.pdf](https://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/wwf_relatorio_miolo_simples_final.pdf). Acesso em: 3 mar. 2020.

Trabalho enviado em 11 de maio de 2020  
Aceito em 04 de junho de 2020