

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Unidades de conservação, terras indígenas e quilombolas no estado do Amapá: como desenvolver um Estado cujo território está 70% protegido por leis?

Conservation units, indigenous lands and quilombolas of Amapá State: how to develop a state whose territory is 70% protected by laws?

Linará Oeiras Assunção

Sumário

INOVAÇÃO INSTITUCIONAL E RESISTÊNCIA CORPORATIVA: O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO E LEGITIMAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	14
Leandro Molhano Ribeiro e Christiane Jalles Paula	
A RESPONSABILIDADE SOCIAL DA MAGISTRATURA BRASILEIRA: ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIDADE EM MEIO À TENSÃO ENTRE O DEVER DE PRESTAR CONTAS E A GARANTIA DA INDEPENDÊNCIA JUDICIAL	30
Marcelo Roseno de Oliveira	
THE END OF THE WORLD AS THEY KNEW IT: SHOULD FORMER JUDGES BE DENIED ADMISSION TO THE BAR AFTER THE TRANSITION TO DEMOCRACY?	42
Stefan Kirchner	
CONDICIONANTES E DIRETRIZES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENFOQUE COMUNITARISTA DA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL	52
João Pedro Schmidt	
GESTÃO PÚBLICA E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: TEORIA DO ESTADO E TECNOLOGIAS DE GOVERNANÇA DIFUSA PARA CONTROLE SOCIAL	74
Thiago Souza Araujo, Kinn Peduti de Araujo Balesteros da Silva e Aires Jose Rover	
A TITULARIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS POR PARTE DE PESSOAS JURÍDICAS. A EMPRESA COMO AGENTE DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: NOTAS INTRODUTÓRIAS AO DIREITO EMPRESARIAL CONSTITUCIONAL	100
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Patrícia Perrone Campos Mello	
DA TEORIA OBJETIVA DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA E OS GRUPOS DE SOCIEDADES SOB A ÓTICA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO	121
Daniel Amin Ferraz e Marcus Vinicius Silveira de Sá	
A INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA E A TEORIA DA DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA: SEMELHANÇAS E INCOMPATIBILIDADES	141
Leonardo Roscoe Bessa e Ricardo Rocha Leite	

A CLÁUSULA DE INTERDIÇÃO DE CONCORRÊNCIA NO DIREITO BRASILEIRO E SUA FUNDAMENTAÇÃO HISTÓRICA: O CASO DA COMPANHIA DOS TECIDOS DE JUTA (1914). NOTAS SOBRE SEUS REFLEXOS NORMATIVOS, DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS	157
Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Daniel Amin Ferraz	
CONDITIONAL CASH TRANSFERS (CCT) IN LATIN AMERICA: ANALYZING THEIR POTENTIALS AND CHALLENGES SPECIAL REFERENCE TO THE ARGENTINE REPUBLIC	178
Luciano Carlos Rezzoagli, Gonzalo Chiapello e Florencia Cabrera	
A CONTRADIÇÃO ENTRE A REGULAMENTAÇÃO EXISTENTE E A COMPLEXIDADE DOS FATOS REAIS NO CASO DAS DROGAS PARA DOENÇAS NEGLIGENCIADAS	194
Marcos Vinício Chein Feres, Lorena Abbas da Silva, Pedro Henrique Oliveira Cuco e Alan Rossi Silva	
A EFETIVIDADE DA LEI MARIA DA PENHA QUANTO À ORIENTAÇÃO SEXUAL	210
Francisco Antonio Morilhe Leonardo	
TRANSEXUALIDADE E O “DIREITO DOS BANHEIROS” NO STF: UMA REFLEXÃO À LUZ DE POST, SIEGEL E FRASER	223
Maria Eugenia Bunchaft	
CHINA’S NEW CONCEPT OF DEVELOPMENT FROM THE PERSPECTIVE OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS	245
Di Zhou	
CONTAMINAÇÃO MICROBIOLÓGICA DA ÁGUA: PERSPECTIVAS A PARTIR DO DIÁLOGO ENTRE AS FONTES DO DIREITO	260
Patrícia Maino Wartha, Haide Maria Hupffer, Gustavo da Silva Santanna e Fernando Rosado Spilki	
SOLAR PANELS IN BRAZIL: A FEASIBLE PUBLIC POLICY	279
Henrique Pissaia de Souza	
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, TERRAS INDÍGENAS E QUILOMBOLAS NO ESTADO DO AMAPÁ: COMO DESENVOLVER UM ESTADO CUJO TERRITÓRIO ESTÁ 70% PROTEGIDO POR LEIS?	290
Linara Oeiras Assunção	
A EDUCAÇÃO DIFERENCIADA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INCLUSÃO SOCIAL DOS GUARANI E KAIOWÁ NO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL	310
Isabelle Dias Carneiro Santos	

**ESTADO E RELIGIÃO. O DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO E O CRISTIANISMO: INVENTÁRIO DE
POSSIBILIDADES ESPECULATIVAS, HISTÓRICAS E INSTRUMENTAIS330**

Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy e Patrícia Perrone Campos Mello

O RIO E A CIDADE: O DIÁLOGO JURÍDICO ENTRE O PLANO HÍDRICO E O PLANO DIRETOR360

Clarissa Ferreira Macedo D'Isep

Unidades de conservação, terras indígenas e quilombolas no estado do Amapá: como desenvolver um Estado cujo território está 70% protegido por leis?*

Conservation units, indigenous lands and quilombolas of Amapá State: how to develop a state whose territory is 70% protected by laws?

Linara Oeiras Assunção**

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de debater alguns dilemas de desenvolvimento enfrentados pelo Estado do Amapá diante da publicação de 22 (vinte e dois) instrumentos normativos, ao longo dos anos 80, 90 e início dos anos 2000, os quais criaram e/ou reconheceram áreas protegidas (unidades de conservação, terras indígenas e quilombolas) e alteraram substancialmente o território amapaense, impondo uma série de restrições ao próprio Estado, às empresas e aos indivíduos. Para tanto segue uma abordagem qualitativa e um enfoque interpretativo/compreensivo, ambos pautados em levantamento bibliográfico e em pesquisa documental. Os argumentos estão sedimentados na visão de ordenamento territorial como política pública e em teoria da legislação para a (re)leitura dos marcos legais das áreas protegidas, a partir de uma necessária relação entre leis e desenvolvimento. Dentre outros pontos, concluiu que a opção em criar áreas protegidas no Estado do Amapá sem o devido planejamento e ordenamento territorial onerou, consideravelmente, o Estado, as empresas e os indivíduos e que são vários os problemas de sobreposição legal, de sobreposição territorial, de auscultação dos complexos interesses envolvidos, dificultando a implementação de políticas públicas de desenvolvimento eficazes.

Palavras-Chave: Áreas Protegidas. Marcos Legais. Ordenamento Territorial. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This paper aims to discuss some development dilemmas faced by the Amapá State considering the publication of 22 (twenty two) legal instruments, over the years, which have created and / or recognized protected areas (protected areas, indigenous lands and maroon) and substantially altered the Amapá territory, imposing a series of restrictions on own state, businesses and individuals. To do this, follows a qualitative approach and an interpretive/comprehensive approach, guided by both literature and do-

* Recebido em 24/08/2016
Aprovado em 14/10/2016

** Professora Assistente do Curso de Direito da Universidade Federal do Amapá. Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Amapá. Doutoranda em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: loeiras@hotmail.com.

cumentary research. The arguments are based in land-use vision as a public policy and theory of law for the (re) reading of the legal framework of protected areas, from a necessary relationship between law and development. The study concluded that the option to create protected areas in the state of Amapá without proper planning and land use planning considerably burdened the state, businesses and individuals and that there are several problems of a legal overlapping of territorial overlap, auscultation of complex interests involved, hampering the effective implementation of public development policies.

Keywords: Protected areas. Laws. Land use planning. Development.

1. INTRODUÇÃO

Localizado na Região Norte do país, o Amapá é formado por 16 (dezesesseis) municípios, sendo sua capital Macapá. Possui, atualmente, 19 (dezenove) unidades de conservação em seu território, sendo 12 (doze) federais, 5 (cinco) estaduais e 2 (duas) municipais. Destas, 8 (oito) são do tipo unidade de proteção integral e 11 (onze) de uso sustentável, totalizando uma área de 8.798.040,31 hectares. Ou seja, cerca de 72% de seu território corresponde a áreas especialmente protegidas¹.

A criação e a manutenção de áreas protegidas são as estratégias ditas mais eficazes para a conservação e preservação dos recursos naturais na Amazônia. Originalmente, somente as unidades de conservação eram consideradas áreas protegidas. Mas, desde 2006, o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) incluiu, nesse conceito, as terras indígenas e os territórios quilombolas (Decreto n. 5.758/2006), pois ambos também abrangem áreas naturais definidas geograficamente, regulamentadas, administradas e/ou manejadas com objetivos de conservação e uso sustentável da biodiversidade².

Nessa perspectiva, este trabalho debate acerca da seguinte questão, proposta já no seu título, como desenvolver um Estado cujo território está 70% protegido por leis (unidades de conservação, terras indígenas e quilombolas)?

