O ESTADO DA ARTE DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ENTRE 1981 E 2025[1,2]

Guilherme Hissa Villas Boas[3]
Yasmin Xavier Guimarães Nasri[4]
Cristiane Passos de Mattos[5]
Alba Valéria Santos Simon[6]
Rafaela Mesquita Gonsalves[7]
João Matheus Ferreira Kort Kamp Figueira[8]
Wendell Dias de Paula[9]
Vinícius Pereira de Barros e Silva[10]

As áreas de proteção ambiental (APAs) são definidas como uma unidade de conservação (UC) que busca compatibilizar a conservação da natureza com a utilização racional dos recursos naturais e é a categoria mais representativa espacialmente no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Contudo, sua gestão ainda é um desafio em razão da dificuldade de conciliar dois direitos constitucionais: a propriedade privada e o meio ambiente equilibrado. Este artigo tem como objetivo apresentar uma análise sobre as políticas públicas de criação e implementação das APAs no estado do Rio de Janeiro e seus reflexos socioeconômicos e ambientais. Para tal, foram analisados atos administrativos, mapeamentos temáticos, dados censitários, planos de manejo e conselhos gestores. Os resultados apontam que foram criadas 222 APAs desde a década de 1980, grande parte sem um objetivo específico. Embora não exista um conjunto de ações voltadas à implementação efetiva, foi identificado um aumento considerável na cobertura florestal. A pesquisa também demonstra que o número de domicílios tem crescido, enquanto a população permaneceu estável. Sugere-se ampliar os estudos desta categoria para a escala nacional, visando avançar na

1. DOI: https://dx.doi.org/10.38116/ppp72art2.

2. Os autores agradecem o apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), por meio da concessão de auxílio (Processo E-26/210.319/2024), e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), pela concessão de bolsas do Programa Institucional de Iniciação Científica (PIBIC) e do Programa Institucional de Fomento Único de Ações de Extensão (Profaex).

3. Docente no Departamento de Geografia da UFRJ. *E-mail*: guilherme.hissa@igeo.ufrj.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0844364843967170. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-3435-3133.

4. Docente na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: yasminnasri@usp.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1557601362682295. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-9679-9157.

5. Docente no Colegiado do Ensino Médio Integrado de Nova Friburgo do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet-RJ). *E-mail*: cristiane.mattos@cefet-rj.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/3705886505174434. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5612-2566.

6. Pesquisadora de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF). *E-mail*: albasimon7@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8823587354409981. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-4121-0277.

7. Graduanda em geografia na UFRJ. *E-mail*: rafamgonsalves@gmail.com. Lattes: https://lattes.cnpq.br/3745913302620586. Orcid: https://orcid.org/0009-0002-6662-1769.

8. Graduando em geografia na UFRJ. *E-mail:* joaomatheusferreira6057@gmail.com. Lattes: https://lattes.cnpq.br/9306956475381592. Orcid: https://orcid.org/0009-0006-0100-7564.

9. Graduando em geografia na UFRJ. *E-mail:* wendelldiasdpaula@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/3199604560638624. Orcid: https://orcid.org/0009-0000-0808-9677.

10. Graduando em geografia na UFRJ. *E-mail*: vinicius.barros.geo33@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/2347164857333789. Orcid: https://orcid.org/0009-0000-6836-1337.

implementação e gestão desses territórios, que podem servir como laboratórios para o desenvolvimento de práticas ambientalmente equilibradas e socialmente justas.

Palavras-chave: unidades de conservação; APA; SNUC; paisagem protegida; gestão territorial.

THE STATE OF THE ART OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AREAS BETWEEN 1981 AND 2025

Environmental Protection Areas (APAs) are defined as conservation units that seek to reconcile nature conservation with the rational use of natural resources and are the most spatially representative category in the National System of Nature Conservation Units. However, their management remains a challenge due to the difficulty of reconciling two constitutional rights: private property and a balanced environment. This article aims to present an analysis of public policies for the creation and implementation of APAs in the state of Rio de Janeiro and their socioeconomic and environmental impacts. To this end, administrative acts, thematic mapping, census data, management plans and management councils were analyzed. The results indicate that 222 APAs have been created since the 1980s, most of them without a specific objective. Although there is no set of actions aimed at effective implementation, a considerable increase in forest coverage was identified. The research also shows that the number of households has grown, while the population has remained stable. It is suggested that studies in this category be expanded to a national scale, aiming to advance the implementation and management of these territories, which can serve as laboratories for the development of environmentally balanced and socially fair practices.

Keywords: protected areas; protected landscape/seascape; IUCN; territorial management.

EL ESTADO DEL ARTE DE LAS ÁREAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL ENTRE 1981 Y 2025

Las Áreas de Protección Ambiental (APAs) se definen como una unidad de conservación que busca conciliar la conservación de la naturaleza con el uso racional de los recursos naturales y es la categoría espacialmente más representativa del Sistema Nacional de Unidades de Conservación de la Naturaleza. Sin embargo, su gestión sigue siendo un desafío, debido a la dificultad de conciliar dos derechos constitucionales: la propiedad privada y un medio ambiente equilibrado. Este artículo tiene como objetivo presentar un análisis de las políticas públicas para la creación e implementación de APAs en el estado de Río de Janeiro y sus impactos socioeconómicos y ambientales. Para ello se analizaron actos administrativos, cartografía temática, datos censales, planes de gestión y consejos de gestión. Los resultados indican que desde la década de 1980 se crearon 222 APA, la mayoría de ellas sin un objetivo específico. Si bien no existe un conjunto de acciones orientadas a su implementación efectiva, se identificó un aumento considerable de la cobertura forestal. La investigación también muestra que el número de hogares ha crecido, mientras que la población se ha mantenido estable. Se sugiere ampliar los estudios en esta categoría a escala nacional, buscando avanzar en la implementación y gestión de estos territorios, que puedan servir como laboratorios para el desarrollo de prácticas ambientalmente equilibradas y socialmente justas.

Palabras clave: áreas protegidas; paisaje protegida; UICN; gestión territorial.

JEL: Q28; Q2; Q26; O2.

1 INTRODUÇÃO

No contexto brasileiro, as áreas de proteção ambiental (APAs) são definidas como uma unidade de conservação (UC) do grupo de uso sustentável e buscam compatibilizar a conservação da natureza com a utilização racional dos recursos naturais. A gestão e implementação dessas UCs são complexas e desafiadoras em função da diversidade de atores sociais e interesses envolvidos no território. O maior desafio das APAs é conciliar dois direitos constitucionais: a propriedade privada e o meio ambiente equilibrado. Por isso, alguns autores consideram as APAs como umas das categorias mais problemáticas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), principal dispositivo legal atualmente direcionado à proteção da biodiversidade no país (Costa e Silva, 2012).

Apesar da complexidade de gestão e dos muitos conflitos gerados a partir da criação das APAs, esta é a categoria com maior abrangência espacial no país, totalizando mais de 130 milhões de hectares.[11] Por essa razão, elas são consideradas fundamentais para o planejamento de políticas públicas de proteção da biodiversidade, regulação do clima e salvaguarda cultural associada a esses territórios. Considerando a importância dessa discussão, este artigo tem como objetivo apresentar uma análise sobre as políticas públicas de criação e implementação das APAs no estado do Rio de Janeiro e seus reflexos socioeconômicos e ambientais.

Para esta pesquisa, selecionou-se o recorte estadual fluminense, em razão da sua representatividade. A partir de um levantamento no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), constatou-se que as APAs presentes no estado correspondem a cerca de 25% de todas as APAs do país, ou seja, 135 UCs de um total de 509.[12] Sabia-se, de antemão, que estes números não eram precisos e, provavelmente, estavam subestimados, pois o processo de credenciamento na plataforma envolve ação por parte dos governos estaduais e municipais. Ainda assim, esses dados demonstravam a importância desta categoria no cenário nacional. Diante do volume expressivo de novas APAs municipais, criadas a partir de 2007, outra inquietação para realização desta pesquisa foi levantada: a possível relação entre o Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS) Ecológico do estado do Rio de Janeiro e a política de criação de APAs. O ICMS Ecológico foi introduzido pela Lei Estadual nº 5.100/2007, que repassa parte do imposto estadual para os municípios levando em consideração alguns critérios ambientais; as unidades de conservação são um dos itens presentes no cálculo (Estado do Rio de Janeiro, 2007).

11. Disponível em: https://cnuc.mma.gov.br/. Acesso em: 25 mar. 2025.

12. Estes números foram atualizados em março de 2025. Dentro do CNUC ainda há divergências entre duas bases de dados: o Painel de UCs (127 e 509, respectivamente) e os Dados Geoespaciais (135 e 497, respectivamente). Adotamos, portanto, na redação do texto, os maiores valores de cada variável. Entre as 135 APAs encontradas no CNUC, seis são federais, treze, estaduais e 116, municipais. Disponível em: https://cnuc.mma.gov.br/.

