

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
Pós-Graduação em Ciência Ambiental

RODRIGO BACELLAR MELLO

PLANO DE MANEJO

Uma análise crítica do processo de planejamento das unidades de conservação federais

Niterói
2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

RODRIGO BACELLAR MELLO

PLANO DE MANEJO

Uma análise crítica do processo de planejamento das unidades de conservação federais

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Área de Concentração: Gestão Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. IVAN DE OLIVEIRA PIRES

Niterói
2008

M527 Mello, Rodrigo Bacellar
Plano de manejo: uma análise crítica do processo de planejamento das unidades de conservação federais / Rodrigo Bacellar Mello. – Niterói : [s.n.], 2008.
133 f.
Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade Federal Fluminense, 2008.

1.Plano de manejo. 2.Planejamento ambiental. 3.Unidade de Conservação. I.Título.

CDD 574.5

RODRIGO BACELLAR MELLO

PLANO DE MANEJO

Uma análise crítica do processo de planejamento das unidades de conservação federais

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Área de Concentração: Gestão Ambiental.

Aprovada em maio de 2008.

BANCA EXAMINADORA

Dr. IVAN DE OLIVEIRA PIRES – Orientador
Instituto de Geociências –UFF

Dra. CRISTIANE NUNES FRANCISCO
Instituto de Geociências –UFF

Dra. MARIA FERNANDA SANTOS QUINTELA DA COSTA NUNES
Instituto de Biologia - UFRJ

Niterói
2008

Ao meu Pai, minha Mãe e minhas irmãs que tanto admiro.

À Suenya, minha querida esposa e amiga, que nos momentos difíceis sempre foi compreensiva e companheira.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Ivan de Oliveira Pires pela orientação, sempre de forma equilibrada e construtiva e também pela compreensão das dificuldades enfrentadas no decorrer do curso e em especial durante o processo de elaboração da dissertação.

Às Professoras Cristiane Nunes Francisco e Maria Fernanda Santos Quintela da Costa Nunes por aceitarem o convite de integrar a banca examinadora.

Ao Analista Ambiental do IBAMA e Mestre pelo PGCA, Jovelino Muniz, pelo incentivo para ingressar no PGCA, o apoio durante todo o período do curso e sua valiosa contribuição com idéias, sugestões e correções.

Ao Professor Orlando Alves dos Santos Júnior pela valiosa contribuição na construção da metodologia para coleta de dados.

À geógrafa Célia Lontra, do ICMBio-Sede que acreditando no potencial da APA São João apoiou e conduziu o processo de elaboração do Plano de Manejo da unidade de forma extremamente profissional, o que motivou a pesquisa sobre o tema desta dissertação.

Aos Chefes de Unidades de Conservação federais que apesar da enorme demanda que existe no dia-a-dia da gestão das unidades dedicaram seu precioso tempo para responder os questionários ou simplesmente responder às mensagens de correio eletrônico, contribuindo com suas experiências na gestão e planejamento das unidades.

Aos técnicos do ICMBio-Sede que me receberam de forma cordial e respeitosa para a realização das entrevistas e disponibilização de dados, contribuindo significativamente para um melhor entendimento do processo de planejamento das Unidades de Conservação federais.

Aos colegas mestres e mestrandos do PGCA-UFF, em especial os da turma de 2006, que compartilharam os bons momentos de convivência e aprendizado acadêmico e pessoal.

Aos colegas da Reserva Biológica de Poço das Antas, da Reserva Biológica União, da APA São João e do NUC/RJ que a todo momento incentivaram e apoiaram a realização deste trabalho.

“Eu prefiro ser esta metamorfose ambulante, do que ter aquela velha opinião formada sobre tudo...”
Raul Seixas – “Metamorfose Ambulante”

RESUMO

O estabelecimento de Unidades de Conservação é uma estratégia reconhecida mundialmente para a conservação da biodiversidade. No Brasil as Unidades de Conservação apresentam uma série de dificuldades para a consecução dos seus objetivos. Um dos principais problemas é a carência de Planos de Manejo. No âmbito das Unidades de Conservação federais, somente 27% possuem seus respectivos Planos de Manejo e muitos estão desatualizados. O fato é que as instituições responsáveis pela gestão das Unidades de Conservação não conseguem acompanhar a demanda de elaboração e revisão de Planos de Manejo de forma a manter todas as unidades com um instrumento de planejamento atual. Este trabalho teve como objetivo fazer uma análise crítica sobre o processo de planejamento das Unidades de Conservação federais, analisando os princípios e diretrizes de planejamento, os aspectos institucionais e a situação atual das unidades quanto aos seus Planos de Manejo. A metodologia utilizada foi a coleta de dados por meio de levantamento bibliográfico, análise comparativa dos roteiros metodológicos para elaboração de Plano de Manejo, entrevistas com técnicos da sede do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio e aplicação de questionários com os chefes e funcionários das Unidades de Conservação federais. Os roteiros metodológicos foram analisados no que se refere aos seus objetivos, princípios, diretrizes, metodologias, etapas e monitoramento. As entrevistas com os técnicos da sede do ICMBio permitiu a análise da visão do processo de planejamento sob a ótica dos técnicos que supervisionam, coordenam e aprovam os Planos de Manejo. Já a aplicação dos questionários permitiu a análise da visão das Unidades de Conservação sobre o processo de planejamento das unidades. Os principais problemas sobre o processo de planejamento das Unidades de Conservação foram a falta de uma cultura institucional de planejamento e as questões relacionadas com a carência de recursos humanos, tanto em número quanto em qualidade. Desta forma, esta fase de estruturação do novo instituto, com foco na conservação da biodiversidade e em especial nas Unidades de Conservação, parece um momento oportuno para uma discussão sobre o processo de planejamento das unidades. É importante criar mecanismos que possam viabilizar a elaboração e revisão dos Planos de Manejo para todas as Unidades de Conservação e também que estes planos sejam adequados para a gestão e o manejo das unidades. Para isso, é preciso que haja uma descentralização do processo, garantindo à equipe da unidade um papel proativo e protagonista no processo de elaboração do Plano de Manejo. Neste contexto, é fundamental a realização da monitoria e avaliação do plano, tanto internamente (na unidade) como externamente (na sede). Além disso, cada Unidade de Conservação possui características específicas e se encontra em um estágio de implantação e de motivação da equipe diferente. Desta forma, a metodologia de elaboração dos Planos de Manejo nunca será idêntica, mas é fundamental que sejam observados os princípios de participação, gradatividade, continuidade e flexibilidade.

Palavras-chave: PLANO DE MANEJO, PLANEJAMENTO AMBIENTAL, UNIDADE DE CONSERVAÇÃO.

ABSTRACT

The establishment of Protected Areas is a recognized strategy world-wide for the conservation of biodiversity. In Brazil, Protected Areas present a series of difficulties for the achievement of its objectives. One of the main problems is the lack of Management Plans. In the scope of the federal Protected Areas, 27% only possess its respective Management Plans and many are outdated. The fact is that the responsible institutions for the management of the Protected Areas do not obtain to follow the demand of elaboration and revision of Management Plans in form to keep all areas units with a current planning instrument. This work has as objective to make a critical analysis on the process of planning of the federal Protected Areas, analyzing the principles and directives of planning, the institucional aspects and the current situation of the units about its Management Plans. The used methodology was the collection of data by bibliographical survey, comparative analysis of the guidelines for management planning, interviews with technician of the headquarters of the Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation - ICMBio and application of questionnaires with the heads and employees of the federal Protected Areas. The guidelines for management planning had been analyzed as for its objectives, principles, directives, methodologies, stages and monitoring. The interviews with the technician of the headquarters of the ICMBio allowed the analysis of the vision of the process of planning under the optics of the technician that supervise, co-ordinate and approve the Management Plans. In the same way, the application of the questionnaires allowed the analysis of the vision of the Protected Areas on the process of planning the areas. The main problems on the process of planning had been the lack of an institucional culture of planning, the lack of human resources, in number and in quality. Thus this phase of structuring the new institute, focused in the conservation of biodiversity and specially in the Protected Areas, seems an opportune moment for a discussion about the process of planning. It is important to create mechanisms that can also make possible the elaboration and revision of the Management Plans for all the Protected Areas and that these plans are adjusted for the administration and management of the areas. Thus its is necessary a decentralization of the process, guaranteeing to the team of the unit an proactive and protagonist paper in the process of elaboration of the Management Plan. In this context, it is basic the accomplishment of the monitoring and evaluation of the plan, internally (in the Protected Area) and externally (in the headquarters). Finally, each Protected Area has specific characteristics and is in a different period of implantation and motivation of the team. So the methodology of elaboration of the Management Plans never will be identical, but it is basic that the principles of participation, gradatividade, continuity and flexibility are observed.

Key words: MANAGEMENT PLAN, ENVIRONEMENTAL PLANNING, PROTECTED AREA.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

	Pg.
Quadro 1 – Objetivos específicos dos roteiros metodológicos	47-48
Quadro 2 – Definições de Plano de Manejo apresentadas nos roteiros metodológicos	49-50
Quadro 3 – Princípios de planejamento apresentados nos roteiros metodológicos.	51-52
Quadro 4 – Etapas propostas para elaboração de Plano de Manejo dos roteiros de UC de uso indireto e de gestão de APA	61
Quadro 5 – Etapas propostas para elaboração de Plano de Manejo dos roteiros de PN, RB, EE, FLONA, RPPN, RESEX e RDS	62
Quadro 6 – Conteúdo proposto para os Planos de Manejo dos roteiros de UC de Uso Indireto e de Gestão de APA	67
Quadro 7 – Conteúdo proposto para os Planos de Manejo dos roteiros de PN, RB, EE, FLONA, RPPN, RESEX e RDS	67
Gráfico 1 – Fatores mais importantes na explicação para o baixo índice de UC com Planos de Manejo	75
Gráfico 2 – Fatores que influenciam na priorização de planejamento das UC.....	78
Gráfico 3 – Percentual de UC geridas pela DIREC em 2006 que possuíam Planos de Manejo atuais e abrangentes	82
Gráfico 4 – Problemas no processo de planejamento das Unidades de Conservação federais sob a ótica dos técnicos da sede	89
Gráfico 5 – Situação do planejamento das Unidades de Conservação Federais no primeiro trimestre de 2008	93
Gráfico 6 – Avaliação sobre a adequabilidade dos Planos de Manejo para a gestão da Unidade de Conservação	95
Gráfico 7 – Avaliação sobre a adequabilidade do Plano de Manejo para lidar com os conflitos socioambientais	95
Gráfico 8 – Relação da adequação dos Planos de Manejo para a gestão da UC e o tempo decorrido desde a sua aprovação	95
Gráfico 9 – Relação da adequação dos Planos de Manejo para lidar com os conflitos socioambientais da UC e o tempo decorrido desde a sua aprovação	96
Gráfico 10 – Avaliação do uso do Plano de Manejo para consulta de dados	97
Gráfico 11 – Avaliação do uso do Plano de Manejo para o manejo da Unidade de Conservação	97
Gráfico 12 – Avaliação da flexibilidade dos roteiros metodológicos	98
Gráfico 13 – Principais problemas apontados no processo de planejamento das Unidades de Conservação Federais, sob a ótica dos servidores das unidades	110

LISTA DE TABELAS

	Pg.
Tabela 1 - Unidades de Conservação Federais criadas até o final de 2006	24

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA – Área de Proteção Ambiental
ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico
ARPA – Projeto Áreas Protegidas da Amazônia
CNPT – Centro Nacional de Populações Tradicionais
CNRPPN – Confederação Nacional de Proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
DIREC – Diretoria de Ecossistemas
DIREP – Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral
DISAM – Diretoria de Desenvolvimento Sócio-Ambiental
DIUSP – Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais
EE – Estação Ecológica
FBCN – Fundação Brasileira para Conservação da Natureza
FLONA – Floresta Nacional
GTZ – Agência de Cooperação Técnica Alemã
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IN – Instrução Normativa
IUCN – União Internacional para Conservação da Natureza
KfW – Cooperação Financeira Alemã
MMA – Ministério do Meio Ambiente
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAE – Plano de Ação Emergencial
PN – Parque Nacional
PNAP – Plano Nacional de Áreas Protegidas
PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente
PNRH – Plano Nacional de Recursos Hídricos
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POA – Plano Operativo Anual