A ideia não é dar uma resposta exata a esta questão, distante disso, o que se propõe é em cima da indagação discutir alguns importantes dilemas de desenvolvimento enfrentados no Estado do Amapá.

O trabalho segue uma abordagem qualitativa e um enfoque interpretativo/compreensivo, ambos pautados em levantamento bibliográfico e em pesquisa documental. Os argumentos estão sedimentados na visão de ordenamento territorial como política pública e em teoria da legislação para a (re)leitura dos marcos legais das áreas protegidas, a partir de uma necessária relação entre leis e desenvolvimento.

Os argumentos foram articulados em 4 (quatro) momentos: a) o ordenamento territorial e as áreas protegidas do Estado do Amapá; b) notas sobre a transferência da União para o Estado do Amapá das terras públicas federais situadas em seu território; c) marcos legais e desenvolvimento; d) dilemas de desenvolvimento no Amapá.

1 AMAPÁ. Ministério Público do Estado do Amapá. *Atlas das Unidades de Conservação do estado do Amapá*. 2011. Disponível em: <<http://www.mpap.mp.br/download/107-atlas-das-unidades-de-conservacao-do-estado-do-amapa>>. Acesso em: 01 mar. 2015.

2 ASSUNÇÃO, Linara Oeiras; CHAVES, M. E. O. As áreas protegidas do Estado do Amapá: estratégia de conservação e preservação ou injustiça ambiental? In: ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS, 1, 2015, Londrina-PR, *Anais...* Londrina-PR: Universidade Estadual de Londrina, 2015. p. 1-12.

2. O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E AS ÁREAS PROTEGIDAS DO ESTADO DO AMAPÁ

Na abordagem do tema “ordenamento territorial”, a primeira compreensão que se deve ter, segundo Benatti³, é que não importa se o território é fruto de uma divisão política, se possui limites comunitários ou se contém um ecossistema, o território é um espaço socialmente construído, portanto um produto humano, e o indivíduo se reconhece como parte de sua produção.

Dessa forma, o ordenamento territorial implica um envolvimento tanto dos agentes estatais quanto da sociedade local, tendo em vista que nele se realizam ações de curto, médio e longo prazo que devem integrar-se às particularidades das diferentes áreas/zonas a serem ordenadas⁴.

A segunda compreensão que se deve ter é a respeito das denominações utilizadas nas legislações e nas literaturas para tratar da organização do território, ora vai se aplicar “ordenamento territorial”, ora vai se aplicar “zoneamento ecológico-econômico”. Afora a discussão se o primeiro é a política e o segundo é o instrumento, Benatti⁵ trata as denominações como sinônimos para facilitar a discussão e aqui se adota a mesma postura.

É interessante notar que, na literatura internacional, a categoria utilizada é ordenamento territorial; no Brasil, desde a década de 1980, a burocracia estatal utiliza a expressão “zoneamento ecológico econômico”, que se consolidou na década seguinte como designação oficial. A Constituição Federal, no seu art. 21, IX, fala em “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. O Estatuto da Terra (Lei n. 4.540/64), em seu art. 43, determina que “o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária promoverá a realização de estudos para o zoneamento do país em regiões homogêneas do ponto de vista socioeconômico e das características da estrutura agrária [...]”. O Decreto n. 4.297, de 10 de julho de 2002, que regulamenta o art. 9º, II, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelece os critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE). A Lei n. 6.938 dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; o ZEE é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. No final da década de 1990, os documentos oficiais começam a fazer uma distinção entre ordenamento territorial e zoneamento ecológico econômico, apresentando este como um instrumento técnico e político para tomada de decisão e aquele como plano mais geral para disciplinar a ocupação e a exploração do solo e dos recursos naturais⁶.

De posse dessas compreensões, é necessário pontuar que um zoneamento eficaz demanda a superação de questões como:

a) o desconhecimento por parte das agências públicas e da sociedade das atribuições do zoneamento. Desconhece-se a importância e as vantagens de se realizar um ordenamento democrático, que garanta a participação de todos os interessados na sua elaboração, implementação e monitoramento; b) a ausência de um conhecimento sistematizado sobre a atuação concreta das agências envolvidas e sobre as formas de descentralização adotadas nas áreas de suas atuações; c) a desarticulação e a incoerência na legislação que afeta direta ou indiretamente o ordenamento territorial, além das dificuldades para aplicar a legislação devido à diversidade de agências públicas com atribuições na matéria; d) o baixo nível de participação das populações envolvidas no processo de ordenamento territorial⁷.

3 BENATTI, José Heder. *Ordenamento territorial e proteção ambiental: aspectos legais e constitucionais do zoneamento ecológico econômico*. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Jose_Heder_Benatti_Ordenamento_territorial_e_protecao.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2015.

4 BENATTI, José Heder. *Ordenamento territorial e proteção ambiental: aspectos legais e constitucionais do zoneamento ecológico econômico*. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Jose_Heder_Benatti_Ordenamento_territorial_e_protecao.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2015.

5 BENATTI, José Heder. *Ordenamento territorial e proteção ambiental: aspectos legais e constitucionais do zoneamento ecológico econômico*. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Jose_Heder_Benatti_Ordenamento_territorial_e_protecao.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2015.

6 BENATTI, José Heder. *Ordenamento territorial e proteção ambiental: aspectos legais e constitucionais do zoneamento ecológico econômico*. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Jose_Heder_Benatti_Ordenamento_territorial_e_protecao.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2015. p. 1-2.

7 BENATTI, José Heder. *Ordenamento territorial e proteção ambiental: aspectos legais e constitucionais do zoneamento ecológico*

Ademais, para que uma ação no ordenamento territorial possa ter êxito, são imprescindíveis, também, outros elementos, sejam eles:

a) Elementos jurídicos (normativos): Trata-se da base de regulação das ações dos diversos atores que fazem uso dos recursos naturais e do território de uma determinada área e/ou região. A regulação dessas ações e das relações entre esses atores é crucial para fundamentar o zoneamento; b) Elementos técnicos (indicativos): São muitas as possibilidades de se construir elementos técnicos que ensejarão uma série de ferramentas e de informações que, por sua vez, servirão de base para a tomada de decisões dos diferentes atores envolvidos no processo de ordenamento; c) Elementos sociais (participativos): Trata-se de um elemento fundamental ao ordenamento, pois sem a participação dos distintos atores sociais que “fazem” o ordenamento no dia-a-dia, este nunca poderá concretizar-se; d) Elementos políticos (institucionais): Para conseguir um ordenamento territorial, é necessário construir uma decisão política. Mais ainda, deve-se incorporar ao processo de descentralização uma visão estratégica de definição de competências de âmbito nacional, regional e local⁸.

Nesse contexto, Sander e Maiorki⁹ acreditam que o zoneamento de um território deve ser a tradução espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica da sociedade. Para seu funcionamento, deve-se levar em consideração a existência de múltiplos poderes de decisão, individuais e institucionais, que influenciam a organização do espaço. Eles vão desde a lógica do mercado e as particularidades dos sistemas administrativos, até a diversidade das condições socioeconômicas e ambientais de uma região.

Berros¹⁰, sob esse olhar mais global, acredita que:

Luego, hacia las últimas décadas del siglo XX, se comienza a articular la ordenación territorial con la tutela ambiental colocándose entre los principales objetivos de las sociedades contemporáneas de modo que, cuando la problemática ambiental adquiere trascendencia, es que se la incorpora como parte integrante del concepto mismo de ordenamiento territorial. En este sentido, se sostiene que el ordenamiento territorial parte de una visión global, que tiene en cuenta el conjunto de subsistemas que lo integran: el natural, sus ambientes y recursos, el de las ciudades y asentamientos urbanos, el del transporte, el de las redes de comunicación y energía, el de los espacios abiertos, el de apropiaciones, usos del suelo y localización de actividades y el subsistema político-administrativo.

No Brasil, as políticas territoriais ainda se apresentam como um grande desafio sejam como políticas de estado ou mesmo como temas de investigação. No âmbito governamental, apesar de estar prevista na Constituição Brasileira de 1988 (CF/88), apenas em 2003, o Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, foi incumbido pela Lei n. 10.683, de 20 de maio de 2003, de pôr em marcha o Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial¹¹.

Com a Lei n. 10.683/2003, uma comissão de especialistas das universidades brasileiras foi organizada para trabalhar uma proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). O estudo chamou a atenção que a inexistência de uma política de ordenamento territorial no país não significa a inexistência

econômico. Disponível em:

<http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Jose_Heder_Benatti_Ordenamento_territorial_e_protecao.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2015. p. 3.

8 BENATTI, José Heder. *Ordenamento territorial e proteção ambiental: aspectos legais e constitucionais do zoneamento ecológico econômico*. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Jose_Heder_Benatti_Ordenamento_territorial_e_protecao.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2015. p. 3.

9 SANDER, Sabrina Dhieniffer; MAIORKI, Giovane José. *Ordenamento do Território: um tema pouco discutido no Brasil*. Disponível em:

<<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/217>>. Acesso em: 01 ago. 2015.

