

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA SOCIEDADE DE MACAÉ
DEPARTAMENTO DE DIREITO DE MACAÉ

JULIANA PERETTI DA SILVA

ANÁLISE JURÍDICA DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA

Macaé

2018

JULIANA PERETTI DA SILVA

ANÁLISE JURÍDICA DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito do Instituto de Ciências da Sociedade de Macaé da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Fabianne Manhães Maciel.

Macaé

2018

Ficha catalográfica automática - SDC/BMAC
Gerada com informações fornecidas pelo autor

S586a Silva, Juliana Peretti da
Análise jurídica da Área de Proteção Ambiental do Sana :
/ Juliana Peretti da Silva ; Fabianne Manhães Maciel,
orientadora. Macaé, 2018.
82 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)-
Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências da
Sociedade, Macaé, 2018.

1. Direito Ambiental. 2. Unidade de Conservação de Uso
Sustentável. 3. Área de Proteção Ambiental. 4. APA do Sana.
5. Produção intelectual. I. Manhães Maciel, Fabianne ,
orientadora. II. Universidade Federal Fluminense. Instituto de
Ciências da Sociedade. III. Título.

CDD -

JULIANA PERETTI DA SILVA

ANÁLISE JURÍDICA DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado
pela Banca Examinadora do Curso de
Direito da Universidade Federal
Fluminense (UFF), Instituto de Ciências da
Sociedade de Macaé (ICM-Macaé).

Macaé, ____ de _____ de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Fabianne Manhães Maciel – (Universidade Federal Fluminense) –
Orientadora

Professor Pós-Doutor Heron Abdon Souza – (Universidade Federal Fluminense)

Mestrando Lucas Pontes Ferreira – (Universidade Federal Fluminense)

*Tentamos proteger a
árvore, esquecidos de
que ela é que nos
protege.*

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

O presente trabalho se propõe a realizar uma análise jurídica da Área de Proteção Ambiental do Sana, Unidade de Conservação instituída pelo Município de Macaé, no estado do Rio de Janeiro. Esclarecidos os conceitos jurídicos de direito ambiental correlacionados ao tema, far-se-á uma análise de caso dessa Unidade de Conservação de Uso Sustentável, perpassando-se pelo processo de criação da Área de Proteção Ambiental, leis aplicáveis, participação da população residente, gestão realizada pelo Conselho Gestor (SANAPA) e problemas existentes, desde os causados diretamente pela ação antropológica até os provenientes da falta de investimentos. Com isso, será analisada a questão da consolidação do Sana enquanto Área de Proteção Ambiental, a efetividade da gestão feita pelo órgão gestor e sua real evolução na tutela ambiental.

Palavras-chave: Direito ambiental. Unidade de Conservação de Uso Sustentável. Área de Proteção Ambiental. APA do Sana. Efetividade da gestão.

ABSTRACT

The present work proposes a legal action of the Sana Environmental Protection Area, Conservation Unit established by the Municipality of Macaé, in the state of Rio de Janeiro. Clarified the legal concepts of environmental law correlated to the theme, as an analysis of a series of corruption cases, the participation of the resident population The management of the Management Council (SANAPA) and the exogenous problems, provided they are implemented by the anthropological action until due to lack of investment. With this, we will analyze a consolidation issue of Sana, the Environmental Protection Area, an initiative to manage its content and its true evolution in environmental protection.

Keywords: Environmental law. Conservation Unit for Sustainable Use. Environmental Protection area. APA do Sana. Effectiveness of management.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
APPACTS	Associação de Proteção ao Patrimônio Ambiental e Cultural Tororó Sana
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
COMMADS	Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil
DRP	Diagnóstico Rápido Participativo
ESEC	Estação Ecológica
FLONA	Floresta Nacional
GDEPS	Grupo de Defesa Ecológica Pequena Semente
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Biodiversidade
LBMA	Lei Bioma Mata Atlântica
MN	Monumento Natural
PARNA	Parque Nacional
PMM	Prefeitura Municipal de Macaé
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
REBIO	Reserva Biológica
REFAU	Reserva da Fauna
RESEX	Reserva Extrativista
REVIS	Reserva de Vida Silvestre
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Nacional
SANAPA	Conselho Gestor da APA do Sana
SEMA	Secretaria de Ambiente e Sustentabilidade da Prefeitura de Macaé
SIMMA	Sistema Municipal de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza
STF	Supremo Tribunal Federal

STJ	Superior Tribunal de Justiça
RL	Reserva Legal
UC	Unidade de Conservação
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZCVS	Zona de Conservação da Vida Silvestre
ZOC	Zona de Ocupação Controlada
ZPVS	Zona de Preservação da Vida Silvestre
ZUAp	Zona de Uso Agropecuário
ZUE	Zona de Uso Especial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 DO DIREITO AMBIENTAL	14
1.1 Direito ambiental e a Constituição de 1988	14
1.1.1 Competências ambientais constitucionais	16
1.2. Do Desenvolvimento Sustentável	17
1.3. Dos espaços territoriais especialmente protegidos	18
1.4. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza	19
1.4.1 Unidades de Conservação da Natureza	21
1.4.1.1. Unidades de Conservação de Proteção Integral	22
1.4.1.2 Unidades de Conservação de Uso Sustentável.....	22
1.4.1.2.1 Área de Proteção Ambiental (APA).....	23
1.4.1.3 Plano de Manejo.....	25
1.4.1.4 Zoneamento ambiental	26
1.5 Demais áreas Protegidas	27
1.5.1 Área de Preservação Permanente (APP)	28
1.5.2 Reserva Legal (RL)	30
1.6 Mata Atlântica	31
2 ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA	33
2.1 Contexto histórico	33
2.2 Da participação Popular	36
2.3 Instrumentos legais da APA do Sana	38
2.3.1 Lei de criação – Lei Municipal nº 2.172/2001	38
2.3.2 Plano de Manejo da APA do Sana	39
2.3.2.1 Zoneamento Ambiental	42
2.3.3 Lei municipal nº 2.560/2004	43
2.3.4 Resolução nº 004/10 COMMADS	44
2.4 Conselho Gestor – SANAPA	46
2.4.1 Do Regimento Interno.....	46
2.4.2 Da estrutura orgânica	48
3 PROBLEMAS ATUAIS	52

3.1 Turismo desordenado	52
3.2 Dotação orçamentária.....	55
3.3 Saneamento básico e captação e tratamento da água	57
3.4 Irregularidade fundiária e de empreendimentos	59
3.5 Precariedade das vias de acesso	61
3.6 Poluição sonora.....	63
3.7 Cobrança para o acesso às cachoeiras.....	64
3.8 Descontinuidade e inefetividade das gestões.....	70
3.9 Outros.....	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75

INTRODUÇÃO

Localizado no interior do estado do Rio de Janeiro, pertencente à cidade de Macaé encontra-se o distrito do Sana, um arraial de beleza natural ímpar, cujo resquício ainda existente de Mata Atlântica luta para permanecer vivo.

No ano de 2001 foi instituído pelo Poder Público municipal de Macaé a Área de Proteção Ambiental do Sana, uma Unidade de Conservação da Natureza que visa proteger o meio ambiente em harmonia e equilíbrio com a habitação humana.

Por conseguinte, o presente trabalho se propõe a realizar uma análise jurídica da Área de Proteção Ambiental do Sana.

Será feita, primeiramente, uma abordagem geral do direito material ambiental, com ênfase nos conceitos mais específicos correlacionados ao tema, tais como desenvolvimento sustentável, Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Unidades de Conservação da Natureza, Área de Proteção Ambiental, plano de manejo, zoneamento ambiental, dentre outros.

Sequencialmente far-se-á uma análise de caso, expondo-se o contexto do processo de instituição da APA do Sana, a elaboração do plano de manejo e zoneamento ambiental da Unidade de Conservação, perpassando pela análise de toda a legislação relativa à área protegida macaense, tal como a lei de criação e leis conexas, decretos e resoluções que versem sobre a matéria, plano de manejo até a estruturação do Conselho Gestor, através de seu Regimento Interno.

Ademais, desde o processo de instituição da Unidade de Conservação, houve conflitos envolvendo a população local e uma série de atores, como as organizações atuantes, os proprietários particulares e o poder público, tema que será desenvolvido ao longo do trabalho.

Será abordada ainda a problemática pela qual essa Unidade de Conservação enfrentou no passado e ainda enfrenta para se consolidar, perpassando-se pelos problemas diretamente causados pela ação antrópica e aqueles provenientes da falta de recursos e investimentos do poder público municipal.

Destarte, muitos dos problemas que a APA do Sana enfrenta nos dias atuais coincidem com aqueles que o Plano de Manejo da Unidade, editado no ano de 2001, já previa, o que demonstra a falta de avanços na gestão da Unidade de Conservação.

Ao longo do trabalho será retratado ainda o processo de consolidação e real evolução da APA do Sana, demonstrando-se os avanços e retrocessos os quais a Unidade de Conservação passou.

O método utilizado para a fundamentação teórica do trabalho foi a realização da pesquisa doutrinária e normativa, através de análise bibliográfica.

Por fim, ao final do trabalho será debatida a real efetividade da gestão dessa Unidade de Conservação desde a sua criação até os dias atuais – se houve de fato avanços no aspecto de tutela ambiental.

1 DO DIREITO AMBIENTAL

A consolidação dos Estados e conseqüente exploração desenfreada dos recursos naturais teve seu ápice com a Revolução Industrial, no século XIX. À época não havia consciência ecológica, motivo pelo qual se pensava em tais recursos como ilimitados.

A partir da década de 70, entretanto, quando os recursos naturais passaram a ser vistos como limitados e escassos, o olhar mundial passou a se voltar à importância do meio ambiente. Desta forma, desde então houve uma sequência de encontros internacionais para discutir essa temática, tais como a Conferência de Estocolmo (1972), Rio 92 (1992), Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002) e Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (2012).

Destarte, começou a se formar a consciência sobre a importância da proteção ambiental, movimento este que vem se consolidando mais forte a cada dia. Inúmeros países, inclusive o Brasil se comprometeram com o meio ambiente através da ratificação de instrumentos internacionais, provenientes dos referidos encontros, dos quais os mais conhecidos são a Declaração sobre o Meio Ambiente, Protocolo de Kyoto, Declaração do Rio, Agenda 21, dentre outros.

O Brasil, país riquíssimo em recursos ambientais, foi submetido a uma forte degradação ambiental desde a sua colonização. Ao longo do século XX foram surgindo aos poucos instrumentos legais para regulamentação dos recursos naturais no território brasileiro. É o caso do Código das Águas (1934), Código Florestal (1965), Código de Mineração (1967).

Impulsionado pelo movimento internacional de proteção do meio ambiente foi promulgada em 1981 a Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) que representa um marco legislativo em termos de tutela ambiental. Sequencialmente, surgiu uma série de leis em prol da proteção ambiental, dentre as quais destaca-se a Lei nº 9.985/00 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), sistema esse que será adiante comentado.

Insta destacar que em termos de legislação, o direito ambiental brasileiro é um dos mais avançados do mundo.

1.1 Direito ambiental e a Constituição de 1988

A Constituição de 1988, considerada como uma Constituição verde devido à proteção destinada ao meio ambiente, foi a primeira constituição brasileira a reservar um capítulo específico tratando do direito ambiental, em seu Título VIII, Capítulo VI.

À vista disso, a matéria ambiental permeia todo o texto constitucional e, consequentemente a legislação infraconstitucional, assim como o poder público em sua atuação¹.

Conforme preceitua o art. 225, *caput* da Constituição Federal: “ Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). Pode-se inferir, portanto, que o meio ambiente constitui um interesse difuso ou transindividual, pertencendo, dessa forma, à todos indistintamente.

Deixa ainda claro o texto constitucional que é dever não só do Poder Público, como também de todos os cidadãos a defesa e preservação ambiental.

Por fim o legislador constitucional conclui pela importância da preservação ambiental para a qualidade de vida da presente geração, assim como das futuras, delineando o princípio da responsabilidade intergeracional.

O direito ambiental é considerado como um direito de terceira geração (ou dimensão). Sobre o assunto e comentando o *caput* do art. 225 da Constituição Federal, MELO (2017) discorre:

É de se notar que o constituinte associou o meio ambiente ecologicamente equilibrado ao direito à vida, em especial à sadia qualidade de vida, em direcionamento voltado para o princípio estruturante do texto constitucional: a dignidade da pessoa humana. Essa compreensão demonstra a essencialidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito de terceira dimensão, que se reveste em um dos mais significativos direitos fundamentais. Em outras palavras, a efetivação dos direitos civis e políticos (direitos de primeira dimensão) e dos direitos econômicos, sociais e culturais (direitos de segunda dimensão) só é possível com um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Afinal, como é possível garantir o direito à vida, à saúde ou ao trabalho em um ambiente poluído? O meio ambiente ecologicamente equilibrado reveste-se como indeclinável para a efetivação das demais dimensões de direitos humanos.

Tamanha é a magnitude da tutela ambiental, direito que representa base para a efetivação de todos os demais direitos inerentes à pessoa humana.

¹¹ Na atuação do poder público, as normas constitucionais de proteção ambiental legitimam e facilitam – e para Benjamin, obrigam – a intervenção estatal, legislativa ou não, em favor da manutenção e recuperação dos processos ecológicos essenciais. Eis aí mais um benefício decorrente da constitucionalização do meio ambiente. A atuação do Estado, a partir da Constituição de 1988, deve sempre estar direcionada à implementação do princípio do desenvolvimento sustentável e à proteção do meio ambiente saudável. Sob essa perspectiva, é inequívoco que as políticas públicas a serem adotadas pelo Estado devem ser sustentáveis, visando conciliar o crescimento econômico com a proteção do meio ambiente e com a equidade social. Indubitavelmente resta consagrada a proteção ambiental como um dos objetivos ambientais ou tarefas fundamentais do Estado – Socioambiental – de Direito. (THOMÉ, 2017, pág. 113)

1.1.1 Competências ambientais constitucionais

Quanto à competência legislativa no tocante à tutela do meio ambiente, a Constituição Federal destinou grande parte da matéria ambiental à competência concorrente, pertencente à União, Estados, e Distrito Federal, conforme depreende-se do art. 24, incisos VI, VII e VIII da Constituição Federal (BRASIL 1988):

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Tal artigo associado ao disposto no art. 30, II da Constituição Federal, que estabelece a competência dos Municípios em suplementar a legislação federal e estadual, evidencia que cabe à todos os entes federados legislar sobre matéria ambiental, de forma geral (BRASIL, 1988).

Em relação à competência administrativa comum, estatui o art. 23, VI, VII, VIII, IX, X e XI da CRFB/88 (BRASIL, 1988) que:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios

Não resta dúvida, portanto, que o legislador conferiu grande responsabilidade aos entes federativos no tocante à execução de políticas públicas das mais diversas matérias do direito ambiental. Tal preceito constitucional visa dar mais efetividade à tutela do meio ambiente, que deve ser implementada de forma integrada entre o entes da Federação.

A Constituição ainda estabelece em seu art. 22, incisos IV, XII e XVII a competência privativa da União para legislar sobre: águas, energia, informática telecomunicações e radiodifusão; jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; atividades nucleares de qualquer natureza. E o art. 21, incisos XVIII, XIX, XX, XIII prevêm as competências administrativas exclusivas da União para: planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas; instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e

definir critérios de outorga de direitos de seu uso; instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano; explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: (...) d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa (BRASIL, 1988).

1.2. Do Desenvolvimento Sustentável

O tão almejado desenvolvimento econômico sempre foi buscado a todo custo, ainda que o preço para tanto tenha sido a degradação do meio ambiente, como ocorreu até meados do século XX. Ocorre que, com a consciência ecológica houve também uma mudança de paradigma a respeito do que seria o desenvolvimento ideal.

Por conseguinte, foi preciso que houvesse uma mudança de postura em relação à como o desenvolvimento socioeconômico deveria ser efetivado, tendo em vista a escassez e limitação dos recursos naturais.

O termo “desenvolvimento sustentável” foi consagrado no âmbito internacional na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento², sendo posteriormente acolhido pela legislação pátria, inclusive no já abordado art. 225 da Constituição Federal.

A Lei nº 6.938/81 (PNMA) também traz previsão desse importante princípio do direito ambiental, conforme se pode depreender da leitura do seu art. 4º, inciso I, o qual preceitua que a Política Nacional do Meio Ambiente visará “à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (BRASIL, 1981).

Deste modo, o desenvolvimento sustentável tornou-se um importante princípio do Direito Ambiental que visa a harmonização entre crescimento econômico, equidade social e preservação ambiental.

A tutela ambiental, portanto, deve perpassar todos os setores, incluindo o social e econômico. Não se pode pensar em desenvolvimento hoje desprezando-se a preservação do meio ambiente, uma vez que ambos são indissociáveis. O desenvolvimento sócio-econômico que agride e destrói o meio ambiente é um conceito totalmente ultrapassado e retrógrado. Destarte, o desenvolvimento deve respeitar o direito das

² Também conhecida como Estocolmo +20, Rio 92 ou ECO 92.

futuras gerações de usufruir do meio ambiente ecologicamente equilibrado³.

É de se notar que o princípio do desenvolvimento sustentável desenvolve um papel primordial na delimitação e gestão das áreas ambientalmente protegidas, tais como as Unidades de Conservação da Natureza, Área de Preservação Permanente, Reserva Legal, entre outras.

1.3. Dos espaços territoriais especialmente protegidos

O art. 225, § 1º, inciso III da Constituição Federal dispõe que (BRASIL, 1988):

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] III - definir, em todas as unidades da Federação, *espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos* [grifo nosso], sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Por sua vez, o art. 9º, VI da PNMA estabelece dentre os seus instrumentos “a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas” (BRASIL, 1981).

Apesar do mandamento constitucional sobre a obrigatoriedade de criação dos chamados espaços territoriais especialmente protegidos, há divergência doutrinária quanto à definição do tema. Ainda que o legislador infraconstitucional tenha exemplificado tais espaços no art. 9º, VI da PNMA, não é possível determinar o alcance da expressão. Dessa forma, nem o legislador constitucional e nem o infraconstitucional foram claros a respeito da definição do que seriam os espaços territoriais especialmente protegidos.

Conforme esclarece MELO (2017, p. 85): “A maioria da doutrina sustenta hoje que os espaços especialmente protegidos (ou como defendemos: espaços ambientalmente protegidos) incluem as unidades de conservação, áreas de preservação permanente, reserva legal, servidão ambiental, tombamento ambiental, entre outros espaços”.

Além disso a delimitação das áreas que representam tais espaços é bem divergente entre as doutrinas, havendo inclusive forte crítica à forma como a legislação abordou o tema, como a análise feita por RODRIGUES (2016, p. 168):

Estabelecida com a finalidade de regulamentar e sistematizar o art. 225, § 1º, III, da CF/88 (e nesse passo também o art. 9º, VI, da PNMA), a Lei n. 9.985/2000 já nasceu com má formação conceitual. É que tal diploma cria o que se denomina Sistema

³ Princípio da solidariedade ou princípio da equidade intergeracional

Nacional de Unidades de Conservação, partindo do pressuposto de que as expressões unidades de conservação e espaços ambientais especialmente protegidos fossem a mesma coisa. O legislador não foi fiel ao rótulo constitucional — espaços ambientais especialmente protegidos —, desperdiçando excelente oportunidade de pôr um fim definitivo à variedade de espaços ambientais então existentes.

Em outra passagem, RODRIGUES (2016, p. 629) desenvolve mais a crítica em relação à questão dos “espaços territoriais especialmente protegidos”, como se pode observar no trecho a seguir:

Diga-se, porém, que, apesar de tudo isso, apenas no ano 2000, com a edição da Lei n. 9.985, o assunto recebeu a devida regulamentação legislativa. Foi criado, naquela ocasião, o que se chamou de Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Apesar dos inúmeros avanços que trouxe — principalmente pela definição das categorias de EEPs —, o fato é que a lei do SNUC cometeu alguns deslizes de ordem conceitual.

A começar pela própria nomenclatura ali utilizada: se a Constituição Federal e a Política Nacional do Meio Ambiente falam em espaços territoriais especialmente protegidos, por que adotar o *nomen iuris* de unidades de conservação?

Muito melhor teria sido repetir a terminologia consagrada na Constituição Federal e na Lei n. 6.938/81, sem dúvida os mais importantes diplomas de todo o ordenamento jurídico ambiental.

Com isso, acaba-se confundindo o operador do direito. Afinal, sempre se consideraram as unidades de conservação como mais uma espécie do gênero dos espaços especialmente protegidos.

Registre-se, ainda, que a lei deixou de tratar de alguns dos EEPs já previstos em nosso ordenamento, como a reserva da biosfera (Lei n. 9.605/98), a reserva legal e a área de preservação permanente (ambos disciplinados na Lei n. 4.771/65).

Com isso, acaba-se rompendo o caráter sistemático que a lei pretendeu dar ao tema. Afinal, não tomou para a si a regulamentação completa dos espaços especialmente protegidos.

A importância da delimitação das áreas que constituem os espaços territoriais especialmente protegidos implica na alteração e supressão dessas áreas que, de acordo com a parte final do supracitado artigo da Constituição Federal, só podem ser realizadas por meio de lei formal.

Sobre esse assunto, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3540, o STF consolidou o entendimento de que as Áreas de Preservação Permanente também estariam incluídas entre os espaços especialmente protegidos, nos termos do art. 225, § 1º, III da CRFB/88.

1.4. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

Visando obedecer o mandamento constitucional⁴ através da criação das áreas

⁴ A lei nº 9.885/00 – SNUC – disciplina não tão somente o inciso III do art. 225 da CRFB/88, mas também outros dispositivos desse artigo, conforme se pode observar:

protegidas ou dos espaços territoriais especialmente protegidos, a lei 9.985/00 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) no Brasil, abrangendo todas as UCs, sejam federais, estaduais ou municipais.