Assim, essa pesquisa se justifica, uma vez que refletir sobre políticas públicas de conservação ambiental é uma oportunidade de pensar em alternativas inclusivas de desenvolvimento territorial e transformação social, sendo um dos desafios do planejamento regional, justamente, integrar diferentes saberes e escalas às análises geoecológicas. Além desse aspecto, avaliar a conciliação da proteção ambiental com as atividades humanas é temática de notável interesse em políticas públicas. As APAs são recortes espaciais ideais para este debate, que envolve tanto as ciências humanas como as ciências naturais.

Tendo os aspectos mencionados como ponto de partida, este artigo está dividido, além da introdução e das considerações finais, em uma seção teórica sobre a construção da categoria APA e seus rebatimentos e implicações históricas no Brasil, seguida de um detalhamento metodológico da pesquisa e da apresentação dos resultados obtidos.

2 IMPLICAÇÕES HISTÓRICAS DA CONSTRUÇÃO DA CATEGORIA APA NO BRASIL

As APAs tiveram como inspiração o modelo europeu dos parques naturais, que objetivavam a salvaguarda da relação entre as pessoas e a natureza, o qual forjava paisagens idílicas, fundamentadas na defesa de valores e práticas associadas à conservação (Nogueira-Neto, 2001). Seus princípios se opunham ao modelo estadunidense, onde vigorava uma abordagem biocêntrica e preservacionista, que compreendia e valorizava as áreas naturais como espaços intocados ou selvagens, a serviço dos grupos sociais urbanos para lazer e como fonte de reserva de recursos, desconsiderando qualquer interação sociedade-natureza prévia ou existente (Diegues, 2008).

Em 1978, a União Internacional para Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais publicou o documento *Categorias, objetivos e critérios para as áreas protegidas* (IUCN, 1978), que orientava a criação dessas áreas pelos Estados nacionais. Este documento prevê a categoria *protected landscape,* ressaltando a sua importância para a manutenção de práticas de uso da terra a partir da criação de reservatórios de biodiversidade e belezas cênicas atraentes para o desenvolvimento de atividades turísticas e científicas. Em suas definições, o documento também aponta a possibilidade de criação deste território sobre terras públicas e propriedades particulares, que teriam limitações de uso. Esta categoria tinha como objetivos

> manter paisagens naturais nacionalmente significativas que são características da interação harmoniosa do homem e da terra, ao mesmo tempo em que fornecem oportunidades para o desfrute público por meio da recreação e do turismo dentro do estilo de vida normal e da atividade econômica dessas áreas. Essas áreas também fornecem diversidade ecológica, propósitos científicos, culturais e educacionais (IUCN, 1978, p. 12, tradução nossa).

No Brasil, as APAs foram criadas em 1981 por meio da Lei Federal nº 6.902, que também criava as estações ecológicas (Brasil, 1981). Na referida lei, as APAs somente aparecem no art. 9º, sem uma definição explícita, tampouco com objetivos claros, limitando-se a elencar proibições de atividades em seus territórios e delegando a gestão ao então Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (Ibama) ou seu equivalente nos estados. Em 1982, o governo brasileiro encomendou à Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) a segunda etapa de um Plano do Sistema de Unidades de Conservação, mas as APAs não são citadas neste documento, demonstrando que esta categoria ainda não era considerada uma UC pelo grupo preservacionista que elaborou o referido documento (Mercadante, 2001).

Em 1994, no cenário global, a IUCN atualiza seu guia de criação de áreas protegidas e altera o nome da categoria, que passa a ser denominada *protected landscape/seascape*, acrescentando a importância das paisagens costeiras e insulares. Entretanto, seus fundamentos e objetivos não são alterados, tampouco a possibilidade do caráter privado de suas terras (IUCN, 1994). Já em 2013, este documento é novamente atualizado e praticamente nenhuma alteração nesta categoria pode ser notada, com exceção do destaque à sua importância num contexto de mosaico de áreas protegidas (IUCN, 2013).

Após oito anos de debate e negociação no Congresso Nacional, entre perspectivas mais preservacionistas e outras conservacionistas, em 2000, foi promulgado o SNUC, que dividia estas áreas protegidas em dois grupos: as de proteção integral, que preveem apenas o uso indireto dos recursos naturais, e as de uso sustentável, que admitem a manutenção das atividades humanas com determinadas restrições em seus territórios. Até então, todas as unidades de conservação estavam dispersas em leis e decretos que orientavam individualmente seu manejo e gestão, sem uma padronização e, muito menos, um planejamento integrado. Neste sentido, um dos maiores avanços que o SNUC trouxe foi o entendimento das unidades de conservação como um sistema integrado e com objetivos e normas distintos para cada categoria de manejo, o que possibilitaria adequação da UC à dinâmica socioambiental local e à busca coletiva por objetivos em comum, ainda que alguns autores apontem que este sistema integrado nunca foi alcançado (Bensusan, 2006; Mercadante, 2010).

Com o SNUC, as APAs ganham representatividade entre as UCs de uso sustentável, já que não são necessárias a desapropriação e a indenização dos imóveis, possibilitando a manutenção da propriedade privada e das atividades humanas, com as devidas restrições, no seu território. Além disso, seus objetivos de conservação são amplos e podem ser apropriados de modos diversificados, o que possibilita sua criação em diferentes contextos socioambientais, desde fragmentos florestais a

espaços urbanos, incluindo áreas agrícolas (Esterci e Fernandez, 2009). É possível, inclusive, a criação de APAs em sobreposição a UCs de proteção integral, embora seja importante ressaltar que nesses casos prevalecem as normas mais restritivas. Assim, as três esferas do Poder Executivo podem criá-las, com relativa facilidade comparado às outras categorias, sem maiores empecilhos fundiários. Em razão destes aspectos, embora em menor número que os parques (nacionais, estaduais e naturais municipais) e as reservas particulares do patrimônio natural (RPPN),[13] as APAs recobrem atualmente cerca de 50% de todas as áreas protegidas pelo SNUC no Brasil.[14]

De acordo com o SNUC, as APAs têm como objetivos: i) proteger a diversidade biológica; ii) disciplinar o processo de ocupação; e iii) assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (Brasil, 2000). Nota-se que são propostas amplas, genéricas e até controversas, sobretudo no caso das duas últimas. Diante disto, grande parte das estratégias de implementação das APAs recai sobre seu plano de manejo, que prevê o zoneamento ambiental e a estrutura disponível de gestão. Deste fato, decorre que algumas APAs nunca saíram do papel, ou seja, não receberam ações de implementação (Relano e Pauly, 2023; Erthal, 2024), enquanto outras enfrentam conflitos em razão da dificuldade de conciliação dos diversos interesses sobre o território (e manejo dos recursos), seja pelos grupos sociais que nelas habitam, seja pela gestão ineficiente do poder público, pressão imobiliária da iniciativa privada ou até por visões diferenciadas sobre seus objetivos existentes entre associações da sociedade civil.

Não bastassem os conflitos de interesses estabelecidos no território, seus gestores ainda precisam superar a resistência histórica que alguns atores da conservação ambiental, públicos e privados, têm sobre as unidades de uso sustentável, em especial as APAs. Normalmente, uma vez simpáticos à ecologia profunda, esses atores defendem o modelo preservacionista e a *fortress conservation* (Brockington, 2002), ou seja, uma preservação "intramuros" e, quando ocupam cargos decisórios, costumam dedicar poucos recursos às APAs (Simon, 2010). A maior crítica desse grupo se refere à eficiência das APAs e à sobreposição de territorialidades e de legislações. Defensores dos parques e da dicotomia sociedade-natureza, esses atores alegam que as APAs têm pouco a oferecer para a proteção da biodiversidade, tendo em vista a possibilidade de manutenção das atividades humanas no território e os conflitos decorrentes dos regramentos dessa categoria e das legislações municipais onde elas se encontram. Não é incomum encontrar conflitos entre os zoneamentos ambientais das APAs e os planos diretores municipais. Além disso, também são questionados os limites legais para o controle sobre o processo de ocupação,

13. Segundo o CNUC, em março de 2025, existiam 608 parques e 1.260 RPPNs no Brasil. Disponível em: https://cnuc.mma.gov.br/. Acesso em: 25 mar. 2025.

14. Disponível em: https://cnuc.mma.gov.br/. Acesso em: 25 mar. 2025.

sobretudo em áreas urbanas ou periurbanas. Assim, alegam eles, a gestão da APA teria pouco controle sobre o território, restando-lhe apenas o papel de licenciador e fiscalizador de legislações preexistentes (Simon, 2010).