RDS – Reserva de Desenvolvimento Sustentável

RB – Reserva Biológica

RESEX – Reserva Extrativista

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SUPES – Superintendência do IBAMA

UC – Unidade de Conservação

SUMÁRIO

Capítulo I – Introdução.....	14
1.1 Apresentação do problema	14
1.2 Objetivos.....	15
1.3 Metodologia	15
1.3.1 Fase I – Análise dos Roteiros Metodológicos.....	16
1.3.2 Fase II – Entrevistas com Técnicos da sede do ICMBio	17
1.3.3 Fase III – Aplicação de questionários com chefes e funcionários de Unidades de Conservação federais.....	19
1.4 Estrutura.....	20
Capítulo II – Contextualização.....	21
2.1 Histórico das Unidades de Conservação no Brasil	21
2.2 Política Nacional do Meio Ambiente	24
2.3 Sistema Nacional de Unidades de Conservação	26
Capítulo III – Planejamento de Unidades de Conservação.....	29
3.1 Planejamento Ambiental.....	29
3.2 Planos de Manejo	32
3.2.1 Conceitos e Princípios	38
Capítulo IV – Roteiros Metodológicos para elaboração de Planos de Manejo	42
4.1 Objetivo do Roteiro	47
4.2 Definição de Plano de Manejo	48
4.3 Princípios do planejamento.....	51
4.3.1 Princípio Participativo	52
4.3.2 Princípio da Continuidade.....	55
4.3.3 Princípio da Gradatividade.....	56
4.3.4 Princípio da Flexibilidade	58
4.4 Metodologia de Planejamento.....	59
4.5 Conteúdo do Plano de Manejo	66
4.6 Monitoramento dos Planos de Manejo	68
4.7 Equipe de planejamento.....	71
Capítulo V - Visão do processo de planejamento das UC federais sob a ótica da sede.....	74
5.1 Por que poucas Unidades de Conservação tem Plano de Manejo?.....	74
5.2 Quais os fatores que mais influenciam na priorização de planejamento das UC?.....	77
5.3 Avaliação dos Roteiros Metodológicos.....	79
5.4 Aplicabilidade dos Planos de Manejo	82

5.5	Elaboração por servidores da “casa” ou consultores externos?	84
5.6	Os diferentes papéis no processo de planejamento	86
5.7	Avaliação sobre o processo de planejamento	88

**Capítulo VI - Visão do processo de planejamento das UC federais sob a
ótica das Unidades de Conservação..... 92**

6.1	Adequabilidade dos Planos de Manejo.....	93
6.2	Uso do Plano de Manejo pelas Unidades de Conservação	96
6.3	Avaliação dos roteiros metodológicos	98
6.4	Aplicabilidade dos Planos de Manejo	101
6.5	A participação da UC e do Conselho no processo de planejamento	104
6.6	Delimitação da Zona de Amortecimento.....	106
6.7	Monitoramento da implementação do Plano de Manejo	108
6.8	Custos de elaboração dos Planos de Manejo	109
6.9	Avaliação sobre o processo de planejamento	110
6.10	Propostas para melhorar o processo de planejamento	113

Capítulo VII – Conclusões e Recomendações 115

Bibliografia..... 119

Apêndice A – Roteiro de entrevista com os técnicos do ICMBio – Sede... 126

Apêndice B – Questionário aplicado às UC 130

Capítulo I – Introdução

1.1 Apresentação do problema

As Unidades de Conservação (UC) são importantes instrumentos há muitos anos utilizados em diversos países para garantir a conservação da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais. A gestão e o manejo destas áreas devem ser realizados seguindo os aspectos legais e seus objetivos de criação. O instrumento que norteia as ações em uma UC é o Plano de Manejo, que deve ser elaborado em um prazo máximo de cinco anos a partir da criação da unidade e revisado sempre que necessário.

A elaboração dos Planos de Manejo no Brasil foi popularizada a partir do fim da década de 70, entretanto, muitos autores consideram que os documentos produzidos inicialmente eram instrumentos rígidos, com excessos teóricos. Partia-se do pressuposto do que a unidade deveria ser, sem considerar suas inter-relações locais e regionais. O enfoque portanto, era apenas na área da UC. Ao longo dos anos foram incorporados outros enfoques e abordagens para a elaboração dos Planos de Manejo, porém, sem conseguir resolver a dificuldade de se dispor todas as UC com seus respectivos instrumentos de planejamento.

Vários autores que estudaram as UC no Brasil apresentam dados sobre baixa proporção de UC, sejam elas federais, estaduais ou municipais, com seus respectivos Planos de Manejo. Dentre as federais, apenas 27% possuem o Plano de Manejo, sendo que muitos já

estão desatualizados. Entretanto, as pesquisas não buscaram os motivos desta baixa proporção, pois normalmente colocavam a falta de Plano de Manejo como mais um dos fatores para justificar a baixa efetividade da implementação das Unidades de Conservação. Muitos autores também fizeram diversas críticas aos Planos de Manejo, alguns até apontando alguns problemas no processo de planejamento das UC, porém, sem analisar os processos institucionais que conduzem a estes problemas.

1.2 Objetivos

Dentro deste contexto, este trabalho tem como objetivo fazer uma análise crítica sobre o processo de planejamento das Unidades de Conservação federais, analisando os princípios e diretrizes de planejamento, os aspectos institucionais e a situação atual das unidades de quanto aos seus Planos de Manejo.

1.3 Metodologia

Para a análise crítica do processo de planejamento das Unidades de Conservação Federais, foi realizada uma pesquisa explicativa, que segundo Gil (2002), tem como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. A pesquisa foi dividida em três fases metodológicas. A primeira consistiu de levantamento bibliográfico e análise dos documentos que orientam ou orientaram o planejamento de Unidades de Conservação federais. A segunda foi realizada por meio de entrevistas semi-estruturadas com os técnicos responsáveis pelo acompanhamento, avaliação e aprovação dos Planos de Manejo da Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral (DIREP) e da Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais (DIUSP), ambas do Instituto Chico Mendes de Conservação da

Biodiversidade¹ (ICMBio). Finalmente, a terceira fase foi composta de aplicação de questionário com chefes e funcionários de Unidades de Conservação federais que foram responsáveis pela coordenação, supervisão ou acompanhamento dos Planos de Manejo das suas respectivas unidades.

Tanto o roteiro de entrevista com os técnicos do ICMBio quanto o questionário aplicado com as UC foram aplicados anteriormente para a realização de um pré-teste, o que gerou o aprimoramento do instrumento, com a modificação de algumas questões e inclusão de alguns temas.

1.3.1 Fase I – Análise dos Roteiros Metodológicos

A análise dos roteiros metodológicos foi realizada por meio de uma comparação entre os princípios de planejamento de cada um deles, os objetivos e as metodologias utilizadas, avaliando também os mecanismos de participação da sociedade no processo de elaboração dos planos. Também foi realizada uma análise das exigências ou recomendações de conteúdo dos Planos de Manejo, buscando verificar a rigidez ou flexibilidade dos mesmos. Por fim, foram analisadas as propostas e recomendações de monitoramento dos Planos de Manejo.

Foram analisados os seguintes roteiros metodológicos:

ANTES DO SNUC

- *Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto;*
- *Roteiro Metodológico para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental;*

DEPOIS DO SNUC

- *Roteiro Metodológico de Planejamento – Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica;*

¹ O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) foi criado em 27 de abril de 2007 por Medida Provisória (MP 366/07), que após aprovação no Congresso Nacional foi transformada na Lei 11.516/07, publicada em 28 de agosto de 2007. Este novo instituto foi resultado da divisão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), tendo assumido a administração das Unidades de Conservação federais.

- *Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo para Florestas Nacionais;*
- *Roteiro Metodológico para elaboração de Plano de Manejo para Reserva Particular do Patrimônio Natural.*
- *Roteiros Metodológicos: Plano de Manejo de Uso Múltiplo das Reservas Extrativistas Federais;*
- *Roteiro Metodológico para elaboração do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável Federais;*

Complementando a análise dos documentos que orientam o planejamento de Unidades de Conservação Federais, foi analisada a Instrução Normativa nº 01/2007 – ICMBio, que regulamenta a elaboração de Planos de Manejo de Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, publicada em 18 de setembro de 2007.

1.3.2 Fase II – Entrevistas com Técnicos da sede do ICMBio

A adoção das entrevistas semi-estruturadas, segundo Alves-Mazzotti e Gewandsznedjer (1998), permite tratar de temas complexos, que dificilmente poderiam ser investigados adequadamente através de questionários, explorando-os em profundidade. Optou-se ainda estruturar as entrevistas com algumas questões mais abertas, seguidas de perguntas objetivas, onde o entrevistado foi convidado a escolher dentre opções previamente estabelecidas, aquelas que mais se adequavam ao tema em discussão.

Foram selecionados quatro técnicos do ICMBio a serem entrevistados. Dois da antiga Diretoria de Ecossistemas, atual Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral, que acompanhavam os Planos de Manejo das Unidades de Conservação de Proteção Integral e das APA, um da antiga Diretoria de Desenvolvimento Sócio-Ambiental, atual Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais, que acompanha os Planos de Manejo das Reservas Extrativistas e finalmente um da antiga Diretoria de Florestas, cuja Coordenação Geral de FLONA foi incorporada à Diretoria de Unidades de Conservação

de Uso Sustentável e Populações Tradicionais, que acompanha os Plano de Manejo das Florestas Nacionais.

A escolha dos entrevistados foi realizada buscando técnicos com experiência no tema, que tivessem participado dos processos de elaboração dos roteiros metodológicos. Como são poucos os técnicos que atuam nesta área de planejamento de UC e que participaram da elaboração dos roteiros, pode-se considerar que o universo amostrado é representativo.

O objetivo destas entrevistas foi conhecer o processo de seleção e definição da ordem de elaboração dos Planos de Manejo, o processo de escolha das equipes de acompanhamento, supervisão e coordenação e o processo de definição da metodologia a ser adotada. A partir destas definições, as perguntas abordaram os seguintes temas: como se desenvolve o Plano de Manejo? Qual deve ser a participação do chefe e da equipe da UC na elaboração do Plano de Manejo? Qual a avaliação do técnico sobre as experiências de elaboração de Planos de Manejo por equipes das UC? Qual a avaliação sobre os roteiros metodológicos utilizados atualmente para elaboração dos Planos de Manejo? O que pode ser feito para melhorar o planejamento das Unidades de Conservação federais?

As entrevistas foram realizadas em Brasília, na sede do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade entre os dias 28 e 30 de janeiro de 2008. A condução das entrevistas seguiu os seguintes passos:

1. Apresentação do entrevistador e dos objetivos da pesquisa;
2. Apresentação do entrevistado;
3. Formulação das perguntas, deixando o entrevistado livre para discorrer sobre o assunto;
4. Apresentação das questões objetivas, após resposta de cada questão aberta relacionada;

As entrevistas foram gravadas com uso de gravador de fita cassete e posteriormente transcritas na íntegra. A identificação do entrevistado e as respostas das questões objetivas foram anotadas em um formulário contendo o roteiro da entrevista. Evitou-se fazer complementos às perguntas ou comentários sobre as respostas que pudessem induzir o entrevistado. O roteiro das entrevistas realizadas com os técnicos do ICMBio se encontram no Apêndice A.

1.3.3 Fase III – Aplicação de questionários com chefes e funcionários de Unidades de Conservação federais

A opção pela utilização de questionários para buscar compreender o processo de planejamento das Unidades de Conservação federais sob a ótica das unidades foi selecionada para possibilitar a análise de um universo maior de situações de Planos de Manejo e ser também, de acordo com Gil (2002), um meio barato e rápido de se obter informações. Considerando a distribuição espacial das UC federais no Brasil, o custo para realização de entrevistas com todos as UC seria inviável.