A estrutura orgânica do SNUC, disciplinada no art. 6º da lei 9.985/00 tem em sua composição o Conselho Nacional do Meio Ambiente como órgão consultivo e deliberativo, tendo a atribuição de implantar o sistema nacional. Por sua vez, o Ministério do Meio Ambiente representa o órgão central do Sistema, exercendo a função de coordenação. Subordinados aos anteriores e objetivando a implementação do SNUC estão os órgãos de execução, na figura central do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), fazendo parte ainda o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) no âmbito da União assim como os órgãos ambientais estaduais e municipais, que implementam o sistema em suas áreas de atuação.

O SNUC trouxe algumas modalidades inéditas de Unidades de Conservação, mas também sistematizou como UCs alguns espaços protegidos já existentes, conforme explica AMADO (2017, p. 209):

Contudo, antes da promulgação da Lei do SNUC, alguns desses espaços territoriais já existiam em nosso ordenamento jurídico, mas de maneira esparsa na legislação ambiental, a exemplo das áreas de proteção ambiental e das estações ecológicas, já tratadas pela Lei 6.902/1981, bem como das florestas nacionais (art. 5º, b, da Lei 4.771/1965 - antigo Código Florestal).

Ainda no âmbito prático, havia, antes da promulgação da lei nº 9.885/00 uma grande desordem no tocante à criação de espaços ambientais protegidos. É o que argumenta RODRIGUES (2016, p. 167):

O regime legal dos espaços ambientais especialmente protegidos sempre foi motivo

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

de baralhamento legislativo. A competência comum pertencente à União, aos Estados e aos Municípios permitia que eles a exercitassem criando espaços ambientais com terminologias próprias, conceitos variados, regimes jurídicos diferentes, e, muitas vezes, com situações superpostas, ou seja, o mesmo espaço ambiental recebia tratamento jurídico diferente — e denominação também — pela União, pelo Estado e pelo Município, gerando enorme confusão no tratamento do tema.

Além disso, o SNUC representou um grande avanço na criação de áreas ambientais protegidas e na conservação dos recursos naturais nelas existentes uma vez que sistematizou os espaços ambientais em suas peculiaridades com base em critérios científicos, atribuindo nomenclaturas diferenciadas, conforme será analisado adiante.

Da mesma forma, o SNUC definiu uma série de conceitos, assim como estabeleceu objetivos⁵ e diretrizes gerais⁶ a serem cumpridas, criando dessa forma, uma regra geral a ser observada em todas as modalidades de Unidades de Conservação da Natureza.

1.4.1 Unidades de Conservação da Natureza

Nos termos do art. 2º, I da lei nº 9.985/00 (SNUC), o conceito de Unidade de Conservação é “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (BRASIL, 2000).

Ademais, às Unidades de Conservação, que podem ser criadas por qualquer um dos entes federativos, é facultado que sejam instituídas por meio de lei ou decreto do Poder Executivo, uma vez que não há no texto da lei forma definida para a criação das mesmas. No entanto, conforme disposição constitucional, sua alteração ou supressão só pode ser realizada por meio de lei em sentido formal.

As Unidades de Conservação podem ser criadas em áreas públicas ou privadas, sendo que algumas espécies de UCs devem ser constituídas somente em áreas públicas (as propriedades privadas existentes na área que compreende a unidade nesse caso deverão ser desapropriadas) – é o caso do Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica, que serão analisados adiante.

Somado à isso, as Unidades de Conservação possuem o condão de proteger e preservar o meio ambiente, através de diferentes mecanismos previstos na lei 9.985/00, a depender da espécie de UC - algumas possuem mecanismos mais restritivos enquanto outras menos.

⁵ Art. 4º da lei nº 9.985/00.

⁶ Art. 5º da lei nº 9.985/00.

A lei do SNUC classifica as Unidades de Conservação em dois grandes grupos: Unidades de Conservação de Proteção Integral e Unidades de Conservação de Uso Sustentável (BRASIL, 2000). Tal classificação leva em conta as peculiaridades das UCs, conforme será exposto a seguir.

1.4.1.1. Unidades de Conservação de Proteção Integral

Segundo o art. 2º, VI da lei nº 9.985/00 (SNUC), proteção integral significa “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais” (BRASIL, 2000).

As Unidades de Conservação de Proteção Integral, portanto, possuem um grau mais elevado de proteção ambiental. Tais UCs têm por escopo, nos termos do art. 7º, § 1º da lei do SNUC, a preservação da natureza, não sendo admitida a interferência humana, salvo nos casos expressamente autorizados por lei, tal como a pesquisa científica e manutenção dos processos naturais essenciais (BRASIL, 2000).

Fazem parte desse grupo de Unidades de Conservação da Natureza: Estação Ecológica (ESEC), Reserva Biológica (REBIO), Parque Nacional (PARNA), Monumento Natural (MN) e Refúgio de Vida Silvestre (REVIS).

A ESEC, REBIO e PARNA são UCs mais restritivas uma vez que a posse e domínio delas são públicos, sendo que as áreas privadas situadas dentro dos limites dessas unidades deverão, nos termos da lei, ser desapropriadas. Nessas unidades a pesquisa científica só pode se dar mediante autorização do órgão responsável pela administração da UC. Na ESEC e REBIO é proibida a visitação pública, exceto a visitação educacional nas condições estabelecidas no plano de manejo, enquanto que no PARNA é permitida desde que de acordo com o disposto no plano de manejo dessas Unidades.

O MN e a REVIS podem ser constituídos por áreas particulares, desde que seja possível compatilizá-las com os objetivos da Unidade de Conservação. Em caso de incompatibilidade, a lei dispõe que as áreas privadas devem ser desapropriadas. Há possibilidade de visitação pública, em conformidade com o plano de manejo.

1.4.1.2 Unidades de Conservação de Uso Sustentável

As Unidades de Conservação de Uso Sustentável têm por objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais, conforme disposto no art. 7º, § 2º da lei do SNUC (BRASIL, 2000).

É permitida, dessa forma a exploração (uso direto) de parte dos recursos naturais,

respeitando-se a perenidade dos recursos naturais renováveis e os processos ecológicos, seguindo a disposição do plano de manejo da UC. Não há, via de regra, impedimento à ocupação humana nessas áreas, que devem respeitar a proteção ao ecossistema e à biodiversidade.

São espécies de Unidades de Conservação de Uso Sustentável: Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Floresta Nacional (FLONA), Reserva Extrativista (RESEX), Reserva da Fauna (REFAU), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

Dentre as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, podem ser de domínio público ou privado a APA e ARIE. Pode haver, nessas unidades, nos termos da lei, normas e restrições à utilização das propriedades particulares localizadas nos territórios dessas UCs.

Segundo o disposto na lei, devem ser de domínio público as áreas da FLONA, RESEX, REFAU e RDS, devendo as áreas particulares ser desapropriadas. É permitida, via de regra a habitação de populações tradicionais nessas UCs. A visitação Pública é permitida nessas áreas e a realização de pesquisa científica é incentivada. Ambas unidades serão administradas por um Conselho presidido pelo órgão responsável pela unidade e composto por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil e podendo ter em sua composição ainda representantes das populações tradicionais residentes nas áreas.

A RPPN é composta por áreas privadas com gravame de perpetuidade na intenção de proteger e conservar a biodiversidade. É permitida a pesquisa científica nessas áreas, assim como a visitação turística.

1.4.1.2.1 Área de Proteção Ambiental (APA)

A Área de Proteção Ambiental foi criada inicialmente pela lei nº 6.902/81, sendo, portanto, uma área protegida anterior ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Também a PNMA traz previsão dessa área em seu art. 9º, VI (BRASIL, 1968). Outrossim, após a promulgação do SNUC, as APAs passaram a ser regidas por esta lei.

Segundo o art. 15, *caput* da lei do SNUC, Área de Proteção Ambiental é definida como “área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais” (BRASIL, 2000).

As APAs podem ser constituídas por áreas de domínio público ou particular segundo

disposto no art. 15, § 1º da lei do SNUC, sendo, na prática, constituídas em sua maioria por áreas eminentemente particulares. Dessa maneira, visando conciliar os objetivos dessa espécie de Unidade de Conservação com a presença de propriedades particulares, o art. 15, § 2º do SNUC dispõe que poderão ser estabelecidas normas e restrições para a utilização das propriedades privadas localizadas nos limites da APA (BRASIL, 2000).

Destarte, as APAs são áreas destinadas à harmonização entre a conservação ambiental e a habitação humana, sendo, portanto, áreas regidas genuinamente pelo princípio do desenvolvimento sustentável. Por conseguinte, ainda que seja permitida a exploração (uso direto) dos recursos naturais nessas áreas, deve-se respeitar a diversidade biológica. As propriedades particulares presentes nas APAs, na forma do art. 15, § 2º do SNUC, devem se submeter à determinadas restrições em obediência à função socioambiental da propriedade⁷ (BRASIL, 2000).

No tocante à pesquisa e visitação nas Áreas de Proteção Ambiental, o SNUC estabelece que nas propriedades de domínio público, o órgão ambiental responsável pela unidade deverá estabelecer as condições para sua realização, nos termos do art. 15, § 3º dessa lei, enquanto que nas áreas de domínio particular, compete ao proprietário, observadas as exigências e restrições legais, delimitar as condições nas quais tais atividades se darão, segundo disposto no art. 15, § 4º do SNUC (BRASIL, 2000).

Deverá haver na APA um Conselho, de acordo com o disposto no art 15, § 5º do SNUC (BRASIL, 2000). A lei não especifica, entretanto, sua natureza – se consultivo ou deliberativo. Tal conselho será presidido pelo órgão ambiental responsável pela unidade e terá em sua composição representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil assim como da população residente da APA.

Outrossim, as APAs constituem, devido às suas características, Unidades de Conservação mais flexíveis⁸, em comparação com as demais. Tal circunstância ainda é

⁷ A Área de Proteção Ambiental é o mais típico exemplo de espaço ambiental criado com a finalidade de garantir o cumprimento da função socioambiental da propriedade. O proprietário mantém todos os poderes inerentes ao domínio, sofrendo apenas as limitações ditadas pelo próprio conteúdo do direito, eis que relacionadas à dimensão ambiental da sua função social. Assim sendo, as APAs visam garantir exclusivamente o cumprimento da função socioambiental, não implicando, sua instituição, em aniquilamento do conteúdo econômico da propriedade e nem a perda da exclusividade, não são indenizáveis. (LEUZINGER, 2007, p. 149.)

⁸ Em comparação com as outras categorias, a APA apresenta uma série de flexibilidades no que diz respeito a sua gestão e ao seu uso: A pesquisa científica e a visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. Nas áreas de propriedade privada, o proprietário tem o direito de regular estes usos (Brasil, 2002); O conselho tem funções indeterminadas, podendo ser consultivos ou deliberativos; Juntamente com as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas e as Reservas do Desenvolvimento Sustentável, o SNUC abre exceções para a presença de animais e plantas não autóctones; Tal como as RPPNs, nas APAs não é necessária autorização para realizar a exploração comercial de produtos, subprodutos, serviços obtidos ou desenvolvidos a

agravada pelo fato de não haver regulamento tratando das APAs⁹, sendo os instrumentos legais existentes vagos para uma ordenação efetiva dessa modalidade de Unidade de Conservação.

As APAs, dentre as Unidades de Conservação brasileiras, são as que representam maior área de extensão, totalizando uma área de 1.293.435 km², o que equivale a cerca de 50% da área total das unidades de conservação do país.¹⁰

1.4.1.3 Plano de Manejo

Nos termos do artigo 2º, XVII do SNUC, o conceito de plano de manejo é “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” (BRASIL, 2000).

Em verdade, o plano de manejo é a ‘lei’ das Unidades de Conservação, uma vez que nele constam normas indispensáveis à consolidação da unidade assim como à realização de seus objetivos. Nesse documento estão previstos todos os objetivos, diretrizes e aspectos jurídicos da UC, tais como a área, composição, restrições, aspectos da biodiversidade local, visitação do público, pesquisa científica, zoneamento ambiental, dentro outros inúmeros temas.

O plano de manejo deverá ser elaborado no período máximo de 5 anos do ato de criação da Unidade de Conservação nos termos do art. 27, § 3º do SNUC e sua elaboração, de competência do órgão gestor da unidade, deverá contar com a participação da população local ou tradicional nas unidades em que estas existirem¹¹ (BRASIL, 2000).

partir dos recursos naturais biológicos, cênicos, culturais ou da exploração de imagem da UC; Exige-se o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental dentro da UC ou de impacto direto nela; Não se exigem zonas de amortecimento; Tal como para as RPPNs, não se exige o licenciamento de empreendimento de significativo impacto ambiental por meio de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), localizados numa faixa de três mil metros a partir do limite da UC; As UCs de proteção integral são as únicas beneficiárias diretas dos recursos provenientes de compensação ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental. Quando uma unidade de Uso Sustentável é diretamente afetada, os recursos podem somente custear atividades do plano de manejo, de educação ambiental e de pesquisas científicas que visem ao manejo da área. No entanto, não são as únicas beneficiárias, dividindo os recursos com outras unidades. (PRESTES, L. D.; PERELLO, L. F. C.; GRUBER, N. L. S, P. 343 e 344.)

⁹ A Resolução CONAMA nº 10, de 14 de dezembro de 1988, que dispõe sobre a regulamentação das APAs, foi revogada. A Resolução nº 428, de 2010, que dispõe basicamente sobre licenciamento ambiental em UCs, nada disserta de forma específica sobre APAs. (Ibidem, pág. 344)

¹⁰ Ministério do Meio Ambiente. CNUC/MMA. **Tabela consolidada das Unidades de Conservação**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_JUL18%20-%20B_Cat.pdf>. Atualizada em 01/07/2018. Acesso em 30 de setembro de 2018.

¹¹ O referido documento deverá abarcar toda a área da unidade, bem como a zona de amortecimento e os corredores ecológicos, sendo garantida a participação das populações residentes na sua aprovação, quando se tratar de Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando

Ademais, há autorização no art. 30 da lei do SNUC que a gestão das Unidades de Conservação seja realizada por uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), desde que as atividades desenvolvidas pela organização sejam afins aos da UC (BRASIL, 2000). No tocante à esse assunto, argumenta AMADO (2017, p. 221):

Ressalte-se que as unidades de conservação, em vez de serem geridas pelo Poder Público, também poderão ser por entidades integrantes do terceiro setor, especificamente as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), previsão legal que aparenta ser inconstitucional, pois importa em delegação do poder de polícia, que é atividade estatal indelegável porquanto não se vislumbra como administrar uma UC sem exercer essa prerrogativa estatal.

1.4.1.4 Zoneamento ambiental

O zoneamento ambiental, também chamado de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), constitui um dos instrumentos da PNMA, nos termos de seu art. 9º, inciso II, e é regulamentado pelo Decreto nº 4.297/02 (BRASIL, 2002).

A definição do zoneamento ambiental é trazida pelo art. 2º do Decreto nº 4.297/02 (BRASIL, 2002):

Art. 2º O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Nas palavras de AMADO (2017, p 84), o Zonamento Ambiental é “[...] uma modalidade de intervenção estatal sobre o território, a fim de reparti-lo em zonas consoante o melhor interesse na preservação ambiental e no uso sustentável dos recursos naturais”.

Nesse sentido, o Zoneamento Ecológico-Econômico deverá respeitar os princípios do direito ambiental. É o que determina o Decreto nº 4.297/02 que, em seu art. 4º prenuncia que o processo de elaboração e implementação do ZEE (BRASIL, 2000):

- I - buscará a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações, em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco à biodiversidade e a seus componentes;
- II - contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil; e
- III - valorizará o conhecimento científico multidisciplinar.

cober, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, pois em todas estas unidades há previsão de ocupação humana, realizando o Princípio da Participação Comunitária ou Cidadã. (AMADO, 2017, p. 220)

Ao comentar esse instrumento, argumenta FIORILLO (2013, p. 114) que:

O zoneamento ambiental é um tema que se encontra relacionado ao aludido princípio¹², porquanto objetiva disciplinar de que forma será compatibilizado o desenvolvimento industrial, as zonas de conservação da vida silvestre e a própria habitação do homem, tendo em vista sempre, como já frisado, a manutenção de uma vida com qualidade às presentes e futuras gerações.

Insta salientar as Áreas de Proteção Ambiental também deve dispor de um Zoneamento Ambiental específico em seu espaço territorial. Sobre o assunto, discorre FIORILLO (2013, p. 115) que:

Previsto na Lei n. 6.902/81, trata-se de um zoneamento ecológico-econômico, que estabelecerá normas de uso, de acordo com o meio ambiente local. Pode ser composto por: zonas de preservação da vida silvestre, de conservação da vida silvestre (admita-se o uso moderado e autossustentado da biota) e de uso agropecuário (não se permite a utilização de produtos químicos que importem riscos ao meio ambiente).

Destarte, é de fundamental importância que as Áreas de Proteção Ambiental disponham de um zoneamento ambiental para que seja possível implementar o uso racional e sustentável dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, objetivos primordiais desse tipo de Unidade de Conservação.

1.5 Demais áreas Protegidas

Dentre os espaços territoriais especialmente protegidos, segundo a grande maioria da doutrina, inclui-se, além das Unidades de Conservação, as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais, segundo disposto no art. 225, § 1º, III da CRFB/88 (BRASIL, 1988).

Inclusive, há forte crítica quanto à não recepção dessas áreas pelo SNUC, uma vez que a organização e os inúmeros benefícios que esse sistema trouxe às UCs não pôde ser estendido às demais áreas, que permaneceram carentes de articulação, sistematização e, conseqüentemente, efetividade¹³.

Tal crítica é feita por MEDEIROS (2005, p. 59):]

¹² Princípio do desenvolvimento sustentável.

¹³ Parece oportuno, da mesma forma, a necessidade de discussão de um novo sistema mais amplo e orientado ao ordenamento das áreas protegidas no Brasil – o Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) – cuja instituição poderia em definitivo contribuir para a integração das distintas tipologias, ações e estratégias hoje em curso no país. (LIMA, G. S., DE ALMEIDA, M. P., RIBEIRO, G. A., 2018, Pág. 35)

Ao consolidar, mesmo que não intencionalmente, as Unidades de Conservação como tipologia dotada de maior visibilidade e expressão, e dotá-las de instrumentos mais concretos de gestão, as outras tipologias que ainda continuaram a existir mesmo após a criação do SNUC – as APPs, as RLs, as TIs e as ARIs – continuaram a ser relegadas aos mesmos problemas históricos de gestão e, mais grave, não dispondo de instrumentos de integração e articulação com as ações previstas para as Unidades de Conservação.

A seguir serão apresentadas duas importantes áreas ambientalmente protegidas: a Área de Preservação Permanente e a Reserva Legal.

1.5.1 Área de Preservação Permanente (APP)

Essa área protegida encontra-se disciplinada pelo Código Florestal, lei nº 12.651/12. O art. 3º, II da lei define Área de Preservação Permanente como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2012).

Existem duas modalidades de Área de Preservação Permanente: as APPs legais e as APPs administrativas, ambas disciplinadas pelo Código Florestal.

O art. 4º do Código Florestal (BRASIL, 2012) disciplina as APPs legais, como se vê adiante:

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

- c) 100 (cem) metros, para os cursos d’água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d’água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d’água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d’água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

- b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;

IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros;

V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII - os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

As APPs legais existem tão somente pelo fato de serem constatadas localidades nas circunstâncias descritas no artigo citado anteriormente. Observa-se, portanto, que o Código Florestal disciplina, ao total, 11 espécies de APPs legais, cada qual com suas extensões territoriais e metragens minuciosamente explicitadas na lei.

Por sua vez, as APPs administrativas não são criadas automaticamente, devendo, para tanto, ser instituídas pelo chefe do Poder Executivo se detectada alguma das situações disciplinadas pelo art. 6º da legislação florestal (BRASIL, 2012):

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

II - proteger as restingas ou veredas;

III - proteger várzeas;

IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;

V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;

VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

VII - assegurar condições de bem-estar público;

VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

Independentemente da espécie, as Áreas de Preservação Permanente podem incidir sobre propriedades públicas ou privadas, sendo que a vegetação dessas áreas devem ser mantidas pelo seu proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título, segundo disposto no art. 7º, *caput* do Código Florestal (BRASIL, 2012).

Outrossim, caso haja supressão da vegetação constante em APPs, o proprietário, possuidor ou ocupante da área tem a obrigação legal de promover a recomposição da vegetação, nos termos do art. 7º, § 1º do Código Florestal. Tal obrigação, ressalta-se, tem natureza real, sendo transmitida aos sucessores em caso de transferência de domínio ou posse

da propriedade¹⁴ (BRASIL, 2012).

1.5.2 Reserva Legal (RL)

Também prevista no Código Florestal, a Reserva Legal é regulamentada pelo art. 3º, III desse diploma legal, sendo definida como “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa”.

Outrossim, a reserva legal, diferentemente da APP é localizada somente em propriedades rurais. A vegetação dessa área deve ser conservada pelo proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título, conforme art. 17, *caput* do Código Florestal.

A lei determina um percentual mínimo de vegetação nativa a ser conservada, a depender da localização da propriedade rural, conforme disposto no art. 12 da lei nº 12.651/12 (BRASIL, 2012):

I - localizado na Amazônia Legal:

- a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;
- b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;
- c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

Existe no Código Florestal, excepcionalmente, a possibilidade de exploração econômica da RL¹⁵, redução do percentual em razão da proximidade com áreas de unidades de conservação, terras indígenas¹⁶, dentre outras.