Por outro lado, para as populações residentes, muitas vezes a criação de APAs é encarada como um entrave para o modelo de desenvolvimento vigente e sua gestão, em geral, é considerada distante das necessidades, dos manejos e dos saberes locais (Diegues, 2019). Normalmente os maiores afetados com as políticas públicas ambientais são os grupos que mais dependem dos recursos e dos ciclos da natureza e, justamente, aqueles que mantiveram historicamente a qualidade ambiental, possibilitando a criação da UC. Muitos destes, comunidades tradicionais consideradas guardiãs das florestas tropicais na América Latina, desempenham importante papel, inclusive, no combate à aceleração das mudanças climáticas (FAO, 2021). Em alguns casos, a implantação da APA, a partir da valorização de uma beleza cênica da paisagem, proporciona destaque à região e desencadeia o processo de especulação imobiliária, e a consequente gentrificação, promovendo o êxodo dos residentes locais e amplificando injustiças ambientais (Villas Boas e Mattos, 2021).

Para a negociação dos conflitos gerados, a participação da população nas tomadas de decisão das APAs é fundamental e está prevista pelo SNUC, por meio de consulta pública, seja na fase de criação da UC, seja nas fases de elaboração, atualização e implementação do seu plano de manejo (Brasil, 2000). Para além destes processos, está prevista a formação de conselhos gestores, que podem ser de caráter consultivo ou deliberativo, com representação paritária entre órgãos públicos e sociedade civil, e que têm como objetivo democratizar a gestão do território (Brasil, 2002;[15] Costa e Silva, 2012).

Assim, o histórico de concepção e criação da categoria APA no país reflete dilemas, controvérsias e conflitos decorrentes das diferentes visões de mundo e interesses na gestão do território. Cabe ainda considerar os avanços e retrocessos democráticos nas instâncias de governança pública, estes últimos caracterizados também pelo "desmonte" de políticas públicas, ocorrido entre 2016 e 2022 (Gomide, Silva e Leopoldi, 2023), incluindo as de proteção da natureza, e a projeção da necessidade de sua reconfiguração nos próximos anos.

3 METODOLOGIA

Para analisar as políticas ambientais e os reflexos socioeconômicos da criação e implementação das APAs no território fluminense, o percurso metodológico partiu da revisão de literatura em periódicos nacionais e internacionais e do levantamento de

15. O Decreto Federal nº 4.340/2002, em seu art. 17, § 3º, indica que "a representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais" (Brasil, 2002).

dispositivos jurídicos federais, estaduais e municipais relativos às UCs, mais notadamente às APAs. Nesta fase, foram consultadas plataformas governamentais, tais como CNUC,[16] Programa de Apoio às Unidades de Conservação Municipais – ProUC (Seas, 2025), IBGE (2010, 2022) e repositórios do terceiro setor, como o MapBiomas (2024), e de órgãos ambientais que atuam na gestão de UCs, nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal).

Foram também desenvolvidas outras três etapas. A primeira delas teve como base uma pesquisa documental em todos os atos administrativos (leis, decretos e portarias): de criação das APAs, de criação e renovação dos conselhos e de publicação de planos de manejo. Ainda na fase documental, a partir dos atos administrativos, foi levantada a quantidade de APAs com plano de manejo disponível e com conselho gestor, com o objetivo de construir um panorama de implementação destas UCs por meio da investigação destes instrumentos de gestão. Isto porque os planos de manejo, que devem ser elaborados em até cinco anos a partir da data de criação, constituem-se como documentos orientadores da gestão do território, e os conselhos, que podem ter natureza consultiva ou deliberativa, são considerados espaços de participação social, possibilitando debates e negociações entre os segmentos da sociedade.

A segunda etapa envolveu a análise de conteúdo (Bardin, 2016) por categorias definidas *a priori* e complementadas *a posteriori*, foram elas: o ano de criação, a esfera de governo, a natureza do ato (lei ou decreto) e os objetivos de criação. Os objetivos para a criação das APAs foram categorizados nos seguintes grupos: Mata Atlântica; fauna e flora (espécies locais específicas); biodiversidade/ecologia; recursos hídricos; ordenamento do território; uso e ocupação da terra; desenvolvimento sustentável; aspectos locais específicos; beleza cênica da paisagem; turismo; pesquisa científica; ICMS Ecológico; delega os objetivos ao plano de manejo; educação ambiental; mosaico UC/corredor ecológico; participação popular; e não tem objetivo.

Na terceira etapa, os limites georreferenciados das UCs em questão foram levantados e tratados em ambiente de sistemas de informações geográficas (SIGs) para a sistematização de dados geoespaciais. Nos casos em que não foram encontrados os polígonos, estes foram elaborados a partir das coordenadas listadas nos memoriais descritivos. Foi realizada uma análise multitemporal de uso e cobertura da terra, entre 1985 e 2023,[17] utilizando-se os mapeamentos temáticos disponíveis no portal MapBiomas da série 9 até o terceiro nível hierárquico de classes (MapBiomas, 2024). Para tal, algumas classes presentes no mapeamento original foram agregadas, resultando num total de doze classes, enquanto outras

16. Disponível em: https://cnuc.mma.gov.br/. Acesso em: 25 mar. 2025.

17. O intervalo considerado nas análises espaciais de uso e cobertura da terra diz respeito à disponibilidade dos mapas temáticos elaborados pelo MapBiomas a partir das imagens Landsat.

não foram analisadas neste trabalho, em razão da sua baixa representatividade espacial. As classes mapeadas foram: afloramento rochoso; agropecuária; apicum; campo alagado; corpos d'água; floresta; mangue; mineração; praia/duna/areal; restinga; urbano; e outras áreas não vegetadas.

Com os mesmos limites das APAs, também foi possível elaborar uma análise demográfica multitemporal, entre 2010 e 2022, utilizando-se os dados dos censos populacionais (IBGE, 2010, 2022). Para tal, foi realizada uma sobreposição entre os limites das APAs e os setores censitários, calculado o percentual de interseção e este aplicado aos dados brutos. Após esta etapa, foram somados os percentuais de população e domicílio dos setores presentes em cada APA para calcular o total por UC.

A partir da construção metodológica descrita, a seguir, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O primeiro desafio foi a delimitação da amostra da pesquisa, já que os dados geográficos, jurídicos e documentais estão em bases e repositórios não integrados, ou seja, o primeiro resultado foi consolidar dados sobre o quantitativo de APAs no estado, uma vez que plataformas como o CNUC indicavam dados dissonantes com a realidade. Por exemplo, pelo CNUC,[18] existiam 117 APAs municipais no estado do Rio de Janeiro, enquanto o repositório do PROUC indicava a existência de 202 APAs municipais (Seas, 2025). É importante ressaltar que, nessa base, nove APAs não tinham delimitação espacial. Após a análise de duplicadas, chegou-se ao universo amostral de 222 APAs.[19]

Esse cenário reflete uma ineficácia do artigo 50 do SNUC (Brasil, 2000), que prevê uma base de dados gerida pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) na qual deveriam se concentrar as principais informações sobre todas as UCs do país. A causa parece ser a fragilidade na disponibilização de dados que dependem do preenchimento e atualização por parte dos órgãos gestores, notadamente das municipalidades, o que enfraquece a possibilidade de uma gestão eficiente considerando as relações entre os entes federativos e o conjunto de UCs enquanto um sistema integrado voltado à proteção da natureza.

O universo amostral de 222 APAs resulta de diferentes políticas públicas historicamente construídas e efetivadas pelos governos federal, estaduais e municipais a partir da década de 1980. A síntese dessas informações está disposta na tabela 1.

18. Disponível em: https://cnuc.mma.gov.br/. Acesso em: 25 mar. 2025.

19. Após a revisão final do artigo, ocorrida em junho de 2025, foram cadastradas cinco APAs no CNUC (APA Ilha Verde, em Mangaratiba, APA do Veiga, em São João da Barra, APA da Lagoa da Ribeira, em Quissamã, APA das Lagunas e Florestas de Niterói, em Niterói, e APA das Dunas e Restingas, em São João da Barra), totalizando 227 APAs. Todas as análises aqui apresentadas foram elaboradas sem considerar essas cinco UCs.

TABELA 1
Número de APAs criadas por década e esfera de gestão

Década	Federal	Estadual	Municipal	Total
1981-1990	5	6	16	27
1991-2000	0	0	36	36
2001-2010	1	6	72	79
2011-2020	0	1	74	75
Após 2020[1]	0	0	5	5
Total	6	13	203	222

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Este trabalho foi escrito em março de 2025.

Após um ano da promulgação da Lei Federal nº 6.902/1981 (Brasil, 1981), a primeira normativa que dispunha sobre as APAs, o governo federal cria, no estado do Rio de Janeiro, as duas primeiras APAs do país: a da Região Serrana de Petrópolis e a da Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul (Brasil, 1982), esta última compreendendo também os estados de São Paulo e Minas Gerais, a qual nunca teve seus limites nos estados fluminense e mineiro definidos. Nos anos seguintes foi possível observar um pulso inicial de criação de APAs no território fluminense, não só do governo federal, como as APAs de Cairuçu, de 1983, a de Guapi-Mirim, de 1984, e a da Serra da Mantiqueira, de 1985; mas do governo estadual, como as APAs de Maricá, de 1984, a de Massambaba e de Tamoios, de 1986, e a de Mangaratiba, de 1987.