Desta forma, foi enviada uma mensagem via correio eletrônico para todos os chefes de UC federais cujos endereços eletrônicos foram obtidos junto às respectivas diretorias. Em anexo seguiu o questionário solicitando para que respondessem todas as unidades que possuíssem Plano de Manejo ou que se estivessem em fase final de elaboração. Para as Unidades de Conservação que não dispunham de Plano de Manejo foi solicitado que apenas respondessem a mensagem com o texto: “A UC ... não possui Plano de Manejo”.

Na primeira tentativa de contato realizada em fevereiro de 2008 foram obtidas respostas de 124 Unidades de Conservação e 11 questionários preenchidos. Muitas mensagens retornaram por conta de caixas de correio eletrônico cheias e muitos chefes haviam respondido que receberam o questionário mas que estavam sem tempo para responder. Além do mais, fevereiro é uma época em que muitos servidores gozam seu período de férias. Por isso, em meados de março foi enviada nova mensagem, com o mesmo teor e recebemos então mais 44 respostas, e 22 questionários, totalizando 188 UC e 33 questionários respondidos. As informações de existência ou não de Plano de Manejo das unidades que não responderam foram obtidas junto às respectivas diretorias.

O objetivo do questionário foi conhecer do ponto de vista dos servidores das Unidades de Conservação o processo de planejamento da unidade. O questionário semi-estruturado abordou as seguintes questões: se os Planos são adequados para a gestão da UC e para lidar com os conflitos sócio-ambientais; como os Planos de Manejo são utilizados; como os roteiros metodológicos são utilizados; a visão sobre a aplicabilidade dos Planos de Manejo; as participações da equipe, do chefe e do Conselho da UC na elaboração do Plano de Manejo; o processo de definição da zona de amortecimento; o monitoramento e o custo de elaboração do

Plano de Manejo; e os principais problemas do processo de planejamento das UC e o que pode ser feito para aprimorar este processo.

O modelo do questionário respondido pelos chefes e funcionários das UC federais se encontra no Apêndice B.

1.4 Estrutura

Esta dissertação está estruturada em sete capítulos sendo este Capítulo I a introdução que apresenta o problema que foi estudado, os objetivos da pesquisa, a metodologia utilizada e a estrutura da dissertação.

O Capítulo II traz uma contextualização do problema estudado, com um histórico das Unidades de Conservação no Brasil, a Política Nacional do Meio Ambiente e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

O Capítulo III apresenta o processo de planejamento das Unidades de Conservação federais, os conceitos de Planejamento Ambiental, Plano de Manejo e os Roteiros Metodológicos.

Os Capítulos IV, V e VI apresentam os resultados da pesquisa e a discussão sobre os dados obtidos. O Capítulo IV consiste da apresentação da análise comparativa dos roteiros metodológicos, enquanto o Capítulo V apresenta a visão dos técnicos da sede do ICMBio sobre o processo de planejamento das UC federais e o Capítulo VI apresenta o ponto de vista dos chefes e funcionários Unidades de Conservação federais sobre o tema.

Por fim, o Capítulo VII apresenta as conclusões do trabalho e algumas sugestões e recomendações de temas a serem discutidos visando aprimorar o processo de planejamento das Unidades de Conservação federais.

Capítulo II – Contextualização

2.1 Histórico das Unidades de Conservação no Brasil

As Unidades de Conservação no Brasil, nos modelos conhecidos atualmente, tiveram seu início formal em 1937 com a criação do Parque Nacional de Itatiaia (ANDRADE FILHO, 2005; MEDEIROS, 2006; MILLER, 1980; PÁDUA, 1997; SOAVINSKI, 1997). A área anteriormente era uma Estação Biológica subordinada ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro, que realizava diversas pesquisas botânicas na região.

Entretanto, a primeira proposta de criação de Parques Nacionais no Brasil ocorreu 61 anos antes, quando o engenheiro e político André Rebouças, em 1876, sugeriu a criação de um Parque Nacional na Ilha do Bananal e outro em Sete Quedas (PÁDUA, 1997; SOAVINSKI, 1997). A proposta do engenheiro foi baseada na criação do Parque Nacional de Yellowstone, quatro anos antes nos Estados Unidos. Este, que é considerado o primeiro Parque Nacional criado no mundo, foi resultado da motivação dos colonizadores que diante da enorme beleza cênica do local, acharam que aquilo deveria ser preservado para que as gerações futuras também pudessem desfrutar daquelas maravilhas. A partir desta iniciativa, outros países também criaram Parques Nacionais e outras áreas protegidas como Canadá em 1885, Nova Zelândia em 1894, Austrália, África do Sul e México em 1898, Argentina em 1903, Chile em 1926, Equador em 1934 e Brasil e Venezuela em 1937 (MILANO, 2000).

Porém, é consenso entre vários autores que anteriormente já existiam outras áreas no mundo que poderiam ser consideradas como unidades de conservação. Miller (1997) considera que as Unidades de Conservação são componentes das sociedades humanas desde a mais remota antiguidade. No Brasil, Andrade Filho (2005) e Medeiros (2006) citam a criação da Reserva Florestal do Acre em 1911, com objetivos de *proteção contra a devastação das matas de maneira a preservar o clima e o regime das águas naquela região*, como uma Unidade de Conservação, porém que não foi implantada e caiu no esquecimento, sendo resgatados os instrumentos legais de criação somente na década de 90, quando não havia mais lógica na sua implantação. Parte desta área hoje faz parte da Estação Ecológica do Rio Acre.

Medeiros (2006) destaca ainda outros dispositivos voltados à proteção de áreas ou recursos em terras brasileiras ainda no período colonial, com objetivos de garantia do controle sobre o manejo de determinados recursos, como a madeira ou a água. Em 1861, após desapropriação das fazendas devastadas pelas plantações de café foi instituída a área denominada “Florestas da Tijuca e das Paineiras”, com o objetivo de resguardar os recursos hídricos da região para abastecer a cidade do Rio de Janeiro (DRUMMOND, 1997² e BARRETO-FILHO, 2004³ *apud* MEDEIROS, 2006).

Com a criação do Parque Nacional do Itatiaia, o Brasil iniciou uma nova fase de gestão de áreas protegidas e logo em 1939 criou outros dois Parques Nacionais: O Parque Nacional da Serra dos Órgãos, no estado do Rio de Janeiro e o Parque Nacional do Iguaçu, no Paraná. Em 1946 foi criada a Floresta Nacional do Araripe-Apodí, no Ceará, sendo esta a primeira criada com esta denominação. Porém, somente em 1959 voltou-se a criar novos parques, com a criação do Parque Nacional de Aparados da Serra, no Rio Grande do Sul, o Parque Nacional do Araguaia, em Goiás, hoje Tocantins e o Parque Nacional de Ubajara, no Ceará. Dois anos depois, em 1961, foram criadas diversas Unidades de Conservação em vários estados, mas somente em 1974 foi criado o primeiro Parque Nacional na região amazônica, o Parque Nacional da Amazônia, no estado do Pará (PÁDUA, 1997).

Também em 1974 foi criada a primeira Reserva Biológica brasileira, a Reserva Biológica de Poço das Antas. Esta nova categoria de Unidade de Conservação criava ainda

² DRUMMOND, J.A. Devastação e preservação ambiental: os Parques Nacionais do Estado do Rio de Janeiro. Niterói: EdUFF, 1997.

³ BARRETO FILHO, H. T. Notas para uma história social das áreas de proteção integral no Brasil. In: RICARDO, F. (org.) Terras Indígenas e Unidades de Conservação. São Paulo: Instituto Sócioambiental. 2004, pp.53-63.

maiores restrições ao uso da área, tendo como objetivo principal a conservação dos atributos naturais com o mínimo de interferência humana.

Até 1981 existiam no Brasil três categorias de manejo legalmente instituídas e com unidades criadas e implantadas: Parque Nacional, Reserva Biológica e Floresta Nacional (MILANO, 1998). Em 1981, porém, duas leis federais, sendo uma delas a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), criaram a possibilidade de criação de unidades de conservação de mais três categorias: Estação Ecológica, Área de Proteção Ambiental e Área de Relevante Interesse Ecológico. Durante a década de 80 então foram criadas várias Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e algumas Áreas de Relevante Interesse Ecológico. As Áreas de Proteção Ambiental foram as primeiras Unidades de Conservação onde o manejo deveria ser realizado com a presença de ocupação humana. Esta categoria de Unidade de Conservação teve por base de inspiração o Parque Natural, tipo de área protegida compatível com a propriedade privada, já existente na época em Portugal, França e Espanha (LONTRA, 2003). A primeira APA federal a ser criada foi a APA Petrópolis, em 1982.

Posteriormente, por demanda dos movimentos sociais ligados aos seringueiros, foram instituídas as Reservas Extrativistas, que depois foram criadas em áreas com diferentes tipos de comunidades extrativistas. As primeiras Reservas Extrativistas foram criadas no ano de 1990: Alto Juruá e Chico Mendes, ambas no Acre, a do Rio Cajari, no Amapá e a de Rio Ouro Preto, em Rondônia (PÁDUA, 1997).

Em 1985 as Unidades de Conservação Federais protegiam 16 milhões de hectares (MERCADANTE, 2007). Já no início de década de 90 existiam várias Unidades de Conservação criadas no Brasil, nos três diferentes níveis de governo, em várias categorias e com objetivos diversos. Em 1997, existiam 175 Unidades de Conservação federais públicas abrangendo uma área de 35,5 milhões de hectares e as 126 Reservas Particulares do Patrimônio Natural somavam mais 327 mil hectares (SOAVINSKI, 1997). No final do ano de 2006, as Unidades de Conservação federais públicas no Brasil cobriam mais de 70 milhões de hectares somando 288 unidades (tabela 1). Já as Unidades de Conservação privadas, as Reservas Particulares do Patrimônio Natural, criadas no âmbito do governo federal, cobrem mais de 444 mil hectares em 432 reservas (MMA, 2007a).

Tabela 1 – Unidades de Conservação Federais criadas até o final de 2006.

Grupo	Categoria	Número	Área (km ²)
Proteção Integral	Estação Ecológica	32	71.864
	Monumento Natural	0	0
	Parque Nacional	62	219.434
	Refúgio de Vida Silvestre	3	1.448
	Reserva Biológica	29	38.588
Uso Sustentável	Floresta Nacional	63	168.402
	Reserva Extrativista	51	102.276
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	1	644
	Reserva de Fauna	0	0
	Área de Proteção Ambiental	30	92.937
	Área de Relevante Interesse Ecológico	17	432
	Reserva Particular do Patrimônio Natural	432	4.443
	Total	720	700.469

Fonte: adaptado de MMA, 2007a.

2.2 Política Nacional do Meio Ambiente

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, marca o início de uma nova fase na evolução histórica da proteção jurídica do ambiente. Benjamin (1999⁴, p. 78 *apud* ROCCO, 2002) define a primeira fase como a da *exploração desregrada* ou do *laissez-faire ambiental*, que dura até a década de 60 do século XX, onde a questão ambiental praticamente inexistia juridicamente. Entre os anos de 1960 e 1970, as leis que estabeleceram o Código Florestal (1965), Código de Pesca, Código de caça e Código de Mineração, todas de 1967, caracterizam a *fase fragmentária*. Durante este período, havia uma preocupação com a utilização dos recursos naturais, de caráter pontual e utilitarista. Com a edição da Política Nacional de Meio Ambiente, teve início a chamada *fase holística*, com um tratamento global da questão ambiental visando a proteção do meio ambiente em todo o território nacional.

⁴ BENJAMIN, Antonio Herman. Anais do 3º Congresso Internacional de Direito Ambiental, v. I, 1999.

Conforme a Lei 6.938/81, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) - tem como objetivo “...*preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana...*”. Dentre os dez princípios da PNMA, todos eles podem ser utilizados para as Unidades de Conservação.