10 BERROS, María Valeria. Ordenamiento ambiental del territorio y participación ciudadana en Argentina: aportes posibles desde el derecho. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 1-15, 2015. Disponível em:

<<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/3081/pdf>>. Acesso em: 08 out. 2016. p. 3-4.

11 SANDER, Sabrina Dhieniffer; MAIORKI, Giovane José. *Ordenamento do Território: um tema pouco discutido no Brasil*. Disponível em:

<<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/217>>. Acesso em: 01 ago. 2015.

de políticas públicas setoriais que impactam o território. Aliás, são vários os instrumentos de ordenamento territorial com destaque para: Sistema Nacional de Unidades de Conservação; Planos Diretores Municipais (e seus instrumentos de gestão territorial urbana); Plano Nacional de Recursos Hídricos; Programa de Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento; Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico e tantos outros¹².

Nessa senda, ganha destaque o ordenamento territorial como política pública que deve contemplar os elementos jurídicos, técnicos, sociais e políticos já mencionados anteriormente. Isso porque “[...] No parece posible pensar el territorio desde una perspectiva confinada a lo técnico, en la cual sólo intervengan algunos actores de las ciencias, sino que se requiere del establecimiento de interconexiones entre diferentes perspectivas”¹³.

O Estado do Amapá, objeto de estudo em questão, foi, amplamente, impactado por um instrumento de ordenamento territorial, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O Amapá foi criado como um Território Federal em 1943, condição em que permaneceu até 1988 quando foi emancipado com a promulgação da Constituição Federal¹⁴. Apresenta uma área de 142.828,521 km², correspondendo a 1,67% do território brasileiro e a 3,71% da Região Norte¹⁵.

A partir da década de 80, passou a fazer parte de uma meta conservacionista global, o que deu início a um ciclo de criação de unidades de conservação pela União, quase todas de proteção integral. Frutos desse ciclo, tem-se: o Parque Nacional do Cabo Orange (619.000 ha), seguido da Reserva Biológica do Lago Piratuba (395.000 ha), da Estação Ecológica das ilhas Maracá-Jipiôca (72.000 ha), da Estação Ecológica do Jarí (227.126 ha), da Floresta Nacional do Amapá (412 ha) e da Reserva Extrativista do Rio Cajari (501.771 ha). Em 2002, esse processo culminou com a criação do Parque Nacional das Montanhas do Tumucumaque (3.867.000 ha)¹⁶.

O Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Amapá¹⁷, desenvolvido por iniciativa do Ministério Público Estadual, retratou bem esse fenômeno, que teve adesão do Governo Estadual e de Governos Municipais que, também, criaram áreas protegidas. Observe-se a Figura 1¹⁸.

12 SANDER, Sabrina Dhieniffer; MAIORKI, Giovane José. *Ordenamento do Território: um tema pouco discutido no Brasil*. Disponível em:

<<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/217>>. Acesso em: 01 ago. 2015.

13 BERROS, María Valeria. Ordenamiento ambiental del territorio y participación ciudadana en Argentina: aportes posibles desde el derecho. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 1-15, 2015. Disponível em:

<<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/3081/pdf>>. Acesso em: 08 out. 2016. p. 4.

14 LIMA, Ricardo Ângelo Pereira de; PORTO, Jadson Luis Rebelo. Ordenamento territorial amapaense: dinâmicas de um estado brasileiro na fronteira Amazônica. In: X COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. 2008, Barcelona, *Anais...* Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/100.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

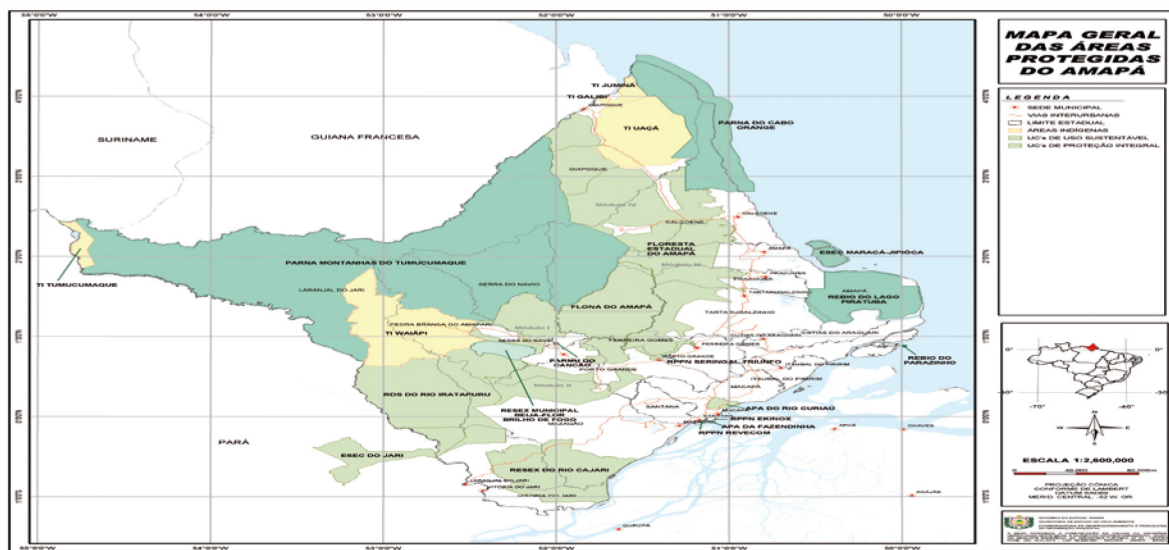
15 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Resolução n. 1, de 15 de janeiro de 2013*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/resolucao_01_2013.shtm>. Acesso em: 01 mar. 2015.

16 CHAGAS, Marco Antônio. *Tumucumaque: O “Big Park” e a história do conservacionismo no Amapá*. Rio de Janeiro: T’Ai Editora Digital, 2008.

17 AMAPÁ. Ministério Público do Estado do Amapá. *Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Amapá*. 2011. Disponível em: <<http://www.mpap.mp.br/download/107-atlas-das-unidades-de-conservacao-do-estado-do-amapa>>. Acesso em: 01 mar. 2015.

18 AMAPÁ. Ministério Público do Estado do Amapá. *Atlas das Unidades de Conservação do Estado do Amapá*. 2011. Disponível em: <<http://www.mpap.mp.br/download/107-atlas-das-unidades-de-conservacao-do-estado-do-amapa>>. Acesso em: 01 mar. 2015.

Figura 1 - Mapa Geral das Unidades de Conservação no Amapá



Fonte: <http://www.mpap.mp.br/download/107-atlas-das-unidades-de-conservacao-do-estado-do-amapa>

Para melhor detalhamento, a Tabela 1 faz um breve balanço das unidades, dando enfoque para a jurisdição, a base legal, o grupo e os municípios abrangidos.

Tabela 1 - Unidades de Conservação do Amapá em ordem cronológica de criação, em 2008

	Nome	Jurisdição	Base Legal	Grupo	Municípios abrangidos
01	Parque Nacional do Cabo Orange	Federal	Decreto Federal n. 84.913, 15/07/1980	Proteção Integral	Calçoene e Oiapoque
02	Reserva Biológica do Lago Piratuba	Federal	Decreto Federal n. 84.914, 16/07/1980 e Decreto Federal n. 89.932, 10/07/1984	Proteção Integral	Tartarugalzinho e Amapá
03	Estação Ecológica Maracá-Jipiôca	Federal	Decreto Federal n. 86.061, 02/06/1981	Proteção Integral	Amapá
04	Estação Ecológica do Jari	Federal	Decreto Federal n. 87.092, 12/04/1982 e Decreto Federal n. 89.440, 13/03/1984	Proteção Integral	Laranjal do Jari e Almerim (PA)
05	Floresta Nacional do Amapá	Federal	Decreto-Lei Federal n. 97.630, 10/04/1989	Uso sustentável	Amapá, Ferreira Gomes e Pracuúba

06	Reserva Extrativista do Rio Cajari	Federal	Decreto Federal n. 99.145, 12/03/1990 e Decreto s/n, 30/09/1997	Proteção Integral	Laranjal do Jari, Mazagão e Vitória do Jari
07	Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	Federal	Decreto Federal s/n, 22/08/2002	Proteção Integral	Calçoene, Laranjal do Jari, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio e Almerim (PA)
08	Reserva Particular do Patrimônio Natural Retiro Paraíso	Federal	Portaria 86-N-IBAMA, 06/08/1997	Uso sustentável	Macapá
09	Reserva Particular do Patrimônio Natural REVECOM	Federal	Portaria 54-N-IBAMA, 29/04/1998	Uso sustentável	Santana
10	Reserva Particular do Patrimônio Natural Seringal Triunfo	Federal	Portaria 89-N-IBAMA, 10/07/1998	Uso sustentável	Ferreira Gomes
11	Reserva Particular do Patrimônio Natural Retiro Boa Esperança	Federal	Portaria 120-N-IBAMA, 24/08/1998	Uso sustentável	Porto Grande
12	Reserva Particular do Patrimônio Natural Aldeia Ekinox	Federal	Portaria 91-N-IBAMA, 21/11/2000	Uso sustentável	Macapá
13	Área de Proteção Ambiental da Fazendinha	Estadual	Decreto Territorial 20/84, 14/12/1984	Uso sustentável	Macapá
14	Reserva Biológica do Parazinho	Estadual	Decreto Territorial 5, 21/01/1985	Proteção Integral	Macapá
15	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	Estadual	Lei Estadual n. 392, 11/12/1997	Uso sustentável	Laranjal do Jari, Mazagão e Pedra Branca do Amapari
16	Área de Proteção Ambiental do Rio Curiaú	Estadual	Lei Estadual n. 431, 15/09/1998	Uso sustentável	Macapá
17	Floresta Estadual do Amapá	Estadual	Lei Estadual n. 1028, 12/07/2006	Uso sustentável	Serra do Navio, Pedra Branca do Amapari, Mazagão, Porto Grande, Ferreira Gomes, Tartarugalzinho, Pracuúba, Amapá, Calçoene e Oiapoque