¹⁴ Art. 7º, § 2º do Código Florestal.

¹⁵ É o que dispõe o art. 17, § 1º do Código Florestal (BRASIL, 2012):

Art. 17. A Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama, de acordo com as modalidades previstas no art. 20.

¹⁶ Conforme disposição no art. 12, § 4º e 5º do Código Florestal (BRASIL, 2012):

§ 4º Nos casos da alínea *a* do inciso I, o poder público poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas.

§ 5º Nos casos da alínea *a* do inciso I, o poder público estadual, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a Reserva Legal para até 50% (cinquenta por cento), quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas.

1.6 Mata Atlântica

A Mata Atlântica, representante de um dos maiores e mais importantes Biomas e biodiversidade do mundo, sofreu um processo de desmatamento e poluição desenfreados, ocasionando a perda de grande parte da sua cobertura vegetal. Estima-se que originalmente esse Bioma ocupava mais de 1,3 milhões de quilômetros quadrados, se estendendo por 17 estados brasileiros, mas atualmente restam somente cerca de 29% da sua cobertura vegetal¹⁷.

A Constituição Federal, em seu art. 225, § 4º reconhece o Bioma da Mata Atlântica, ao lado da Floresta Amazônica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira como patrimônio nacional. Estabelece este dispositivo legal ainda que a utilização desse patrimônio deverá se dar dentro de condições estabelecidas em lei que assegurem a preservação do ambiente, incluindo o uso dos recursos naturais (BRASIL, 1988).

Em obediência ao mandamento constitucional, foi editada Lei nº 11.428/06 (Lei do Bioma Mata Atlântica - LBMA), que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, sendo regulamentada pelo Decreto nº 6.660/2008 (BRASIL, 2008).

O art. 2º da lei especifica a abrangência da vegetação que compõe o Bioma Mata Atlântica, pondo fim à discussão doutrinária existente relativa ao assunto. Dessa forma, adotando uma definição ampla, dispõe o art. 2º da Lei nº 11.428/06 (BRASIL, 2006) que:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, conforme regulamento: Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, campos de altitude, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste.

O art. 4º da Lei classifica os estágios da vegetação presente na Mata Atlântica através dos seguintes referenciais: vegetação primária, vegetação secundária em estágio avançado, médio e inicial de regeneração. Esse dispositivo legal ainda atribui a definição dessas áreas ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que a regulamenta através das Resoluções nº 388/2007, 417/2009 e 423/2010 desse órgão.

A referida lei ainda define as hipóteses e limites nos quais serão permitidos a exploração da vegetação da Mata Atlântica, assim como as formas de compensação ambiental

¹⁷ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/biomas/mata-atl%C3%A2ntica_emdesenvolvimento >

pelas atividades não licenciadas realizadas nessas áreas.

A LBMA trouxe em seu texto uma série de princípios do Direito Ambiental, constituindo um avanço considerável na tutela do meio ambiente no Bioma Mata Atlântica. Sobre o assunto, preceitua AMADO (2017, p. 226) que:

São elencados como objetivo geral o desenvolvimento sustentável e como objetivo específico a salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social, havendo previsão expressa dos princípios da função socioambiental da propriedade, da equidade intergeracional, da prevenção, da precaução, do usuário pagador, da transparência das informações e atos, da gestão democrática, da celeridade procedimental, da gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais e do respeito ao direito de propriedade.

Ademais, a previsão constitucional do Bioma Mata Atlântica como Patrimônio Nacional, assim como a edição da LBMA evidenciam a dimensão que esse Bioma representa, assim como a importância de preservação e recuperação da cobertura vegetal e biodiversidade à ele pertencentes.

2 ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA

A Área de Proteção Ambiental do Sana foi instituída pela lei nº 2.172/01, abrangendo a área do 6º distrito do município de Macaé, o que totaliza uma área de 11.802 hectares. É uma região rica em belezas naturais, que apresenta vegetação típica da Mata Atlântica, cujos recursos são de importância hídrica ímpar para a região.

2.1 Contexto histórico

O distrito do Sana foi criado oficialmente pelo poder público municipal de Macaé em 1902, conforme descreve PARADA (1995) *apud* MARINHO (2011, p. 43):

[...] em 1900, Dr. Júlio Olivier assumiu novamente a Câmara Municipal de Macaé, e com dois anos de mandato, em 1902, aprovou a proposta do vereador Virgílio Pimentel no sentido de promover, junto à Assembléia Estadual, a criação do 9º Distrito de Macaé, de nome Sana, e de recorte geográfico definido pela Bacia Hidrográfica do Rio Sana (PARADA, 1995).

Ainda em 1902, foi criado o Distrito do “Sanna”. Tinha como porta voz da proposta de nº 1.239, o deputado Alfredo Backer, e sob parecer favorável da Comissão Estatística, Divisão Civil e Judiciária, por meio de seu então relator Cornélio Lima e de seus membros, Modesto de Mello, Francisco Tavares e João Goulart (PARADA, 1995).

Os primeiros registros antropológicos que se tem a respeito do território que atualmente compreende a APA do Sana se relacionam à produção agrícola.

Meados do século XX, houve a chegada de muitos imigrantes estrangeiros em busca de trabalho no país. Foi, inicialmente, neste período em que colonos, majoritariamente de origem suíça, se instalaram na área referente à APA, visando o plantio e cultivo de café.

Destarte, ao longo do século XX a atividade agrícola, especificamente voltada à produção cafeeira, foi predominante nesse território, tendo compreendido um período de desenvolvimento econômico local às custas da alta degradação dos recursos naturais do distrito e impacto ambiental sobre a área.

Conforme plano de manejo – Fase 1 da APA do Sana: “Entre 1910 e 1929, o distrito viveu o seu apogeu, chegou a ser grande produtor de café. Segundo o IBC (Instituto Brasileiro do Café), foi a segunda região do Brasil a plantar café. Existiam vários engenhos de beneficiamento do produto, padarias, farmácias e banda de música” (MACAÉ, 2003, p. 27).

Essa produção, contudo, teve fim com a grande depressão de 1929 e o consequente processo de desvalorização do café no país.

Após esse período inicial, houve um grande êxodo populacional dos indivíduos que

havia se fixado no território para produção cafeeira¹⁸ em busca de novos meios de subsistência.

Outrossim, as pessoas que optaram por permanecer na região ora se mantiveram desenvolvendo atividade agrícola, agora tendo como objeto o cultivo de bananas em escala familiar, ora começaram a desenvolver atividade pecuária nos solos que já haviam sido esgotados pelo plantio do café¹⁹.

Após este período, o povoado passou por um período de grande isolamento²⁰, conforme salienta GASPAR (2005, p. 19):

Do processo de desvalorização do café, que culminou com a extinção do seu cultivo em escala comercial na localidade (início da década de 60), até a intensificação do turismo no final dos anos 80, o distrito viveu um período de isolamento em relação às cidades próximas, devido à crescente carência de transportes e precariedade das vias de acesso. Além disso, grande parte do comércio local fechou as portas – como padarias, farmácias, mercados - e serviços como correio e cartório deixaram de existir na localidade.

Ademais, esse lapso temporal de isolamento teve um papel importantíssimo para a região uma vez que a depredação dos recursos naturais proveniente da produção cafeeira cessou, o que determinou o reflorestamento natural de boa parte da área do distrito.

O referido isolamento teve fim no início da década de 80 com a chegada de novos moradores de origem urbana, atraídos pelo distrito devido às suas belezas naturais cênicas. Esses novos moradores buscavam um contato maior com a natureza.

Sobre os novos moradores, dispõe MARINHO (2011, p. 62) que:

O perfil dos imigrantes, identificado através de entrevistas qualitativas semiestruturadas (apresentadas no Apêndice 1), retrata um padrão bem diferente dos moradores locais: em sua maioria, os imigrantes tinham ingressado na universidade; vinham de grandes centros urbanos; tinham uma visão de organização coletiva externa ao local; um conhecimento de técnicas agrícolas inovadoras e uma visão sobre a natureza já voltada para a preservação. Esse fluxo migratório de baixa relevância do

¹⁸ Esta tendência se intensificou com o processo de desvalorização do café, que começou a ser sentido na região a partir dos anos 30 e culminou com a paralisação do cultivo em escala comercial deste produto no início da década de 60. O declínio populacional, desde então, foi de 54,46%, estabilizando-se o número de habitantes de 1991 a 2000. O distrito, até o início da década de 80, parecia mais “isolado” e carente de serviços e infra-estrutura do que nos anos 20, no apogeu do café. Muitos lavradores migraram para São Paulo e para o Paraná, para continuar plantando café. Outros foram para as cidades próximas, para o setor de comércio, indústria e diversas formas de biscate e sub-emprego urbanos. (GASPAR, 2005, p. 16)

¹⁹ Os que ficaram dedicaram-se à plantação de bananas, que ainda hoje são o principal produto da região, às culturas de subsistência (feijão, aipim, inhame etc) e à pecuária. (PMM, Plano de manejo, 2001, p. 28).

²⁰ Após a grande depressão de 29, a área do Vale do Rio Sana, extremamente dependente da produção de café, como apontado pelos dados, passou por um período de declínio, e os impactos ambientais causados à área limitaram as possibilidades econômicas. Como reflexo houve o decréscimo econômico e demográfico por um período aproximado de 50 anos. (MARINHO, 2011, p. 46 e 47)

ponto de vista populacional, cerca de vinte pessoas a princípio, foi de extrema importância para as alterações das dinâmicas econômicas e sociais da região [...].

Dessa forma, com a presença de moradores que se fixaram no arraial atraídos justamente pelas belezas naturais locais, a prática de atividades degradantes pela população local começou a ser coibida por esses novos habitantes.

Nesse período houve alguns investimentos importantes no distrito, tal como a construção de estrada que facilitou o transporte para o local, assim como a chegada da luz elétrica, no ano de 1986.

A partir dessa nova etapa, o distrito começou a ter divulgação, seja através das pessoas que o conheceram seja por meio da mídia da época²¹. Portanto, com a atração de pessoas que almejavam conhecer o distrito, deu-se início à atividade turística no local.

Destarte, começou a se desenvolver no Sana atividades no intuito de desenvolver o turismo na região, tais como campings, pensões, hotéis, restaurantes, bares²².

Somado à isso, alguns desses novos moradores e frequentadores do distrito iniciaram um movimento ambiental de forma totalmente voluntária, na tentativa de regulamentar as visitas ao distrito, e em especial à região das cachoeiras, conhecida como Vale do Peito do Pombo.

Esse movimento ambiental desenvolvia atividades, inicialmente, de coleta de lixo e de educação ambiental, capacitando um grupo de monitores visando instruir os turistas nas visitas às trilhas do distrito do Sana.

Tal movimento foi se tornando mais forte, dando origem à uma organização não governamental, a ONG Grupo de Defesa Ecológica Pequena Semente (GDEPS), criada no ano de 1995.

²¹ A década de noventa foi marcada pelo surgimento e expansão do turismo no vale do Rio Sana. O marco encontrado durante a pesquisa, que projeta o Sana como atração turística, foi uma matéria de capa no segundo caderno do jornal O Globo de 1993 com o seguinte dizer: “Sana, a Mauá dos hippies dos anos 90” (VIANA, 1993 p. 01). A matéria, que ocupa parte central do segundo caderno de sexta-feira de 30 de abril de 1993 do Jornal O GLOBO, trás vários textos e imagens coloridas exaltando as belezas culturais e naturais locais.

Com frases como “Neo-hippies adotam Sana como templo de um turismo não predatório”, fotos bucólicas, como a da cachoeira do Escorrega, e um mapa com indicações claras de como chegar ao Sana, a partir da cidade do Rio de Janeiro, Nova Friburgo, Cabo Frio e Búzios intitulado “Os caminhos do paraíso” (VIANNA, 1993 p. 14-15), apesar de ressaltar a premissa de turismo ecológico a matéria, apresenta-se como uma convocação aos moradores do Estado do Rio de Janeiro a conhecerem esse “paraíso”. (VIANNA *apud* MARINHO, P. 65)

²² Sem grandes investimentos públicos em alternativas de trabalho e renda para a população local desde a criação da APA, o turismo vem representando uma opção financeira para quem reside na região e não é produtor rural. Grande parte dos investimentos privados no local tem relações diretas com o turismo, como a construção de novas pousadas e restaurantes ou bares. Portanto, o cenário de relações sociais monetarizadas na região implica na reformulação dos usos dos assim chamados recursos naturais pelos agentes sociais que neles observam fonte de renda além daquela de cultivo e venda de banana e criação de gado. (HALLA, 2015, p. 11)

A partir dos membros da ONG surgiu a ideia de criação de um espaço protegido, em parceria com o Poder Público. Sobre o assunto, argumenta GASPAR (2005, p. 41) que:

Transformado em organização não governamental em 1995, o grupo foi expandindo suas preocupações ambientalistas a problemas como o saneamento, iniciando um levantamento da situação das fossas e sumidouros das residências e comércio; especulação imobiliária, com a comunicação a um órgão público de um loteamento considerado irregular. E passou a tomar força a idéia de criar uma espécie de “parque” ou “área protegida”, no vale onde estão situadas as principais cachoeiras. Naquele momento, começavam a ser travados os primeiros contatos dos ambientalistas, organizados numa instituição, com órgãos governamentais, especialmente da esfera municipal, através, principalmente, de comunicações sobre irregularidades que eram chamadas pelos funcionários governamentais de denúncias.

Nesse sentido, no ano de 2001, a Prefeitura Municipal de Macaé criou, através da lei nº 2.172/2001 a Área de Proteção Ambiental do Sana²³.

2.2 Da participação Popular

As Áreas de Proteção Ambiental constituem Unidades de Conservação de Uso Sustentável, que visam, além da preservação dos atributos naturais, a melhoria da qualidade de vida da população, disciplinando o processo de ocupação e assegurando, dessa forma, a sustentabilidade e o uso dos recursos naturais.

Outrossim, a população residente nas APAs tem um papel de fundamental importância na implantação, manutenção e gestão dessa modalidade de Unidade de Conservação, uma vez que é a população que está em contato direto com a área protegida, sendo, portanto, elemento essencial para uma boa gestão da unidade.

Dispõe o art. 22, §§ 2º e 3º da Lei do SNUC (BRASIL, 2000) que:

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

No mesmo sentido, estabelece o decreto nº 4.340/02, em seus arts. 4º e 5º (BRASIL, 2002) que:

²³ Após muitos anos de demandas dos grupos ambientalistas locais, num momento em que já se estudava a criação de uma APA estadual, a municipalidade de Macaé criou, através da lei nº 2.172/2001, a Área de Proteção Ambiental Municipal do Sana, abrangendo todo o distrito. A população e as organizações locais foram, em sua maioria, tomadas de surpresa pelo fato, mas despertaram para a necessidade de auto-organização, exigindo a criação do Conselho Gestor da APA. (COZZOLINO, 2005, p. 61)

Art. 4º Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.

Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.

§ 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.

§ 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

Diante disso, infere-se que é essencial a participação da população no processo de criação das Unidades de Conservação. De acordo com o texto dos supracitados dispositivos legais, o processo de consulta pública deve fornecer informações de forma que estas sejam inteligíveis, de modo claro e em linguagem acessível para que a população entenda a proposta e possa também participar de forma ativa do processo de instituição da UC.

Ocorre que, segundo relato de diferentes autores²⁴, não foi o que ocorreu no processo de criação da APA do Sana.

Sobre a criação da APA do Sana, argumenta COZZOLINO (2005, p. 61) que:

Após muitos anos de demandas dos grupos ambientalistas locais, num momento em que já se estudava a criação de uma APA estadual, a municipalidade de Macaé criou, através da lei nº 2.172/2001, a Área de Proteção Ambiental Municipal do Sana, abrangendo todo o distrito. A população e as organizações locais foram, em sua maioria, tomadas de surpresa pelo fato, mas despertaram para a necessidade de auto-organização, exigindo a criação do Conselho Gestor da APA.

Dessa forma, não houve sequer a realização de audiências públicas para consultar a população local a respeito da criação da Unidade de Conservação, assim como não foram esclarecidas as implicações que a instituição da APA traria.

No tocante ao processo de formação do Conselho Gestor da APA, dispõe GASPAR (2005, p. 5) que:

A reunião²⁵ foi palco de tensas e acirradas discussões sobre o processo de criação da unidade de conservação. Pela primeira vez, veio a público o descontentamento de uma grande parcela da população, especialmente dos produtores e trabalhadores rurais, com a desinformação dos moradores a respeito da APA, com a fiscalização ambiental e com escolha, aparentemente prévia, daqueles que viriam a representar a “comunidade” no Conselho Gestor. Os descontentes se queixavam da ausência de representantes do “verdadeiro povo do lugar”.

²⁴ É o que se pode inferir a partir dos registros feitos nos trabalhos de: GASPAR (2005), COZZOLINO (2005), HALLA (2015), MARINHO (2011).

²⁵ Para indicação dos membros do Conselho Gestor.

A população rural da APA do Sana representava, à época da criação da Unidade, cerca de dois terços da população total residente no distrito²⁶. Apesar disso, não havia, na composição do Conselho Gestor qualquer entidade que representasse seus interesses.

É importante ressaltar que a população residente, em especial em uma Área de Proteção Ambiental, possui papel primordial para que a gestão da Unidade funcione. É imprescindível que haja a conscientização e compreensão da população sobre o que representa a APA, uma vez que os impactos da sua implementação têm efeito direto sobre essa parcela social. É necessário ainda que seja dada educação ambiental e sobretudo, instrução a respeito das novas formas de manejo dos recursos naturais a serem desenvolvidas pelos produtores e agricultores rurais locais sem que o impacto e degradação do meio ambiente seja perpetuado e sem que seja necessário se utilizar de medidas de impositivas de coação, tais como multas, para fazer valer as regras da unidade de conservação.

2.3 Instrumentos legais da APA do Sana

2.3.1 Lei de criação – Lei Municipal nº 2.172/2001

A Prefeitura Municipal de Macaé, através da lei municipal nº 2.172 de 30 de novembro de 2001, instituiu a Área de Proteção Ambiental do Sana. A referida lei define que a APA equivale à extensão territorial do 6º distrito da cidade, assim como estabelece o conceito, objetivos e diretrizes gerais de administração da Unidade de Conservação (PMM, 2001).

Nos termos do art. 2º da referida lei (MACAÉ, 2001):

Art. 2º - A Área de Proteção Ambiental – APA do Sana, é uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável dos Recursos Ambientais, a qual destina-se a proteger, conservar e melhorar a qualidade ambiental e os sistemas naturais ali existentes, disciplinar, orientar e ordenar o processo de ocupação, visando à melhoria da qualidade de vida da população local e visitante, e também objetivando a proteção dos ecossistemas representativos na Região.

O disposto no referido artigo corrobora com o conceito e objetivos básicos relativos à Área de Proteção Ambiental, estabelecidos no art. 15, *caput* do SNUC (BRASIL, 2000).

Em seguida, o art. 3º da lei municipal define os objetivos relativos à criação da APA,

²⁶ É o que dispõe COZZOLINO (2005, p. 67): “Esta relutância em discutir as questões relativas a meio ambiente (e, por conseguinte à APA) certamente constitui um dos fatores que ajuda a explicar o fato de a população rural não ter um representante efetivo no Conselho Gestor ou estar envolvida na discussão da APA, apesar de constituir cerca de 2/3 da população total do distrito.[...]”.

que convergem na preservação e conservação dos recursos naturais, assim como o desenvolvimento sustentável dos mesmos, perpassando pela instrução e educação ambiental da população local e visitantes, a regulamentação e ordenamento do turismo e pesquisa científica na área (MACAÉ, 2001).

O órgão responsável pela Unidade de Conservação, segundo o art. 4º da lei, é a Secretaria Municipal de Meio Ambiente²⁷ (SEMMA), a qual incumbe as atribuições de “supervisionar, administrar e fiscalizar a Área de Proteção Ambiental do Sana, a qual deverá respaldar-se na parceria com as demais Secretarias, Empresas, Fundações e Autarquias Municipais conforme as atribuições específicas de cada uma” (MACAÉ, 2001).

Conforme disposição do art. 15, § 5º do SNUC, regulamentada pelos arts. 17 a 20 do decreto nº 4.340/2002, a lei municipal nº 2.172/01 traz em seu art. 5º a previsão legal do Conselho Gestor, definindo ainda que o mesmo será presidido pelo órgão responsável pela administração da APA, qual seja a SEMMA e sua estrutura será composta por “órgãos públicos, de organizações de sociedade civil e da população residente” (MACAÉ, 2001), a serem definidos no Regimento Interno do Conselho Gestor.

Em seguida, o art. 6º da lei municipal estabelece prazo de 180 dias para edição do Plano de Manejo, nomeado equivocadamente no texto legal como “Plano Diretor da Área de Proteção Ambiental”. Continuamente, o artigo prevê que deverá ser feito o zoneamento ambiental da Unidade de Conservação e que tal instrumento deverá ser elaborado com a participação de representantes da comunidade (MACAÉ, 2001).

Por fim, o art. 7º da lei ainda trata da possibilidade de celebração de parcerias com a iniciativa privada através de “convênios para obtenção de recursos financeiros e de assessoria técnica com instituições públicas e/ou privadas, nacionais ou internacionais, a fim de implantar a estrutura necessária para as funções sócio-culturais e ambientais da Unidade de Conservação Ambiental em conformidade à Legislação Ambiental Nacional em vigor” (MACAÉ, 2001).

2.3.2 Plano de Manejo da APA do Sana

Aprovado no ano de 2003, o plano de manejo da APA do Sana foi desenvolvido em tempo razoável e até mesmo célere em comparação com as Unidades de Conservação brasileiras, ainda que tenha ultrapassado o prazo de seis meses estipulado no art. 6º da lei de criação da área protegida.