A PNMA também estabelece seus instrumentos, que são:

I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II – o zoneamento ambiental;

III – a avaliação de impactos ambientais;

IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V – os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;

VI – 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;

VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;

X – a instituição do Relatório de Qualidade de Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo IBAMA;

XI – a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

A PNMA instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Estas diversas instituições compõem o SISNAMA, com atribuições diferentes, sendo o órgão superior o Conselho de Governo, que assessora o Presidente da República na formulação da

política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é o órgão consultivo e deliberativo, possuindo caráter técnico para definir normas e padrões ambientais. Também compõem o SISNAMA o Ministério do Meio Ambiente como órgão central, o IBAMA como órgão executor e os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente respectivamente como órgãos seccionais e órgãos locais.

O SISNAMA atualmente passa por uma reformulação de atribuições e competências dos órgãos que o compõem. Através da Comissão Tripartite, estão sendo repassadas aos Estados diversas atribuições que até então eram executadas pela União, mas que tem impactos reduzidos, podendo ser resolvidos no âmbito dos estados. Da mesma forma estão sendo passadas aos Municípios atribuições de licenciamento que até então eram realizadas pelos Estados. Esta descentralização deverá ser gradual, sendo executada à medida que os órgãos estaduais e municipais forem se estruturando para assumir tais atribuições.

2.3 Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Em 18 de julho de 2000 foi editada a Lei 9.985, conhecida como SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Este instrumento legal veio para organizar de forma unificada os critérios e as normas para criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação (UC) no território brasileiro, que antes eram regidas por diversas leis, decretos, resoluções e outras normas.

O SNUC define Unidade de Conservação como:

“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” (MMA, 2003).

Importante destacar também a definição de Conservação da Natureza:

“o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as

necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantido a sobrevivência dos seres vivos em geral” (Idem, 2003).

Estas definições evidenciam um dos aspectos mais importantes que foram incorporados após a PNMA, a questão da sustentabilidade intrageracional e intergeracional.

Existem dois grupos de Unidades de Conservação: o de Proteção Integral e o de Uso Sustentável. As UC de Proteção Integral incluem as Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre, tendo como objetivo básico a preservação da natureza, sendo admitido o uso indireto dos seus recursos naturais, conforme cada categoria. Parques Nacionais tem como objetivo a visitação pública e a recreação, enquanto as Estações Ecológicas e Reservas Biológicas somente permitem a entrada para proteção da unidade, realização de pesquisa científica ou para atividades de educação ambiental.

O grupo das Unidades de Conservação de Uso Sustentável engloba as Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas, Reservas de Fauna, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Esta última é a única categoria de Unidade de Conservação privada, criada por iniciativa do proprietário das terras e reconhecidas pelo Poder Público, todas as demais são criadas por iniciativa do Poder Público. O objetivo básico das UC de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

O processo de criação de uma Unidade de Conservação passa pela elaboração de estudos técnicos e de realização de consulta pública para identificação da localização, dimensão, limites, grupo e categoria mais adequados para a unidade. A consulta pública deve fornecer as informações adequadas e de forma inteligível para as populações afetadas, podendo ser dispensadas nos casos de criação de Reservas Biológicas ou Estações Ecológicas.

As Unidades de Conservação podem ser federais, estaduais ou municipais, dependendo da esfera de governo em que for criada. Em cada caso, caberá ao nível da Federação que a criou administrá-la. As Unidades de Conservação Federais são administradas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, criada em 2007.

A participação da sociedade na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação é uma das diretrizes do SNUC, tendo a sua maior expressão nos Conselhos de Unidades de Conservação. Estes Conselhos podem ter caráter consultivo ou deliberativo, de acordo com cada categoria de UC. Participam destes conselhos representantes do poder público, da sociedade civil organizada e das populações tradicionais residentes dentro ou no entorno das unidades. Aos conselhos compete o acompanhamento ativo da gestão da UC, participando das tomadas de decisões, avaliando relatórios e manifestando-se no caso de obras ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade.

A participação da sociedade civil na gestão pode se dar por meio da gestão compartilhada, permitida somente às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Para tal, é necessária a formalização de um termo de parceria, firmado com o órgão responsável pela UC. Somente OSCIP cujos objetivos institucionais sejam a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável e comprovem a realização de atividades relacionadas com a área ambiental podem participar dos editais de seleção visando à gestão compartilhada.

Capítulo III – Planejamento de Unidades de Conservação

3.1 Planejamento Ambiental

Santos (2004) define planejamento de uma forma bem simples como um meio sistemático de determinar o estágio em que você está, onde deseja chegar e qual o melhor caminho para chegar lá. Reunindo informações de diversos planejadores, a autora sintetiza a definição de planejamento como um processo contínuo que envolve a coleta, organização e análise sistematizadas das informações, por meio de procedimentos e métodos, para chegar a decisões ou a escolhas acerca das melhores alternativas para o aproveitamento dos recursos disponíveis.

*“Planejar é, talvez, a principal característica que distingue as atividades humanas das dos outros animais. Por ser racional, o homem pode analisar o que ocorreu em situações semelhantes para prever o que é necessário fazer no futuro, repetindo o que deu certo e evitando os erros do passado; a este processo de organizar previamente as atividades futuras com base no conhecimento do passado chamamos **planejamento**”.*

“Planejamento é uma ferramenta de gestão. É um processo de organização de tarefas para se chegar a um fim, com fases características e sequenciais que, em geral, estão na seguinte ordem: identificar o objeto do planejamento, criar uma visão sobre o assunto, definir o objetivo do planejamento, determinar uma missão ou compromisso para se atingir o objetivo do planejamento, definir políticas e critérios de trabalho, estabelecer metas, desenvolver um

plano de ações necessárias para se atingir as metas e cumprir a missão e objetivos, estabelecer um sistema de monitoramento, controle e análise das ações planejadas, definir um sistema de avaliação sobre os dados controlados e, finalmente, prever a tomada de medidas para prevenção e correção quanto aos desvios que poderão ocorrer em relação ao plano” (FLORIANO, 2004).

Apesar da organização do espaço ser observada desde a Antiguidade, o planejamento ambiental é uma expressão recente, mais amplamente difundida a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, a ECO-92, com a criação da Agenda 21, uma estratégia de planejamento ambiental em cascata, desde do nível global até o nível local. Apesar disso, desde a década de 80 o planejamento já se incorporava de diferentes formas nos órgãos governamentais, instituições, sociedade ou organizações. Na década de 90 houve a incorporação do planejamento ambiental nos Planos Diretores municipais (SANTOS, 2004).

Santos (2004) afirma que o planejamento ambiental fundamenta-se na interação dos sistemas que compõem o ambiente, com o papel de estabelecer as relações entre os sistemas ecológicos e os processos da sociedade, a fim de manter a máxima integridade possível dos seus elementos componentes.

Para Almeida e colaboradores (2004) o planejamento ambiental não possui uma definição muito precisa se confundindo ora com o planejamento territorial, ora como uma extensão de outros planejamentos setoriais que foram acrescidos da consideração ambiental. Os autores apresentam duas definições de planejamento ambiental. A primeira afirma que o mesmo “consiste em um grupo de metodologias e procedimentos para avaliar as conseqüências ambientais de uma ação proposta e identificar possíveis alternativas a esta ação”. A outra definição apresenta o planejamento ambiental como “um conjunto de metodologias e procedimentos que avalia as contraposições entre as aptidões e usos dos territórios a serem planejados” (ALMEIDA *et al.*, 2004).

Atualmente, o planejamento ambiental é utilizado para diversos objetivos como:

- Bacias hidrográficas;
- Unidades de Conservação;
- Paisagem;
- Sistema de gestão ambiental de empresas e indústrias;

- Reciclagem de resíduos e embalagens;
- Tratamento de efluentes;
- Tratamento e disposição de resíduos;
- Redução do consumo de energia e de água;
- Redução de impactos ambientais.

De acordo com Floriano (2004) existem várias classes ou tipos de planejamento. Estas variações ocorrem quanto ao objeto de planejamento, quanto ao nível de detalhamento, quanto aos prazos, quanto ao território e quanto ao número de critérios.

O objeto do planejamento influencia em todas as demais características. Um planejamento pode ser estratégico, tático ou operacional, e podem ser de curto médio ou longo prazo. Normalmente planejamentos operacionais são de curto prazo e planejamentos estratégicos tendem a ser de mais longo prazo. A definição da área de abrangência do planejamento também é fundamental, pois podem ser desde o nível global até o nível de propriedade rural. Entre estes extremos existem diversos níveis territoriais de planejamento.

Na área ambiental em nível governamental, existem o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) e o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), ambos elaborados recentemente e com participação da sociedade civil. Na área de recursos hídricos, existem ainda os Planos Estaduais de Recursos Hídricos e os Planos de Bacias Hidrográficas. Já na área de conservação da biodiversidade, o nível mais detalhado de planejamento é representado pelos Planos de Manejo de Unidades de Conservação. Porém, existem planejamentos intermediários, que procuram se basear em ecossistemas regionais.

“O planejamento biorregional procura englobar ecossistemas inteiros, de modo a proteger e recuperar a sustentabilidade de seus componentes. Isto estimula os mecanismos que fazem com que estes ecossistemas funcionem.

O planejamento biorregional é um processo organizacional que capacita as pessoas a trabalharem juntas, a adquirir informações, a refletir cuidadosamente sobre o potencial e problemas de sua região, a estabelecer metas e objetivos, a definir atividades, a implementar projetos e ações acordados pela comunidade, a avaliar progressos e a ajustar sua própria abordagem” (MILLER, 1997⁵, apud IBAMA/GTZ, 1999).

⁵ MILLER, Kenton R. Em Busca de um Novo Equilíbrio: diretrizes para aumentar as oportunidades de conservação da biodiversidade por meio do manejo biorregional. Brasília: IBAMA, 1997. 94p.

A quantidade de critérios é outra forma de diferenciar tipos de planejamento, que podem ser monocritérios, ou de objetivos lineares, ou então multicritérios, ou de objetivos paralelos. Normalmente o planejamento ambiental é multicritério. Segundo Floriano (2004) critérios são limites pré-estabelecidos para características e alvos. Quando temos mais de um objetivo, ou trabalhamos com mais de uma alternativa para atingir um objetivo temos uma programação multicritério. Nestes casos, é preciso definir prioridades, através de critérios, para escolher a melhor ou as melhores alternativas, ou priorizar os objetivos. Os critérios podem ser utilizados através de modelos matemáticos, atribuindo pesos para cada um. Desta forma, cada alternativa que atende melhor aos critérios fica com uma pontuação maior permitindo a escolha das melhores alternativas.

3.2 Planos de Manejo

A União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN), desde a sua fundação em 1948, orienta o planejamento e o manejo de áreas naturais protegidas no mundo. No início dos anos 70 a IUCN lançou um guia completo e detalhado sobre procedimentos práticos a adotar quando da elaboração dos Planos de Manejo (FORSTER, 1973⁶ e MILLER e THELEN, 1973⁷ *apud* HOROWITZ, 2000). De acordo com esta metodologia, o Plano de Manejo deveria ser dividido em três capítulos contendo no capítulo I a caracterização dos recursos naturais e culturais da unidade de forma genérica, no capítulo II o diagnóstico das realidades dos fatores sócio-biofísicos e institucionais, e no capítulo III as ações de manejo recomendadas, os objetivos específicos e o zoneamento da unidade, além dos programas de manejo e as áreas de desenvolvimento. A IUCN referencia ainda os Planos de Manejo como o resultado de um processo dinâmico que deve ser avaliado periodicamente (HOROWITZ, 2000).

O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), órgão responsável pela administração dos Parques Nacionais e Reservas Biológicas antes do IBAMA, passou a

⁶ FORSTER, Richards R. *Planning for man and nature in national parks*. Switzerland: IUCN: UNESCO, 1973.