Na década seguinte (1991-2000), das 36 APAs criadas, todas municipais, dezoito eram na capital fluminense. Esse número pode estar relacionado à ocorrência da II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1992), ou Rio-92, em que o município ganhou bastante visibilidade internacional na agenda ambiental. Na década seguinte (2001-2010), após a promulgação do SNUC, em 2000, tanto o governo federal quanto o estadual, que tinham passado uma década sem criar APAs, voltaram a criá-las: uma federal na bacia do rio São João, no ano de 2001, e seis estaduais em diferentes regiões do estado, enquanto os governos municipais criaram outras 72. É importante destacar que nesta década também foi publicada a Lei Estadual nº 5.100/2007, em que o governo do estado dedica 2,5% do repasse do produto da arrecadação do ICMS aos municípios a partir de critérios ambientais, sendo um deles a presença e efetiva implementação de unidades de conservação (Rio de Janeiro, 2007). Além disso, em 2009, o governo estadual criou o ProUC no âmbito da Secretaria Estadual do Ambiente (Seas, 2025).

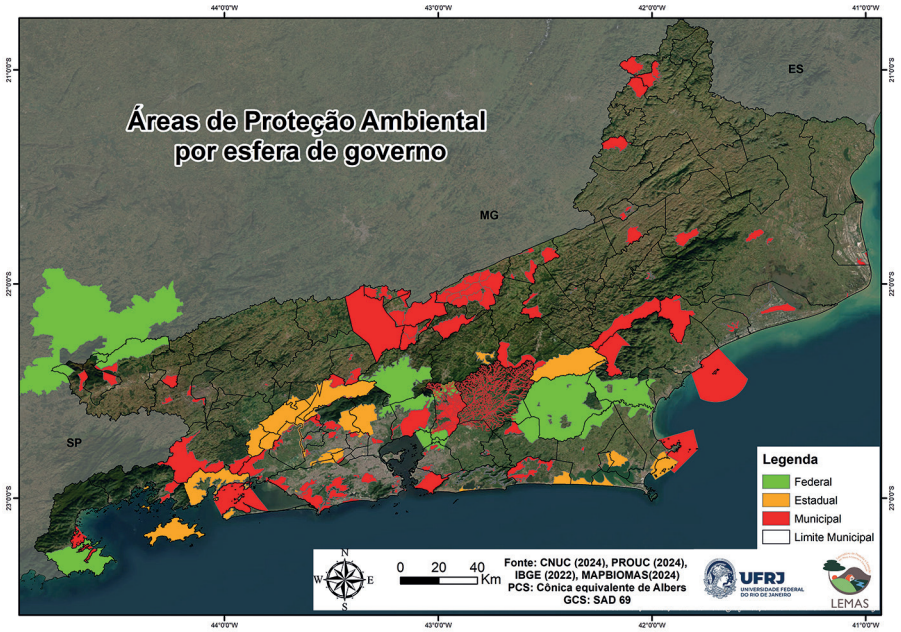
O incentivo do repasse do ICMS e do ProUC também explica, em parte, a criação de outras 74 APAs municipais entre 2011 e 2020, tendência que não se reflete igualmente no cenário federal e estadual. Já nos últimos anos, observa-se uma considerável redução na criação de APAs no estado do Rio de Janeiro, o que pode estar relacionado ao contexto macro que alguns autores denominaram como desmonte das políticas públicas ambientais no país (Gomide, Silva e Leopoldi, 2023) e, portanto, à não priorização da agenda socioambiental no início desta década.

A espacialização das 222 APAs, sendo seis de gestão federal, treze de gestão estadual e 203 sob a gestão municipal, está disposta no mapa 1. Deste quantitativo, destaca-se o município do Rio de Janeiro com 36 APAs, o que corresponde a 17,5% de todas as APAs municipais do estado. Observa-se também uma grande concentração na Serra do Mar, na região metropolitana e na zona costeira. Por outro lado, nas regiões norte e noroeste do estado encontram-se poucas APAs, sendo todas municipais e espacialmente isoladas. Das 222 APAs, dez[20] abrigam ecossistemas marinhos das regiões da costa verde, metropolitana e baixadas litorâneas, três destas situadas estritamente em áreas marinhas. Em termos de área, as APAs recobrem 1.022.945 ha, o que corresponde a cerca de 23%[21] do território fluminense e mais de 75% da área protegida pelo SNUC no estado.

20. APA de Guapi-Mirim, APA do Pau Brasil, APA da Baía de Paraty, APA dos Morros do Leme, Urubu, Pedra do Anel, Praia do Anel e Ilha da Cotunduba, APA das Pontas de Copacabana, Arpoador e seus entornos, APA Marinha de Armação dos Búzios, APA Municipal do Arquipélago de Santana, APA Paisagem Carioca, APA do Saco de Coroa Grande e APA Marinha Boto-Cinza.

21. Essa conta não é exatamente precisa porque a soma das APAs considera UCs costeiras, enquanto o denominador utilizado considera apenas o território continental do estado.

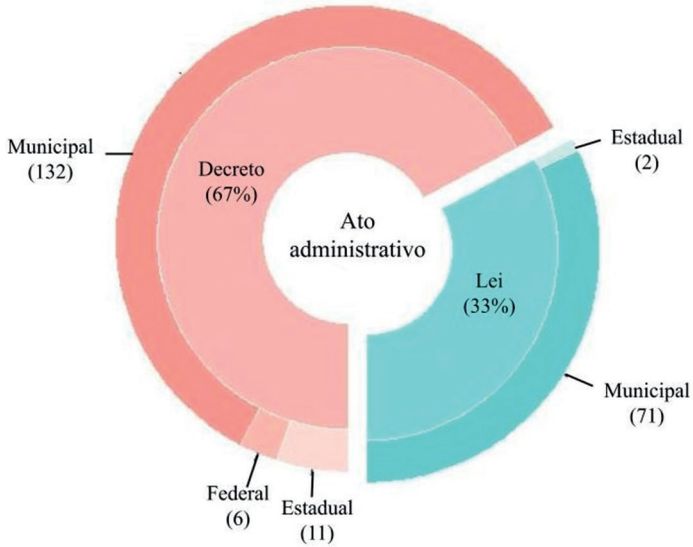
MAPA 1
Localização das APAs do estado do Rio de Janeiro



Fonte: MapBiomas (2024).
Elaboração dos autores.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

As APAs são instituídas pelo poder público por meio de atos de criação (ACs) de dois tipos: leis ou decretos. Quando criadas por leis, tramitam na esfera legislativa, o que não ocorre no caso de decretos, circunscritos ao Poder Executivo. Os resultados indicam que as APAs criadas por leis no território fluminense representam 33% da amostra (73 num universo de 222), enquanto as criadas por decretos representam 67%, ou 149 dentre as 222 (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Número total e percentual de APAs criadas por lei e por decreto



Elaboração dos autores.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Os dados indicam que a totalidade das APAs federais foram criadas por decreto, sem tramitação no Congresso Nacional. A maioria das APAs estaduais (onze de um total de treze) também foram instituídas por decretos. No que tange ao âmbito municipal, ainda que 132 das 203 APAs tenham sido criadas por decreto, chama atenção a participação do Poder Legislativo, sobretudo municipal, na criação dessas UCs: 71 foram criadas por lei. Isto é, seu AC foi objeto de debate nas câmaras de vereadores.

Cabe destacar que, quando a criação da APA é motivada prioritariamente por demonstração de atuação política, buscando apoio eleitoral, a falta de maiores ações de implementação tende a ser mais provável. Ademais, o fato de o Poder Legislativo não dispor de mecanismos mais robustos de implementação de UCs representa um desafio para o Poder Executivo, pois a viabilidade financeira, técnica e de gestão fica a cargo da interface com outras políticas e ações do poder público. Contudo, a hipótese de que existem intencionalidades não ditas e menos explícitas, vinculadas ao processo de criação das APAs, não é exclusiva daquelas criadas por lei, afinal, prefeitos e governadores também podem criá-las através de decreto, sem um efetivo engajamento na sua implementação.