²⁷ Atualmente essa Secretaria equivale à Secretaria Municipal de Ambiente e Sustentabilidade (SEMA) da Prefeitura de Macaé.

Ademais, pelo disposto no art. 27, § 3º da lei do SNUC, o plano de manejo deve ser elaborado dentro do prazo de cinco anos da data de sua criação (BRASIL, 2000). Por conseguinte, o plano de manejo da APA do Sana foi proposto e aprovado dentro do prazo estipulado na legislação federal.

O plano de manejo da APA do Sana foi financiado através de recursos da Usina Termelétrica Norte Fluminense (UTE Norte Fluminense) provenientes de medidas de compensação ambiental, sendo a execução do plano delegada pelo Poder Público Municipal à ONG Viva Rio.

Foram utilizados como base o “Roteiro Metodológico para Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto” e no “Roteiro Metodológico para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental” disponibilizados pelo IBAMA (1996).

À época em que teve incío a elaboração do plano de manejo da APA, o Conselho Gestor da Unidade de Conservação ainda não havia sido instituído oficialmente pelo poder público municipal pois carecia de homologação²⁸. Dessa forma, os trabalhos e estudos de campo para a elaboração do plano foram acompanhados por organizações não governamentais e associações existentes representando a população local que exerceu as funções do Conselho Gestor mesmo sem que tenha havido a nomeação oficial das entidades que viriam a compor o mesmo.

O Conselho Gestor da APA do Sana, o SANAPA, foi instituído oficialmente através do Decreto Municipal nº 75/02, que definiu em paridade de representação seis membros ligados ao poder público e seis membros representativos da sociedade local²⁹.

Outrossim, ainda que o processo de elaboração do plano de manejo foi controverso no tocante à participação popular, uma vez que parte da população, em especial os pequenos agricultores e trabalhadores rurais não se viram representados nas entidades que participaram da confecção do instrumento³⁰.

²⁸ Durante a maior parte do processo de confecção do Plano de Manejo, de março a outubro de 2002, o CG ainda não havia sido criado oficialmente, pois faltava que fosse homologado pelo prefeito. No entanto, era frequentemente tratado pelos participantes regulares das reuniões de elaboração do plano como já existente e operante. Esta atitude das lideranças locais é reveladora do papel atribuído por elas ao CG, como uma instância de poder decisório local cuja autoridade poderia ultrapassar a do poder público municipal. (GASPAR, 2005, p. 104)

²⁹ Segundo o art. 2º do Decreto nº 75/02, passam a compor o Conselho Gestor: a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (presidência), Secretaria Municipal de Obras, Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Pesca, Secretaria Municipal de Turismo de Macaé, Secretaria Municipal do Interior, Empresa Municipal de Habitação, Urbanização, Saneamento e Águas, como representantes do município, assim como a ONG Grupo de Defesa Ecológica Pequena Semente, Associação de Moradores do Sana, Associação de Moradores, Produtores rurais e Ecoturística da Cabeceira do Sana, Associação de Moradores e Proprietários do Vale do Peito do Pombo, Associação Comercial, Agropastoril e Ecoturística do Sana e entidades religiosas, como representantes da população local. (MACAÉ, 2002)

³⁰ Existe, porém, uma parcela da população que alega não ter sido consultada ou esclarecida dos possíveis efeitos

Nesse sentido, o art. 27, § 2º da Lei do SNUC dispõe que: “Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo [...] das Áreas de Proteção Ambiental [...], será assegurada a ampla participação da população residente” (BRASIL, 2000). Destarte, conforme disposição legal, deve ser assegurada na implementação do plano de manejo a participação da população residente na área, em se tratando de Área de Proteção Ambiental.

Sobre a elaboração do Plano de Manejo, explicita COZZOLINO (2005, p. 68):

Para o plano, foram empregados dados já existentes em órgãos oficiais e considerados trabalhos já realizados na localidade, em sua maioria existente nos arquivos do GDEPS. Para os trabalhos de campo, a ONG Viva Rio optou pela adoção de uma metodologia de Diagnóstico Rápido (DRP). Para tal, foram criados grupos de trabalho (GTs), relacionados aos diferentes temas a serem abordados no estudo: aspectos abióticos, bióticos e socioeconômicos. Para integrar estes GTs, foram convidados membros da comunidade, que receberam contribuições de técnicos da SEMMA. Os primeiros eram, em sua maioria, participantes do “comitê de representantes da comunidade local”, já indicados por associações para compor o Conselho Gestor, e trabalharam nestes GTs de forma remunerada. A coordenação dos GTs ficou a cargo de lideranças comunitárias, sendo a coordenação de campo destas ações realizada pelo representante da ONG Pequena Semente (GDEPS). [...]

O processo de elaboração do Plano de Manejo foi objeto de fortes críticas de segmentos da sociedade local. Um motivo foi a demasiada ênfase no uso da metodologia de Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), em detrimento dos estudos por especialistas, o que teria comprometido a qualidade dos resultados [...]. De fato, os relatos dos envolvidos confirmam que o DRP foi realizado com pouca orientação técnica e, frequentemente, sem o acompanhamento no campo dos especialistas das diferentes áreas de conhecimento. Alguns depoimentos sugerem que a maior parte dos técnicos envolvidos não teria visitado o Sana.

Segundo os termos do art. 22, § 2º da lei do SNUC, a “criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade [...]” (BRASIL, 2000).

Conforme exposto, o Plano de Manejo da APA do Sana foi desenvolvido sem a precisão técnica e rigor científico necessários à sua elaboração, o que implica diretamente em problemas na gestão da APA, uma vez que esse documento constitui o instrumento mais importante para a administração da Unidade de Conservação.

Aduza-se que até a presente data não foi feita a revisão do Plano de Manejo da APA do Sana, nem tampouco a sua atualização, ainda que tal necessidade tenha sido levantada em inúmeras oportunidades nas reuniões do Conselho Gestor, conforme análise das atas deste

da criação da APA em suas atividades tradicionais. Há mais de 14 anos de implementação da APA, percebe-se a discrepância entre a ocupação do solo e o uso dos recursos naturais, colocando em questão o papel desta UC na conservação da biodiversidade, e também em seu papel de melhorias das condições sociais aliados ao uso sustentável dos recursos naturais. (HALLA, 2015, p. 28)

órgão.

A falta de atualização desse documento interfere diretamente na gestão da Unidade, uma vez que passados 17 anos da edição do Plano de Manejo, a APA do Sana possui novos problemas, necessidades e demanda novos diagnósticos e soluções. Outrossim, ainda não foram corrigidas as imprecisões técnicas e equívocos que constam no instrumento de gestão da Unidade de Conservação macaense.

2.3.2.1 Zoneamento Ambiental

O zoneamento ambiental da APA do Sana está contido no mesmo instrumento do plano de manejo e foi elaborado considerando-se as peculiaridades da área da Unidade de Conservação.

Nesse sentido, o zoneamento foi feito através de cinco diferentes zonas, quais sejam: Zona de Preservação da Vida Silvestre (ZPVS), Zona de Conservação da Vida Silvestre (ZCVS), Zona de Ocupação Controlada (ZOC), Zona de Uso Agropecuário (ZUAp) e Zona de Uso Especial (ZUE). Essas zonas foram divididas em subzonas, de acordo com as suas especificidades sócio-ambientais, conforme mapa disposto no ANEXO I deste trabalho.

Segundo o plano de manejo, a Zona de Preservação da Vida Silvestre deve ter precedência na preservação uma vez que compreende “áreas possuidoras de vegetação remanescente em estágio secundário avançado de regeneração e, em alguns casos, cobertas com vegetação primária. São áreas formadoras de corredores, onde a estabilidade dos habitats ainda permite a preservação e reprodução da fauna, e definidas pela representatividade florística integrada em seus diferentes ecótonos” (MACAÉ, 2003, p. 88 e 89).

Já a Zona de Conservação da Vida Silvestre compreende áreas que devem ter prioridade na recuperação de seus recursos naturais e, segundo o plano de manejo destinam-se à “recomposição das paisagens naqueles trechos em que houve interferência e/ou se encontram degradadas. Nesta tipologia de zona é permitido o uso da propriedade, sob controle rígido, utilizando-se dos recursos naturais, por meio de técnicas de manejo sustentado, sem prejuízo à biota” (MACAÉ, 2003, p. 92).

Por sua vez, a Zona de Ocupação Controlada se destina à “nucleações territoriais urbanas ou loteamentos de recreio em expansão, respeitando a legislação municipal para construção, que estabelece o tamanho de lotes residenciais e comerciais a serem previstos para essas áreas, os gabaritos construtivos, as taxas de ocupação, bem como a infra-estrutura básica necessária, condizente com a demanda gerada pelas atividades econômicas presentes na região” (MACAÉ, 2003, p. 96). Aduza-se que a regulamentação da ocupação nas áreas localizadas na

APA do Sana foi feita pela lei municipal nº 2.560/2004.

Na Zona de Uso Agropecuário é permitido o manejo de atividades agrícolas ou pecuárias, devendo tais atividades serem desenvolvidas de forma sustentável, sem que haja degradação e impacto sobre os recursos naturais. Dessa forma, estabelece o plano de manejo que nessas áreas “não será tolerado o uso de agrotóxicos sem receituário, nem próximo a corpos hídricos ou calhas de drenagens. Portanto, as comunidades agrícola e pecuarista devem estar dispostas a participar e adotar novas técnicas de manejo de seus cultivos. Manter e recuperar, quando for o caso, suas áreas de reserva legal e/ou de preservação permanente, visando tornar a propriedade ecologicamente inserida nos princípios legislativos vigentes” (MACAÉ, 2003, p. 97).

Por fim, a Zona de Uso Especial compreende duas Reservas Particulares do Patrimônio Natural, modalidades de Unidade de Conservação que se submetem à regras próprias de manejo e gestão dispostas no art. 21 da lei nº 9.985/00 regulamentado pelo Decreto nº 5746/06. Compreende a RPPN Fazenda Barra do Sana e a RPPN Sítio Shangrilah.

Sobre o zoneamento ambiental da APA do Sana, argumenta HALLA (2015, p. 27):

Vale lembrar aqui que os limites da APA não foram bem estabelecidos no Plano de Manejo (...), ocasionando num zoneamento quase impossível de ser cumprido em seu papel, onde áreas urbanas em expansão (zona de ocupação controlada) foram espremidas por duas zonas de categorias de uso restrito, como zona de conservação da vida silvestre, por exemplo.

Destarte, ainda devido à falta de análise científica e a falta de pesquisas no tocante a elaboração do plano de manejo e à definição do zonamento ambiental, compromete-se a gestão e, sobretudo a conservação ambiental da Área de Proteção Ambiental do Sana.

2.3.3 Lei municipal nº 2.560/2004

Componente da legislação específica que rege a Área de Proteção Ambiental do Sana a lei municipal nº 2.560/04 dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo e a construção dentro dos limites da Unidade de Conservação. Ressalta-se que tal regulamentação obedece e complementa o disposto no zoneamento ambiental previsto no plano de manejo da APA do Sana.

A lei nº 2.560/04 em seu art. 5º, § 3º estabelece e delimita os usos permitidos, tolerados e proibidos em cada uma das zonas previstas no zoneamento ambiental da APA. No entanto, a maior parte do texto legal regulamenta as regras específicas para ocupação da Zona de Ocupação Controlada (ZOC), determinando, dessa forma, o zoneamento urbano ambiental nos

limites da Unidade de Conservação.

2.3.4 Resolução nº 004/10 COMMADS

A Resolução nº 004/10 foi emitida pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Social (COMMADS) de Macaé, órgão ambiental de caráter consultivo, deliberativo e normativo do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SIMMA), nos termos da atribuição que lhe é conferida pelo art. 12, II da Lei Complementar Municipal nº 027/01 (Código Municipal de Meio Ambiente).

Esta resolução dispõe sobre normas e critérios para visitação turística na Microbacia Hidrográfica do Córrego do Peito do Pombo, visando regulamentar a lei de criação da APA do Sana (lei nº 2.172/00) ao criar regras sobre o ordenamento do turismo, o que implica na preservação dos recursos naturais, proteção do ecossistema e melhoria da qualidade de vida da população local, preceitos dispostos na referida lei.

Destarte, a resolução leva em consideração a localização e o zoneamento ambiental da área turística do Vale do Peito do Pombo, ao dispor que “a microbacia do córrego do Peito do Pombo, está localizada na Zona de Conservação da Vida Silvestre, tendo como usos tolerados atividades de turismo controladas através de monitores e utilizando técnicas de acesso com baixo impacto sobre o meio ambiente” (COMMADS, 2010).

Ademais, tal Resolução foi elaborada baseando-se na tese da doutora Lilia dos Santos Seabra que elaborou uma proposta metodológica para os estudos de capacidade de suporte turístico Sana que, nos termos da Resolução “teve como base estudos relativos aos impactos trazidos pela visitação turística no Sana, seja em relação a variáveis físico-naturais, seja em relação às variáveis socioeconômicas, socioculturais e infra-estruturais, possibilitando sugerir uma margem-limite de visitação para o lugar, desenhar um plano de ação comunitária e um quadro de recomendações, visando à gestão participativa do turismo desejável no Sana” (COMMADS, 2010).

A resolução, em seu art. 1º delimita o objeto sobre o qual tem incidência, qual seja a bacia hidrográfica do córrego do peito do pombo, cujos atrativos turísticos são a cachoeira do escorrega, cachoeira mãe, cachoeira filho, cachoeira pai e cachoeira das sete quedas (COMMADS, 2010).

O art. 2º da resolução fixa as normas para visitação, conforme se passa a expor (COMMADS, 2010):

Art. 2º- A visitação aos pontos turísticos da microbacia hidrográfica só poderá ser feita

através das trilhas já existentes e, obedecerá as seguintes normas e critérios para uso das cachoeiras:

- I- O número máximo de visitantes será de 400 (quatrocentos) pessoas por vez;
- II- Não será permitida a prática de qualquer tipo de esporte;
- III- Não será permitida o tráfego de veículos motorizados e bicicletas;
- IV- Não será permitido o acesso de animais domésticos;
- V- O horário de visitas será diariamente de 08:00 horas as 18:00 horas.

E o art. 4º complementa, ao estabelecer as proibições (COMMADS, 2010):

Art 4º- Não será permitido ao visitante o ingresso nas cachoeiras da microbacia hidrográfica do córrego do Peito do Pombo portando os seguintes objetos:

- I- isopores, caixas e similares que sirvam para acondicionar mercadorias e produtos;
- II- bebidas alcoólicas;
- III- objetos de vidros;
- IV- aparelhos ou instrumentos que promovam sons;
- V- churrasqueiras;
- VI- barracas de acampamento;
- VII- produtos que venham causar riscos de incêndio;
- VIII- óleos bronzadores.

Parágrafo Único – Será de responsabilidade de cada visitante o controle próprio dos resíduos provenientes de qualquer material ou objeto descartável, assim como quaisquer outros objetos que produzam ou se transformem em resíduo.

Tal resolução, emitida no ano de 2010, é de tamanha importância para a APA do Sana, uma vez que um dos principais problemas enfrentados por essa UC desde a sua criação, conforme será analisado adiante, é o turismo desordenado, o que acaba contribuindo para a degradação ambiental, impactando diretamente na qualidade de vida da população local.

Contudo, por ter sido editada pelo COMMADS, o Conselho Gestor da APA do Sana (SANAPA) já questionou em diferentes oportunidades a real legitimidade para propositura dessa Resolução, uma vez que o Regimento Interno do SANAPA confere capacidade deliberativa e normativa como atribuições do Conselho.

Ademais, destaca-se que tal resolução é alvo de fortes críticas pelo Conselho Gestor da APA do Sana, sob o argumento de que tal instrumento precisa ser atualizado e adaptado à realidade atual da Unidade de Conservação macaense.

Outrossim devido ao fato da Resolução nº 004/10 não ser um instrumento legal *lato sensu*, acaba ocorrendo sua inefetividade prática – principalmente a regulamentação do número máximo de visitantes determinado pelo instrumento. A previsão da Resolução que possui maior aplicabilidade é seu art. 4º, cujo conteúdo é explicado pelos monitores que atuam na APA do Sana aos turistas e visitantes, sendo que possíveis materiais irregulares são apreendidos.

2.4 Conselho Gestor – SANAPA

O Conselho Gestor constitui o órgão mais importante dentro da estrutura da APA, posto que é ele o responsável pela gestão da Unidade de Conservação e por representar a população. Portanto, constitui o SANAPA um órgão indispensável para efetiva participação popular na gestão da Unidade de Conservação.

Nos termos do art. 15, § 5º da lei do SNUC: “A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei” (BRASIL, 2000).

Por conseguinte, o Conselho deve ser o mais representativo possível tanto dos órgãos pertencentes ao poder público que atuam na área da APA quanto dos segmentos sociais na forma de entidades tais como ONGs ou associações representantes da população local.

O SANAPA foi criado pelo Decreto municipal nº 075/02, tendo seus objetivos, competências e estrutura orgânica dispostos em seu Regimento Interno, que será analisado adiante.

2.4.1 Do Regimento Interno

O Regimento Interno atual do SANAPA foi aprovado em reunião ordinária realizada no dia 09 de Maio de 2018³¹, revogando o antigo regimento outrora homologado pelo Decreto Municipal nº 99/2010. Todavia, como foi aprovado recentemente, ainda não houve publicação oficial desse instrumento.

Dispõe o Decreto Federal nº 4.340/02, ao regulamentar a lei do SNUC que: “as categorias de unidade de conservação poderão ter, conforme a Lei nº 9.985, de 2000, conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados” (BRASIL, 2002).

Conforme já exposto no tópico 1.5.1.2.1, em se tratando de Área de Proteção Ambiental, ao contrário das demais Unidades de Conservação, a lei do SNUC não especificou a natureza do Conselho Gestor. Portanto, fica a critério da lei de instituição da Unidade ou do Regimento Interno do Conselho Gestor determinar a sua natureza.

Nesse sentido, o art. 1º do novo Regimento Interno do SANAPA estabelece que o Conselho Gestor do APA do Sana possui caráter consultivo, deliberativo e ainda normativo,

³¹ Conforme análise de ata da Reunião Ordinária ocorrida nesse dia.

tendo, portanto, natureza mista.

O art. 2º do referido instrumento lista os objetivos do Conselho Gestor, quais sejam (SANAPA, 2018):

Art 2º - São objetivos do Conselho de Gestor:

I- Fomentar a gestão participativa e integrada;

II- Promover a gestão da unidade de conservação (UC) tendo como base os conceitos e fundamentos do desenvolvimento sustentável visando à proteção do meio ambiente, os benefícios econômicos, sociais e culturais;

III- Estimular o desenvolvimento do turismo sustentável;

IV- Promover a integração entre a UC e a população residente com uma visão integrada do meio ambiente.

Por sua vez, as competências do SANAPA são listadas pelo art. 4º do Regimento Interno.

Muitas das competências listadas nesse dispositivo coincidem com as competências gerais dos Conselhos de UCs previstas nos incisos do art. 20 do Decreto nº 4340/02³², que regulamenta a Lei do SNUC.

O referido art. 4º do Regimento Interno lista um rol extenso de competências, contendo 18 incisos que representam avanços em comparação com o Regimento Interno anterior desse órgão (Decreto nº 99/10). Portanto, o novo Regimento, além de trazer incisos inovadores³³, especifica e dispõe de forma clara quais são as atribuições do SANAPA, o que impacta positivamente na gestão da Área de Proteção Ambiental.

No tocante ao funcionamento do SANAPA, o art. 17 do novo Regimento Interno (SANAPA, 2018) estabelece que:

³² Art. 20. Compete ao conselho de unidade de conservação:

I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;

II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;

III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;

IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;

V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;

[...]

VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e

IX - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso.

³³ São inovadores, por exemplo o inciso VI, que prevê a propositura “de normas, critérios e orientações baseadas nos preceitos do turismo sustentável para as atividades e empreendimentos relacionados ao turismo na unidade”, o inciso IX que dispõe sobre a fixação “de diretrizes prioritárias ou emergenciais para aplicação dos recursos da dotação orçamentária da UC” e inciso XVII que estabelece a apresentação de “sugestões para projeto de lei de relevância ambiental de iniciativa do Poder Público”. (art. 4º, Novo Regimento Interno do SANAPA)

Art. 17 - O suporte técnico, administrativo e financeiro indispensável ao funcionamento do SANAPA, será prestado diretamente pela Secretaria Municipal de Ambiente e Sustentabilidade, tanto em relação às instalações, material permanente, material de consumo, recursos humanos e financeiros, bem como em relação aos subsídios técnicos, aos arquivos e documentos administrativos.

Portanto, o Regimento confere à SEMA a atribuição de manutenção do SANAPA. Ademais, o parágrafo único do supracitado dispositivo ainda dispõe que essa atribuição não exclui que outra organização possa contribuir para o funcionamento do Conselho.

Ademais, o novo Regimento Interno acolheu e delineou em inúmeros dispositivos o preceito da participação popular, que possui significativa importância no âmbito das APAs. Pode-se observar, a título de exemplo, no citado art. 2º, inciso IV do novo Regimento Interno como um dos objetivos do SANAPA “promover a integração entre a UC e a população residente com uma visão integrada do meio ambiente”. No mesmo sentido, o art. 4º, inciso IV desse instrumento determina dentre os objetivos do Conselho “propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação da UC com os diversos segmentos sociais da população residente”. Por fim, o art. 46 do Novo Regimento estabelece de forma evidente o caráter público e participativo do SANAPA ao dispor que “as reuniões do Conselho serão públicas e abertas à comunidade interessada que poderá manifestar-se oralmente, mediante inscrição requerida junto à mesa” (SANAPA, 2018).