⁷ MILLER, Kenton; THELEN, Kyran D. *Planificación de sistemas de áreas silvestres*. Chile: FAO, 1973.

formular Planos de Manejo utilizando a metodologia da IUCN a partir de 1976 (HOROWITZ, 2000). Foi nesta época que, no Brasil, a gestão das Unidades de Conservação como um Sistema teve início, graças principalmente a um convênio firmado com a Fundação Brasileira para Conservação da Natureza (FBCN), que possibilitou a contratação de técnicos e cientistas. Com isso, em 1979 o IBDF elaborou o Plano do Sistema de Unidades de Conservação. O plano detalhou estudos sobre as áreas prioritárias para a proteção na Amazônia e revisou as categorias de manejo até então existentes no Brasil (HOROWITZ, 2003). Nesta época, começou-se a elaborar os Planos de Manejo de Unidades de Conservação e a se criar áreas com critérios técnicos e científicos (PÁDUA, 1997). Resultados deste convênio com a FBCN foram os Plano de Manejo do Parque Nacional da Tijuca (1980), Parque Nacional do Caparaó (1980), Reserva Biológica de Poço das Antas (1980) Parque Nacional da Serra dos Órgãos (1981) e Parque Nacional do Itatiaia (1982), dentre outros.

Já as Áreas de Proteção Ambiental (APA), criadas a partir do início da década de 80, eram administradas pela Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, sendo o instrumento de planejamento chamado de Plano de Gestão. Em 1992 houve a primeira tentativa de elaborar um planejamento integrado e participativo na APA da Mantiqueira (LONTRA, 2003). Alguns anos mais tarde foram elaborados outros planos de APA e em 1996 foi elaborado o Roteiro para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental, que utilizava como enfoque de planejamento a biorregional.

Ao longo da década de 90, diversas UC elaboraram os Planos de Ações Emergenciais (PAE). Mais simples que os Planos de Manejo, os PAE visavam planejar ações prioritárias para as Unidades de Conservação sem a necessidade de um trabalho muito extensivo. Os PAE surgiram da necessidade de se ter um documento técnico de planejamento que orientasse a aplicação dos recursos do Programa Nacional de Meio Ambiente – PNMA, Componente Unidade de Conservação. A exigência de um instrumento de planejamento foi da Agência de Cooperação Técnica Alemã - GTZ, pois a contrapartida do empréstimo financiado era do Governo Alemão – KfW. Nesta época então o IBAMA elaborou cerca de 30 Planos de Ação Emergencial, que eram elaborados em aproximadamente três meses, e com a participação da sociedade, surgindo então as Oficinas de Planejamento que depois foram incorporadas no processo de elaboração dos Planos de Manejo. Na época, os PAE foram bastante criticados pois não tinham um zoneamento ou utilizavam os existentes de Planos de Manejo desatualizados. Apesar disso, para muitas Unidades de Conservação foi uma ótima

oportunidade para ter um maior envolvimento com a comunidade, com as instituições de pesquisa e claro maior investimento, com a consolidação da UC.

Desta forma, pode-se dizer que os Planos de Manejo foram popularizados a partir dos fins da década de 70. Ainda que em muitos países foram preparados, geralmente com excessos teóricos, poucos foram aplicados devido à falta de recursos e, além disso, em muitos casos foram considerados como instrumentos rígidos (DOUROJEANNI, 1997).

Segundo Maretti e colaboradores (1997), a metodologia clássica de elaboração dos Planos de Manejo partia mais dos pressupostos do que a unidade deveria ser, principalmente baseado em uma das categorias de manejo, do que no conhecimento da realidade ecológica e sócio-econômica, tanto local, como regional. O planejamento da Unidade de Conservação era focado muito mais na própria área, do que nas suas inter-relações locais e regionais.

Horowitz (2002) propõe a utilização de um enfoque ecossistêmico para o planejamento e manejo de unidades de conservação, considerando estas como ecossistemas naturais abertos inter-relacionados com o ambiente externo. Desta forma, pode-se entender o plano de manejo como o instrumento que vai orientar as intervenções nos subsistemas do ecossistema da unidade de conservação.

O fato é que existe uma grande dificuldade de se dispor todas as Unidades de Conservação com seus respectivos Planos de Manejo. Esta dificuldade ocorre nos três níveis de governo, mas é ainda mais sentida dentre as Unidades de Conservação federais, devido à sua projeção nacional e muitas vezes internacional.

Diversos foram os estudos que avaliaram a proporção de UC com Plano de Manejo e apesar de existirem diferenças regionais, com alguns estados mais organizados no sentido de promover o planejamento das Unidades de Conservação, é quase que unânime a dificuldade em todos os níveis da federação de se elaborar os Planos de Manejo e também de manter as Unidades de Conservação com seus Planos de Manejo atualizados.

Em trabalho sobre as Unidades de Conservação no Paraná, verificou-se que de um total de 60 UC federais e estaduais 20 (33,3%) possuíam Plano de Manejo, 4 (6,7%) possuíam Planos ainda não publicados ou em versões preliminares, 3 (5%) estavam em processo de elaboração, 27 (45,0%) não possuíam Plano de Manejo e as demais não tinham informação (8,3%) (JACOBS, 1997). Já Tossulino e Carpanezzi (1997) afirmam que dentre os 19 Parques

Estaduais administrados pelo Instituto Ambiental do Paraná, somente 4 possuíam Plano de Manejo na época.

Chagas (1997) apresentou estudo com 9 UC federais e estaduais no Amapá, e apontou a inexistência de Planos de Manejo com um dos fatores críticos que elevam a possibilidade de conflitos e de perda da biodiversidade das UC do Amapá.

Os dados apresentados por Queiroz e colaboradores (1997) na elaboração de uma Banco de Dados para a Rede de Unidades de Conservação, indica não só a falta de Planos de Manejo como a dificuldade de obter informações sobre as UC. Dentre 679 UC, apenas 87 (12,8%) possuíam Plano de Manejo em 1997, 256 (37,7%) não possuíam Plano de Manejo e 315 (46,4%) não tinham informações sobre o assunto.

Dentre os indicadores sugeridos por Faria (1997) para a avaliação da efetividade do manejo das UC, estão os indicadores de planejamento. Sobre os Planos de Manejo, o autor recomenda que sejam utilizados como indicadores a existência de Plano de Manejo, sua atualidade, a equipe de planejamento e o grau de execução do Plano. Sobre o sistema de zoneamento, a sua adaptabilidade e a atualidade, e sobre o nível de planejamento da UC, a existência de Planos Operativos, a articulação com programas de manejo e o uso de ferramentas de planejamento. No método proposto pelo autor, cada indicador recebe uma nota de 0 a 4, sendo 0 - insatisfatório, 1 – pouco satisfatório, 2 medianamente satisfatório, 3-satisfatório e 4 – muito satisfatório. No mesmo trabalho o autor aplica os indicadores propostos para 8 UC do estado de São Paulo e obteve o seguinte resultado para o indicador “Plano de Manejo – existência e atualidade”: 14 pontos de um total de 32, ou seja, 43,75% do ótimo, que seria a situação em que todas as UC tivessem seus Planos de Manejo existentes e atualizados e todas receberiam a pontuação 4. Apenas 2 UC (25%) apresentaram pontuação igual ou superior a 3, ou seja, pelo menos “satisfatório”. Para os indicadores “Nível de Planejamento Atual” e “Plano de Manejo – nível de execução” os resultados são ainda piores, sendo 40,63 e 33,33% do ótimo respectivamente (FARIA, 1997).

Em 2000, Horowitz citou que 32 UC de proteção integral possuíam planos, o que equivalia a um percentual de 34% do total. Destes 32 planos, 12 foram elaborados baseando-se na metodologia do roteiro proposto pelo IBAMA, 9 eram Planos de Ação Emergencial e 11 eram planos antigos, concluídos há mais de 10 anos. Na época haviam outros 7 Planos de Manejo em fase de elaboração (HOROWITZ, 2000).

Em 2002 em São Paulo, das 34 UC administradas pela Divisão de Florestas e Estações Experimentais do Instituto Florestal da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, somente sete (20%) possuem plano de manejo, dos quais apenas três foram publicados (AOKI *et al.*, 2002). Segundo o autor, esse pequeno número se deve basicamente à insuficiência de recursos financeiros e não a uma possível falta de tradição da instituição no uso do planejamento como processo, aludida por Milano (1997).

Até 2002, dos 22 Parques Estaduais existentes em Minas Gerais, somente um possuía Plano de Manejo aprovado. Nas UC de proteção Integral sem Plano de Manejo, utiliza-se um planejamento inicial, ou pré-zoneamento, para definir as áreas onde as intervenções serão necessárias para o manejo. Em 2003 foi elaborado um Termo de Referência para elaboração de Planos de Manejo de Proteção Integral, sendo este o marco norteador da atuação do IEF/MG em relação aos instrumentos para gestão das Unidades de Conservação sob sua jurisdição. Em 2004 já havia vários Planos de Manejo de Parques Estaduais em processo de elaboração (ALMEIDA, 2004).

Ainda em 2002, foram avaliadas 13 UC em Santa Catarina, sendo 11 na Ilha de Santa Catarina e 2 em ilhas próximas. Nesta pesquisa foram utilizados diversos indicadores, sendo que um deles foi a existência e atualidade do Plano de Manejo. Para cada indicador foram atribuídos pontos de 0 a 4 de acordo com a qualidade do indicador. Das 13 UC, três foram consideradas muito satisfatórias com relação ao indicador em questão, duas foram consideradas satisfatórias, uma foi considerada medianamente satisfatória, uma considerada pouco satisfatória e as outras seis foram consideradas insatisfatória em relação à existência e atualidade do Plano de Manejo (QUEIROZ *et al.*, 2002).

Em 2004, avaliando as UC estaduais do Paraná, verificou-se que do total de 61 UC estaduais somente 28 possuíam Plano de manejo, o que representa cerca de 46% do total (LOUREIRO, 2004). Já no Ceará, dentre 11 UC federais, estaduais e municipais, somente 1 possuía Plano de Manejo, representando 9% do total (SILVA *et al.*, 2004).

Em estudo de avaliação da efetividade de Unidades de Conservação de Proteção Integral no Estado de Minas Gerais publicado em 2005, constatou-se que 87% (34 unidades) não possuíam plano de manejo, nem se encontravam em fase de planejamento (LIMA *et al.*, 2005).

Para o diagnóstico das Unidades de Conservação do Corredor Central da Mata Atlântica, foram entrevistados 86 gestores de um total de 112 UC. Os dados indicam que, em

2004, apenas 24% das Unidades de Conservação que compõem o Corredor possuíam Plano de Manejo (MESQUITA *et al.*, 2007).

A partir do levantamento realizado nos 87 municípios da Bacia do Alto rio Paraguai, sendo 34 municípios no estado do Mato Grosso do Sul e 53 em Mato Grosso, foram identificadas 136 áreas protegidas, sendo 112 Unidades de Conservação e 24 Terras Indígenas. O trabalho indica que apenas 11 cumpriram o quesito de existência de Plano de Manejo, o que correspondia a 10% do total. Dentre estas, existiam quatro RPPN e o PN Pantanal Matogrossense com Plano de Manejo elaborado há menos de cinco anos, uma RPPN que necessita revisar seu plano de manejo, pois o mesmo foi elaborado há mais de cinco anos e três RPPN, juntamente com o Parque Estadual do Pantanal do Rio Negro e o PN da Serra da Bodoquena estavam em processo de elaboração do plano de manejo. Quanto às outras UC (90% do total), pode-se afirmar que ou não possuíam Planos de Manejo, ou não foi possível levantar esta informação (PINTO *et al.*, 2007).

O *Informe Nacional sobre Áreas Protegidas no Brasil* que levantou a situação das Unidades de Conservação federais em 2007 mostra que dentre as 288 Unidades de Conservação Federais existentes na época, apenas 28% possuem Planos de Manejo, 26% estavam em fase de elaboração e 46% das Unidades de Conservação Federal sequer iniciaram a elaboração dos seus Planos de Manejo (MMA, 2007b). Estes dados confirmam as dificuldades de se elaborar os Planos de Manejo, mesmo à nível federal.

O documento do Ministério do Meio Ambiente atribui esta defasagem de planos de manejo a um conjunto de fatores mais ou menos consensuais entre integrantes da comunidade conservacionista no Brasil. Um deles seria o grande incremento de Unidades de Conservação nos últimos anos, sobretudo na Amazônia, aliada à indisponibilidade de recursos financeiros e humanos compatíveis. Outro fator atribuído foi a necessidade de adequação às diretrizes do SNUC e o Decreto que o regulamentou, com a necessidade de elaboração dos roteiros metodológicos e criar conselhos. O terceiro fator atribuído foi a necessidade de regularizar as questões fundiárias pendentes.