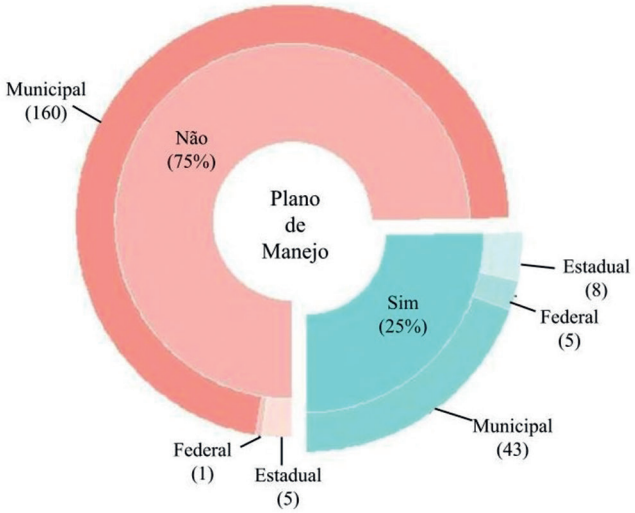
Assim, embora com grande representatividade no território fluminense, é importante salientar que muitas APAs possuem apenas atos de criação, mas nunca saíram efetivamente do papel, como é o caso da APA federal da Bacia do Rio Paraíba do Sul, que foi apenas delimitada no estado de São Paulo, e a APA municipal Corredor Verde, no Rio de Janeiro, que nunca teve seus limites definidos. Esse cenário parece apontar para um grande esforço no sentido de criação dessa categoria de UC, o que, em parte, pode estar conectado a uma certa facilidade do processo, sem complicações fundiárias, além dos incentivos vinculados ao repasse do ICMS Ecológico, mas que não se reflete em iguais proporções em ações de implementação.

Para verificar o grau de implementação das APAs, foram avaliados como critérios a existência de conselhos gestores e a publicação de planos de manejo. Uma análise das portarias indicou que, no primeiro critério, apenas 50% das APAs possuem este fórum de construção coletiva da gestão do território. Associado a isso, é importante destacar que somente a formação do conselho não significa, necessariamente, a sua atuação e influência participativa na gestão. São necessários, além da recorrência de reuniões, uma representatividade idealmente paritária entre órgãos públicos e setores da sociedade civil influenciados pela criação da APA nesse território, de acordo, inclusive, com a recomendação legal federal, prevista no decreto que regulamenta o SNUC (Brasil, 2002). Mas a criação dos conselhos é o primeiro passo para que eles possam cumprir suas atribuições, incluindo a elaboração de um regimento interno,[22] a compatibilização dos interesses dos diferentes grupos sociais relacionados à APA, a aprovação do plano de manejo, o acompanhamento da gestão orçamentária da UC, entre outras ações, conforme art. 20 do mesmo decreto.

O segundo critério envolveu os planos de manejo, documentos de grande importância na definição do zoneamento, na caracterização socioambiental das APAs e na orientação do uso dos recursos naturais e na ocupação do território. Do total de 222 APAs, 75% não possuem plano de manejo, sendo destas uma federal, cinco estaduais e 160 municipais. Assim, é minoritário o número de APAs que têm este instrumento de gestão: cinco federais, oito estaduais e 43 municipais, conforme se pode observar no gráfico 2.

22. Até noventa dias após a criação.

GRÁFICO 2
Número e percentual de APAs com disponibilidade do plano de manejo



Elaboração dos autores.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

Embora o SNUC, em seu art. 27 (Brasil, 2000), preveja que os planos de manejo devam ser elaborados num intervalo de até cinco anos após a criação da UC, a realidade não reflete o que a lei indica. O baixo número de APAs no RJ com este documento (56 das 222), necessário à sua implementação, sugere uma baixa efetividade destas UCs decorrente da inexistência de um instrumento orientador para as ações de gestão, sobretudo porque congregam terras públicas e privadas, além de diferentes usos e ocupações da terra, incluindo desde a conservação da biodiversidade a uma pluralidade de atividades humanas, entre elas, agropecuária, turismo, uso urbano, pesquisa, entre outras.

Observa-se um cenário ainda mais desafiador se cruzados os dois critérios, pois analisando conjuntamente o número de APAs que possuem tanto conselho gestor como plano de manejo, chegou-se ao universo de 48. Isso significa que 78% das UCs desta categoria no estado do Rio de Janeiro não apresentam sequer, simultaneamente, os dois principais instrumentos de ordenamento territorial e gestão previstos na legislação como obrigatórios. Neste contexto, é possível inferir que há limitações do poder público em executar as políticas públicas de proteção da natureza relativas às APAs fluminenses e que tais UCs apresentam baixo grau de implementação.

Dessas 48 APAs, observa-se que cinco são federais (apenas a APA Bacia do Rio Paraíba do Sul não dispõe dos dois instrumentos),[23] oito de gestão estadual[24] e, portanto, 35 de gestão municipal, com destaque para Sapucaia, um município da região centro-sul fluminense que conta com dez APAs com plano de manejo e conselho gestor, e Iguaba Grande, com seis, na região da Baixada Litorânea. Contudo, um município que se destaca, porém negativamente, é a capital fluminense, que, embora conte com 36 APAs, apenas uma possui plano de manejo e conselho consultivo simultaneamente. Das 35 APAs municipais que possuem plano de manejo e conselho gestor, 33 foram criadas a partir do ano 2000, ano de publicação do SNUC. Ressalta-se ainda que durante este período foram criadas 151 APAs municipais, e o universo de, apenas, 33 que dispõem dos dois instrumentos aponta para um baixo interesse e/ou possibilidade administrativa dos governos locais em implementar a unidade de conservação em sua totalidade.

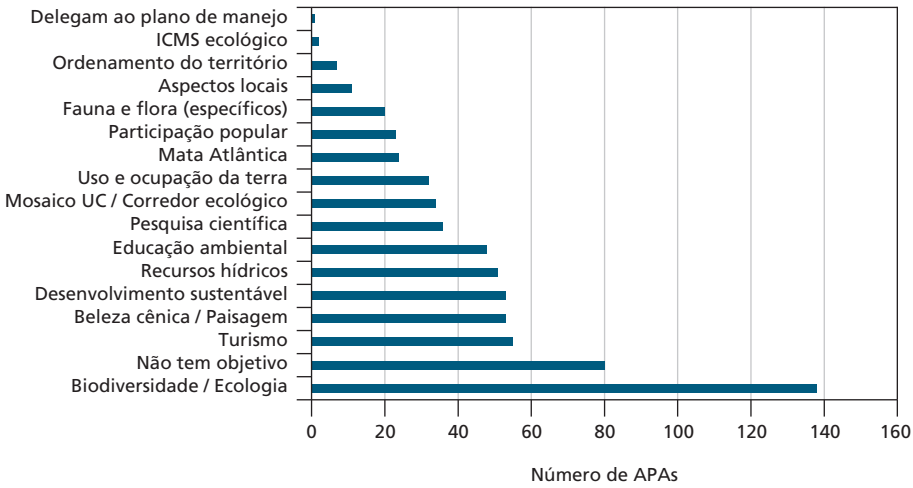
Posteriormente ao levantamento da existência do conselho gestor e do plano de manejo, buscou-se verificar na pesquisa, por meio da análise de conteúdo dos ACs, os objetivos registrados no processo de criação das APAs, procurando compreender também o porquê de um quantitativo grande de criação, mas muito inferior de implementação dessas UCs. Para tal, foram analisados todos os ACs e categorizados em quinze classes, conforme o disposto no gráfico 3.

Ressalta-se que enquanto algumas APAs não têm objetivos definidos em seus ACs, outras possuem mais de um objetivo. Dessa forma, o número encontrado com a soma das categorias foi superior ao número de APAs presentes no estado do Rio de Janeiro.

23. Tem-se a informação de que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) está realizando estudos para delimitar a APA da Bacia do rio Paraíba do Sul nos estados do RJ e de MG.

24. Tem-se a informação de que, das cinco APAs estaduais sem plano de manejo, três estão em fase de elaboração.

GRÁFICO 3
Objetivos de criação das APAs presentes nos atos administrativos



Elaboração dos autores.

Os resultados apresentados no gráfico 3 chamam atenção para o elevado número de APAs que não têm objetivos explícitos no seu ato de criação (oitenta dentre 222). Há de se ressaltar que, embora estes ACs não apontem especificamente os objetivos de criação das APAs nos *caputs* dos artigos, muitos deles apontam a importância de alguns elementos da paisagem nas suas justificativas presentes no preâmbulo.[25] Para além deste aspecto, é importante destacar que o art. 2º do Decreto Federal nº 4.340/2002 (Brasil, 2002), que regulamenta o SNUC, é impositivo na indicação dos objetivos no ato de criação das UCs.

Por outro lado, praticamente todas as demais APAs (138 das 142) têm como objetivo a proteção da biodiversidade. Isso pode ser considerado genérico e abrangente, se levado em conta que todas as doze categorias de manejo de UCs previstas pelo SNUC buscam, em alguma medida, cumprir com essa finalidade. Seria, portanto, o objetivo específico da categoria APA ainda não construído e internalizado no âmbito da gestão pública?