2.4.2 Da estrutura orgânica

O conselho gestor da APA do Sana tem sua estrutura orgânica definida a partir do art. 18 do novo Regimento Interno, sendo o mesmo composto pelos seguintes órgãos: Plenário, Presidência, Vice-presidência, Secretaria (geral e executiva), Câmaras Técnicas e Relatorias.

O SANAPA, nos termos do art. 5º e 6º do Regimento Interno, será composto paritariamente por representantes de setores do poder público e sociedade civil, tendo no mínimo 12 e no máximo 22 entidades membros (SANAPA, 2018). A paridade de representação das entidades membros do Conselho está em consonância com o disposto no art. 17, § 3º do Decreto nº 4340/02³⁴ (BRASIL, 2002).

No tocante às entidades membros do SANAPA, os §§ 1º e 2º do art. 6º do Regimento

³⁴ Nos termos do supracitado dispositivo: Art. 17, §3º A representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais. (BRASIL, 2002. Decreto nº 4340/02. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências)

Interno encontram-se em conformidade com os §§ 1º e 2º do art. 17 do Decreto nº 4340/02, ao estabelecer que (SANAPA, 2018):

§ 1º - A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, organizações não-governamentais com atuação comprovada na região da APA do Sana, associações da população residente e da população tradicional, instituições do setor privado atuantes na região e instituições religiosas.

§ 2º - A representação do poder público deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, interior, cultura, turismo, saúde, esportes, defesa civil, ordem pública, agroecologia e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Ainda sobre a composição do Conselho, o Regimento Interno determina que os representantes das entidades³⁵ membro a compor o SANAPA deverão ser “pessoas idôneas, de reconhecida capacidade em assuntos relacionados com a área de atuação da entidade representada e com as questões ambientais” (SANAPA, 2018, art. 9º, § 1º).

Nesse sentido, o art. 9º, § 4º do novo Regimento Interno preceitua que “é vedada a designação de ocupantes de cargos públicos eletivos ou comissionados, nos âmbitos municipal, estadual ou federal, como representantes da sociedade civil, a fim de garantir a independência e liberdade da sociedade civil quando em atuação no SANAPA” (SANAPA, 2018). Tal dispositivo tem por escopo ressaltar a importância da representação da sociedade civil no Conselho Gestor, evidenciando sua autonomia e independência.

O plenário representa a instância máxima de deliberação do SANAPA (art. 19, *caput* do novo Regimento Interno), composto por conselheiros representantes do poder público e da população local, onde são debatidos os temas referentes à gestão da Unidade de Conservação.

Dentre as atribuições do plenário do SANAPA, definidos no art. 20 de seu Regimento Interno, estão definidas funções de caráter interno/administrativo, relativas à questões materiais ou deliberativas, assim como atribuições coercitivas do órgão³⁶ (SANAPA, 2018).

³⁵ Insta salientar que o novo Regimento Interno, em contraposição ao anterior, deixa claro que quem compõe o SANAPA são as entidades membro e não os representantes isoladamente. Isso fica evidenciado no art. 9º, § 2º do novo instrumento, que determina que “§ 2º - As vagas correspondentes às representações dos Setores (Sociedade Civil e Poder Público) não pertencem aos seus representantes como pessoas físicas, mas às entidades que compõem o SANAPA” (SANAPA, 2018).

³⁶ Art.20 - Cabe ao Plenário:

- I. Aprovar o calendário das reuniões ordinárias para o período de mandato dos conselheiros;
- II. Aprovar as atas das reuniões e o relatório anual, podendo realizar os ajustes necessários;
- III. Aprovar a criação e a extinção de Câmaras Técnicas;
- IV. Propor e deliberar sobre a inclusão ou adiamento de matéria na pauta de reuniões;
- V. Debater e votar as matérias constantes na pauta e os pareceres das câmaras técnicas;
- VI. Requerer ao presidente, com o aval de, pelo menos, três entidades, a convocação de reuniões extraordinárias, justificando sua necessidade;
- VII. Definir as diretrizes para a divulgação dos atos e decisões do SANAPA;
- VIII. Avaliar e deliberar sobre a inclusão ou exclusão das entidades membro no Conselho;

A presidência do Conselho Gestor, nos termos do art. 25 do Regimento Interno, incumbe ao Secretário Municipal de Meio Ambiente, sendo que na sua ausência o Vice-presidente atua substituindo-o, com os mesmos poderes atribuídos ao presidente (SANAPA, 2018). Na ausência de ambos, prevê o Regimento Interno que o Conselho será presidido pelo Secretário Geral e, em havendo o não comparecimento destes, o plenário decidirá a presidência por meio de votação simples (SANAPA, 2018, art. 25, § 1º).

A Secretaria é composta pela Secretaria Geral e Secretaria Executiva. Nos termos do art. 18, § 6º do Regimento Interno, “a Secretaria é órgão auxiliar do Plenário e da Presidência, desempenhando atividades de gabinete, de assessoramento técnico e administrativo [...]” (SANAPA, 2018).

A secretaria executiva é o órgão de apoio administrativo dos demais órgãos componentes do Conselho Gestor, a ser constituída, nos termos do regimento interno, por um assessor (o secretário executivo) e pessoal de apoio. O secretário executivo, segundo o Regimento Interno, deverá ser indicado pelos membros do SANAPA e caso haja mais de uma indicação, deverá haver votação para sua designação (SANAPA, 2018, art. 29, § 1º).

O secretário geral, por sua vez, deverá ser eleito entre os conselheiros e ser pessoa idônea, com conhecimento técnico sobre as questões ambientais da Unidade de Conservação, assim como experiência na área administrativa (SANAPA, 2018, art. 18, §§ 3º e 4º).

As Câmaras Técnicas, consistem em órgãos de assessoramento do Plenário, podendo ter caráter permanente ou provisório e visam subsidiar o Conselho Gestor em assuntos de natureza técnica ou específica. A criação ou dissolução das Câmaras Técnicas será proposta, conforme as necessidades, pelo SANAPA, que estabelecerá a competência, o modo de funcionamento, a composição e o prazo das referidas Câmaras.

IX. Zelar pelo exercício das atribuições e competências próprias do Conselho Gestor.

X. Aprovar seu regimento interno bem como eventuais alterações e acréscimos, por maioria absoluta, em concordância com as leis vigentes;

XI. Discutir e deliberar sobre assuntos voltados à consecução das finalidades do SANAPA;

XII. Apreciar os processos e outras matérias que lhe sejam encaminhadas;

XIII. Aprovar, quando couber, os atos da Presidência e da Secretaria, quando proferidos “ad referendum”;

XIV. Destituir, por descumprimento deste Regimento e/ou da legislação, por falta de decoro, ou por representação do Conselho sem a devida autorização do Plenário ou Presidência, o Vice Presidente, o Secretário Geral, ou qualquer Conselheiro do Plenário, por decisão de 2/3 (dois terços) dos conselheiros, em reunião extraordinária especialmente convocada para este fim, na qual as partes poderão apresentar acusação e defesa, com critérios já definidos na agenda de convocação;

XV. Convidar pessoas ou entidades para participar das reuniões do Plenário, com direito a voz, mas sem direito a voto;

XVI. Requisitar dos órgãos e entidades da administração pública municipal, estadual e federal informações necessárias à execução de sua atribuição;

XVII. Exercer as demais competências constantes deste Regimento e deliberar sobre os casos omissos. (SANAPA, 2018, Regimento Interno)

Podem compor as Câmaras Técnicas membros do SANAPA (no mínimo 3 conselheiros), sejam titulares ou suplentes e, de acordo com a necessidade, técnicos ou especialistas no assunto da Câmara a ser constituída, sendo que os membros não são remunerados por estas funções (SANAPA, 2018, art. 18, § 7º).

Por fim, as Relatorias representam uma inovação dentre a estrutura orgânica do SANAPA. Nos termos do art. 18, § 8º do Regimento Interno, “os Relatores são Conselheiros do SANAPA, encarregados de agilizar os trabalhos com subsídios relativos a assuntos que lhes couber estudar e para os quais deverão propor encaminhamentos” (SANAPA, 2018). As relatorias deverão ser indicadas ou propostas por qualquer dos membros do Conselho Gestor e aprovadas pelo Plenário (SANAPA, 2018, art. 36).

Atualmente, o SANAPA é composto por 18 membros³⁷, nomeados pelo Decreto nº 21/18 para o exercício do biênio de 2017/2019, sendo que as reuniões ordinárias do SANAPA acontecem bimestralmente.

³⁷ Compõem o SANAPA, nos termos do Decreto nº 21/18: Secretaria Municipal de Ambiente e Sustentabilidade (presidência), Secretaria Municipal de Cultura, Secretaria Municipal de Esportes, Secretaria Municipal Adjunta de Defesa Civil, Secretaria Municipal Adjunta de Educação Básica, Secretaria Municipal Adjunta de Turismo, Secretaria Municipal de Agroeconomia, Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios de Macaé e das Ostras – CBH Macaé, Secretaria Municipal Adjunta de Saneamento, Associação de Moradores do Sana, Associação de Moradores e Ecoturística da Cabeceira do Sana, Associação de Proteção ao Patrimônio Ambiental e Cultural Tororó Sana, Grupo de Defesa Ecológica Pequena Semente, Associação de Produtores e Agricultores Familiares, Sana Futebol Clube, Camping Jatobá, P. F. Veiga Produções Artísticas e Puro e Simples.

3 PROBLEMAS ATUAIS

Desde a instituição da Área de Proteção Ambiental do Sana, o distrito passa por diversos problemas, muitos dos quais já existiam à época da elaboração do Plano de Manejo. Destarte, muitos dos problemas que assolam a APA existem desde a sua criação, enquanto outros são posteriores.

Destarte, conforme será exposto nesse capítulo, grande parte dos problemas que existiam antes do Sana se consolidar enquanto Área de Proteção Ambiental ainda não foram resolvidos – alguns até mesmo regrediram com o passar do tempo, enquanto outros foram parcialmente solucionados.

Assim, muitos problemas são causados diretamente através da ação antrópica, enquanto outros são gerados pela falta de investimentos na Unidade de Conservação.

3.1 Turismo desordenado

O problema ocasionado pelo turismo na APA do Sana teve início antes mesmo dessa Unidade de Conservação se consolidar, conforme exposto no tópico 2.1. Após a instituição da Unidade de Conservação, entretanto, a atividade turística teve um aumento significativo, o que potencializou esse problema já existente na área protegida.

O turismo gera inúmeros problemas à APA do Sana, uma vez que a maioria dos turistas não possuem consciência ecológica, não sabendo, muitas vezes, nem mesmo que o distrito se trata de uma Unidade de Conservação da Natureza.

Sobre a caracterização do turista que frequenta o Sana, argumenta COZZOLINO (2005, p. 114):

Outra preocupação recorrente é a que diz respeito ao perfil de visitante que o Sana tem atraído, formado em sua maioria por jovens que buscam lazer de baixo custo, envolvendo cachoeiras, caminhadas e noitadas de forró. A música alta, o consumo de álcool e de drogas ilícitas contribuem para criar um ambiente que desagrada a maior parte dos moradores e que, segundo a maioria dos conselheiros entrevistados, contribuiria para afastar turistas de maior poder aquisitivo.

Dentre os problemas gerados pelo turismo, pode ser citado o excesso de turistas na APA, em especial na área das cachoeiras, o que acelera os processos erosivos no solo; a invasão a propriedades privadas; o acampamento realizado às margens dos rios ou em outros locais públicos indevidamente; resíduos sólidos deixados no distrito, não raras vezes na mata e às margens dos rios e cachoeiras ocasionando poluição; o uso de drogas; trilhas realizadas sem fiscalização e sem guia capacitado; o aumento da criminalidade; a poluição sonora.

Conforme exposto no tópico 2.3.4, a Resolução nº 004/10 do COMMADS fixa a capacidade máxima na área das cachoeiras de 400 pessoas por dia. Todavia, conforme dados levantados pelo “Projeto Sistematização e Disseminação da Educação Ambiental na APA do Sana” realizado pela Associação de Proteção ao Patrimônio Ambiental e Cultural Tororó Sana (APPACTS), esse limite não é respeitado, principalmente aos finais de semana e épocas de alta temporada. A título de exemplo, no ano de 2016, entre os meses de dezembro a fevereiro o número de visitantes ultrapassou muito ao limite estipulado pela Resolução. Às vésperas do Carnaval do ano de 2016, por exemplo, foi registrado em um único dia o número de 2.420 visitantes na área das cachoeiras³⁸.

O turismo tem previsão na lei do SNUC, sendo uma prática considerada passível de ser realizada em Unidades de Conservação. À vista disso, um dos objetivos do SNUC, nos termos do art. 4º, XII da lei é “favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico”. No mesmo sentido, o SNUC é regido por diretrizes que “busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação” (BRASIL, 2000).

Destarte, em conformidade com a legislação federal, a lei municipal nº 2.172/01 estabelece em seu art. 3º, inciso XIII (MACAÉ, 2001), que está dentre os objetivos da criação da APA do Sana: “propiciar condições de lazer, recreação e turismo de forma compatível aos demais objetivos da criação da APA do Sana”.

Todavia, o problema relativo ao turismo na APA do Sana se deu principalmente devido à falta de estrutura da área protegida para receber o público, assim como a desinformação dos turistas acerca dos cuidados e medidas para conservação do meio ambiente. Sobre o assunto, o plano de manejo da APA dispõe que “a falta de ordenamento do turismo na região vem provocando danos potenciais aos recursos naturais e às comunidades envolvidas, visto que a fragilidade do ecossistema exige o controle do número de turistas, principalmente nos acampamentos e nas áreas de visitação. Tais exigências nem sempre são cumpridas, devido à ausência de ordenamento da atividade, embasado em um plano de uso e ocupação” (PMM, 2003, p. 75).

³⁸ Dados constantes no Relatório parcial do Projeto Sistematização e Disseminação da Educação Ambiental na APA do Sana realizado pela APPACTS.

Outrossim, o plano de manejo da APA do Sana identifica o excesso de turistas como um dos problemas da Unidade de Conservação. Por conseguinte, este instrumento prevê formas de combater essa dificuldade, seja através da redução do número de turistas, fixação da capacidade de suporte da APA, controle da entrada do público, respeito ao código de posturas, implantação de um sistema de sinalização, aumento do policiamento e fiscalização e desenvolvimento de estratégias para atrair um perfil de turistas compatíveis com a Unidade de Conservação (PMM, 2003, p. 68).

O plano de manejo da APA do Sana também estabelece objetivos específicos para o ordenamento e promoção do ecoturismo³⁹, de forma a promover o desenvolvimento econômico local e, simultaneamente, contribuir com a preservação do ambiente, conforme o trecho que segue (PMM, 2003, p. 75):

São objetivos específicos:

- fortalecer a parceria com a MacaéTur, incorporando seus projetos e experiência no desenvolvimento de um turismo mais adequado ao SANA;
- desenvolver e implantar um Serviço de Informações de atendimento ao turista;
- implementar um Programa de Formação e Capacitação de Recursos Humanos para o desempenho das diversas funções pertinentes ao ecoturismo, assim como aperfeiçoar o processo de consolidação dessas atividades no Sana;
- melhorar as condições de atendimento ao receptivo turístico, garantindo maior permanência dos turistas, proporcionando-lhes segurança, orientação e apoio;
- construir e restaurar unidades físicas de suporte e apoio ao ecoturismo;
- proporcionar aos turistas: orientação, informações, conforto, segurança e direcionamento quanto à prática do ecoturismo.

Em que pese a previsão da promoção do ecoturismo, verifica-se que os objetivos do plano de manejo para implementar o turismo ecológico na região não foram efetivados, ainda que tenha havido avanços nessa área, como a criação de normas para visitação turística, em especial a Resolução nº 004/10 do COMMADS, a implantação do monitoramento ambiental na área das cachoeiras⁴⁰, a implantação de inúmeros projetos, tais como o “Projeto Pequena Semente - uma perspectiva Educativa para o acampamento”, “Projeto Nossa Casa Nossa

³⁹ Segundo o Ministério do Turismo, “Ecoturismo é um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista por meio da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações.” (Ecoturismo: orientações básicas. Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico, Coordenação Geral de Segmentação. 2. ed. – Brasília: Ministério do Turismo, 2010, p. 17)

⁴⁰ Inicialmente realizado pela ONG de Defesa Ecológica Pequena Semente, que passou a ser subvencionada pelo poder público municipal a partir de 2004, também se realizou através de uma parceria com a extinta Fundação de Esportes e Turismo de Macaé (FESPORTUR) e o GDEPS, por vezes tal projeto foi subvencionado também pela iniciativa privada presente no Distrito, também por ora sendo realizado em parceria com a APPACTS, tendo o auxílio da Secretária de Turismo (SECTUR) e da SEMA.

Terra”, “Trilhas do Sana”, “Base Operacional do Ambiente Sana⁴¹”, “Verão Limpo”, “Projeto Parque das Águas” e “Projeto Sistematização e Disseminação da Educação Ambiental na APA do Sana”.

3.2 Dotação orçamentária

A gestão regular de uma Unidade de Conservação demanda que haja dotação orçamentária para que sejam implementados os objetivos previstos para a área protegida. A ausência de recursos financeiros para a administração de uma Unidade de Conservação condena a área à estagnação total, não sendo possível a implementação das metas e nem mesmo que haja de fato a efetivação do objetivo primordial da área protegida, que é a preservação e conservação dos recursos naturais.

O art. 5º, incisos XI e XII da lei do SNUC estabelece as diretrizes que regem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, dentre os quais estão aquelas que: “garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos” e “busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira” (BRASIL, 2000).

Destarte, a legislação enfatiza a necessidade de que as Unidades de Conservação tenham autonomia financeira, devendo ser alocadas verbas para a eficaz gestão da área protegida e alcance de suas metas.

No mesmo sentido, o decreto nº 4340/02, que regulamenta a lei do SNUC em seu art. 20 dispõe que compete ao Conselho Gestor da Unidade de Conservação “avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação” (BRASIL, 2002).

No tocante à legislação municipal, a lei de criação da APA do Sana (lei municipal nº 2.172/01) em seu art. 7º, dispõe que (PMM, 2001):

Art. 7º - O Poder Executivo Municipal poderá ainda celebrar convênios para obtenção de recursos financeiros e de assessoria técnica com instituições públicas e/ou privadas, nacionais ou internacionais, a fim de implantar a estrutura necessária para as funções sócio-culturais e ambientais da Unidade de Conservação Ambiental em conformidade

⁴¹ Nos termos da ata da reunião do SANAPA realizada no dia 30 de junho do ano de 2011, expõe o secretário executivo, Marcio Nascimento, que: “(...) a Base Operacional do Ambiente que têm como objetivo geral servir de logística para ações de gerenciamento e monitoramento ambiental na APA do Sana e objetivos específicos: educação e sensibilização ambiental, incentivo e promoção de gestão ambiental integrada entre a sociedade civil e diversos seguimentos do poder público e, recepção e controle turístico na Microbacia Hidrográfica do Córrego do Peito do Pomba”.

à Legislação Ambiental Nacional em vigor.

Por conseguinte, a lei prevê tão somente a possibilidade de celebração de convênios com instituições públicas ou privadas para obtenção de recursos financeiros para a administração da Área de Proteção Ambiental, não havendo previsão de um Fundo específico para a unidade.

Sobre o assunto ainda, o Regimento Interno do SANAPA (Decreto municipal nº 99/10) em seu art. 5º, inciso XII, prevê expressamente um Fundo da APA do Sana, atribuindo a incumbência ao Conselho Gestor como órgão responsável pela sua programação e execução financeira e orçamentária, estabelecendo ainda à esse órgão a função de fiscalizar e aprimorar a aplicação desses recursos (PMM, 2010).

O plano de Manejo da APA do Sana também abordou o tema da disponibilidade (ou não) de recursos ao tratar das recomendações e diretrizes para a recém criada Área de Proteção Ambiental. Nos termos do plano de manejo (PMM, 2003, p. 125):

Espera-se que a Prefeitura do Município de Macaé, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e de outras Secretarias (como Obras, Agricultura, Interior etc), aloque recursos financeiros em seu orçamento para o próximo ano e para os demais a seguir, viabilizando, dessa forma, as iniciativas prioritizadas para a APA DO SANA no Plano de Manejo.

Entretanto, tal expectativa poderá não ser atendida (por motivos de força maior) e o Conselho Gestor precisará incrementar seus esforços para obter patrocínios e outros tipos de apoios ao desenvolvimento de suas atividades, priorizando a geração de receita a partir de: cobrança pelo acesso à APA e a seus atrativos, venda de produtos com a marca da APA, realização de atividades profissionais no interior da APA (filmagem, fotografia etc), contribuições de empreendimentos comerciais, doações e outras.

A atividade de captação de recursos deverá receber alta prioridade, pois sua insuficiência poderá provocar descontinuidades e insatisfações com o baixo número de realizações e resultados.

Conforme exposto no instrumento, a prioridade é que o ente público municipal a que a APA do Sana está subordinada aloque recursos financeiros para a área, visando implementar as metas da Unidade de Conservação. Contudo, o plano prevê, na ausência dessa fonte orçamentária, a geração de uma receita alternativa, conforme exemplifica o referido trecho.