Esta carência de Planos de Manejo não se restringe somente ao Brasil. Levantamento do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) realizado em 2003, identificou que apesar de todos países da América Latina e Caribe entenderem a importância deste instrumento, de todas áreas protegidas da região apenas 7,3% possuía Plano de Manejo. Dentre todos os países, somente o Equador informou ter Plano de Manejo para todas as suas

Unidades de Conservação. Entre os demais, apenas Belize, Panamá, Peru, El Salvador e México tinham mais de 20% das suas Unidades de Conservação com seus respectivos Planos de Manejo (PNUMA, 2003)

Ricardo e Lima (2007) atribuem a carência de Planos de Manejo à metodologia adotada para o planejamento das Unidades de Conservação, principalmente nas de Proteção Integral. De acordo com os autores, exige-se um volume muito grande de pesquisas que implicam em um custo elevado para elaboração dos Planos e também um longo tempo para elaborar e analisar as pesquisas.

Além da dificuldade de se elaborar os Planos de Manejo, ainda existem muitas críticas sobre os mesmos. Jacobs (1997) em estudo sobre as Unidades de Conservação do Paraná concluiu que os prazos para elaboração de Planos de Manejo normalmente não são observados, e nem sequer a própria existência destes Planos garante a implantação dos mesmos.

Aoki e colaboradores (2002) avaliando Planos de Manejo de Unidades de Conservação no estado de São Paulo, concluiu que o baixo número de planos de manejo concluídos é consequência da inexistência de uma política governamental e institucional que garanta o cumprimento dos objetivos de criação de UC. Os autores destacam ainda que o estabelecimento de parcerias com universidades, instituições de pesquisa e organizações não governamentais, ao facilitar a formação de equipe multidisciplinar capacitada, deve agilizar a elaboração de planos de Manejo. Loureiro (2004) também cita a elaboração de Planos de Manejo em parceria com organizações não governamentais como outra estratégia experimentada com sucesso.

3.2.1 Conceitos e Princípios

Em 1979, o Decreto 84.017/79, que aprovou o Regulamento de Parques Nacionais, estabeleceu a definição de Plano de Manejo e a necessidade de elaborá-lo e atualizá-lo de 5 em 5 anos. De acordo com o art. 6º do Decreto, entende-se por Plano de Manejo o projeto dinâmico que, utilizando técnicas de planejamento ecológico, determine o zoneamento de um

Parque Nacional, caracterizando cada uma das suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades (BRASIL, 1979).

O regulamento também determina e normatiza as zonas que podem existir nos Parques Nacionais e estabelece o a revisão dos Planos de Manejo a cada 5 anos.

De acordo com a IUCN (2003) Plano de Manejo é um produto do processo de planejamento, onde são documentados a abordagem do manejo, as decisões tomadas e a base para estas, e a orientação para o manejo futuro. O Plano de Manejo deve abranger toda a área protegida. Deve conter informações do que se deseja alcançar pelo manejo e as razões por trás das decisões de manejo tomadas.

Este documento da IUCN apresenta ainda outras definições de Plano de Manejo:

“Um documento escrito, publicado e aprovado que descreve o local ou a área e os problemas e oportunidades para o manejo da conservação da natureza ou pontos notáveis da paisagem, possibilitando objetivos baseados nesta informação a serem atingidos por ações por um período de tempo estabelecido” (tradução nossa) (Eurosité 1999⁸, apud IUCN, 2003).

“O guia pelo qual o Parks Canada manejam os recursos e usos de um Parque Nacional. Ele contém os objetivos de manejo e as metas e estratégias para atingí-los. O Plano não é um fim em si mesmo, ao contrário ele constitui um sistema com a qual ocorrerá o manejo, implementação e planejamento subsequentes ” (tradução nossa) (Parks Canadá, 1978⁹, apud IUCN, 2003).

“Um documento que orienta e controla o manejo de uma área protegida. Ele detalha os recursos, usos, instalações e recursos humanos necessários para o manejo da área no futuro. É um documento de trabalho que apresenta um programa para os próximos 5-10 anos” (tradução nossa) (Ndosi 1992¹⁰, apud IUCN, 2003).

⁸ EUROSITE. *Toolkit: Management Planning*. Eurosité, Lille, France.1999. Texto original: “a written, circulated and approved document which describes the site or area and the problems and opportunities for management of its nature conservation, land form or landscape features, enabling objectives based on this information to be met through relevant work over a stated period of time”.

⁹ PARKS CANADA. *Planning Process for National Parks*. Parks Canada, Ottawa, Canada. 1978. Texto original: “the guide by which Parks Canada manages the resources and uses of a national park. It contains the management objectives and the means and strategies for achieving them. The plan is not an end in itself; rather it constitutes a framework within which subsequent management, implementation and planning will take place”.

¹⁰ NDOSI, O.M. Preparing Management Plans for Protected Areas. In W.J. Lusigi. *Management Protected Areas in Africa: report from a workshop on protected area management in Africa, Mweka, Tanzania*. 1992. Pp.117–124. Texto original: “a document that guides and controls the management of a protected area. It details the resources, uses, facilities and personnel needed to manage the area in the future. It is a working document that presents a program for the coming 5–10 years”.

“Um documento que orienta e controla o manejo dos recursos da área protegida, o uso da área e o desenvolvimento de instalações necessárias para apoiar o manejo e o uso. Portanto, o Plano de Manejo é um documento de trabalho para guiar e facilitar todas atividades de desenvolvimento e todas atividades de manejo a serem implementadas na área” (tradução nossa) (Thorsell 1995¹¹, apud IUCN, 2003).

“Um documento que define a filosofia fundamental e de desenvolvimento do parque e fornece estratégias para resolver problemas e alcançar objetivos de manejo identificados para um período de dez anos. Baseados nestas estratégias são identificados programas, ações e instalações de apoio para uma operação eficiente do parque, uso pelos visitantes e benefícios para os humanos. Aproveitando o esforço de planejamento, o parque é considerado em um contexto regional que influencia e é influenciado por ele” (tradução nossa) (Young e Young 1993¹², apud IUCN, 2003).

Até 1998 coexistiam vários tipos de instrumentos de planejamento e gestão de UC. Para as Áreas de Proteção Ambiental por exemplo foram utilizados os termos Plano de Gestão e em alguns casos Plano Diretor. Além dos Planos de Ação Emergencial, alguns Parques Nacionais elaboraram os Planos de Uso Público, que deveria ser uma parte integrante do Plano de Manejo, mas muitas vezes foi elaborado também de forma emergencial sem ter o Plano de Manejo ou com o mesmo desatualizado.

Desta forma, pode-se dizer que o SNUC unificou também as terminologias para planejamento de UC, definindo o Plano de Manejo como um *“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”* (MMA, 2003).

O SNUC define ainda que o Plano de Manejo deve abranger além da área da unidade, a região no seu entorno, incluindo medidas para promover a integração à vida econômica e social das comunidades residentes ou vizinhas. Na elaboração e implementação dos planos de

¹¹ THORSELL, J. A. Practical Approach to the Preparation of Management Plans for Natural Heritage Sites. Background paper prepared for Arab Region Training Course, Egypt 1995 (unpublished). Texto original: “a document that guides and controls the management of protected area resources, the uses of the area and the development of facilities needed to support that management and use. Thus a Management Plan is a working document to guide and facilitate all development activities and all management activities to be implemented in an area”.

¹² YOUNG, C. e YOUNG, B. (1993). *Park Planning: A training manual (Instructors Guide)*. College of African Wildlife Management, Mweka, Tanzania. 1993. Texto original: “a document that sets forth the basic and development philosophy of the park and provides strategies for solving problems and achieving identified management objectives over a ten-year period. Based on these strategies, programs, actions and support facilities necessary for efficient park operations, visitor use and human benefit are identified. Throughout the planning effort, the park is considered in a regional context that influences and is influenced by it”.

unidades onde é permitida a existência de populações humanas, deve ser assegurada a participação da população residente.

Paiva (2003) observa que a Lei do SNUC delegou ao Plano de Manejo poderes bastante expressivos, pois é através dele que se estabelecem as restrições ao uso da propriedade. Ainda de acordo com a mesma autora “o Plano de Manejo é a lei da UC, de modo que nada pode ser realizado sem que nele esteja previsto”.

Capítulo IV – Roteiros Metodológicos para elaboração de Planos de Manejo

O decreto que regulamentou os SNUC determinou no seu art. 14 que os órgãos executores do SNUC deveriam estabelecer roteiro metodológico básico para a elaboração dos Planos de Manejo das diferentes categorias, uniformizando conceitos e metodologias, fixando diretrizes para o diagnóstico da unidade, zoneamento, programas de manejo, prazos de avaliação e de revisão e fases de implementação (BRASIL, 2002).

Entretanto, já existiam ao menos dois roteiros metodológicos utilizados anteriormente: o *Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto*¹³ e o *Roteiro Metodológico para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental*¹⁴, ambos constantes do Guia de Chefe – Manual de Apoio ao Gerenciamento de Unidades de Conservação Federais (IBAMA/GTZ, 1996, 1999).

O *Roteiro Metodológico para Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto* foi elaborado em 1996 e utilizado até 2002 para a elaboração dos Planos de Manejo dos Parques Nacionais, Estações Ecológicas e Reservas Biológicas, antes do SNUC chamadas de Uso Indireto. Este roteiro foi elaborado pelo IBAMA com a colaboração da Cooperação Técnica da República Federal da Alemanha, através da GTZ. Uma versão preliminar foi apresentada em dois seminários, sendo um interno e outro externo, ambos no ano de 1996,

¹³ Unidade de Conservação de Uso Indireto era a denominação para as Unidades de Conservação de Proteção Integral antes do SNUC.

¹⁴ Antes do SNUC os Planos de Manejo de APA eram denominados Planos de Gestão.

sendo o resultado destes seminários este roteiro, que foi incluído no Guia de Chefe – Manual de Apoio ao Gerenciamento de Unidades de Conservação Federais.

O *Roteiro Metodológico para Gestão de Área de Proteção Ambiental* também é da mesma época que o de UC de Uso Indireto e também foi incluído como anexo no Guia de Chefe. Assim como o roteiro de UC de Uso Indireto, este roteiro também foi elaborado a partir de oficinas e workshops com consultores, técnicos do IBAMA e de outras instituições. Ao todo foram 3 etapas de discussão conjunta e o documento foi concluído em maio de 1999. Dois anos depois, em 2001 foi publicado, porém já desatualizado na sua terminologia, pois tratava do instrumento de Planejamento de APA como Plano de Gestão, apesar do SNUC ter sido promulgado no ano anterior unificando a terminologia para os instrumentos de planejamento das Unidades de Conservação como Plano de Manejo.

Estes dois roteiros possuem semelhanças, principalmente nos princípios de planejamento. Ambos tratavam o planejamento de uma unidade de conservação como um processo contínuo, que deveria ser feito em Fases, de acordo com o grau de conhecimento que se tinha da unidade. Desta forma, a unidade teria sempre um Plano de Manejo atualizado e elaborado de acordo com as condições financeiras e de recursos humanos da instituição.

Com a regulamentação do SNUC, o IBAMA iniciou um processo de revisão e refinamento dos roteiros metodológicos, visando adaptá-los às novidades trazidas pela nova lei. Desta forma, foram elaborados roteiros metodológicos específicos para cada categoria ou grupo de categorias semelhantes.

O primeiro roteiro metodológico elaborado realmente após o SNUC foi o *Roteiro Metodológico de Planejamento: Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica*, que consiste no roteiro de planejamento atualmente utilizado pelo IBAMA para a elaboração dos Planos de Manejo de UC de Proteção Integral e consistiu de um aprimoramento do roteiro de UC de Uso Indireto. No Prefácio do roteiro, Julio Gonchorowski, Diretor de Ecossistemas (DIREC) do IBAMA em 2002 (atualmente Diretor de Unidades de Conservação de Proteção Integral no ICMBio) apresenta o roteiro metodológico fazendo a seguinte observação sobre o assunto:

“O manejo das unidades de conservação não constitui atividade de fácil organização e execução. Seu plano de manejo, portanto, é um documento complexo, não tanto em relação ao seu manuseio, mas principalmente em relação à sua elaboração.