18	Parque Natural Municipal do Cancão	Municipal	Decreto Municipal n. 085, 14/11/2007	Proteção Integral	Serra do Navio
19	Reserva Extrativista Beija-Flor Brilho de Fogo	Municipal	Decreto Municipal n. 139, 19/11/2007	Uso sustentável	Pedra Branca do Amapari

Fonte: <http://www.mpap.mp.br/download/107-atlas-das-unidades-de-conservacao-do-estado-do-amapa>

A quase totalidade dos municípios amapaenses, 14 (quatorze) dos 16 (dezesseis) existentes, possui áreas protegidas (unidades de conservação, terras indígenas ou quilombolas) em seus territórios, e os percentuais dessas áreas, parcelas significativas dos seus limites territoriais municipais, muitas vezes provocam uma total alteração do panorama fundiário e, conseqüentemente, econômico e social das regiões¹⁹.

Como se pode observar, 22 (vinte e duas) normas foram responsáveis pelo comprometimento territorial do Amapá, sendo 10 (dez) Decretos Federais, 5 (cinco) Portarias do IBAMA, 2 (dois) Decretos Territoriais, 3 (três) Leis Estaduais e 2 (dois) Decretos Municipais. Mas, será que essas normas foram amplamente discutidas com os envolvidos?²⁰

Pensar nessas 22 (vinte e duas) normas é pensar nos benefícios e gravames que decorreram diretamente delas. Com certeza, as normas produziram benefícios difusos e diretos aos indivíduos, por exemplo, permitindo-lhes o desfrute da natureza, sobretudo em relação à criação dos parques e das áreas de preservação abertas à visitação. Ocorre que esses espaços continham e contém no seu interior e no seu entorno várias comunidades que não foram consultadas eficazmente. Um caso emblemático é o do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque que atingiu o território de 5 (cinco) municípios amapaenses e cujo o contraditório, por ocasião de sua criação, ocorreu de maneira desarticulada com a população local, com consultas públicas²¹ inclusive pela internet quando a realidade dos municípios não permite uma consulta planejada dessa forma já que boa parte dos cidadãos, naquele momento e ainda hoje, não têm acesso à internet²².

Vale a pena abrir aqui a questão da importância do envolvimento popular na tutela do ambiente. Para Ferrasesi²³ isso “extrapola a mera feição de componente necessário e vem ostentar a condição de verdadeiro direito dos seres humanos. Direito esse que faz emergir o princípio da participação comunitária, agasalhado pelo Direito Brasileiro”. A autora enfatiza que a governança ambiental deve ser compreendida como um conjugado de normas e procedimentos realizados tanto pelo Estado como por toda a sociedade, realizando políticas ambientais, não estando restrito à atuação estatal. A percepção é mesmo de um processo decisório que surge da soberania popular. Como se pode perceber do presente relato uma perspectiva que não tem sido considerada adequadamente e prioritariamente no Estado do Amapá.

19 PORTO, J. L. R. et al. *Dilemas territoriais amapaenses: a (des)configuração de um estado em construção*. 2008. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/13.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

20 ASSUNÇÃO, Linara Oeiras; CHAVES, M. E. O. As áreas protegidas do Estado do Amapá: estratégia de conservação e preservação ou injustiça ambiental? In: ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS, 1, 2015, Londrina-PR, *Anais...* Londrina-PR: Universidade Estadual de Londrina, 2015. p. 1-12.

21 As consultas públicas realizadas para a criação do Parque são objeto de demanda judicial. AMAPÁ. Ministério Público Federal do Amapá. *Parque Tumucumaque*. MPF/AP aciona TRF1 para cassar decisão da Justiça Federal do Amapá. 2013. Disponível em: <<http://www.prap.mpf.mp.br/noticias/noticia.php?cdnoticia=3597>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

22 ASSUNÇÃO, Linara Oeiras; CHAVES, M. E. O. As áreas protegidas do Estado do Amapá: estratégia de conservação e preservação ou injustiça ambiental? In: ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS, 1, 2015, Londrina-PR, *Anais...* Londrina-PR: Universidade Estadual de Londrina, 2015. p. 1-12.

23 FERRASESI, Priscila Ferrasesi. Justiça constitucional e a governança ambiental. *Rev. Bras. de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 51-73, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/1263/1270>>. Acesso em: 08 out. 2016. p. 63.

No tocante às terras indígenas, o Estado abriga vários tipos de etnias, distribuídas em 49 (quarenta e nove) aldeias. São elas: Galibi Marworno, Galibi do Oiapoque, Karipuna, Palikur, Tiriyó, Kaxuyana, Wayana, Apalaí e Waiãpi. De acordo com os dados do Relatório “Brasil Indígena”²⁴ de 2010, o Amapá possui a população de 7.411 índios, sendo 5.956 em terras indígenas e 1.455 fora delas. A ocupação dessa população concentra-se nos municípios de Oiapoque e Laranjal do Jari e, notadamente, no Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque.

Já em relação as comunidades quilombolas, Silva²⁵ relata que, até 2011, foram identificadas 138 (cento e trinta e oito) comunidades remanescentes de quilombolas no Amapá e, desse universo, 30 (trinta) já têm a certidão de autorreconhecimento emitida pela Fundação Cultural Palmares (FCP). E, destas, 3 (três) comunidades tiveram seus títulos emitidos: Curiaú, Mel da Pedreira e Conceição do Macacoari, todas localizadas no município de Macapá.

Quanto à gestão das áreas protegidas, segundo o Relatório de Auditoria Operacional, intitulado “Unidades de Conservação Estaduais do Amapá” (UC’s), do Tribunal de Contas do Estado (TCE-AP), realizado em 2013, de modo geral, os governos federal, estadual e municipais mantêm um histórico de falha na implementação das unidades por eles criadas no Estado²⁶. A gestão das terras indígenas e quilombolas também é deficiente, tal qual das UC’s, e disso decorrem vários conflitos causados pela pressão de empreendimentos públicos e privados, pela presença de posseiros nas terras e várias outras questões que impõem restrições à exploração tradicional de seus próprios territórios²⁷.

A complexidade territorial que envolve o Estado do Amapá reforça, ainda mais, a ideia de que o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) não é, apenas, o mapeamento de condições naturais ou socioeconômicas e que sua dimensão está ligada ao tratamento de indicadores que ofereçam às políticas públicas os necessários elementos técnicos para a melhor tomada de decisões²⁸.

Não se trata de estabelecer limites territoriais intransponíveis tampouco de estabelecer leis, desconsiderando as possibilidades de cumprimento. O ZEE deve assumir um papel de instrumento de negociações multilaterais, em que os atores envolvidos disponham de informações suficientes sobre as relações de ganhos e perdas para as partes envolvidas²⁹.

No Amapá, como a nova definição política passou a ser, a partir de 1995, centrada nos ideários do desenvolvimento sustentável, o ZEE foi retomado de uma condição puramente secundária, para uma situação de investimentos e perspectivas na sua valorização como instrumento ao planejamento regional³⁰.

24 FUNAI. *O Brasil indígena*. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/o-brasil-indigena-ibge>>. Acesso em: 08 out. 2016.

25 SILVA, Marcelo Gonçalves da. *Territórios quilombolas no Estado do Amapá: um diagnóstico*. Uberlândia, 2012. Disponível em: <http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1308_1.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2015.

26 ASSUNÇÃO, Linara Oeiras; CHAVES, M. E. O. As áreas protegidas do Estado do Amapá: estratégia de conservação e preservação ou injustiça ambiental? In: ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS, 1, 2015, Londrina-PR, *Anais...* Londrina-PR: Universidade Estadual de Londrina, 2015. p. 1-12.

27 ASSUNÇÃO, Linara Oeiras; CHAVES, M. E. O. As áreas protegidas do Estado do Amapá: estratégia de conservação e preservação ou injustiça ambiental? In: ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS, 1, 2015, Londrina-PR, *Anais...* Londrina-PR: Universidade Estadual de Londrina, 2015. p. 1-12.

28 RABELO, B. V. (Coord.). *Equipe Técnica do Programa Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Amapá*. 3. ed. Macapá: IEPA-COT-ZEE, 2008.

29 RABELO, B. V. (Coord.). *Equipe Técnica do Programa Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Amapá*. 3. ed. Macapá: IEPA-COT-ZEE, 2008.