Ocorre que atualmente não existe um fundo orçamentário específico para a APA do Sana, mas a Unidade de Conservação recebe rubricas de algumas verbas arrecadadas pelo poder municipal, tal como do Fundo Ambiental (FUNDAM)⁴², verba essa que muitas vezes acaba

⁴² O FUDAM foi criado pela lei municipal nº 3.345/10. Nos termos do art. 2º da lei: “O Fundo Ambiental tem por finalidade fomentar os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental, no sentido de elevar a qualidade de vida da população macaense, além de promover o desenvolvimento de programas de educação ambiental, recuperação do meio ambiente degradado e preservação das áreas de interesse ecológico, bem como toda e qualquer ação que vise

sendo redirecionada para outros setores do Município de Macaé⁴³. Sobre a previsão constante no plano de manejo das receitas alternativas que a APA pode obter, não há, na prática, aplicação desse mecanismo.

Aduza-se que nas reuniões do Conselho Gestor, não raras vezes foi abordado o tema da falta de orçamento para APA do Sana e da ausência de um fundo para a Unidade de Conservação⁴⁴.

3.3 Saneamento básico e captação e tratamento da água

O problema referente ao saneamento básico e à captação, tratamento e distribuição de água na APA do Sana existem desde antes da criação da Unidade de Conservação até os dias atuais. O plano de manejo da APA do Sana já diagnosticava o saneamento básico e a questão da água como uma problemática da Unidade de Conservação.

Nesse sentido, com referência ao esgotamento sanitário, o plano de manejo da APA do Sana (PMM, 2003, p. 55 e 56) dispõe que:

Quanto ao esgotamento sanitário, apenas 0,6% dos domicílios são ligados à rede geral, registrando-se cerca de 32% e 61% que utilizam, respectivamente, fossas sépticas e rudimentares (Quadro 6).

Os dados permitem dizer que o Distrito do Sana ainda está bastante distante dos padrões desejáveis de atendimento à população, no que se refere ao esgotamento sanitário. A existência de um grande número de domicílios, tanto na zona urbana quanto na zona rural, com fossa rudimentar (quando a instalação sanitária, havendo ou não aparelho, estiver ligada à fossa rústica — fossa negra, poço, buraco etc.), ainda é um fato preocupante. Isso significa que, no caso de um crescimento populacional, a questão do esgotamento sanitário poderá tornar-se dramática. Em face desse cenário, haverá impactos graves sobre a qualidade de vida da população, sobre o nível de poluição dos rios da região, principalmente o Rio Sana que cruza toda a APA, implicações sobre a saúde pública e sobre a economia local, afetando o potencial turístico que a APA proporciona.

Destarte, já previa o plano de manejo da Unidade de Conservação que, caso não houvessem mudanças, poderiam ser gerados graves impactos ambientais na Área de Proteção Ambiental do Sana devido à situação precária do esgotamento sanitário à época.

à realização das atividades ligadas ao meio ambiente.”

⁴³ Segundo ata da reunião do SANAPA realizada no dia 19/05/16, a atual subsecretária do Meio Ambiente do município de Macaé e secretária geral do SANAPA discorreu que: “Lívia diz (...) que há no FUNDAM uma verba destinada para APA do Sana e outras unidades de conservação, que acabam sendo redirecionadas ao longo do ano, por conta de crises e outras prioridades. Afirma que o problema do fundo não é o Secretário de Ambiente e sim a gestão do fundo que sempre emperra o andamento dos processos. Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/sema/conteudo/titulo/sanapa-atas>.

⁴⁴ O assunto foi abordado nas reuniões do SANAPA realizadas no dia 28/08/14, 28/01/16, 19/05/16 e 17/02/17, segundo análise das atas das reuniões do órgão. Disponível em <http://www.macaee.rj.gov.br/sema/conteudo/titulo/sanapa-atas>.

A Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) foi instalada na APA do Sana no ano de 2006, tendo havido a instalação de uma nova ETE no ano de 2014 uma vez que a estação anterior tornou-se ineficiente⁴⁵. Por conseguinte, a discussão de questões acerca do esgotamento sanitário, como referente à instalação da nova ETE, obras e melhorias no sistema, assim como a ligação das residências à referida estação é discutida há anos pelo SANAPA, estando tal debate presente em inúmeras atas⁴⁶ deste órgão.

A situação do esgotamento sanitário ainda não foi regularizada na APA do Sana, uma vez que parte das residências ainda não foram ligadas à estação de tratamento e as residências em que não há a possibilidade de ligação na ETE devem solicitar à Secretaria Adjunta de Saneamento a instalação de módulos de fossa – o que ainda está sendo implementado.

Por outro lado, a questão da captação, tratamento e distribuição da água também se alastra há anos, tendo sido tema de ampla discussão nas reuniões do SANAPA.

Sobre o tema, segundo dados levantados pelo IBGE, o plano de manejo da APA do Sana (PMM, 2003, p. 54 e 55) dispõe que:

No distrito, menos de 2% dos domicílios são ligados à rede geral de abastecimento de água, predominando os da zona urbana, sendo amplamente majoritário o abastecimento por poços ou nascentes, como se pode observar nos dados do IBGE, apresentados no Quadro 5. Esse fato está relacionado à existência, ainda, de áreas significativas de reservas florestais, que garantem a sobrevivência das nascentes e, conseqüentemente, dos rios da região.

Desse modo, o abastecimento de água na APA do Sana se dá, majoritariamente, através de captação particular de água que, em sua maioria, são irregulares. As casas mais centrais da Unidade de Conservação, por exemplo, são ligadas à uma rede de captação de água construída pelos próprios moradores há mais de 20 anos⁴⁷.

⁴⁵ Nos termos da ata da reunião do SANAPA realizada no dia 30/10/2014, o Sr. Pablo Caetano, diretor e representante à época da ESANE (atual Secretaria Adjunta de Saneamento) em sua fala, enuncia: “Comunica a inauguração da nova ETE no dia dezanove de novembro, no Sana e em Glicério. Coloca que a nova estação já está em operação, e a estação antiga será enviada ao pátio da ESANE onde será avaliada a sua reutilização. Coloca que a ETE antiga operava com 82% de eficiência, mas pelo fato do Sana ser uma Unidade de Conservação e ainda receber muitos turistas, necessitou-se que uma estação de tratamento terciária fosse instalada.(...) Pablo fala sobre as instalações dos sistemas individuais de tratamento de esgoto em virtude da dificuldade de se fazer uma rede coletora na área.

⁴⁶ Foram analisadas para o presente trabalho as atas do SANAPA a partir do ano de 2010, sendo que não foi possível ter acesso às atas referentes ao ano de 2012 e a maior parte das atas do ano de 2013, uma vez que estas não se encontram disponibilizadas.

⁴⁷ Ao tratar do assunto ‘água’ no conselho, representantes da ESANE apresentaram um estudo sobre novas captações em dois mananciais. Os moradores do Sana já são acostumados a coletarem água direto da nascente, e as casas mais centrais estão ligadas à uma rede de captação feita pelos próprios moradores, há mais de 20 anos. Hoje, com a intervenção da ESANE, a água deve ser clorada por exigência legal, e isso desagrade algumas pessoas. (HALLA, Jammille Lavigne, A forma Unidade de Conservação e o processo de judicialização dos usos dos recursos

Destarte, a APA do Sana, mesmo sendo um território com abundância de recursos hídricos, possui séria dificuldade no tocante à captação e distribuição de água para a população local. Esse problema é acentuado devido à má utilização dos recursos hídricos⁴⁸ entre os moradores da Unidade de Conservação, não havendo um uso racional, o que é maximizado pelas captações irregulares, que desviam o curso hídrico.

Outrossim, no ano de 2014, após um período de estiagem, ocorreu a redução da oferta dos recursos hídricos no Sana. Visando sanar a falta de água para a comunidade, foi proposta no ano 2014 pela Empresa Pública de Saneamento (ESANE) do município de Macaé, atual Secretaria Adjunta de Saneamento, uma captação emergencial da água do Córrego do Peito do Pombo⁴⁹, principal atributo turístico da APA do Sana. Essa proposta foi aprovada pelo SANAPA, tendo determinado que tal captação seria provisória, durando o período de 90 dias. A captação emergencial de água foi feita, tendo havido pedido de outorga de uso do recurso hídrico ao INEA e autorização dos proprietários dos terrenos em que a instalação iria passar.

Ocorre que, passados os acordados 90 dias nada se fez para que houvesse a substituição desse sistema para um projeto definitivo na Unidade de Conservação⁵⁰, situação essa que permanece inalterada até a presente data.

3.4 Irregularidade fundiária e de empreendimentos

Outra dificuldade que assola a APA do Sana se relaciona à irregularidade fundiária, que engloba a falta de registro ou documentação comprobatória das propriedades localizadas

naturais na APA do sana, Macaé-Rio de Janeiro, dissertação de mestrado, UFRJ, Macaé, 2015, p. 45)

⁴⁸ Nos termos da ata da reunião do SANAPA realizada no dia 02/07/2015, foi discutida a questão da má utilização dos recursos hídricos, conforme se pode observar no trecho a seguir: “O Sr. Bruno informa que várias piscinas foram instaladas durante o verão e que isso acarreta ainda mais a falta d’água e diz que uma visita corpo a corpo deve ser feita para sensibilizar os moradores sobre o bom uso desse recurso. O Sr. Pablo informa que casas foram identificadas no Sana em que as bóias de controle de abastecimento estavam quebradas. Afirma que uma delas jogava 22000 litros de água fora em uma hora, o que seria suficiente para abastecer 180 pessoas, isso em uma casa apenas.”

⁴⁹ Conforme ata da reunião do SANAPA realizada no dia 11/12/2014, o Sr. Pablo Caetano, diretor e representante da ESANE (atual Secretaria Adjunta de Saneamento) propõe a proposta de captação emergencial de água: “Apresenta como proposta da Esane, captar água do Córrego do Peito de Pombo, proposta antiga que não havia sido aprovada à sua época. Afirma que a solução é captar, com uma tubulação de 100 ou 150 mm, saindo das proximidades do sítio do Sr. Jamil. Afirma que precisaria de 2600m de tubos e que a Esane tem metade desse encanamento. Afirma que essa tubulação viria por dentro da mata e que teriam de ser suprimidas algumas árvores. Afirma que a água viria por gravidade e que o custo de colocação disso será de R\$80.000,00, aproximadamente. Afirma que os impactos e as implicações dessa adutora, devem estar na alçada da Secretaria de Ambiente, que deve licenciar ou não a “obra”. Isso seria em caráter emergencial, aplicado em curto tempo e que não necessariamente será definitivo.”

⁵⁰ Segundo ata da reunião do SANAPA realizada no dia 03/09/2015, o Sr. Pablo Caetano, representante da ESANE (atual Secretaria Adjunta de Saneamento) esclarece sobre a captação emergencial de água que: “Informa que o quadro na ESANE permanece o mesmo e que a verba para a instalação da ETA do Sana foi, realmente, devolvida. (...) Informa ainda que hoje não há alternativa para o abastecimento de água no Sana, a curto prazo, e que se a captação do Córrego do Peito de Pombo for retirada a comunidade do Sana ficará sem água.”

no distrito e o desrepeito dos proprietários ou posseiros à legislação ambiental vigente – como às Áreas de Preservação Permanente e outras faixas marginais de proteção. De igual forma, muitos dos empreendimentos comerciais que se instalam no Sana carecem de regulamentação e registro competentes para funcionar.

No tocante à irregularidade fundiária, o plano de manejo da APA do Sana já previa isso como um dos problemas da Unidade de Conservação, propondo soluções, conforme se pode observar (PMM, 2003, p. 123):

- Aumentar o conhecimento sobre a situação fundiária da unidade de conservação e definir uma estratégia para regularizá-la, eliminando conflitos e usos inadequados.
- Atividades:
- Levantar a situação das propriedades localizadas no interior da APA DO SANA, identificando as possíveis irregularidades;
 - Buscar suporte jurídico para a melhor definição dos encaminhamentos necessários à regularização fundiária;
 - Fomentar e acompanhar as iniciativas de regularização, comunicando seus progressos junto aos interessados.

Além disso, da irregularidade fundiária emana uma série de outras complicações uma vez que há dificuldade de fiscalização dessas propriedades pelos órgãos competentes. Dessa forma, muitas vezes não é possível autuar determinada infração devido ao fato da propriedade estar irregular. Por exemplo, caso seja invadida a faixa marginal de proteção ou sejam realizados eventos em propriedades de forma irregular – nesses casos a ausência de regulamentação da propriedade impede que o agente competente notifique ou autue o proprietário, dificultando, portanto, o trabalho da fiscalização e cumprimento da legislação aplicável.

Sobre as áreas construídas em áreas de Área de Preservação Permanente, o plano de manejo define como metas que se deve (PMM, 2003, p. 70):

- Intensificar o esclarecimento sobre a importância das APPs, a legislação existente e as infrações;
- Informar potenciais compradores de terrenos sobre as restrições nas APPs;
- Aumentar a fiscalização;
- Assegurar o cumprimento da legislação (inclusive medidas compensatórias e ajustes de conduta);
- Recuperar as áreas degradadas.

É de fundamental importância que se respeite os limites legais referentes às Áreas de Preservação Permanente e demais faixas marginais para que os recursos hídricos sejam protegidos.

Nesse sentido, também parte dos empreendimentos comerciais funcionam de forma

irregular, sem o necessário registro no órgão competente e sem respeitar a legislação pertinente. O plano de manejo da APA do Sana também prevê essa problemática⁵¹.

Prevê também este instrumento a solução para a falta de regularização dos empreendimentos comerciais através de metas a serem cumpridas, conforme se passa a expor (PMM, 2003, p. 72):

- Esclarecer os proprietários (e os novos empreendedores) sobre a importância da regularização, a legislação existente e as infrações;
- Incentivar e regularizar os empreendimentos econômicos no Sana (e, conseqüentemente, aumentar o recolhimento de impostos e a qualidade dos serviços oferecidos);
- Verificar enquadramentos nas posturas municipais, em especial o Alvará de Localização e Funcionamento e provas de regularidade perante autoridades ambientais, sanitárias e concessionárias de serviços públicos. Ainda são de interesse os procedimentos para situações de emergências e primeiros socorros.
- Atentar para a regularização dos campings (aparentemente, responsáveis pelo excessivo número de freqüentadores e causadores de impactos ambientais associados à quantidade de barracas e pessoas, além da destinação final dos dejetos). A SEMMA está desenvolvendo um questionário (para estudar a capacidade de suporte e as condições atuais dos campings) e, posteriormente, iniciará uma estratégia para enquadrá-los nas melhores práticas e na legislação pertinente. O Camping Club do Brasil, assim como outros campings (p.ex. em Bonito, MS), desenvolveu seu próprio regulamento de uso (anexo XVIII).

À vista disso, nesse aspecto ocorreram avanços, uma vez que há atuação efetiva da fiscalização e muitos empresários obtiveram a regularização de seus empreendimentos.

3.5 Precariedade das vias de acesso

Desde antes de ser instituído como Unidade de Conservação, o distrito do Sana enfrentava transtornos devido à precariedade das suas vias de acesso. Esse problema gera o isolamento da Unidade de Conservação, a dificuldade de locomoção da população local, assim como um desestímulo ao turismo.

Ademais, a situação ruim das estradas é agravada consideravelmente em períodos de chuvas, o que maximiza ainda mais os transtornos já existentes, causando sérios riscos de desmoronamento e acidentes.

⁵¹ A maior parte dos estabelecimentos comerciais não é legalizada nos órgãos competentes; em função disso, não observam o Código de Posturas do Município, entre outras legislações pertinentes, que regulamentam o seu funcionamento. Observa-se que grande número deles não dispõe de infraestrutura adequada, inclusive sanitária. O número de leitos nas pousadas atende, em termos quantitativos, à demanda atual, enquanto o número de barracas, segundo consenso geral, ultrapassa a capacidade da infra-estrutura instalada. A qualidade dos serviços oferecidos nas pousadas não corresponde aos preços cobrados, enquanto os preços dos campings são grande atrativo para a crescente demanda. (PMM, 2001, p. 59)

O Plano de Manejo já previu essa problemática, que, apesar de alguns poucos avanços, ainda permanece atual. Visando solucionar essa questão, o referido instrumento estabelecia o melhoramento da estrada de acesso e a implantação de uma Estrada Parque.

Sobre a Estrada Parque, preceitua o Plano de Manejo (PMM, 2003, p. 76 e 77) que:

Uma estrada parque diferencia-se de uma estrada convencional pelos cuidados ambientais, desde sua concepção, à implantação e operação, considerando os eventuais impactos decorrentes para aprimorar suas características. Conforme definido por SILVA (1996), estrada parque é “um parque linear, de alto valor educativo, cultural, recreativo e panorâmico, que protege faixas de terra ao longo de trechos ou a totalidade de caminhos, estradas ou vias de acesso, e cujos limites são estabelecidos com vista à proteção de suas características e mantidos em estado natural ou seminatural, evitando-se obras que desfigurem o meio ambiente”.

[...]

A Estrada Parque é a mais adequada via de acesso em unidades de conservação, por sua característica física (leito natural, sem pavimentação), garantindo acesso permanente e, ao mesmo tempo, contribuindo para a conservação dos ecossistemas e das áreas de altos valores ambiental, educativo, cultural, recreativo e panorâmico.

Apesar de não possuir regulamentação legal, a Estrada Parque é uma alternativa segura e sustentável para ser implantada em uma Unidade de Conservação, uma vez que contribui para a conservação dos recursos naturais e manutenção da biodiversidade, sendo uma opção que gera menos impactos ambientais à Área de Proteção Ambiental.

Salienta-se que já foi discutida pelo SANAPA, nas reuniões ordinárias por diversas vezes a questão do melhoramento nas estradas e implantação da Estrada Parque⁵². Contudo, em 2014 a prefeitura municipal de Macaé realizou licenciamento ambiental para dar início às obras para asfaltamento da estrada Frade-Sana⁵³, o que não foi realizado. Observa-se que até a presente data há discussões sobre obras e melhoramentos na referida estrada, uma vez que o seu estado permanece precário.

⁵² Em reunião ordinária realizada no dia 28 de agosto de 2014, a conselheira Patrícia, representante da AMAGLOSORTE dispôs que: “Reafirma a preocupação da comunidade com a questão do asfaltamento da via Frade – Sana, fala da questão ambiental e paisagística envolvida nessa obra e que isso é preocupante para a comunidade. Coloca que na consulta pública que aconteceu no colégio a comunidade pediu uma estrada-parque e que a prefeitura já fechou convênio com a empresa Oriente, que prevê outro tipo de projeto, com asfalto comum e sem acostamento. Pergunta se haverá reunião com o Conselho esclarecendo a questão da construção da estrada, e como será acompanhada pela SEMA esta obra, já que o ex-secretário Guilherme havia se comprometido a acompanhar todo o processo. Maurício Saes coloca que em reunião com os responsáveis técnicos pela estrada, Guilherme deixou claro que não há necessidade de EIA-RIMA para a obra, que esta vai ser acompanhada pelo licenciamento ambiental da SEMA. Afirma que a estrada-parque também gera impacto ambiental, propõe a criação de uma câmara técnica do Sanapa para acompanhamento do Projeto Executivo, pois é neste âmbito que devemos supervisionar a execução da obra. Marcio Nascimento coloca que a obra não pode ser iniciada sem antes discutir o projeto executivo no Sanapa, pois isso faz parte do licenciamento.”

⁵³ Disponível em: < <http://g1.globo.com/rj/regiao-dos-lagos/noticia/2014/11/prefeitura-de-macaee-rj-vai-comecar-asfaltamento-da-estrada-gradesana.html>>

3.6 Poluição sonora

A poluição sonora existe no Sana ainda antes da sua transformação em Área de Proteção Ambiental, contudo tal transtorno foi se agravando com o passar do tempo. Principalmente derivada do turismo desordenado, a poluição sonora afeta diretamente e causa objeções à população local, assim como à biodiversidade e meio ambiente como um todo.

Essa problemática, já prevista no Plano de Manejo da Unidade, é ocasionada pelos estabelecimentos comerciais existentes, sendo agravada com o aumento de eventos no distrito, a maior parte dos quais são realizados sem a devida regulamentação legal e sem obedecer ao disposto em lei quanto ao volume máximo permitido e ao horário de cessar o som.

O SANAPA discute esse problema há anos, tentando achar formas de solucioná-lo. Nesse sentido, em diversas reuniões desse órgão esse tema foi abordado⁵⁴.

Insta salientar que foi editada a lei municipal nº 3.284/09 no município de Macaé, a qual dispõe sobre o controle da emissão de ruídos. Nos termos do art. 13 da citada lei (PMM, 2009): “As atividades efetivas ou potencialmente causadoras de poluição sonora dependem de prévia autorização do órgão Ambiental Municipal, para obtenção dos alvarás de localização e funcionamento”.

Dessa forma, a realização de qualquer atividade potencialmente causadora de poluição sonora prescinde de prévia autorização do órgão competente.

Aduza-se que não há infraestrutura na APA do Sana para realização de eventos de grande porte, o que gera uma série de consequências, tais como a desordem, ocupações irregulares, o que é maximizado devido à falta de segurança pública. Nesse sentido, em reunião ordinária do SANAPA realizada no dia 03 de abril de 2014, o presidente do Conselho à época, o Sr. Marcelo Loureiro, argumentou que:

O Presidente conclui que há carência de estrutura, que isto está evidente. [...] Afirma que está claro para ele que megaeventos em locais pequenos vão dar problema. Reitera que se deve dar nome aos responsáveis por cada etapa e se o evento realizado é particular, há uma série de responsabilidades que o particular deve resolver, se há o apoio do poder público, este mesmo deve responder pelas suas responsabilidades.

⁵⁴ Em reunião ordinária do SANAPA realizada no dia 30 de setembro de 2010, foi abordado o tema, no que o Sr. Ronaldo, suplente da presidência do Conselho à época arguiu: “(...) aponta o recebimento pela SEMMA de um processo do Ministério Público, referente a quatro estabelecimentos no Sana que perturbam a comunidade com sons elevados durante a madrugada e, deixa claro que não virá ao Sana para tomar conta dos estabelecimentos, e sim tomar as medidas cabíveis de interdições e fechamento dos estabelecimentos que não respeitarem as determinações da legislação vigente. O secretário executivo Márcio Nascimento, informa a existência de um calendário de eventos que a comunidade pode tomar conhecimento, interagindo e propondo eventos, valorizando assim este instrumento.”