O presente roteiro Metodológico torna mais fácil este trabalho. Sua estruturação lógica e o detalhamento, passo a passo, de todas as etapas a serem seguidas, facilita sua utilização. Todas as atividades necessárias à administração e ao manejo do patrimônio natural e cultural dessas unidades de conservação, assim como sua integração com a região onde se insere, encontram-se aqui relacionadas”. (IBAMA, 2002) (grifo nosso)

O texto do Diretor deixa clara a visão institucional sobre a complexidade de elaboração de um Plano de Manejo, citando o roteiro metodológico como um facilitador e orientador deste processo.

Para as Florestas Nacionais foi elaborado o *Roteiro Metodológico para Elaboração de Plano de Manejo para Florestas Nacionais*, que foi publicado em 2003, mas sua elaboração foi resultado de reuniões com os técnicos envolvidos com esta categoria de UC e incluiu um momento para a apresentação de críticas e sugestões que ocorreram no X Encontro Nacional dos chefes de FLONA, no ano de 2001 (IBAMA, 2003). Este roteiro também foi baseado no Roteiro Metodológico para Planejamento de Unidades de Uso Indireto e contou com a colaboração de um dos técnicos da DIREC que participou da elaboração deste roteiro. O Roteiro Metodológico para Elaboração de Plano de Manejo para Florestas Nacionais foi apresentado como um instrumento norteador, que deveria ser aprimorado conforme a sua aplicação.

A elaboração do *Roteiro Metodológico para elaboração de Plano de Manejo para Reservas Particulares do Patrimônio Natural* seguiu uma metodologia semelhante, mas por seu caráter privado, foram consultados os representantes de RPPN, por meio da Confederação Nacional de Proprietários de RPPN (CNRPPN). Em 2004 foram realizados dois seminários para discussão da proposta de roteiro metodológico, sendo um seminário interno, com técnicos do IBAMA, do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da CNRPPN e outro seminário externo, com presença de outras instituições públicas, organizações não governamentais e proprietários de RPPN.

O roteiro foi publicado ainda em 2004 e de acordo com a Diretora de Ecossistemas na época, a Sra Cecília Foloni Ferraz, procurou-se elaborar o roteiro “*tendo como objetivo principal facilitar e incentivar o planejamento das RPPN, de acordo com a realidade e singularidade de cada unidade, de modo a permitir ao proprietário planejar sua área de forma simples, eficaz e efetiva, obedecendo aos parâmetros técnicos previstos na legislação vigente*”. A Diretora ainda deixou transparecer a preocupação institucional com a

aplicabilidade dos Planos de Manejo, mencionando na apresentação do roteiro que na elaboração do mesmo foi considerada a necessidade de se ter planos de manejo com custos exequíveis, tanto durante sua elaboração quanto na sua implementação (IBAMA, 2004a).

No mesmo ano foi publicado o documento intitulado *Roteiros Metodológicos: Plano de Manejo de Uso Múltiplo de Reservas Extrativistas Federais* (IBAMA, 2004b). Este documento trazia a denominação de “Plano de Manejo de Uso Múltiplo” e apresentava na verdade dois roteiros metodológicos: Roteiro Metodológico I – Plano de Manejo de Uso Múltiplo das Reservas Extrativistas de Recursos Florestais e Roteiro Metodológico II – Plano de Manejo de Uso Múltiplo das Reservas Extrativistas de Recursos Pesqueiros. O documento apresenta recomendações de conteúdos para as Reservas Extrativistas de Recursos Florestais e para as de Recursos Pesqueiros. Apesar de a coordenação e organização terem sido conduzidas pela mesma equipe, o grupo que participou da concepção e elaboração dos roteiros para os dois tipos de RESEX foi bastante diferente, o que resultou em dois roteiros bem diferentes.

O Roteiro Metodológico para RESEX de Recursos Florestais apresenta uma proposta de conteúdo detalhada para a elaboração do Plano de Manejo de Uso Múltiplo, porém por considerar que cada realidade é diferente, não apresenta os procedimentos metodológicos a serem utilizados. Não foi apresentada tampouco a metodologia utilizada para a elaboração do roteiro. Além disso, o próprio documento destaca que ele deve ser utilizado como uma sugestão didática para organização do conteúdo.

Já o Roteiro Metodológico para RESEX de Recursos Pesqueiros além de apresentar uma proposta detalhada do conteúdo que deve ter um Plano de Manejo, apresenta também os princípios de planejamento. De acordo com o documento, o roteiro foi construído em conjunto com as organizações relacionadas ao uso dos recursos naturais nas RESEX: o Conselho Nacional dos Seringueiros e o Grupo de Trabalho Amazônico.

As RESEX, além de serem uma categoria de UC relativamente recente, passaram por uma série de mudanças dentro do IBAMA. Até 2006, as RESEX eram coordenadas pelo Centro Nacional de Populações Tradicionais (CNPT), que apesar de estar vinculado à Diretoria de Gestão Estratégica do IBAMA, possuía autonomia de Centro Especializado. Em 2006, com a reformulação do IBAMA, foram criadas novas diretorias, dentre elas a Diretoria de Desenvolvimento Sócio-Ambiental (DISAM), que incorporou o CNPT e a Coordenação Geral de Educação Ambiental. Ainda no primeiro semestre de 2007, com a criação do

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, a DISAM passou a se chamar Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais (DIUSP), e incorporou a coordenação também das FLONA, APA e demais UC do grupo de uso sustentável.

Neste meio tempo, a DISAM já havia iniciado um processo de reformulação do roteiro metodológico de Planos de Manejo de RESEX, incluindo também as Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Esta reformulação passou por um amplo processo de discussão entre os técnicos que trabalhavam com esta categoria de UC e outros servidores do IBAMA com experiência em manejo de Unidades de Conservação, utilizando como subsídios vários documentos anteriormente gerados na própria instituição e outros referenciais de especialistas em planejamento e gestão ambiental. Pode-se destacar como marco na elaboração do *Roteiro Metodológico para elaboração do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável Federais* o I Encontro de Técnicas e Técnicos do CNPT, realizado no mês de março de 2006, em Brasília - DF, onde servidores do IBAMA, representando vários estados da federação, contribuíram significativamente com sugestões para a redação final deste roteiro.

Para as demais categorias de Unidades de Conservação que não possuem seus respectivos roteiros metodológicos, são utilizados os roteiros das outras categorias, fazendo os ajustes necessários de acordo com os objetivos específicos da categoria. Esta adaptação vem ocorrendo principalmente com a categoria APA, que apesar de ser do grupo de uso sustentável, utiliza como base o roteiro utilizado para as UC de Proteção Integral. Isto porque até antes da criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, esta categoria de UC era gerenciada pela Diretoria de Ecossistemas, responsável pela gestão de todas as UC de proteção integral mais as APA, ARIE e RPPN.

Com a criação do ICMBio, foi criada uma diretoria para cada grupo de UC, de forma que as APA passaram para a gestão da Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais que deverá elaborar o roteiro metodológico para esta categoria em breve.

4.1 Objetivo do Roteiro

Os roteiros metodológicos possuem um objetivo básico e principal que é o de orientar a elaboração e revisão dos Planos de Manejo. O Art. 14 do Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, estabeleceu que os órgãos executores do SNUC deveriam estabelecer os roteiros metodológicos para as diferentes categorias de UC uniformizando conceitos e metodologias, fixando diretrizes para o diagnóstico da unidade, zoneamento, programas de manejo, prazos de avaliação e de revisão e fases de implementação. O quadro 1 apresenta os objetivos específicos dos roteiros metodológicos apresentados nos mesmos.

Roteiro Metodológico	OBJETIVO DO ROTEIRO
UC de Uso Indireto	<i>“...estabelecer uma metodologia mais flexível e dinâmica que permita iniciar o processo de planejamento em um maior número de unidades de conservação, proporcionando a estas um instrumento que irá progressivamente evoluindo em conhecimento e ações” (IBAMA/GTZ, 1996).</i>
Gestão de APA	<i>“...oferecer orientações básicas para o planejamento e gestão de APA. Adota uma abordagem sistêmica, processual e participativa, apontando procedimentos a serem utilizados pelo IBAMA para o planejamento de APA federais, mas que também se aplica às APA estaduais e municipais” (IBAMA/GTZ, 1999).</i>
PN, RB e EE	<i>“...destinado a fornecer as bases para a elaboração dos planos de manejo destas categorias de unidades de conservação, não somente federais, mas também unidades estaduais e municipais similares” (IBAMA, 2002)</i>
FLONA	<i>“...estabelecer uma metodologia flexível e dinâmica que permita o processo de planejamento em maior número de Florestas Nacionais, fornecendo um instrumento norteador das atividades de manejo, de modo que se cumpram os objetivos para os quais foram criadas” (IBAMA, 2003).</i>
RPPN	<i>“...facilitar e incentivar o planejamento das RPPN, de acordo com a realidade e singularidade de cada unidade, de modo a permitir ao proprietário planejar sua área de forma simples, eficaz e efetiva, obedecendo aos parâmetros técnicos previstos na legislação vigente” (IBAMA, 2004a)</i>

Roteiro Metodológico	OBJETIVO DO ROTEIRO
RESEX Rec. Florestais	“... <i>elaboração dos Planos de Manejo</i> ” (IBAMA, 2004b).
RESEX Rec. Pesqueiros	
RESEX e RDS	“... <i>definir as diretrizes necessárias para a elaboração do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas (RESEX) e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável Federais (RDS)</i> ” (IBAMA, 2006).

Quadro 1 – Objetivos específicos dos roteiros metodológicos.

Algumas questões são importantes de serem destacadas do quadro acima. Apesar de alguns roteiros metodológicos serem bastante sucintos no que diz respeito aos seus objetivos, seguindo a linha de somente orientar a elaboração dos Planos de Manejo, outros já apresentam alguns princípios do planejamento e também transparecem algumas preocupações institucionais. É o caso do roteiro de UC de Uso Indireto que além de dizer que o roteiro estabelece uma metodologia flexível e dinâmica, deixa claro que uma das preocupações é que se tenha um maior número de UC com Plano de Manejo. Desta forma, já nesta época o IBAMA tentava tomar medidas para diminuir a carência de Planos de Manejo.

Outra questão importante de se destacar é a pretensão de que os roteiros sejam utilizados não somente para a elaboração de Planos de Manejo de UC federais, mas também das UC estaduais e municipais, o que de fato vem ocorrendo, seja utilizando o roteiro diretamente ou utilizando-os para desenvolver uma metodologia para os estados ou municípios (MARETTI *et al.*, 1997)

4.2 Definição de Plano de Manejo

A definição do que é um Plano de Manejo e qual o seu objetivo, ou para que serve, é um elemento fundamental na concepção de um roteiro metodológico. Todos os roteiros elaborados após a promulgação do SNUC, apresentam a definição do Art. 27 da lei. Entretanto, é importante analisar as definições de Plano de Manejo dos roteiros elaborados antes do SNUC e de alguns roteiros que apresentaram definições distintas da Lei, mesmo

tendo sido elaborados depois da norma. O quadro 2 apresenta as definições de Plano de Manejo constantes nos roteiros metodológicos.