30 RABELO, B. V. (Coord.). *Equipe Técnica do Programa Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Amapá*. 3. ed. Macapá: IEPA-COT-ZEE, 2008.

Os recursos financeiros advindos doPPG7³¹ e de contrapartida do governo do Estado, no período de 1996 a 2003 representaram um tempo muito produtivo para a realização de estudos voltados ao ordenamento territorial, pois possibilitaram a realização do ZEE da Área Sul do Estado, elaborado, basicamente, com base na competência de técnicos locais, além de ser o primeiro instrumento de ordenamento de uma parte do Amapá³².

As experiências do ZEE do Estado tiveram e têm como parceiros institucionais: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). Como demonstrativos de resultados diretos têm-se os seguintes estudos: Estado do Amapá: Primeira Aproximação do ZEE; Macro diagnóstico do Estado do Amapá: Primeira Aproximação do ZEE; Atlas Zoneamento Ecológico-Econômico da Área Sul do Estado do Amapá - ed. 2; Detalhamento do ZEE do município de Laranjal do Jari; Detalhamento do ZEE do município de Mazagão; Lei n. 0919/2005, dispõe sobre a política de gestão e ordenamento territorial do Estado do Amapá³³.

3. NOTAS SOBRE A TRANSFERÊNCIA DA UNIÃO PARA O ESTADO DO AMAPÁ DAS TERRAS PÚBLICAS FEDERAIS SITUADAS EM SEU TERRITÓRIO

No tocante ao ordenamento territorial do Amapá, em que pese os problemas de consolidação territorial das UCs dadas as inconsistências no georreferenciamento e insuficiência de recursos financeiros para demarcação, sinalização e fiscalização, problemas esses relatados pelo TCE-AP³⁴, outra questão primordial é a recente transferência da União para o Estado das terras públicas federais situadas em seu território, fato ocorrido somente em 2007 pelo Decreto n. 6.291.

Art.1º Ficam transferidas gratuitamente ao Estado do Amapá as terras públicas federais situadas em seu território que estejam arrecadadas e matriculadas em nome da União, localizadas em até cem quilômetros de largura de cada lado do eixo das rodovias federais já construídas, em construção ou projetadas, às quais se refere o Decreto-Lei no 1.164, de 1º de abril de 1971, bem como o Decreto-Lei no 2.375, de 24 de novembro de 1987.

Art.2º As terras transferidas ao domínio do Estado do Amapá com base neste Decreto, observando-se a ressalva contida no inciso IV do § 1º do art. 1º, deverão ser utilizadas em atividades de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, de assentamento, colonização e de regularização fundiária, sob pena de reversão automática ao patrimônio público da União.

Apesar do Decreto, a questão está longe de ser dada como superada. O art. 2º do instrumento legal deixou claro que as terras devem “ser utilizadas em atividades de conservação ambiental e desenvolvimento

31 Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil é uma iniciativa do governo e da sociedade brasileira, em parceria com a comunidade internacional, que tem como finalidade o desenvolvimento de estratégias inovadoras para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais. É financiado por doações dos países integrantes do ex Grupo dos Sete, da União Europeia e dos Países Baixos, complementadas com contrapartida crescente do governo brasileiro, dos governos estaduais e de organizações da sociedade civil. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é o responsável pela sua coordenação geral. O Programa Piloto foi proposto na reunião do Grupo dos Sete países industrializados (G-7), nos EUA, em 1990. Foi aprovado pelo G-7 e pela Comissão Europeia em dezembro de 1991. Em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92, o programa foi oficialmente lançado no Brasil. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. *Programa piloto para a proteção das florestas tropicais (PPG-7)*. Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/programas/programa-piloto-para-a-prote%C3%A7%C3%A3o-das-florestas-tropicais-ppg-7>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

32 RABELO, B. V. (Coord.). *Equipe Técnica do Programa Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Amapá*. 3. ed. Macapá: IEPA-COT-ZEE, 2008.

33 RABELO, B. V. (Coord.). *Equipe Técnica do Programa Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Amapá*. 3. ed. Macapá: IEPA-COT-ZEE, 2008.

34 AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Relatório de Auditoria Operacional “Unidades de Conservação Estaduais do Amapá”*. Macapá: TCE-AP, 2013.

sustentável, de assentamento, colonização e de regularização fundiária, sob pena de reversão automática ao patrimônio público da União”. Portanto, para a formalização completa desse regramento muitos estudos e ações ainda deverão ser feitos e, novamente, o ordenamento territorial do Estado será afetado.

4. MARCOS LEGAIS E DESENVOLVIMENTO

É perceptível que os elementos normativos estão muito presentes no desenho territorial amapaense e que suas consequências acarretaram e acarretam, rotineiramente, pesados ônus ao Estado, às empresas e aos indivíduos. Assim, indaga-se: é possível pensar em desenvolvimento econômico se não houver planejamento legislativo e qualidade das leis produzidas? O desenvolvimento econômico só será sustentável, factível e contínuo se estabelecida uma relação entre a atividade econômica e a atividade legislativa que cria as políticas públicas³⁵.

Legislar é uma decisão política, é um processo político, por esse motivo, a lei está sujeita a condicionamentos políticos, sociais e econômicos. A lei não pode ser vista como um objetivo em si mesma, mas faz parte, necessariamente, de um processo de desenvolvimento social³⁶.

Atualmente, os países estão cientes do fato de que uma boa legislação é elemento essencial para uma boa governança. Um arcabouço institucional estável e regras legais que respondam adequadamente às necessidades socioeconômicas e às expectativas da população são as melhores garantias para segurança, justiça social, desenvolvimento econômico e bem-estar³⁷.

Ora, o planejamento de políticas públicas, a preocupação com a *accountability*, o incremento de modificações organizacionais para boa governança reforçaram o ambiente da atividade de legislação como ação³⁸.

No Brasil essas discussões precisam ser aclimatadas ao processo de constitucionalização de 1988, que foi responsável por uma nova percepção do desenvolvimento, partindo de uma ótica distinta daquela que havia marcado a era desenvolvimentista, na década de 70, cuja prioridade absoluta era o crescimento econômico. Com a Constituição Federal de 1988, a tônica do debate incorporou, necessariamente, as dimensões da ética, da equidade e da sustentabilidade, objetivando a construção do bem-estar coletivo³⁹.

Sob esse ponto de vista, o desenvolvimento adquiriu uma valoração enriquecida pela principiologia constitucional pautada no desenvolvimento com sustentabilidade, na essencialidade da participação social e na eliminação de desigualdades regionais.

Nesse novo processo de desenvolvimento, cujo fundamento é teórico-normativo, “as abordagens contemporâneas propõem um enfoque alternativo que resgata a relevância do papel regulador, indutor e, sobretudo, coordenador do Estado”⁴⁰.

35 SOARES, Fabiana de Menezes. *Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas*. Belo Horizonte, 2009. p. 60. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/9/123456789-9.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

36 SOARES, Fabiana de Menezes; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. (Re)Pensando a qualidade da lei: o desafio brasileiro de legislar para o desenvolvimento. In: MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; TAVARES NETO, José Querino. (Org.). *Direito Constitucional, Direitos Humanos e Direito Internacional*. Barcelona: Ediciones Laborum, 2015. v. 1, p. 1-30.

37 SOARES, Fabiana de Menezes; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. (Re)Pensando a qualidade da lei: o desafio brasileiro de legislar para o desenvolvimento. In: MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; TAVARES NETO, José Querino. (Org.). *Direito Constitucional, Direitos Humanos e Direito Internacional*. Barcelona: Ediciones Laborum, 2015. v. 1, p. 1-30.

38 SOARES, Fabiana de Menezes; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. (Re)Pensando a qualidade da lei: o desafio brasileiro de legislar para o desenvolvimento. In: MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; TAVARES NETO, José Querino. (Org.). *Direito Constitucional, Direitos Humanos e Direito Internacional*. Barcelona: Ediciones Laborum, 2015. v. 1, p. 1-30.

39 DINIZ, E. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. *Desenvolvimento em debate*, v. 1, n. 1, p. 7-27, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_1_1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2013.

40 DINIZ, E. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. *Desenvolvimento em debate*, v. 1, n. 1, p. 7-27, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_1_1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2013. p. 18.

Em síntese, legislar para o desenvolvimento demanda uma opção política e uma escolha metodológica. A opção política surge no momento de pensar a lei, ocasião em que se opta por um viés puramente econômico ou abre-se o caminho para uma perspectiva integradora e libertadora, incorporando os conceitos de cooperação, solidariedade, confiança, identidade e etnicidade. A escolha metodológica é consequência da opção política e o caminho da lei se torna mais fechado ou mais aberto para o exercício do contraditório entre os envolvidos. Quanto mais aberto for o caminho, mais próximo se estará de um respaldo público, coletivo, portanto, de um desenvolvimento libertador (visão de Amartya Sen)⁴¹.

Segundo Prates e Irving⁴², nessa abordagem de marcos legais e desenvolvimento, é relevante que se tenha uma leitura crítica sobre as políticas públicas em implementação no Brasil com relação à conservação da biodiversidade. Esta pesquisa denuncia uma realidade do Estado do Amapá, porém, o Estado não é o único, pois dificuldades com a existência de um extenso arcabouço legal envolvendo leis e decretos que nem sempre dialogam entre si é uma realidade brasileira.