Ocorre que muitos dos promotores desses eventos não possuem autorização para a sua realização, o que dificulta a atuação pelo poder público dos responsáveis pelo evento⁵⁵.

Ademais, por essa razão o SANAPA estuda formas de coibir a realização desses eventos realizados por particulares e muitas vezes sem a devida regulamentação para implantar eventos que sejam compatíveis com a Unidade de Conservação, principalmente os de natureza cultural e ecológica.

3.7 Cobrança para o acesso às cachoeiras

As cachoeiras localizadas na área do Vale do Peito do Pombo representam o ponto turístico mais importante da APA do Sana, tendo importância também atualmente, conforme exposto no tópico 2.6.3, para o abastecimento da população local.

O turismo desordenado ocasiona um impacto ambiental considerável na área das cachoeiras, seja através da aceleração do processo de erosão do solo, da produção de resíduos sólidos e poluição do curso hídrico e do solo. A preservação do meio ambiente, portanto, exige investimentos como a criação de sanitários, vigilância, serviços de limpeza, segurança, estacionamento, dentre outros.

É certo que a área das cachoeiras, pelos motivos expostos, carece de atenção especial e investimentos, sob pena de sobrevir sua degradação ambiental. Por conseguinte, a discussão acerca da forma pela qual essa localidade deveria ser administrada ocorre há anos no âmbito do SANAPA. Contudo, a maior dificuldade nessa discussão ocorre pelo fato da área estar inserida em propriedades particulares, havendo conflito de direitos: por um lado o direito à propriedade privada e, por outro o direito do acesso dos visitantes a um bem público – os rios e cachoeiras.

Nesse sentido, FREITAS (2015, p. 224) dispõe que:

Da parte da população, pode ser invocado o direito ao lazer e a condição de bem público das águas, conforme os artigos 6º, caput, 20, inciso III, e 26, inciso II, da Constituição Federal. Do ponto de vista do proprietário, é possível invocar ser dono da área terrestre e seu dever de manter protegido o meio ambiente local.

Ocorre que, pelo fato das cachoeiras estarem localizadas em área particular, cabe ao proprietário primeiramente zelar pela função sócio-ambiental ou ecológica da propriedade,

⁵⁵ Determinados eventos são marcados nas redes sociais, não sendo divulgados publicamente os locais da realização dos mesmos, o que impede a atuação da fiscalização (comunicação feita por Livia Souza em 13-11-2018 na base da SEMA, Macaé/RJ).

que representa uma obrigação *propter rem* do bem disciplinada pelo Código Civil⁵⁶, assim como recai sobre ele também a responsabilidade civil por quaisquer incidentes causados na área de sua propriedade.

Ademais, sempre ocorreram atritos e divergências na gestão das cachoeiras do Vale do Peito do Pombo entre as decisões do poder público, do SANAPA e dos proprietários da área na qual as cachoeiras estão localizadas⁵⁷.

Outrossim, em reunião ordinária do SANAPA realizada no dia 02 de fevereiro de 2011⁵⁸ foi abordado o tema da desapropriação das propriedades nas quais as cachoeiras se encontram para que fosse criado, nesse território um Parque Natural Municipal⁵⁹. Nessa ocasião, a desapropriação da área foi aprovada pela maioria dos presentes, tendo sido ainda constituído um grupo de trabalho para realização de pesquisas e produção de um relatório que comprovasse o interesse público na área.

Em outra oportunidade também se levantou a discussão acerca da implantação pelo SANAPA da cobrança para acesso aos atrativos naturais da área do Vale do Peito do Pombo⁶⁰, previsão esta que existe no próprio plano de manejo da APA do Sana⁶¹.

A discussão sobre a desapropriação da área das cachoeiras foi retomada em reunião do Conselho Gestor realizada no dia 03 de setembro de 2015, por pedido do prefeito da cidade

⁵⁶ Nos termos do art. 1.228, § 1º do Código Civil: “O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.”

⁵⁷ Através da análise das atas das reuniões ordinárias do SANAPA, foram constatadas inúmeras discussões nesse aspecto como, por exemplo, o proprietário da região que dá acesso às cachoeiras questionou em diversas oportunidades o monitoramento ambiental realizado pela ONG Grupo de Defesa Ecológica Pequena Semente em pareceria com o poder público na área das cachoeiras, também foi objeto de questionamento tanto por esse proprietário quanto pelo SANAPA a Resolução nº 004/2010 do COMADS, a questão da captação de água no córrego do Peito do Pombo, assim como outras demandas.

⁵⁸ Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/sema/conteudo/titulo/sanapa-atas>

⁵⁹ Constitui uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, segundo o art. 8º, III da lei nº 9.985/00. Nos termos do art. 11, caput e §§ 1º e 4º dessa lei: Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

⁶⁰ Tal hipótese foi levantada na reunião ordinária realizada no dia 20 de fevereiro de 2014, conforme disposto na referente ata.

⁶¹ Conforme disposto no plano de manejo da APA do Sana (2001): “[...] o Conselho Gestor precisará incrementar seus esforços para obter patrocínios e outros tipos de apoios ao desenvolvimento de suas atividades, priorizando a geração de receita a partir de: *cobrança pelo acesso à APA e a seus atrativos* [grifo nosso], venda de produtos com a marca da APA, realização de atividades profissionais no interior da APA (filmagem, fotografia etc), contribuições de empreendimentos comerciais, doações e outras.” (PMM, 2001, p. 125)

que, em reunião feita em seu gabinete não concordou que a Prefeitura atuasse em área particular e pediu que se levantasse o interesse da comunidade na desapropriação da área das cachoeiras. Nessa ocasião, o assunto foi abordado de forma conturbada entre os presentes⁶². Ao final da citada reunião determinou-se que deveria ser feita uma consulta pública para avaliar o interesse da população local na desapropriação da área.

Além disso, na reunião ordinária seguinte, realizada no dia 11 de novembro de 2015, o proprietário da área que dá acesso às cachoeiras do Vale do Peito do Pombo, conforme ata da reunião, anunciou que (SANAPA, 2015):

Afirma que a Prefeitura não pode atuar em uma área particular e que já pediu a regulamentação para efetuar a cobrança do acesso às cachoeiras, pois com isso a visitação será regularizada e só entrará lá quem pagar e apresentar identidade. (...) Fala que tem o direito de colocar uma guarda particular e impedir o acesso.

[...]

Disse que se comprometeu no dia em que comprou a terra a não fechar o acesso, pois outros lugares que eram de acesso ao público foram loteados e a comunidade não entra mais. Só que agora isso mudou e o acesso ao sítio Bambu vai mudar. Pede que a Secretaria de Ambiente assine o mais rápido possível a liberação dos banheiros para que seja limitado o número de visitantes a mil por dia. Diz que as pessoas terão de fazer uma ficha e pagar para entrar como pagam em todo e qualquer lugar. Fala que vai fazer uma equipe de trabalho do Sana.

Posteriormente, a partir do dia 20 de janeiro ano de 2017, o Sítio Bambu iniciou a cobrança para o acesso aos atrativos do Vale do Peito do Pombo, havendo forte oposição de membros do SANAPA, das ONGs que atuam na APA do Sana e de inúmeros outros setores da sociedade civil, fato que culminou com a realização de uma audiência pública no dia 16 de março de 2017 na cidade de Macaé para se discutir essa questão.

Ocorre que até a presente data, o Sítio Bambu permanece realizando a cobrança para acesso às cachoeiras do Vale do Peito do Pombo.

Insta salientar que não há disciplina legal em âmbito federal referente especificamente à questão da cobrança ao acesso à rios e cachoeiras. Conforme dispõe FREITAS (2015, p. 224):

O acesso às cachoeiras não tem marcos legais precisos e, portanto, rege-se pelas regras do Código de Águas, do Código Civil, de leis que dispõem sobre recursos hídricos, de leis municipais e de atos administrativos. Como se vê, a regulamentação é precária e importa em uma mescla de Direito Público e Privado.

⁶² Dentre os componentes da plenária do SANAPA à época, estava um dos proprietários da área que dá acesso às cachoeiras, o Sr. Alexandre Haddad, que representava o Sana Futebol Cube.

Contudo, no Estado do Rio de Janeiro está em vigor a lei nº 6.589/13, que dispõe sobre o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos localizados no Estado. Nesse sentido, o art. 1º, *caput* da referida lei dispõe que: “É direito do cidadão o livre trânsito, nas propriedades privadas, por caminhos, trilhas, travessias e escaladas que conduzam a montanhas, paredes rochosas, praias, rios, cachoeiras, cavernas e outros sítios de grande beleza cênica e interesse para a visitação pública” (RIO DE JANEIRO, 2013).

O art. 2º da mesma lei ainda estabelece que caberá ao proprietário privado a delimitação dos caminhos ou trilhas no interior de sua propriedade. Complementando, o parágrafo único ressalta que em havendo conflito entre o caminho estabelecido pelo proprietário e o proposto pelos usuários, o conflito será resolvido pelo órgão ambiental competente (RIO DE JANEIRO, 2013).

Esclareça-se que tal previsão legal foi analisada pela Procuradoria Geral do Município de Macaé que a entendeu ser inconstitucional, uma vez que viola o direito fundamental à propriedade privada⁶³.

Nesse sentido, um projeto de lei ordinária com o mesmo conteúdo da lei estadual nº 6.589/13 em vigor no estado do Rio de Janeiro, está em tramitação na Câmara dos Deputados, o PL 1562/2015⁶⁴. O referido projeto encontra-se pendente, já tendo sido, contudo, aprovado pela Câmara dos Deputados e remetido ao Senado Federal.

Aduza-se que a Lei do SNUC estabelece em seu art. 15, § 4º, ao versar sobre Áreas de Proteção Ambiental, que “nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais” (BRASIL, 2000). Tal previsão legal visa compatibilizar a gestão da Área de Proteção Ambiental com a existência de propriedades privadas.

Entretanto, o art. 15, § 2º do SNUC dispõe que o poder público pode impor, respeitados os limites constitucionais, normas e restrições à utilização das propriedade privada (BRASIL, 2000). A legislação, contudo, não determina de forma clara quais restrições são passíveis de serem realizadas nas propriedades privadas. Nesse sentido, a lei nº 6.902/81, primeira lei a prever as Áreas de Proteção Ambientais, estabelece em seu art. 9º (BRASIL, 1981) que:

Art. 9º - Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo:

⁶³ Comunicação feita por Lívia Souza, Subsecretária de Meio Ambiente do Município de Macaé e Secretária Geral do SANAPA, em 13-11-2018 na base da SEMA, Macaé/RJ

⁶⁴ Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1279067>>

- a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
- b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

Observa-se que as restrições previstas na legislação referente às APAs limitam-se à coibir impactos ambientais, nada dispondo sobre questões mais específicas, como o acesso à atributos naturais no interior das APAs.

FREITAS (2015, p. 228) defende a cobrança pelo acesso a cachoeiras por particulares, conforme argumenta:

Para as áreas particulares, não há previsão legal explícita. Todavia, a cobrança deve ser permitida com base nos motivos seguintes:

- a) na falta de regulação explícita na lei civil, autoriza-se o uso da analogia e dos princípios gerais do Direito, conforme permite o artigo 4º da Lei de Introdução ao Código Civil;
- b) o artigo 34 da Lei do SNUC, de nº 9.985/2000 pode ser invocado pelo proprietário particular, por analogia;
- c) o artigo 844 do Código Civil, que veda o enriquecimento sem causa, pode ser também utilizado como fundamento à cobrança, pois nele está o mandamento de que a ninguém é dado enriquecer-se pelo esforço alheio ou beneficiar-se sem contrapartida em prejuízo de outrem.
- d) a permissão de que terceiros utilizem o bem ambiental, impondo ao dono o ônus de suportar sua presença em área de sua propriedade, sem poder exercer qualquer tipo de controle, poderia levar ao paradoxo de que, se eventuais danos ambientais vierem a ser causados por frequentadores, o dono será civilmente responsável. Aplica-se aqui o princípio: “na interpretação, deve preferir-se a inteligência que faz sentido à que não faz”.

Outrossim, por mais que inexista regramento específico e haja pouca jurisprudência disciplinando a cobrança para o acesso em áreas de atrativos naturais por particulares, existem inúmeros exemplos⁶⁵ em que essa exploração econômica é realizada.

No tocante às decisões jurisprudenciais existentes, o STJ julgou um Recurso Especial em 2012 interposto contra Acórdão exarado pela 11ª Câmara do extinto Primeiro Tribunal de Alçada Civil de São Paulo. Nesse julgado discutia-se o direito do público ao acesso a determinada área dotada de atributos naturais localizada no município de Juitiba/SP em que o antigo proprietário permitia o livre acesso dos visitantes. Ocorre que a propriedade foi vendida e o novo proprietário cercou a área, impedindo o acesso dos antigos frequentadores à

⁶⁵ O maior exemplo é o caso de Bonito/MS, havendo outros casos dentro do Estado do Rio de Janeiro, como em Nova Friburgo, Visconde de Mauá.

localidade. Dessa forma, as pessoas que frequentavam a área propuseram um interdito proibitório, que foi julgado improcedente em primeira instância. Contudo, foi dado provimento ao recurso de apelação, tendo o réu recorrido por meio do REsp nº 316.045, que foi julgado procedente pelo STJ, reformando o acórdão do Tribunal, conforme ementa e acórdão:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POSSESSÓRIA. INTERDITO PROIBITÓRIO. PASSAGEM FORÇADA. SERVIDÃO DE PASSAGEM. DISTINÇÕES E SEMELHANÇAS. NÃO CARACTERIZAÇÃO NO CASO. SERVIDÃO NÃO SE PRESUME E DEVE SER INTERPRETADA RESTRITIVAMENTE.

1. Apesar de apresentarem naturezas jurídicas distintas, tanto a passagem forçada, regulada pelos direitos de vizinhança, quanto a servidão de passagem, direito real, originam-se em razão da necessidade/utilidade de trânsito, de acesso.
2. Não identificada, no caso dos autos, hipótese de passagem forçada ou servidão de passagem, inviável a proteção possessória pleiteada com base no alegado direito.
3. A servidão, por constituir forma de limitação do direito de propriedade, não se presume, devendo ser interpretada restritivamente.
4. Recurso especial provido.

ACÓRDAO

Vistos e relatados estes autos, em que são partes as acima indicadas, decide a Terceira Turma, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do (a) Sr (a) Ministro (a) Relator (a). Os Srs. Ministros Nancy Andrichi, Sidnei Beneti e Paulo de Tarso Sanseverino votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Massami Uyeda. (STJ. REsp nº 316.045, SP, 3ª. Turma, rel. Ministro Villas Bôas Cueva, j. 23/10/2012).

Outro caso um pouco parecido com a problemática da cobrança para o acesso à cachoeiras da da APA do Sana ocorreu na Comarca de São Bento do Sul/SC cujo Agravo de Instrumento foi julgado pelo TJSC, conforme comenta FREITAS (2015, p. 230):

No Estado de Santa Catarina, Comarca de São Bento do Sul, foi proposta uma ação de desapropriação contra empresa que detinha uma área no Município de Campo Alegre, na qual estava localizada a Cascata Paraíso da Serra. Ocorre que o Corpo de Bombeiros advertiu o proprietário do imóvel dos inúmeros afogamentos e acidentes que estavam ocorrendo no local. Diante de tal fato, o proprietário da área proibiu a circulação de pessoas na área. Mas como aquele já era um ponto turístico muito frequentado, surgiu um conflito de interesses, com repercussão social. O Município propôs, em 14 de março de 2008, uma ação de desapropriação e depositou R\$ 67.993,50 (sessenta e sete mil novecentos e noventa e três reais e cinquenta centavos), a título de indenização. A discussão deixou de ser ambiental por causa da expropriação, mas o precedente é interessante, porque mostra como se deu solução ao caso. A Corte catarinense manteve a liminar dada pelo Juízo de Primeiro Grau ao Município, porém determinou que se fizesse avaliação prévia do imóvel para fins de depósito (TJSC, Agravo de Instrumento n. 2008.035143-7, Terceira Câmara de Direito Público, relator Des. Pedro Manoel Abreu, j. 28/1/2011).

Nesse último caso, pode-se observar que a solução dada à restrição de acesso ao ponto turístico foi a desapropriação da área, o que seria uma solução também para a situação da APA do Sana, em sendo comprovado o interesse público para a desapropriação, nos termos da lei nº 4.132/62 (BRASIL, 1962).

Ocorre que muitos dos opositores à cobrança realizada na APA do Sana se posicionam contra a exploração econômica dos atributos naturais e não contra a cobrança em si. Defendem, portanto, que o valor poderia ser reinvestido em toda a extensão da Unidade de Conservação, resolvendo muitos dos problemas acima expostos, ao invés de ser investido somente na área das cachoeiras.

Conforme exposto, a desapropriação da área, questão já discutida em outras oportunidades antes da instituição da cobrança, é uma saída viável a ser considerada para solução dessa problemática.

Todavia, é preciso questionar se além do interesse público há, de fato, conveniência do poder público em desapropriar a área, uma vez que se não houver, por parte dos governantes empenho e aplicação de investimentos na área desapropriada, poderá ocorrer um retrocesso da mesma em termos de tutela ambiental.

3.8 Descontinuidade e inefetividade das gestões

A efetividade na gestão de uma Área de Proteção Ambiental envolve uma série de fatores que, conjugados devem convergir para a consolidação e avanços da Unidade de Conservação. Contudo, o caminho para alcançar uma boa gestão não é fácil.

A APA do Sana, desde a sua instituição, não teve uma gestão contínua e eficaz, motivo pelo qual muitos dos problemas apresentados no presente capítulo não foram solucionados.

A composição do SANAPA, renovada a cada biênio, assim como as mudanças políticas do município de Macaé⁶⁶, que impactam diretamente na composição da presidência do Conselho Gestor, são fatores que contribuem para a descontinuidade da gestão realizada sobre a Unidade de Conservação. Ocorre que, na grande maioria das vezes, a cada nova composição ou mudança na presidência do Conselho, os interesses prioritários do SANAPA mudam e as questões discutidas anteriormente são deixadas de lado, sendo eleitas novas prioridades.

Sobre o assunto, argumenta HALLA (2015, p. 33) que:

⁶⁶ Sobre a influência das autoridades políticas na gestão da APA do Sana, HALLA (2015, p. 34) argumenta que: “A estratégia inicial do prefeito para estruturar o poder executivo foi nomear “técnicos” para cargos de secretários públicos e presidentes de fundações, com a justificativa de deixar pessoas que ‘entendem do assunto’ governar seus setores. Exemplos disso são o de uma professora, diretora de uma escola particular no município, nomeada como secretária de educação, um médico como secretário de saúde e um biólogo, mestre em engenharia ambiental, ainda servidor concursado da SEMA, como secretário de ambiente durante 18 meses desta gestão. Em julho de 2014, ano de eleições para presidente, governador, senador, deputado federal e deputado estadual, ocorreu uma série de substituições nos cargos de secretários em toda prefeitura. Na SEMA não foi diferente, trocou-se um biólogo por um empresário do ramo de restaurantes, influenciando na estrutura e nos modos de proceder antes estabelecidos no órgão ambiental municipal”.

Saliento que o presidente do conselho de uma UC é o gestor do órgão ambiental responsável pela a UC municipal, o secretário de ambiente. Em 14 anos desde a criação da APA do Sana até o presente momento a cidade de Macaé já teve oito secretários de ambiente. A cada mudança há uma quebra na gestão, diferentes interações com o conselho e às vezes mudanças no quadro de funcionários que estavam envolvidos com a APA. Durante a elaboração desta pesquisa, testemunhei a gestão de dois secretários.

Conforme o referido relato, fica evidente a questão da influência política na administração da APA do Sana, o que impede os avanços na Unidade de Conservação macanse.

Outro fator que contribui para a quebra na gestão da APA do Sana é o fato de não haver, no âmbito do SANAPA, um plano de ação para solução dos problemas. Dessa forma, poucos dos assuntos discutidos por uma configuração do SANAPA são passados para a nova composição do Conselho. Ocorre, muitas vezes, a identificação de determinada problemática da Unidade de Conservação, sem que se planeje uma solução, seja a curto, médio ou longo prazo, para solucioná-la. Por esse motivo, muitos dos problemas são cíclicos, se renovando a cada gestão, sem que seja dada, definitivamente uma solução para os mesmos.

A baixa efetividade na gestão da APA do Sana não é um caso isolado, sendo uma problemática que assola outras inúmeras APAs. Sobre essa questão LEUZINGER (2007, p. 149 e 150) dispõe que:

As APAs vêm sofrendo inúmeras críticas, seja por entenderem os autores não constituírem unidades de conservação propriamente ditas, mas sim formas de disciplinar o uso do solo, seja em função da sua baixa efetividade, na medida em que têm sido criadas em locais bastante antropizados e, conseqüentemente degradados, sem que seja realizado um zonamento que permita a proteção de parcelas dos ecossistemas. Com isso, não cumprem as finalidades básicas de proteger a diversidade biológica, regular o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade de uso dos recursos naturais. Todavia, a baixa efetividade de parte das áreas de proteção ambiental não significa sua inutilidade. Ao contrário, se fossem elaborados planos de manejo adequados e sofressem as APAs efetiva fiscalização, seriam espaços ambientais úteis à proteção do meio ambiente, com baixíssimo custo para o Estado. Criá-las apenas no papel, entretanto, para aumentar as estatísticas de áreas protegidas no país, de certo não atende às necessidades de conservação.