Na sequência ao objetivo de proteger a biodiversidade, despontam o turismo e a beleza cênica na segunda e terceira posições, seguidos pelo desenvolvimento sustentável, entre os objetivos mais citados nos atos de criação. Este fato parece sugerir a criação de territórios dedicados à idealização de uma paisagem idílica para fins de lazer e a tentativa de manutenção das suas características estéticas para contemplação. Fica, portanto, o questionamento sobre quais valores socioculturais são empregados na determinação de atributos fisiográficos a serem conservados, sobretudo tendo em

25. Popularmente conhecido como *considerandos*.

vista que a atividade turística, enquanto uma prática social, expressa as contradições e ambiguidades do sistema capitalista-neoliberal que transforma paisagens, visando adequá-las aos imaginários principalmente da classe média-alta urbana, tornando-as mais atraentes para "consumo" (Yázigi, Carlos e Cruz, 1996; Cruz, 2003).

Esses objetivos remetem também à categoria *protected landscape/seascape*, da IUCN, e dos parques naturais europeus que inspiraram a criação das APAs no Brasil e que têm como fundamento para sua criação a valorização de uma paisagem considerada cênica a partir da interação entre a sociedade e os elementos da natureza.

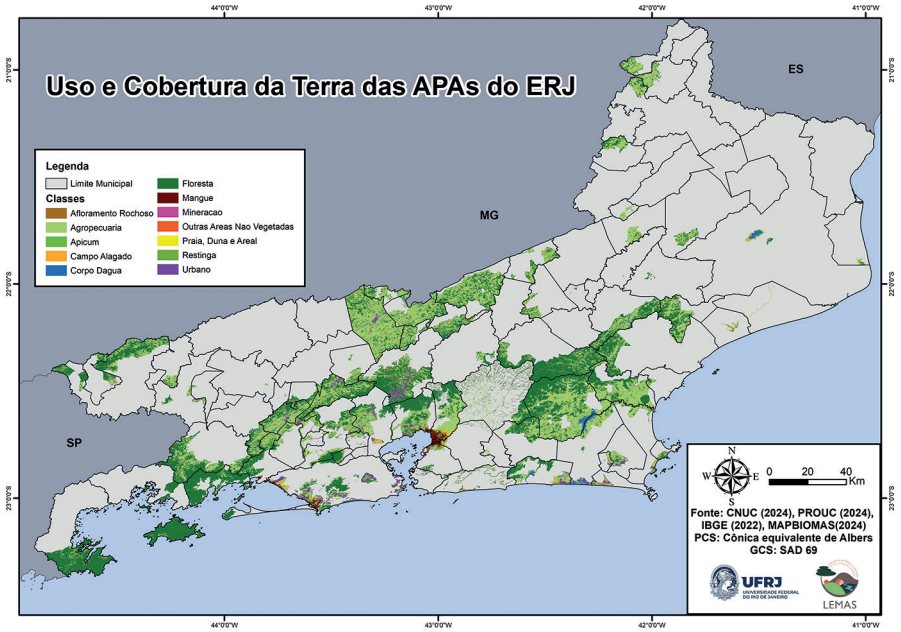
Há que se destacar também que, assim como a biodiversidade, presente em 138 atos de criação, o desenvolvimento sustentável, presente em 53, é um dos objetivos previstos no *caput* do art. 15, que define as APAs no SNUC (Brasil, 2000). Por outro lado, a categoria uso e ocupação da terra, que corresponderia ao terceiro objetivo previsto no referido artigo, "disciplinar o processo de ocupação", somente aparece em 32 das 142 APAs que têm objetivos. Isso sugere uma menor ênfase na definição do ordenamento territorial como objetivo focal da gestão pública, ainda que, na década de 1980, elas tenham emergido como categoria voltada a este fim, com direcionamento proibitivo notável.

Durante a elaboração da metodologia e determinação das categorias de análise dos atos de criação, cogitou-se que o elevado número de APAs criadas a partir da década de 2010 teria relação direta com o repasse do ICMS Ecológico. Contudo, embora essa hipótese ainda não possa ser descartada, o número de aparições desta categoria nos atos administrativos não correspondeu à expectativa dos autores, aparecendo nos considerandos de apenas vinte do universo de 120 APAs. Embora seja importante destacar que, ainda que a menção ao ICMS Ecológico não seja explícita, esta ainda pode ser uma importante motivação implícita, ou não dita, para a criação de APAs, uma vez que o reduzido número de planos de manejo e conselhos gestores implementados ainda mantém sob análise a possibilidade de criação dessas unidades de conservação, apenas para captação de repasses do imposto.

Para avaliar o resultado, nos territórios, dos processos de implementação e de gestão das APAs do estado do Rio de Janeiro, foram elaborados os mapeamentos de uso e cobertura da terra utilizando-se os dados disponíveis no MapBiomas (2024).[26] O objetivo era verificar o comportamento dos principais usos e avaliar a efetividade dos objetivos previstos nos atos de criação. Para ilustrar o cenário mais recente disponível, o mapa 2 apresenta a distribuição espacial das classes referente a 2023, enquanto o gráfico 4 apresenta os comportamentos, em hectares, dessas duas classes predominantes.

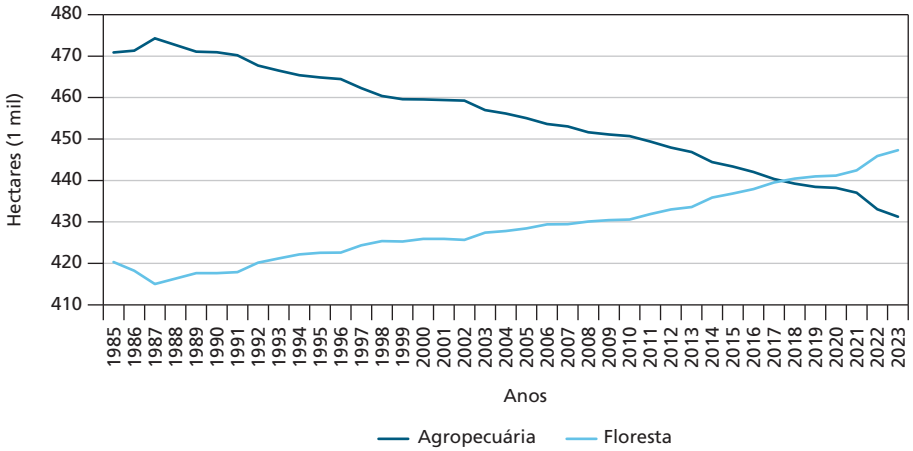
26. Para esta análise, foram utilizados apenas os dados continentais.

MAPA 2
Uso e cobertura da terra das APAs do estado do Rio de Janeiro (2023)



Fonte: MapBiomas (2024).
Elaboração dos autores.
Obs.: Ilustração reproduzida conforme o original (nota do Editorial).

GRÁFICO 4
Área com cobertura florestal e com uso agrícola nas APAs do estado do Rio de Janeiro (1985-2023)



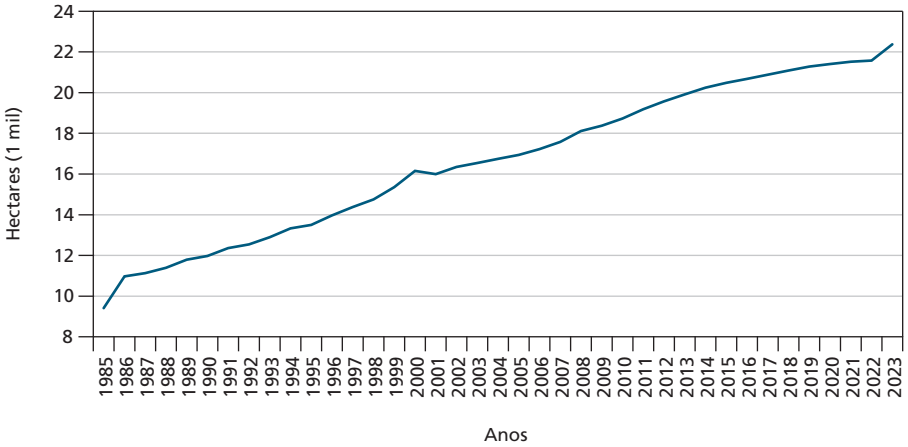
Fonte: MapBiomas (2024).
Elaboração dos autores.