As autoras, no entanto, acreditam que:

[...] apesar disso, os decretos referentes às políticas dirigidas aos povos indígenas e populações tradicionais podem ser considerados um avanço pela abordagem das questões sociais envolvidas na gestão de áreas protegidas. Estes podem significar um salto qualitativo para a conservação da biodiversidade. No entanto, quando se avalia a implementação institucional dos instrumentos de políticas públicas, não parece haver a integração necessária entre os órgãos que os coordenam e as ações em curso⁴³.

Para exemplificar, claramente, o que está sendo debatido, cabe retornar ao Relatório de Auditoria Operacional, intitulado “Unidades de Conservação Estaduais do Amapá” (UC’s), do Tribunal de Contas do Estado (TCE-AP), realizado em 2013. O TCE-AP evidenciou o fato de que a legislação ambiental do Estado do Amapá apresenta lacunas de regulamentação, ausência de normativos e sobreposição de atribuições entre os entes estaduais.

A principal norma legal de meio ambiente do Estado do Amapá é a Lei Complementar Estadual n. 005/94, que institui o Código Ambiental do Estado. O Código, no capítulo VI, cria o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SisEUC) e dá ao órgão ambiental estadual atribuição de organizar e coordenar o sistema. Entretanto, até o presente momento, não há regulamentação do SisEUC⁴⁴.

Também não há regulamentação das atribuições da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) e Instituto do Meio Ambiente e de Ordenamento Territorial do Amapá (IMAP). A Lei n. 1.073/07 estabeleceu o IMAP como entidade executora da política ambiental e a SEMA como formuladora e coordenadora da política ambiental. Desse modo, as UCs deveriam estar inseridas no âmbito do IMAP. A SEMA fixaria os critérios de uso, ocupação e manejo das UCs. Contudo, as unidades de conservação estaduais continuam como atribuição da SEMA, bem como a execução de outros programas ambientais, e ao IMAP cabe, apenas, à fiscalização que, em alguns casos, necessita de convalidação da SEMA⁴⁵.

41 SOARES, Fabiana de Menezes; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. (Re)Pensando a qualidade da lei: o desafio brasileiro de legislar para o desenvolvimento. In: MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; TAVARES NETO, José Querino. (Org.). *Direito Constitucional, Direitos Humanos e Direito Internacional*. Barcelona: Ediciones Laborum, 2015. v. 1, p. 1-30.

42 PRATES, Ana Paula Leite; IRVING, Marta de Azevedo. Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às metas de Aichi. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/3014/2569>>. Acesso em: 08 out. 2016.

43 PRATES, Ana Paula Leite; IRVING, Marta de Azevedo. Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às metas de Aichi. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/3014/2569>>. Acesso em: 08 out. 2016. p. 50.

44 AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Relatório de Auditoria Operacional “Unidades de Conservação Estaduais do Amapá”*. Macapá: TCE-AP, 2013.

45 AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Relatório de Auditoria Operacional “Unidades de Conservação Estaduais do Amapá”*. Macapá: TCE-AP, 2013.

A Lei Estadual n. 1.076/07 criou uma sobreposição de atribuições entre a SEMA e a Secretária de Estado do Desenvolvimento Rural (SDR). A lei estabeleceu, no art. 51, sem regulamentação, a SDR como órgão responsável pela formulação e coordenação da política estadual florestal e extrativista, sendo que estas também fazem parte da política ambiental estadual⁴⁶.

Outro problema de ausência de regulamentação é a gestão compartilhada da Floresta Estadual do Amapá (FLOTA), entre a SEMA e Instituto Estadual de Florestas (IEF), estabelecida no art. 4º da Lei Estadual n. 1.026/06. Essa falta de regulamentação é agravada pelo fato do IEF não ser vinculado a SEMA, mas a SDR, não o caracterizando-a como entidade de preservação ambiental⁴⁷.

Além disso, há uma deficiência na lei de criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) do Rio Iratapuru. Segundo o art. 2º, II do Decreto n. 4.340/02, no ato de criação de uma RDS deve ser indicada a população tradicional beneficiária da UC. No entanto, não há tal indicação na Lei Estadual n. 392/97 (Lei de criação da RDS)⁴⁸.

A omissão do Poder Executivo e do Legislativo Estadual em regulamentar as atribuições dos órgãos e entidades ambientais, além da desatualização das normas estaduais de meio ambiente, constituem os principais motivos para lacunas ou sobreposições de atribuições dos órgãos citados anteriormente, bem como a inadequação das normas ao ordenamento jurídico vigente⁴⁹.

A ausência de normatizações acarreta lacunas de atribuições, como a fiscalização das UCs. Os chefes das unidades e o secretário da SEMA acreditam que a atribuição seja do IMAP. Este, por sua vez, afirma que não tem atribuição nas UCs. Já o IEF também alega não ter essa atribuição em relação à FLOTA⁵⁰.

No caso da lei de criação da RDS, a ausência de indicação da população tradicional, cria a possibilidade para duas interpretações: nenhuma população tradicional pode explorar a UC ou qualquer uma pode fazê-la. Essas possibilidades colocam em risco a comunidade de São Francisco do Iratapuru, que depende dos recursos naturais da reserva para subsistência⁵¹.

O Tribunal de Contas do Estado recomendou que a SEMA atuasse juntamente ao Gabinete Civil do Governador para formular e acelerar as regulamentações e atualizações necessárias das normas vigentes. Dessa feita, espera-se com o cumprimento das recomendações, a eliminação de lacunas e a sobreposição de atribuições, a maior participação dos órgãos estaduais e a segurança jurídica sobre a exploração dos recursos das UCs.

Por certo, a lei deve ter legitimidade material (substância) e legitimidade formal. Os agentes públicos devem se preocupar cada vez mais em incorporar ao processo de elaboração das leis procedimentos específicos de planejamento, avaliação e estudo que sejam capazes de dar mais consistência e qualidade à legislação, atrelando-a, sempre, com o desenvolvimento almejado para o país, nos termos constitucionais (CF/88)⁵².

46 AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Relatório de Auditoria Operacional “Unidades de Conservação Estaduais do Amapá”*. Macapá: TCE-AP, 2013.

47 AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Relatório de Auditoria Operacional “Unidades de Conservação Estaduais do Amapá”*. Macapá: TCE-AP, 2013.

48 AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Relatório de Auditoria Operacional “Unidades de Conservação Estaduais do Amapá”*. Macapá: TCE-AP, 2013.

49 AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Relatório de Auditoria Operacional “Unidades de Conservação Estaduais do Amapá”*. Macapá: TCE-AP, 2013.

50 AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Relatório de Auditoria Operacional “Unidades de Conservação Estaduais do Amapá”*. Macapá: TCE-AP, 2013.

51 AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Relatório de Auditoria Operacional “Unidades de Conservação Estaduais do Amapá”*. Macapá: TCE-AP, 2013.

52 SOARES, Fabiana de Menezes; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. (Re)Pensando a qualidade da lei: o desafio brasileiro de legislar para o desenvolvimento. In: MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; TAVARES NETO, José Querino. (Org.). *Direito Constitucional, Direitos Humanos e Direito Internacional*. Barcelona: Ediciones Laborum, 2015. v. 1, p. 1-30.

5. DILEMAS DE DESENVOLVIMENTO NO AMAPÁ

No Amapá, a realidade imposta foi a seguinte: os municípios perderam seus territórios, o que estranhou as estratégias locais de desenvolvimento, e concentrou a população no espaço urbano, pois o interior não pode e poderá ser ocupado em função das áreas protegidas (Unidades de Conservação e Reservas Indígenas e Quilombolas)⁵³.

De outra sorte, há uma sobreposição territorial no espaço amapaense. O Estado é um ente federado, juridicamente delimitado, que divide seu espaço com instituições públicas federais (IBAMA, FUNAI, Exército, SUFRAMA), empresas privadas, proprietários fundiários, grileiros, posseiros, e áreas criadas pela sua identidade cultural (quilombos). Tal característica implica execução de constantes pactuações e repactuações de delimitação territorial. Por consequência, novas territorialidades são constantemente definidas⁵⁴.

A respeito das unidades de conservação, é certo que desempenham um papel fundamental na manutenção da qualidade de vida. Se por um lado elas impõem custos a determinados agentes econômicos, em função da restrição de uso direto de recursos naturais, oferecem em contrapartida uma extensa gama de serviços ambientais que agregam valores importantes para a sociedade. Logo, têm também uma justificativa econômica⁵⁵.

Os custos das áreas protegidas podem ser agrupados em custos diretos (de criação, implementação e manejo) e custo de oportunidade, que é o valor que a sociedade deixa de produzir em função das restrições de uso dos recursos naturais.⁵⁶

O desenvolvimento de instrumentos econômicos (por exemplo, a compensação ambiental) que favoreçam a criação e manutenção de unidades deve ser feito de forma bastante criteriosa. Enquanto a existência das UCs, normalmente, é justificada por benefícios difusos e de difícil estimativa de valor econômico, o custo de oportunidade que elas impõem em geral afeta diretamente determinados grupos que têm maior mobilização e facilidade para calcular suas potenciais perdas financeiras⁵⁷.