Destarte, é possível a realização de uma gestão efetiva sobre a APA do Sana e não somente “no papel”, desde que os atores envolvidos, como o SANAPA, a população local e o poder público municipal unam esforços para implementar planos de ação de forma efetiva, atualizando os instrumentos existentes, fiscalizando os projetos desenvolvidos e assegurando a preservação dos recursos ambientais da Unidade de Conservação.

3.9 Outros

A APA do Sana enfrenta ainda outros inúmeros problemas ocasionados tanto por falta

de investimentos quanto pela ação antrópica.

Decorrente da falta de investimentos, pode ser citada a falta de segurança pública, a coleta de resíduos sólidos, cuja frequência é insuficiente, principalmente no período de feriados e alta temporada. Oriundos da ação antrópica, pode ser destacada a poluição, causada tanto pela utilização de agrotóxicos quanto pelo despejo de dejetos diretamente no curso hídrico, o desmatamento, as queimadas, uso de drogas, aumento da criminalidade, dentre outros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito ambiental não é só importante, como também necessário para a perpetuação da vida, em todas as suas formas. Por esse motivo, é necessário que haja avanços tanto na legislação ambiental quanto na sua efetivação. Os avanços na área da legislação ambiental foram sendo implementados aos poucos na ordem jurídica brasileira, o que reflete hoje em uma das legislações ambientais mais avançadas do mundo.

Nesse sentido, nasceu o SNUC, que cria e sistematiza áreas protegidas de todas as entidades federativas sob a nomenclatura de Unidades de Conservação, através de instrumentos mais ou menos restritivos. Dentre as áreas protegidas previstas pelo SNUC está a Área de Proteção Ambiental, UC que visa conciliar as atividades humanas com a preservação do meio ambiente através do manejo sustentável dos recursos naturais.

A APA do Sana, instituída pelo Município de Macaé no ano de 2001, possui uma variedade de instrumentos normativos que a regulamentam, dentre os quais podem ser citados a lei nº 2.172/01, o plano de manejo, a lei nº 2.560/04, a Resolução nº 004/10 do COMMADS e o Regimento Interno do SANAPA. Apesar disso, a maioria desses instrumentos, com exceção do Regimento Interno do Conselho Gestor, encontram-se desatualizados e em desacordo com a realidade atual da Unidade de Conservação macaense, o que implica diretamente em dificuldades na gestão realizada na APA do Sana.

Ademais, a APA do Sana, desde a sua instituição até os dias atuais, sempre coexistiu com conflitos de diferentes cunhos: desde a falta de instrução e aceitação da população local em relação à APA, os conflitos provenientes da atuação e gestão pública em um território composto predominantemente por propriedades privadas, a fiscalização repressiva do poder público, a falta de recursos para serem investidos na UC, o perfil turístico atraído em contraposição com objetivos da Unidade, dentre inúmeros outros abordados no presente trabalho.

Todavia, é inegável que houve avanços, ainda que a passos curtos, no caminho para a consolidação da Unidade. Pode-se citar, a título de exemplo, os projetos desenvolvidos na APA, como o monitoramento ambiental, a atuação de diferentes organizações em prol da preservação do meio ambiente, a maior conscientização ambiental da comunidade, assim como o aumento da representação da população do âmbito do SANAPA, a elaboração do novo Regimento Interno do SANAPA, atualizado de acordo com as necessidades da Unidade de Conservação, instrumento inovador em inúmeros de seus dispositivos.

Contudo, para que a APA do Sana se consolide efetivamente, é preciso, primeiramente,

atualizar os instrumentos de gestão, adequando-os às necessidades da Unidade, em especial o plano de manejo e zonamento ambiental, que representam instrumentos-chave para a administração da Unidade de Conservação. Em seguida, é preciso traçar planos de ação efetivos e contínuos para sanar os problemas identificados, devendo ser implementados, sem que haja a corriqueira descontinuidade na gestão da APA, de acordo com as diferentes composições do SANAPA.

Destarte, a APA do Sana ainda tem um caminho longo a ser percorrido para se consolidar enquanto tal. Para isso, é de fundamental importância que todos os atores envolvidos com a causa: a população local, o poder público e as organizações atuem em conjunto e conjuguem esforços para implementar efetivamente os objetivos da Unidade de Conservação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. 5ª ed., revista e atualizada. Salvador: Juspodium, 2017.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 19ª ed., revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: gen/atlas, 2017.

APPACTS. **Relatório Parcial I do Projeto de Sistematização e Disseminação da Educação Ambiental na APA do Sana**. 2016. Disponível em: <<http://tororosana.org/html/proj-sistematizacao.htm>>. Acesso em 19 de novembro de 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 22 de setembro de 2018.

_____. **Decreto nº 4.297, de 10 de julho 2002**. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4297.htm>. Acesso em: 18 de outubro de 2018.

_____. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto 2002**. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 12 de outubro de 2018.

_____. **Lei nº 4.771/1965 de 15 de setembro de 1965**. Institui o Código Florestal Brasileiro. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L4771.htm>> Acesso em: 15 de outubro de 2018.

_____. **Lei 6.902 de 27 de abril de 1981**. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF, 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6902.htm>. Acesso em 03 de novembro de 2018.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 12 de outubro de 2018.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o Art. 225º, par. 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/19985.htm>. Acesso em: 12 de setembro de 2018.

_____. **Lei nº 11.428/2006 de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm> Acesso em: 18 de outubro de 2018.

_____. **Lei nº 12.651/2012 de 25 de maio de 2012.** Código Florestal. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm> Acesso em: 18 de outubro de 2018.

CÂMARA MUNICIPAL DE MACAÉ. Ata da audiência pública sobre cobrança de taxa para utilização das cachoeiras do Sana realizada em 17 de março de 2017. Macaé, 2017.

CAMILO, Guilherme Vitor de Gonzaga. **A efetivação do pagamento por serviços ambientais enquanto política de sustentabilidade.** In: XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, Distrito Federal/Brasília. Direito Ambiental e Socioambientalismo II. CONPEDI, 2016. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/y0ii48h0/q923c0e2/FY753W4bvl5m45LE.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2018.

COMMADS. **Resolução nº 004/2010.** Dispõe sobre normas e critérios para visitação turística na microbacia hidrográfica do córrego do peito do pombo. Disponível em: <<http://www.macaerj.gov.br/sema/conteudo/titulo/commads-legislacoes>>. Acesso em 12 de setembro de 2018.

COZZOLINO, Luiz Felipe Freire. Unidades de Conservação e os processos de governança local: o caso da APA do Sana (Macaé, RJ). **Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social/Universidade Federal do Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado, 2005.**

FIORILLO, Celso Antonio Paduco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 14ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 436 p.

FREITAS, Vladimir Passos. **Cachoeiras, exploração econômica e Proteção do meio ambiente.** Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.12, n.23, p.217-234, Janeiro/Junho de 2015.

GASPAR, Natália Morais. **Relações de poder e gestão do espaço: a criação de uma área de proteção ambiental no Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia-Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tese de Doutorado em Antropologia. 5 – 14p, 2008.

HALLA, Jamille Lavigne. **A forma unidade de conservação e o processo de judicialização dos usos dos recursos naturais na Apa do Sana, Macaé-Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado UFRJ/NUPEM. Macaé, 2015.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e cultura: direito ao meio ambiente e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais**. 2007. 358 p. Dissertação. (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável - Gestão Ambiental). Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

LIMA, Gumercindo Souza; DE ALMEIDA, Marcelo Pinto; RIBEIRO, Guido Assunção. **Manejo e conservação de áreas protegidas**. Viçosa: UFV, 2014.

MACAÉ, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Ambiente. **Lei Municipal nº 554, de 31 de outubro de 1902**. Cria um novo distrito com a denominação de Sana, no município de Macaé – APA do Sana. Mimeografado.

_____. Secretaria Municipal de Ambiente. **Lei Municipal nº 2.172, de 30 de novembro de 2001**. Cria a Área de Proteção Ambiental - APA do Sana. Mimeografado. Disponível em: <<http://www.macaee.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1355233081.pdf>>. Acesso em: 03 de novembro de 2018.

_____. Secretaria Municipal de Ambiente. **Lei Complementar nº 027 de 2001**. Dispõe sobre o Código Municipal de Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fundoambientalmacaee.rj.gov.br/adm/pdfs/CODIGO_MUNICIPAL_DE_MEIO_AMBIENTE_-_MACAEE.pdf>. Acesso em: 29 de outubro de 2018.

_____. Secretaria Municipal de Ambiente. **Lei Municipal nº 2.560, de 2004**. Dispõe sobre a legislação específica da Área de Proteção Ambiental do Sana, que compreende o território do 6º distrito do município de Macaé e institui normas para o parcelamento, o uso e a ocupação do solo e a construção, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/midia/uploads/Lei%202560%20de%202004%20-%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20espec%C3%ADfica%20da%20APA_Sana.pdf>. Acesso em: 03 de novembro de 2018.

_____. Secretaria Municipal de Ambiente. **Lei Municipal nº 3.284, de 2009**. Dispõe sobre o controle de emissão de ruídos no Município de Macaé. Disponível em: <<http://www.macaee.rj.gov.br/midia/uploads/Lei%203284%20de%202009%20-%20controle%20de%20emiss%C3%A3o%20de%20ru%C3%ADdos%20no%20Munic%C3%ADpio%20de%20Maca%C3%A9.pdf>>.

ry.gov.br/midia/uploads/Lei%20Municipal%20n%C2%BA%203284%20de%202009%20-%20Controle%20de%20emiss%C3%A3o%20de%20Ru%C3%ADdos.pdf>. Acesso em: 02 de outubro de 2018.

_____. Secretaria Municipal de Ambiente. **Lei Municipal nº 3.345, de 2010**. Dispõe sobre a reformulação da Lei 2401/03, que trata do Fundo Ambiental. Disponível em: ry.gov.br:84/sim/midia/anexoleislacao/(Lei-33452010)_Lei%203.345 .pdf> Acesso em: 20 de setembro de 2018.

_____. Secretaria Municipal de Ambiente. **Decreto Municipal nº 075 de 2002**. Cria o Conselho Gestor da APA do SANA. Mimeografado.

_____. Secretaria Municipal de Ambiente. **Decreto Municipal nº 099 de 2010**. Homologa o novo Regimento Interno do Conselho Gestor da APA do SANA. Disponível em: <[http://www.fundoambientalmacae.rj.gov.br/adm/pdfs/NOVO REGIMENTO INERNO SANAPA.pdf](http://www.fundoambientalmacae.rj.gov.br/adm/pdfs/NOVO_REGIMENTO_INERNO_SANAPA.pdf)>. Acesso em: 12 de outubro de 2018.

_____. Secretaria Municipal de Ambiente. **Decreto Municipal nº 020 de 2018 de 14 de fevereiro de 2018**. Altera a composição do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental do Sana (6º distrito de Macaé) - SANAPA.

_____. Secretaria Municipal de Ambiente. **Decreto Municipal nº 021 de 2018 de 14 de fevereiro de 2018**. Nomeia as instituições membro e respectivos representantes, titulares e suplentes, para composição do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental do Sana.

MACAÉ, Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Ambiente. **Plano de Manejo da APA do Sana - fase 1**. Macaé, ONG Viva Rio, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.macae.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1355215772.pdf> >. Acesso em 29 de julho de 2018.

MACHADO, Paulo Affonso Leme Machado. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25ª ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2017.

MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. 2ª ed. Revista atualizada e ampliada. São Paulo: Forense, 2017.

MARINHO, P. A. Unidade de conservação ambiental de uso sustentável: Apa do Sana, um instrumento de intervenção territorial tácito? **Monografia em Licenciatura em Geografia. Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia**. IFF, 2011. Instituto Federal Fluminense, Macaé. 2011,

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastronacional-de-ucs>> Acesso em 21. out. 2018

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. CNUC. **Tabela consolidada das Unidades de Conservação**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80229/CNUC_JUL18%20-%20B_Cat.pdf>. Atualizada em 01/07/2018. Acesso em 30 de setembro de 2018.

MURRER, Carlos Augusto Motta. **Unidades de conservação e o direito constitucional de propriedade: um breve estudo de casos sobre a desapropriação para espaços especialmente protegidos e o desenvolvimento sustentável**. In: IV CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL, Belo Horizonte, Minas Gerais. Constitucionalismo, Economia e Desenvolvimento Sustentável. DOM HELDER, 2017. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/t5ssa9m9/1r807z77/P6MBal6W7v2OAS9e.pdf>>. Acesso em: 28 de setembro de 2018.

MURTA, R. O. ; SOUZA, A.L. ; GONTIJO COELHO, F. M. ; OLIVEIRA, F. P. ; OLIVEIRA, M. L. R. **Área de proteção ambiental: estratégia política na gestão municipal?**. Revista Internacional de Direito Ambiental, v. 1, p. 313-331, 2012.

PRESTES, Laura Dias; PERELLO, Luís Fernando Carvalho; GRUBER, Nelson Luiz Sambaqui. **Métodos para avaliar efetividade de gestão: o caso particular das Áreas de Proteção Ambiental (APAs)**. X Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro. Volume 44, fevereiro de 2018. Sistema eletrônico de revistas. Desenvolvimento e meio ambiente. UFPR. Págs. 343 e 344.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 6.589/2013, de 18 de novembro de 2013**. Dispõe sobre o trânsito por propriedades privadas para o acesso a sítios naturais públicos localizados no âmbito do estado do rio de janeiro. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/e9589b9aab9cac8032564fe0065abb4/c4dc87af1578512f83257c0e0054904b?OpenDocument>>. Acesso em 03 de novembro de 2018.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

SANAPA. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA. **Regimento Interno do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental do Sana**. 2018, no prelo.

_____. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA. **Ata da reunião ordinária realizada em 04 de fevereiro de 2010**. Sana, Macaé, 2010.

_____. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 25 de março de 2010. Sana, Macaé, 2010.

_____. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 27 de maio de 2010. Sana, Macaé, 2010.

_____. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 05 de agosto de 2010. Sana, Macaé, 2010.

_____. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 30 de setembro de 2010. Sana, Macaé, 2010.

_____. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 03 de fevereiro de 2011. Sana, Macaé, 2011.

_____. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 30 de março de 2011. Sana, Macaé, 2011.

_____. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 27 de julho de 2011. Sana, Macaé, 2011.

_____. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 27 de março de 2013. Sana, Macaé, 2013.

_____. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 20 de fevereiro de 2014. Sana, Macaé, 2014.

_____. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 03 de abril de 2014. Sana, Macaé, 2014.

_____. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 13 de junho de 2014. Sana, Macaé, 2014.

_____. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 28 de agosto de 2014. Sana, Macaé, 2014.

_____. CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.

Ata da reunião ordinária realizada em 30 de outubro de 2014. Sana, Macaé, 2014.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 11 de dezembro de 2014. Sana, Macaé, 2014.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 04 de fevereiro de 2015. Sana, Macaé, 2015.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 28 de abril de 2015. Sana, Macaé, 2015.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 02 de julho de 2015. Sana, Macaé, 2015.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 03 de setembro de 2015. Sana, Macaé, 2015.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 05 de novembro de 2015. Sana, Macaé, 2015.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 17 de dezembro de 2015. Sana, Macaé, 2015.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 28 de janeiro de 2016. Sana, Macaé, 2016.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 17 de março de 2016. Sana, Macaé, 2016.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 19 de maio de 2016. Sana, Macaé, 2016.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 28 de julho de 2016. Sana, Macaé, 2016.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA.
Ata da reunião ordinária realizada em 17 de fevereiro de 2017. Sana, Macaé, 2017.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA..
Ata da reunião ordinária realizada em 27 de abril de 2017. Sana, Macaé, 2017.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA..
Ata da reunião ordinária realizada em 29 de junho de 2017. Sana, Macaé, 2017.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA..
Ata da reunião ordinária realizada em 31 de agosto de 2017. Sana, Macaé, 2017.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA..
Ata da reunião extraordinária realizada em 03 de agosto de 2017. Sana, Macaé, 2017.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA..
Ata da reunião ordinária realizada em 09 de maio de 2018. Sana, Macaé, 2018.

_____.CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO SANA..
Ata da reunião ordinária realizada em 28 de junho de 2018. Sana, Macaé, 2018.

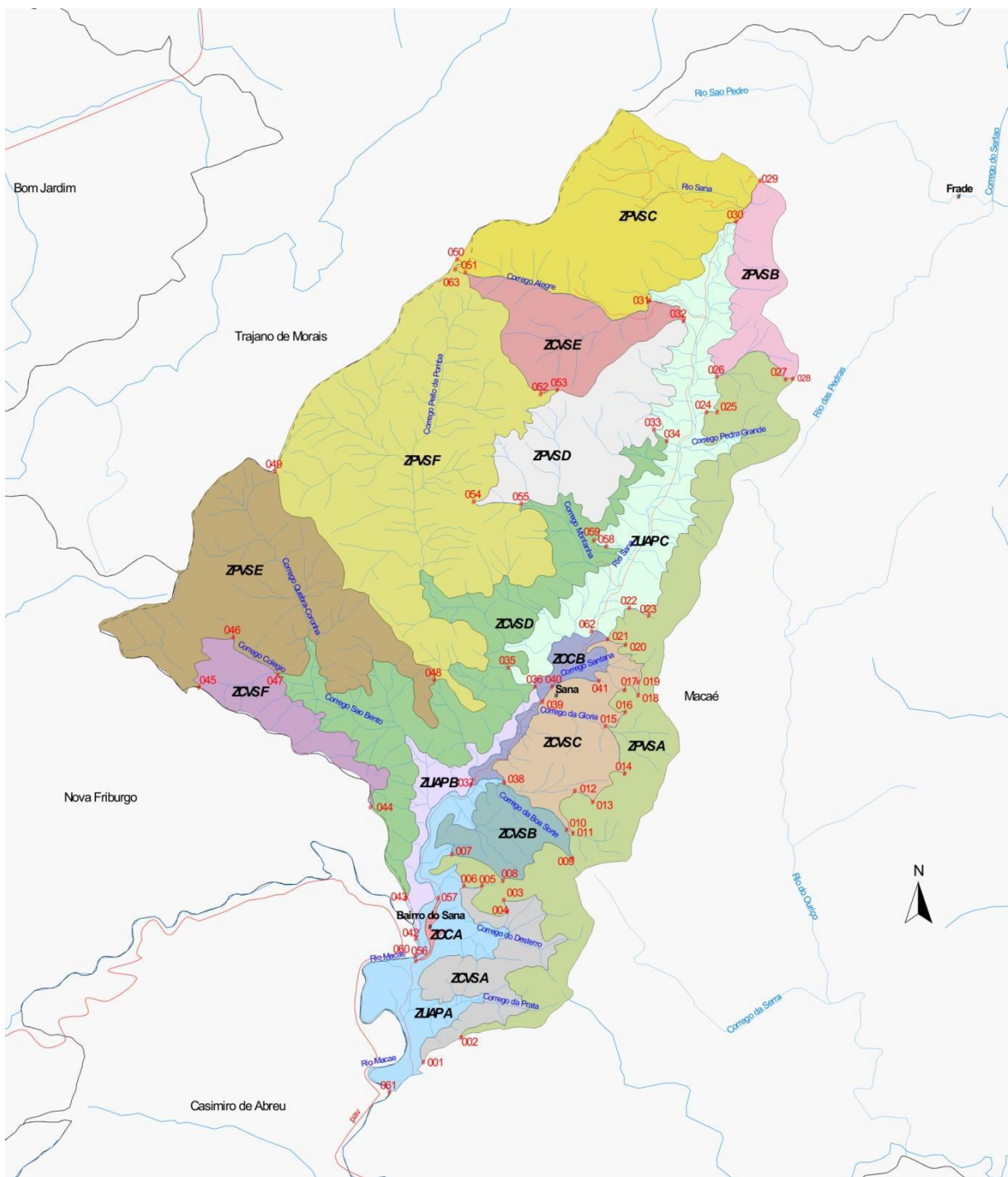
SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

SOUZA, Daniella Eloi de. **Unidades de conservação: as implicações da categoria área de proteção ambiental no Brasil.** In: V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, Montevideu, Uruguai. Direito Ambiental e Socioambientalismo IV. CON PEDI, 2016. Disponível em: <[https://www.conpedi.org.br/publicacoes/9105o6b2/1z17fce5/T2MQWs5MJCb78mR.p df](https://www.conpedi.org.br/publicacoes/9105o6b2/1z17fce5/T2MQWs5MJCb78mR.p%20df)>. Acesso em: 03 de setembro de 2018.

STJ. REsp nº 316.045, SP. 3ª. Turma. Rel. Ministro Villas Bôas Cueva. J.23.10.2012. Disponível em: < <http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?GEDID=00048767CF06F421DDF9F35871FC58168713C50319340D1A>>. Acesso em 18 de novembro de 2018.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental.** 6ª ed. revista, ampliada e atualizada. Salvador: Juspodium, 2016.

ANEXO I – Zoneamento Ambiental APA do Sana



Convenções Cartográficas

▲	Sedes de Município
■	Sedes de Distritos
□	Limite da APA
—	Estrada não pavimentada
—	Estrada pavimentada
~	Hipsografia
~	Hidrografia
—	Limites de Município

Base Cartográfica extraída das Folhas IBGE Quarteis, Casimiro de Abreu e Trajano de Moraes, na escala 1:50.000

Execução:
Cerra - Gerenciamento e Estudos em Meio Ambiente

Projeção UTM
Datum Carregio Alegre
Zona 23

ESCALA 1:75.000

Localização no Estado do RJ



Fonte: VIVARIO (2004) *Apud* MARINHO (2011), p. 56.