Os mapeamentos de uso e cobertura da terra demonstram um predomínio nas APAs das classes floresta e agropecuária, variando entre 44,46% e 49,80%, respectivamente, em 1985, para 47,31% e 45,62%, respectivamente, em 2023. O gráfico 5 indica que, nas áreas de inserção das APAs, houve um crescimento da cobertura florestal em uma velocidade proporcional ao decrescimento do uso agropecuário,[27] chegando a área da primeira a superar a da segunda a partir de 2017. Este fenômeno da redução das áreas agrícolas, no estado do Rio de Janeiro, não é exclusivo das APAs, já que para cada 1 hectare de floresta presente no estado, em 1985, havia 2,25 hectares deste uso, e essa proporção foi reduzida para 1:2, em 2023 (MapBiomas, 2024). Ou seja, embora a agricultura esteja em declínio – pelo menos em termos de área, no estado do Rio de Janeiro, passando de 63% em 1985 para 59% em 2023 –, nas APAs, essas áreas foram substituídas pela floresta, o que não ocorreu necessariamente no restante do estado, onde essa classe saiu de 28% em 1985 para 30% em 2023. Esse cenário indica que a criação destas unidades de conservação tem sido um aspecto positivo da política de proteção da biodiversidade. Contudo, é importante considerar que outros fatores, como conectividade entre fragmentos florestais, proteção de espécies endêmicas e em extinção, efetividade do plano de manejo e da participação social no conselho gestor, entre outros, também devem ser avaliados para que se possa, de fato, afirmar a eficácia da política pública.

Conforme foi observado, na metade da década de 1980, 95% da área das APAs era coberta por floresta e utilizada para agricultura. Os dados mais recentes apontam para um percentual próximo de 92%. Embora seja possível encontrar cobertura florestal em meio a uma matriz urbana, como é o caso da capital fluminense, esses dados nos apontam para um predomínio de APAs em contextos rurais. Já os percentuais residuais, diferentemente dessas duas classes anteriormente mencionadas, se dividem entre afloramento rochoso; apicum; campo alagado; corpos d'água; mangue; mineração; praia/duna/areal; restinga; urbano; e outras áreas não vegetadas. Nenhuma dessas classes teve uma expressiva alteração nos anos analisados, com exceção do uso urbano. Diante disto, passou-se à análise do comportamento dessa classe, que é apresentada, em hectares, pelo gráfico 5.

27. A agropecuária cobria 49,80% das áreas das APAs em 1985 e passou para 45,62% em 2023. A cobertura florestal compreendia 44,46% em 1985 e passou para 47,31% em 2023.

GRÁFICO 5
Evolução do uso urbano das APAs do estado do Rio de Janeiro (1985-2023)



Fonte: MapBiomas (2024).
Elaboração dos autores.

Os resultados apontam um significativo aumento das áreas com uso urbano,[28] já que, em 1985, essa classe cobria menos de 10.000 hectares, ou 1% da área de todas as APAs, e, num intervalo de 26 anos, em 2011, sua área dobrou de tamanho. Atualmente, o uso urbano representa 2,37% da superfície das APAs. Os mapeamentos anuais do estado do Rio de Janeiro também apresentam um crescimento desta classe, contudo, a variação entre 1985 e 2023 não ocorre na mesma proporção. Isto porque o uso urbano, em 1985, correspondia a 0,028% do estado do Rio de Janeiro e passou para 0,052%, em 2023 (MapBiomas, 2024).[29]

Não se pode negar os efeitos da pandemia de covid-19 sobre os modelos de trabalho não mais restritos aos padrões presenciais, acompanhados da apreensão das UCs como locais fundamentais para o bem-estar e a redução dos níveis de estresse e ansiedade (Silva-Melo, Melo e Guedes, 2020). Neste cenário, no caso brasileiro, há de se considerar também que houve a redução do crescimento populacional nas metrópoles em detrimento da tendência verificada nas cidades médias (IBGE, 2022).

Estes fatos talvez expliquem a mudança no comportamento (e no ângulo) na reta traçada no gráfico nos últimos dois anos, com um acentuado crescimento. Contudo, é notória a projeção ascendente do crescimento do uso urbano desde o início do intervalo de análise. Conforme apontado, este processo também ocorreu no estado do Rio de Janeiro como um todo, entretanto, o que levaria as APAs a

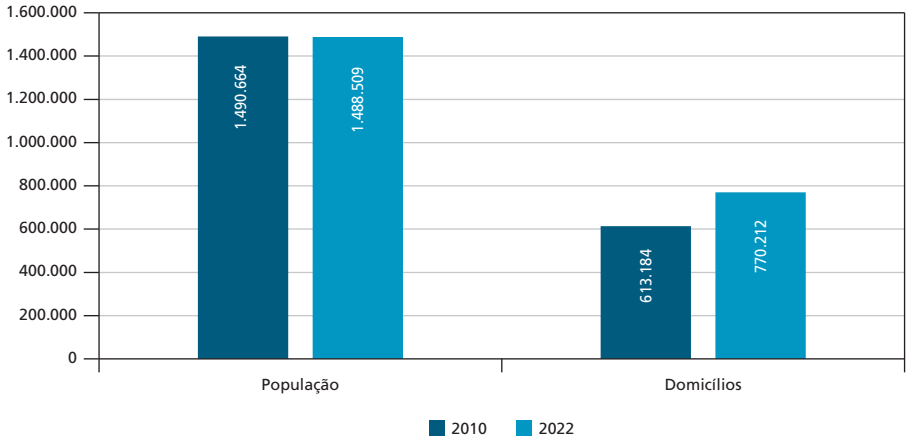
28. O uso urbano é uma classe de mapeamento do MapBiomas, contudo não é possível apontar a sua natureza: residencial, comercial, industrial ou misto, por exemplo.

29. Nas APAs fluminenses, a área urbana mais que dobrou de 1985 a 2023, passando de 9.411 ha para 21.576 ha, enquanto o estado como um todo passou de 124.446 ha para 227.196 ha de área urbana (MapBiomas, 2024).

experienciarem um processo mais acelerado? Estariam as APAs, a partir de um imaginário de paisagens idílicas, promovendo um processo de urbanização? Estariam esses territórios oferecendo melhores condições de vida para seus habitantes? Essas e outras perguntas ainda precisam ser respondidas em pesquisas futuras.

Observando o crescimento do uso urbano das APAs, surgiu a necessidade de se verificar se este comportamento era acompanhado pelo crescimento populacional. Isto é, ocorrera apenas uma expansão do uso da terra para fins urbanos ou as APAs estariam atraindo mais habitantes para seus territórios? O gráfico 6 apresenta os dados de população e de domicílios referentes a 2010 e 2022.

GRÁFICO 6
Totais populacionais e domiciliares das APAs do estado do Rio de Janeiro (2010 e 2022)



Fonte: IBGE (2010, 2022).
Elaboração dos autores.

As análises, utilizando os dados dos censos de 2010 e 2022, demonstraram que a população permaneceu praticamente estável nas APAs do estado do Rio de Janeiro, passando de 1.490.664 habitantes para 1.488.509. Contudo, os dados de domicílios reforçam os resultados visíveis nos mapas, sobretudo para uso urbano, afinal ocorreu um crescimento em doze anos de cerca de 25%, passando de 613.184 para 770.212 residências (gráfico 6). Esses dados correspondem ao comportamento no restante do estado, tendo em vista que a população ficou praticamente estagnada, com singelo crescimento de 0,004% (IBGE, 2022), enquanto o número de domicílios cresceu os mesmos 25%.[30]

30. A população do estado do Rio de Janeiro passou de 15.989.929, em 2010, para 16.055.174, em 2022. Os domicílios, por sua vez, passaram de 6.156.109, em 2010, para 7.715.463, em 2022 (IBGE, 2010, 2022).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No estado do Rio de Janeiro não foi possível identificar um padrão nas principais características analisadas nos atos de criação e de implementação dessa categoria de unidade de conservação. No aspecto espacial, uma das definições previstas no *caput* do art. 15 do SNUC, que aponta "uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana" (Brasil, 2000), não foi observada uma regularidade, isto é, há APAs com menos de 10 ha e uma APA com mais de 150.000 ha. Da mesma forma, há APAs praticamente cobertas por florestas, assim como APAs predominantemente urbanas, além daquelas marinhas. Ou seja, a pesquisa indica a ausência de uniformidade no entendimento, tanto em termos espaciais como de uso, de parte do governo federal, do governo estadual e ainda dos governos municipais, o que torna essa categoria de UC sem um padrão comparativo entre as três esferas de governo, acarretando uma certa dificuldade para a troca de experiências no âmbito da gestão pública.

A falta também de uniformidade na compreensão dos objetivos de criação das APAs levanta algumas questões para possíveis investigações futuras: i) as APAs foram criadas, de fato, para a construção de um espaço de governança relacionado à proteção da natureza? ii) as APAs foram criadas para oferecer mais uma forma de territorialidade de gestão no município? iii) As APAs foram criadas por pressão social para a defesa de territórios, com propriedades privadas mas ambientalmente relevantes, sujeitos a pressão de atividades econômicas que colocam em risco a conservação dos recursos naturais? e/ou iv) as APAs foram criadas apenas como um movimento de demonstração de atuação política para sua base eleitoral?