Isso significa que muitas vezes os instrumentos que favorecem UCs encontram barreiras significativas em critérios importantes de avaliação de políticas. Logo, é fundamental que esses instrumentos sejam concebidos de forma endereçada aos problemas que eles procuram solucionar. Assim como é importante que levem em conta como e com que intensidade eles interferem no status quo dos agentes econômicos envolvidos. Em geral, é válido combinar diferentes ferramentas para atingir os objetivos de forma mais efetiva e positiva. Dessa forma, torna-se possível conciliar a manutenção de valores ambientais importantes para a sociedade como um todo, minimizando eventuais distorções distributivas dos custos da conservação⁵⁸.

53 LIMA, Ricardo Ângelo Pereira de; PORTO, Jadson Luis Rebelo. Ordenamento territorial amapaense: dinâmicas de um estado brasileiro na fronteira Amazônia. In: X COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. 2008, Barcelona, *Anais...* Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/100.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

54 LIMA, Ricardo Ângelo Pereira de; PORTO, Jadson Luis Rebelo. Ordenamento territorial amapaense: dinâmicas de um estado brasileiro na fronteira Amazônia. In: X COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. 2008, Barcelona, *Anais...* Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/100.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

55 AMEND, Marcos. *Instrumentos econômicos e unidades de conservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012. p. 103 a 106. Disponível em: <https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5064529c3e4d2_fundovale_areasprotegidas_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

56 AMEND, Marcos. *Instrumentos econômicos e unidades de conservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012. p. 103 a 106. Disponível em: <https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5064529c3e4d2_fundovale_areasprotegidas_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015. p. 103.

57 AMEND, Marcos. *Instrumentos econômicos e unidades de conservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012. p. 103 a 106. Disponível em: <https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5064529c3e4d2_fundovale_areasprotegidas_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

58 AMEND, Marcos. *Instrumentos econômicos e unidades de conservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012. p. 103 a 106. Disponível em: <https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5064529c3e4d2_fundovale_areasprotegidas_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

Riva et al⁵⁹ ponderam que a criação de áreas públicas protegidas, como parques nacionais, é considerada, em todo o mundo, uma das formas mais efetivas de conservação da diversidade biológica e sociocultural. Por outro lado, os recursos públicos alocados para a manutenção dessas áreas são cada vez mais escassos.

O Amapá abriga o maior parque nacional, o Parque Montanhas do Tumucumaque, que atingiu o território de 5 (cinco) municípios amapaenses e que padece com dificuldades de acesso e infraestrutura.

À título exemplificativo, os Estados Unidos recebem mais de 400 milhões de visitantes a cada ano em seus parques e o Brasil mal alcança 4 milhões, ou seja, 100 vezes menos. No Brasil, em 2008, a arrecadação nos parques nacionais abertos à visitação (apenas 31 dos 60 existentes), incluindo recursos de ingressos e concessões de serviços, foi de R\$ 18,7 milhões⁶⁰.

Os números revelam que o país ainda não explorou o seu potencial de transformar a conservação destas áreas em fonte de riqueza. Isso, devido à falta de investimentos nas unidades de conservação nacionais e às modalidades inadequadas de gerenciamento, muitas ainda não são o que se pode qualificar como produto turístico. Logo, o que faz diferença a favor dos EUA? Os parques americanos tiveram investimentos substanciais do governo para receber bem os visitantes, criando condições para o desenvolvimento de empresas privadas ligadas ao turismo. Na América Latina, pelo contrário, a maioria dos parques não recebeu investimentos significativos e, por isso, é formal ou informalmente fechada ao uso público⁶¹.

As UCs carecem de centros de visitantes, trilhas seguras, atrações para recreação, áreas de acampamentos, estacionamentos, além do fortalecimento da infraestrutura do entorno: estradas, aeroportos e muitos outros serviços básicos. Também são carentes de pessoal e de recursos para manutenção⁶².

Sobre o orçamento destinado a essas áreas no Brasil:

Em 2008, as áreas protegidas federais no Brasil (exceto terras indígenas) tiveram um orçamento de aproximadamente R\$ 332 milhões, sendo 95% oriundos do orçamento público. Considerando que R\$ 203 milhões (60%) foram gastos com pessoal e encargos, os recursos restantes não foram suficientes para cobrir os custos estimados para a sua conservação⁶³.

Recentemente, de acordo com um estudo da INESC⁶⁴, em 2014, o orçamento federal destinado às unidades de conservação ficou em um pouco mais de 378 milhões. Esse mesmo estudo apontou que o Tribunal de Contas da União (TCU) ao realizar uma avaliação sobre o estado de implementação das unidades de conservação na Amazônia concluiu que o montante de recursos disponíveis para o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) não é suficiente para atender as necessidades de gestão das unidades de conservação federais na Amazônia.

O trabalho do TCU indicou que atividades essenciais à gestão das unidades deixam de ser realizadas ou são realizadas de forma insatisfatória, tais como a fiscalização, combate a emergências ambientais, ações de educação e sensibilização ambiental e monitoramento da biodiversidade. Outra grande lacuna e desafio na

59 RIVA, Ana Luisa da; WEISS, Renata Loew; LOBO, Anna Carolina. *Unidades de conservação devem ser fontes de riqueza para o país*. Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012. p. 98-103. Disponível em: <https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5064529c3e4d2_fundovale_areasprotegidas_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

60 RIVA, Ana Luisa da; WEISS, Renata Loew; LOBO, Anna Carolina. *Unidades de conservação devem ser fontes de riqueza para o país*. Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012. p. 98-103. Disponível em: <https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5064529c3e4d2_fundovale_areasprotegidas_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

61 RIVA, Ana Luisa da; WEISS, Renata Loew; LOBO, Anna Carolina. *Unidades de conservação devem ser fontes de riqueza para o país*. Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012. p. 98-103. Disponível em: <https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5064529c3e4d2_fundovale_areasprotegidas_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

62 RIVA, Ana Luisa da; WEISS, Renata Loew; LOBO, Anna Carolina. *Unidades de conservação devem ser fontes de riqueza para o país*. Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012. p. 98-103. Disponível em: <https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5064529c3e4d2_fundovale_areasprotegidas_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

63 RIVA, Ana Luisa da; WEISS, Renata Loew; LOBO, Anna Carolina. *Unidades de conservação devem ser fontes de riqueza para o país*. Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012. p. 98-103. Disponível em: <https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5064529c3e4d2_fundovale_areasprotegidas_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015. p. 102.

64 Maiores informações em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/orcamento-tematico/ot-areas-protegidas>>.

consolidação das unidades de conservação é a regularização fundiária. Por exemplo, na Amazônia o percentual de terras privadas pendentes de regularização em relação ao total de unidades de conservação chega a 54,6%; no Cerrado, a 30,8% e na Mata Atlântica, a 12%.⁶⁵

No Amapá, a insuficiência de recursos financeiros para as unidades de conservação estaduais foi comprovada pelo Tribunal de Contas do Estado. De acordo com o relatório apresentado pelo TCE-AP, o montante de recursos financeiros não está compatível com as necessidades de gestão das UCs estaduais do Amapá. Nos últimos 5 (cinco) anos, foram destinados às UCs, por intermédio de programas de trabalhos no orçamento do Estado, R\$2.717.841,55, segundo dados da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA). Além de recursos orçamentários, as UCs receberam recursos extra orçamentários oriundos da compensação ambiental no valor total de R\$9.972.824,05, sendo que foram executados R\$5.860.832,02. Dessa forma, de 2008 a 2012, foram disponibilizados R\$ 12.690.665,60, para investimentos nas UCs⁶⁶.

Todavia, como alertou o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), seriam necessários R\$15.005.797,67 em investimentos para que as UCs estaduais estivessem consolidadas em um prazo de 5 (cinco) anos, e mais R\$1.100.00,00 por ano em despesas com manutenção das unidades. Desta forma, de acordo com o documento, os gastos necessários em UCs seriam de R\$ 20.505.797,67, ao final de 5 (cinco) anos⁶⁷.

Diante desse quadro e da impossibilidade de retrocesso em matéria ambiental, o Amapá precisa justificar economicamente a criação de suas áreas protegidas.

Lima e Porto⁶⁸ já alertaram que até a década de 1970, almejava-se integrar o país. Agora que se encontra conectado, visa-se mantê-lo competitivo. Daí a constante reorganização e o reordenamento territoriais. A tarefa do poder público é viabilizar a infraestrutura para estabelecer o preço da terra que funciona como atrativo para os grandes empreendimentos, bem como responsabilizar-se pelos investimentos sociais considerando que as empresas não incorporam o custo social ao desenvolvimento na Amazônia. O Amapá não foge a esta regra, daí a necessidade de se definir qual modelo de crescimento e desenvolvimento serão efetivados no seu espaço.

Por suas características e pelos marcos legais que lhe foram sendo impostos ao longo dos anos, como já mencionado, o Estado deve, sempre, pensar a gestão de seu território atrelada à gestão dos recursos naturais nele presentes.

Godard⁶⁹, ao debater a gestão integrada dos recursos e meios naturais, defende o estabelecimento de novas relações entre níveis territoriais, de modo que as decisões que impulsionam a gestão dos recursos e do meio ambiente passem a levar em conta ao mesmo tempo os interesses e objetivos locais, regionais e nacionais, ou mesmo internacionais, por meio da limitação das zonas de responsabilidade exclusiva e ampliação das zonas de responsabilidade conjunta.

Para a transformação da conservação das áreas protegidas amapaenses em fonte de riqueza uma boa dose de criatividade e inovação será necessária para que os recursos e os investimentos sejam aplicados ade-

65 INESC. *Orçamento Socioambiental*: programas e ações para as áreas protegidas e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, SNUC. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/orcamento-tematico/ot-areas-protegidas>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

66 AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Relatório de Auditoria Operacional "Unidades de Conservação Estaduais do Amapá"*. Macapá: TCE-AP, 2013.

67 AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Relatório de Auditoria Operacional "Unidades de Conservação Estaduais do Amapá"*. Macapá: TCE-AP, 2013.

68 LIMA, Ricardo Ângelo Pereira de; PORTO, Jadson Luis Rebelo. Ordenamento territorial amapaense: dinâmicas de um estado brasileiro na fronteira Amazônia. In: X COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. 2008, Barcelona, *Anais...* Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/100.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

69 GODARD, Oliveira. A Gestão Integrada dos Recursos Naturais e do Meio Ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Org.). *Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento*: novos desafios para a pesquisa ambiental. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

quadamente. Caso contrário, o Amapá continuará enfrentando graves dilemas para assentar um modelo de desenvolvimento integrado e sustentável.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira muito cuidadosa, pois os desdobramentos das questões ambientais, territoriais e legais levantadas são diversos e apresentam muitas nuances, como considerações finais, pondera-se o seguinte:

a) A opção em criar áreas protegidas no Estado do Amapá sem o devido planejamento e ordenamento territorial onerou consideravelmente o Estado, as empresas e os indivíduos; São vários os problemas de sobreposição legal, de sobreposição territorial, de auscultação dos complexos interesses envolvidos, dificultando a implementação de políticas públicas de desenvolvimento eficazes;

b) É preciso organizar, consolidar e regulamentar a legislação amapaense, especialmente para que os embates de competência entre os órgãos ambientais estaduais, SEMA e IMAP, sejam resolvidos e, assim, as políticas públicas possam ser pensadas e gestadas adequadamente; Nesse aspecto, um horizonte de solução pode estar assentado na Teoria da Legislação, que tece reflexões críticas e avalia as funções da legislação, funções estas que, pelo menos até certo ponto, têm-se modificado como resultado da transformação do papel do Estado na sociedade;

c) Os investimentos nas áreas protegidas que ocupam mais 70% do território amapaense são escassos. Por conseguinte, os espaços sofrem com a gestão precária, com os entraves de acesso dada a infraestrutura baixa ou baixíssima e não conseguem se justificar economicamente, por exemplo, como atrativos turísticos. Buscar alternativas, instrumentos econômicos, para angariar recursos e investir nessas áreas é uma ação imperativa para o Estado;

d) Uma força tarefa para demarcação e regularização fundiária das áreas protegidas deve ser tornar política prioritária do Governo Estadual, pois este é um fator que obstaculiza as políticas de desenvolvimento;

e) Para a consolidação de um modelo de desenvolvimento integrado e sustentável, como se espera de um Estado com o perfil territorial do Amapá, são imperativos, também, investimentos em ciência, tecnologia e inovação. Criar modelos de incentivos fiscais próprios pode ser uma saída interessante para que parcerias entre empresas e Governo sejam executadas e reverberem na construção de uma base produtiva local, face a riqueza de recursos naturais presentes no Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAPÁ. Ministério Público do Estado do Amapá. *Atlas das Unidades de Conservação do estado do Amapá*. 2011. Disponível em: <<http://www.mpap.mp.br/download/107-atlas-das-unidades-de-conservacao-do-estado-do-amapa>>. Acesso em: 01 mar. 2015.

AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Relatório de Auditoria Operacional "Unidades de Conservação Estaduais do Amapá"*. Macapá: TCE-AP, 2013.

AMEND, Marcos. *Instrumentos econômicos e unidades de conservação no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012. p. 103 a 106. Disponível em: <https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5064529c3e4d2_fundovale_areasprotegidas_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

ASSUNÇÃO, Linara Oeiras; CHAVES, M. E. O. As áreas protegidas do Estado do Amapá: estratégia de conservação e preservação ou injustiça ambiental? In: ANAIS DO I CONGRESSO INTERNACIONAL

DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS, 1, 2015, Londrina-PR, *Anais...* Londrina-PR: Universidade Estadual de Londrina, 2015. p. 1-12.

BENATTI, José Heder. *Ordenamento territorial e proteção ambiental: aspectos legais e constitucionais do zoneamento ecológico econômico*. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Jose_Heder_Benatti_Ordenamento_territorial_e_protecao.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2015.

BERROS, María Valeria. Ordenamiento ambiental del territorio y participación ciudadana en Argentina: aportes posibles desde el derecho. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 1-15, 2015. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/3081/pdf>>. Acesso em: 08 out. 2016.

BRASIL. *Decreto n. 6.291, de 7 de dezembro de 2007*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6291.htm>. Acesso em: 01 ago. 2015.

CHAGAS, Marco Antônio. *Tumucumaque: O “Big Park” e a história do conservacionismo no Amapá*. Rio de Janeiro: T’Ai Editora Digital, 2008.

DINIZ, E. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. *Desenvolvimento em debate*, v. 1, n. 1, p. 7-27, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_1_1.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2013.

FERRASESI, Priscila Ferraresi. Justiça constitucional e a governança ambiental. *Rev. Bras. de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 51-73, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/1263/1270>>. Acesso em: 08 out. 2016.

GODARD, Oliveira. A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques (Org.). *Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

INESC. *Orçamento socioambiental: programas e ações para as áreas protegidas e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, SNUC*. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/orcamentotematico/ot-areas-protegidas>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Resolução n. 1, de 15 de janeiro de 2013*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/areaterritorial/resolucao_01_2013.shtm>. Acesso em: 01 mar. 2015.

IRVING, Marta de Azevedo. *Desatando nós: a relação entre conservação da biodiversidade, sociedade e cultura na gestão de áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012. p. 42-48. Disponível em: <https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5064529c3e4d2_fundovale_areasprotegidas_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

LIMA, Ricardo Ângelo Pereira de; PORTO, Jadson Luis Rebelo. Ordenamento territorial amapaense: dinâmicas de um estado brasileiro na fronteira Amazônia. In: X COLOQUIO INTERNACIONAL DE GEOCRÍTICA. 2008, Barcelona, *Anais...* Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/100.htm>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

PORTO, J. L. R. et al. *Dilemas territoriais amapaenses: a (des)configuração de um estado em construção*. 2008. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/13.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

PRATES, Ana Paula Leite; IRVING, Marta de Azevedo. Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às metas de Aichi. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas>

uniceub.br/index.php/RBPP/article/view/3014/2569>. Acesso em: 08 out. 2016.

RABELO, B. V. (Coord.). *Equipe Técnica do Programa Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Amapá*. 3. ed. Macapá: IEPA-COT-ZEE, 2008.

RIVA, Ana Luisa da; WEISS, Renata Loew; LOBO, Anna Carolina. *Unidades de conservação devem ser fontes de riqueza para o país*. Rio de Janeiro: Fundo Vale, 2012. p. 98-103. Disponível em: <https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5064529c3e4d2_fundovale_areasprotegidas_final.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

SANDER, Sabrina Dhieniffer; MAIORKI, Giovane José. *Ordenamento do Território: um tema pouco discutido no Brasil*. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/217>>. Acesso em: 01 ago. 2015.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Marcelo Gonçalves da. *Territórios quilombolas no Estado do Amapá: um diagnóstico*. Uberlândia, 2012. Disponível: <http://www.lagea.ig.ufu.br/xx1enga/anais_enga_2012/eixos/1308_1.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2015.

SILVA, Sandro Pereira. *Considerações Analíticas e Operacionais sobre a Abordagem Territorial em Políticas Públicas*. 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4283/1/bps_n21_considera%C3%A7oesespecial.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2015.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas*. Belo Horizonte, 2009. p. 60. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/9/123456789-9.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 01 ago. 2016.

SOARES, Fabiana de Menezes; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. (Re)Pensando a qualidade da lei: o desafio brasileiro de legislar para o desenvolvimento. In: MOSCHEN, Valesca Raizer Borges; TAVARES NETO, José Querino. (Org.). *Direito Constitucional, Direitos Humanos e Direito Internacional*. Barcelona: Ediciones Laborum, 2015. v. 1, p. 1-30.

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA AMAZÔNIA BRASILEIRA. *Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais (PPG-7)*. Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/programas/programa-piloto-para-a-prote%C3%A7%C3%A3o-das-florestas-tropicais-ppg-7>>. Acesso em: 08 out. 2016.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.