Além dessas questões, a existência dos instrumentos de implementação analisados, no caso o plano de manejo e o conselho gestor, também não é uma característica homogênea entre as APAs do estado do Rio de Janeiro. Por outro lado, o único aspecto em que se pode verificar alguma regularidade é na definição dos objetivos, que, quando existentes, há que se ressaltar, dizem respeito, em sua maioria, à proteção da biodiversidade. Essas constatações nos apontam para uma incompreensão, ou a falta de um entendimento homogêneo, do poder público quanto à aplicação e instrumentalização desta categoria de manejo do SNUC.

Este trabalho também demonstrou que as APAs representaram uma política pública eficaz, pelo menos no estado do Rio de Janeiro e dentro do período analisado, no que tange à proteção da biodiversidade, através do crescimento da cobertura florestal. Somado a isso, a estagnação do quantitativo populacional é outro aspecto relevante num cenário de pressão antrópica sobre os recursos naturais.

Porém, se por um lado podemos afirmar que a criação e implementação das APAs está sendo uma política pública importante no sentido de proteção da biodiversidade, por outro lado, consideramos que outros fatores, como conectividade entre fragmentos

florestais, proteção de espécies endêmicas e em extinção, efetividade do plano de manejo e da participação social no conselho gestor, entre outros aspectos, também devam ser avaliados para que se possa, de fato, afirmar a eficácia da política pública, inclusive para a melhoria de qualidade de vida e bem-estar das populações humanas. Embora o crescimento florestal acompanhado da redução da atividade agrícola seja um fenômeno diagnosticado em todo o estado, mais estudos são necessários para avaliar o papel dessas UCs enquanto promotoras de um processo de gentrificação, sobretudo no contexto rural, através da expulsão e migração desses trabalhadores do seu território, em muitos casos, em decorrência da valorização dessas paisagens bucólicas e idílicas para atividades de turismo. Faz-se necessário, tão logo o IBGE disponibilize os dados censitários detalhados do último censo, avaliar os percentuais de segundas residências nessas UCs, afinal, o crescimento do número de domicílios não corresponde ao comportamento populacional. Entretanto, o crescimento do número de domicílios reforça a mudança para um uso urbano progressivo, também diagnosticado nos mapeamentos.

Há de se destacar também que, dada a ausência notável de planos de manejo na maior quantidade das APAs fluminenses, possivelmente os gestores desses territórios estejam realizando ações de gestão e fiscalizações com base em uma legislação previamente existente, como o Código Florestal, a Lei da Mata Atlântica e outros instrumentos legais de caráter estadual e/ou municipal. Isso pode explicar o fenômeno diagnosticado pelo crescimento da cobertura florestal.

O fato é que poucas APAs estão plenamente implementadas. Isso significa atender simultaneamente aos requisitos previstos no SNUC e em seu decreto regulamentador, como, pelo menos, a definição de objetivos no ato de criação, a publicação de plano de manejo em até cinco anos após sua criação e a constituição de conselhos gestores representativos de todos os segmentos da sociedade. Não se pode então concluir que seja uma política pública, pelo menos no estado do Rio de Janeiro, eficiente *stricto sensu*.

Alguns questionamentos surgiram a partir desta pesquisa e devem ser objeto de análises futuras: teriam as APAs chegado ao seu limite de criação no estado do Rio de Janeiro? Ou os governos estariam optando com maior frequência pela criação de UCs de outra categoria para conservação da biodiversidade? A falta de objetivo, somado ao objetivo genérico de proteção da biodiversidade, levariam as APAs a serem uma "categoria coringa", em que a própria gestão pública tem dificuldades de interpretar seu real objetivo e diferencial, frente às demais categorias?

Em um contexto de rápidas transformações nas cidades e no campo, assim como de mudanças climáticas, esses questionamentos reforçam a importância de avanço nas reflexões não só sobre as políticas públicas direcionadas às APAs, mas também às outras categorias de proteção, em escala mais ampliada como a nacional. A perspectiva que permanece é a de que as APAs constituem laboratórios para se pensar o ordenamento do território e contribuem para avaliar ações estatais que visam à conservação da natureza alinhada ao uso sustentável dos recursos naturais.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016. 276 p.

BENSUSAN, N. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRASIL. Lei Federal nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 abr. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6902.htm.

BRASIL. Decreto Federal nº 87.561, de 13 de setembro de 1982. Dispõe sobre as medidas de recuperação e proteção ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1982. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1982/d87561.html.

BRASIL. Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 jul. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm.

BRASIL. Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta a Lei Federal 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 ago. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm.

BROCKINGTON, D. **Fortress conservation**: the preservation of the Mkomazi game reserve, Tanzania. Oxford: African Issues, 2002.

COSTA, G. B.; SILVA, A. S. da. Os desafios da gestão participativa de Áreas de Proteção Ambiental (APAs) no Brasil e as contribuições da noção de negociação política. **Revista Gestão e Políticas Públicas**, v. 2, n. 2, p. 441-459, 2012.

CRUZ, R. de C. A. da. **Introdução à geografia do turismo**. 2. ed. São Paulo: Roca, 2003.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. 6. ed. São Paulo: Hucitec/Nupaub, 2008.

DIEGUES, A. C. Conhecimentos, práticas tradicionais e etnoconservação da natureza. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 50, p. 116-126, abr. 2019. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/made/article/view/66617.

ERTHAL, T. S. "Parques de papel" e o paradoxo da compensação. **Revista do Ministério Público do RS**, n. 96, p. 319-338, jul.-dez. 2024.

ESTERCI, N.; FERNANDEZ, A. O legado conservacionista em questão. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 6, n. 12, p. 15-40, 2009. Disponível em: https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/50.

FAO – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. **Los pueblos indígenas y tribales y la gobernanza de los bosques**. Una oportunidad para la acción climática en América Latina y el Caribe. Santiago: FAO, 2021. 150 p. Disponível em: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/e43e77eb-45e6-41b3-b8f3-ee3d6d8f2d16/content. Acesso em: 25 fev. 2025.

GOMIDE, A. de A.; SILVA, M. M. de S.; LEOPOLDI, M. A. (ed.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: Ipea, 2023.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao.

IUCN – INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES. **Categories, objectives and criteria for protected areas**. Morges: IUCN, 1978.

IUCN – INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES. **Guidelines for protected area management categories**. Reino Unido: IUCN, 1994.

IUCN – INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES. **Guidelines for applying protected area management categories**. Gland: IUCN, 2013.

MAPBIOMAS. **Coleção 9 da série anual de mapas de cobertura e uso da terra do Brasil**. Mapbiomas, 2024. Disponível em: https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/.

MERCADANTE, M. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do SNUC. *In*: BENJAMIN, A. H. (org.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 190-232.

MERCADANTE, M. Avanços e retrocessos pós SNUC. **Instituto Socioambiental**, 2010. Disponível em: https://uc.socioambiental.org/pt-br/depoimentos#avanos-e-retrocessos-ps-snuc.

NOGUEIRA-NETO, P. Evolução histórica das ARIEs e APAs. *In*: BENJAMIN, A. H. (org.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 363-372.

RELANO, V.; PAULY, D. The "Paper Park Index": evaluating marine protected area effectiveness through a global study of stakeholder perceptions. **Marine Policy**, v. 151, maio 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei Estadual nº 5.100, de 4 de outubro de 2007. Altera a Lei nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, que trata da repartição aos municípios da parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do ICMS, incluindo o critério de conservação ambiental, e dá outras providências. **Alerj**, Rio de Janeiro, 4 out. 2007. Disponível em: https://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/0/edd5f699377a00078325736b006d4012?OpenDocument.

SEAS – SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE. **Programa de Apoio às Unidades de Conservação Municipais do Estado do Rio de Janeiro**. 2025. Disponível em: https://prouc.ambiente.rj.gov.br/. Acesso em: 25 jan. 2025.

SILVA-MELO, M. R. da; MELO, G. A. P. de; GUEDES, N. M. R. Unidades de conservação: uma reconexão com a natureza, pós-covid-19. **Revista Brasileira de Educação Ambiental**, v. 15, n. 4, p. 347-360, 2020. Disponível em: https://periodicos.unifesp.br/index.php/revbea/article/view/10859.

SIMON, A. V. S. **Recategorizando a conservação**: do apogeu do biocentrismo às investidas socioambientalistas na concepção e na gestão de unidades de conservação. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2010.

VILLAS BOAS, G. H.; MATTOS, C. P. A(s) natureza(s) da APA Macaé de Cima (Rio de Janeiro – Brasil): percepções, dilemas e conflitos. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 33, 2021. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/sociedadenatureza/article/view/56556.

YÁZIGI, E.; CARLOS, A. F. A.; CRUZ, R. de C. A. da. (org.). **Turismo**: espaço, paisagem e cultura. São Paulo: Hucitec, 1996.

Data da submissão em: 2 abr. 2025.

Primeira decisão editorial em: 6 jun. 2025.

Última versão recebida em: 27 jun. 2025.

Aprovação final em: 16 jul. 2025.