Roteiro Metodológico	DEFINIÇÃO
UC de Uso Indireto	<p><i>“O conceito de Plano de Manejo adotado para este roteiro metodológico está baseado na definição apresentada no Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, o qual estabelece que Plano de Manejo é um projeto dinâmico que, utilizando técnicas de planejamento ecológico, determina o zoneamento de uma unidade de conservação, caracterizando cada uma de suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades, e estabelece diretrizes básicas para o manejo da Unidade” (IBAMA/GTZ, 1996).</i></p>
Gestão de APA	<p><i>“...o Plano de Gestão é o produto do processo de planejamento e gestão, que engloba os instrumentos que objetivam consolidar a missão da APA. Resulta de um processo dinâmico, que utiliza técnicas de planejamento ecológico e ambiental, visando estabelecer, dentro de políticas definidas, as diretrizes, os resultados, as ações, e os recursos (humanos, administrativos, financeiros e legais), para que, partindo do Quadro Socioambiental atual, possam ser atingidos no futuro, os objetivos da criação da Unidade” (IBAMA/GTZ, 1999).</i></p>
PN, RB e EE	<p><i>“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” (IBAMA, 2002).</i></p>
FLONA	<p><i>“Documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação, estabelecem-se 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” (IBAMA, 2003).</i></p>
RPPN	<p><i>“...um documento técnico que, usando como base os objetivos gerais de uma unidade de conservação, estabelece o seu zoneamento e as normas que devem nortear e regular o uso que se faz da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da UC” (IBAMA, 2004a).</i></p>

Roteiro Metodológico	DEFINIÇÃO
RESEX Rec. Florestais	<i>“...contribuir para solucionar as questões relativas à inserção econômica...”</i> (IBAMA, 2004b).
RESEX Rec. Pesqueiros	<i>“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”</i> (IBAMA, 2004b).
RESEX e RDS	O roteiro metodológico cita o art. 27 do SNUC que diz que as Unidades de Conservação devem dispor de um Plano de Manejo, mas não apresenta a definição de Plano de Manejo.
IN RESEX e RDS	<i>“...o documento que representa o principal instrumento de gestão da Unidade de Conservação, definindo sua estrutura física e de administração, o zoneamento, as normas de uso da área e de manejo dos recursos naturais e os programas de sustentabilidade ambiental e sócio-econômica, construído junto com a população tradicional da Unidade”</i> (BRASIL, 2007).

Quadro 2 – Definições de Plano de Manejo apresentadas nos roteiros metodológicos.

As definições de Plano de Manejo apresentadas, com algumas exceções, são idênticas ou bastante semelhantes à definição que consta do SNUC. Mesmo a definição constante do roteiro de UC de Uso Indireto, que foi elaborada antes do SNUC, é bastante semelhante, tendo um enfoque no zoneamento da unidade.

A definição do roteiro de APA se diferencia por apresentar uma definição de Plano de Gestão, cujo enfoque é na definição da missão da UC e das medidas a serem tomadas para se atingir os objetivos da unidade. Este fato se evidencia no processo de planejamento proposto pelo roteiro, que é baseado em um enfoque de planejamento estratégico.

O roteiro de RESEX de Recursos Florestais não apresenta uma definição clara de Plano de Manejo e cita apenas a questão da inserção econômica a ser solucionada. O roteiro de RESEX de Recursos Pesqueiros, porém, traz um complemento à definição do SNUC:

“Objetivo do Plano de Manejo de Uso Múltiplo - Promover a gestão integrada e compartilhada em Reservas Extrativistas de Recursos Pesqueiros, com vistas a empreender ações corretivas e reparadoras aos fenômenos de degradação, bem como elaborar análises da

disponibilidade de recursos naturais para satisfazer as necessidades de produção e consumo das populações tradicionais” (IBAMA, 2004b).

Apesar destes dois roteiros apresentarem definições bastante voltadas para utilização dos recursos nas RESEX, o que é de certa forma uma característica desta categoria, o roteiro que os substituiu segue a linha do SNUC. Apesar de não apresentar o objetivo do SNUC, o roteiro de RESEX e RDS se remete ao artigo da Lei do SNUC que traz a definição de Plano de Manejo, acrescentando ainda a necessidade de participação das populações tradicionais na elaboração e revisão do Plano e também da necessidade de aprovação do Plano de Manejo pelo Conselho Deliberativo da UC.

Outro fato importante de ser destacado é a IN 01/07 que reconhece o Plano de Manejo como o principal instrumento de gestão da Unidade de Conservação. Na verdade a atual concepção de Plano de Manejo engloba diversos instrumentos de planejamento e gestão que antes eram utilizados isoladamente, o que faz do Plano de Manejo um elemento de agregação destes instrumentos.

4.3 Princípios do planejamento

Os quatro princípios de planejamento mais comuns dentre os roteiros analisados são os que foram descritos para as UC de Uso Indireto: participativo, gradativo, contínuo e flexível. O quadro 3 apresenta os princípios de planejamento de cada roteiro metodológico.

Roteiro Metodológico	PRINCÍPIOS
UC de Uso Indireto	<i>“...está caracterizado por ser participativo, contínuo, gradativo e flexível...” (IBAMA/GTZ, 1996).</i>
Gestão de APA	<i>“Adota uma abordagem sistêmica, processual e participativa...” (IBAMA/GTZ, 1999).</i>

PN, RB e EE	<i>“Este planejamento ocorre de forma processual e caracteriza-se por ser contínuo, gradativo, flexível e participativ.” (IBAMA, 2002).</i>
FLONA	<i>“O processo de planejamento caracteriza-se por ser participativo e possibilitar ações contínuas e implementação gradativa das mesmas. Dessa forma, os conhecimentos sobre os recursos naturais e culturais e a exploração sustentável dos mesmos evoluirão de forma progressiva e integrada, possibilitando ações de manejo de maior eficácia e efetividade” (IBAMA, 2003).</i>
RPPN	<i>“...o planejamento de uma RPPN caracteriza-se por ser um processo contínuo, gradativo e flexível” (IBAMA, 2004a).</i>
RESEX Rec. Florestais	Não descritos
RESEX Rec. Pesqueiros	<i>“Princípio 1 – Ecosistêmico; Princípio 2 – Da Prevenção; Princípio 3 – Do Manejo Adaptativo; Princípio 4 – Manejo em Situação de Carência de Informações; Princípio 5 - Áreas de Exclusão; Princípio 6 - Participação dos Atores Sociais e Regimes de Governabilidade” (IBAMA, 2004b).</i>
RESEX e RDS	Não descritos

Quadro 3 – Princípios de planejamento apresentados nos roteiros metodológicos.

4.3.1 Princípio Participativo

O caráter participativo de um plano de Manejo pode ser alcançado de várias maneiras, porém exige um comprometimento da instituição com a promoção de mudanças na situação existente na unidade, pois a não ocorrência das mesmas poderá ser contraproducente para a área e a proteção poderá ficar comprometida (IBAMA/GTZ, 1996; IBAMA, 2002).

O SNUC prevê a participação direta das populações residentes, em Unidades onde é permitido este tipo de ocupação, na elaboração e revisão dos Planos de Manejo. O SNUC define ainda que os Planos de Manejo das Reservas Extrativistas e das Reservas de

Desenvolvimento Sustentável devem ser aprovados pelo Conselho Deliberativo da UC. Nas demais categorias, o Conselho deve acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo. A participação ocorre em diferentes fases do processo de planejamento e em diferentes níveis. No roteiro de UC de Uso Indireto, a participação efetiva se dá nas seguintes etapas:

- Reuniões Técnicas, onde participam a coordenação, equipe de elaboração do Plano e os pesquisadores que realizaram levantamentos e pesquisas na UC e outros especialistas quando necessário.

- Oficinas de Planejamento, que contará com a participação dos diferentes grupos que estejam de alguma forma envolvidos com a Unidade e com aqueles cujo envolvimento futuro seja importante.

- Conselho Consultivo, que deve ser composto pelos diversos atores ligados à Unidade de Conservação, lideranças locais e o chefe da Unidade.

O roteiro de FLONA destaca dois procedimentos participativos: as reuniões técnicas e as oficinas de planejamento. Menciona ainda a submissão do Plano de Manejo ao Conselho Consultivo da Floresta Nacional.

O roteiro de Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica explicita a necessidade de envolvimento da sociedade no planejamento e em ações específicas da UC e no seu entorno. Este envolvimento deve trazer um comprometimento da sociedade com as estratégias estabelecidas, tornando a proteção da UC um ato de cidadania. O roteiro demonstra ainda os diversos momentos de envolvimento da sociedade na elaboração do Plano de Manejo, podendo-se destacar além das etapas já mencionadas no roteiro de UC de Uso Indireto, as visitas às prefeituras, órgãos governamentais e não governamentais, as reuniões abertas nos municípios e a cooperação institucional.

Dentre todos estes momentos, destacam-se as Oficinas de Planejamento, que constituem a expressão da vontade e dos interesses da sociedade, como protagonista do desenvolvimento local sustentável. Estas oficinas têm como objetivo obter subsídios que orientem a abordagem técnica do diagnóstico e a definição de uma estratégia para o manejo da unidade e sua zona de amortecimento, incentivando o comprometimento da instituição e da sociedade em geral com a promoção de mudanças na situação existente (IBAMA, 2002;

IBAMA, 2003). Na prática, este é o principal momento de participação mais ampla da sociedade na elaboração do Plano de Manejo e que irá nortear as decisões técnicas de manejo.

De acordo com os roteiros, a participação ativa dos diversos atores sociais garante um comprometimento maior da sociedade e das diversas instituições públicas e privadas na implementação do Plano de Manejo. No caso das RESEX e RDS a participação dos residentes é fundamental para o estabelecimento deste compromisso de implementação do Plano de Manejo. No roteiro elaborado para estas categorias, consta a necessidade de discussões com as comunidades e com o Conselho Deliberativo para a elaboração do Plano. Entretanto, Allegretti (2006) tece algumas críticas na metodologia proposta pelo roteiro, afirmando que esta não assegura a efetiva participação das comunidades. A antropóloga explica que na verdade a metodologia proposta permite às comunidades residentes serem ouvidas e participarem da elaboração do Plano de Manejo, já que elas serão diretamente afetadas, dando a entender que o Plano de Manejo é externo a elas. Desta forma, a participação das comunidades seria de forma normativa, ou seja, formal, sem garantir às comunidades um papel de protagonistas na elaboração dos Planos de Manejo. A pesquisadora propõe que as comunidades residentes sejam colocadas em pé de igualdade com os demais integrantes do processo de elaboração do Plano de Manejo (pesquisadores e técnicos).

A IN 01/07-ICMBio apresenta como umas das diretrizes para elaboração do Plano de Manejo de RESEX e RDS “a promoção dos meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações tradicionais nos processos decisórios e seu protagonismo na gestão da Unidade.”. No seu art. 8º, ao indicar a necessidade de uma participação qualificada da população tradicional, mostra uma tendência de se aproximar as comunidades do processo de elaboração do Plano de Manejo de forma mais ativa:

Art 8º Em todas as etapas de elaboração do Plano de Manejo Participativo de RESEX ou RDS devem ser observados os seguintes processos contínuos:

I – Planejamento, realizado a cada etapa, de forma flexível e participativa, com comprometimento do órgão gestor e das comunidades;

II – divulgação de informações sobre a Unidade, o Plano de Manejo Participativo e seu processo de elaboração, as ações e os resultados, para as populações da Unidade e do entorno, órgãos públicos e instituições parceiras;

III – mobilização social, visando garantir o entendimento e a participação qualificada da população tradicional da Unidade no

processo, através de instrumentos adaptados à realidade e linguagem local. (BRASIL, 2007) (grifo nosso).

A mesma Instrução Normativa ainda define como espaços e instâncias de participação da população tradicional da Unidade para a construção do Plano de Manejo Participativo:

“I - Seus sistemas de organização e de representação social e espaços de decisão coletiva, formais ou informais;

II - reuniões públicas;

III - o Conselho Deliberativo da Unidade;

IV - Grupos de trabalho com maioria de representantes da população tradicional.” (Idem, 2007)

O roteiro de RPPN cita como não obrigatório o planejamento participativo, deixando a critério do proprietário a realização da oficina de planejamento e a constituição do conselho consultivo. Ressalta-se porém que o envolvimento da comunidade pode trazer contribuições significativas para o conhecimento da área e sua conservação (IBAMA, 2004a).

Cabe ressaltar que a simples existência de espaços e instâncias de participação não garantem sozinhos a efetiva participação dos atores sociais no processo de elaboração dos Planos de Manejo, devendo a equipe de planejamento e a equipe da UC incentivar e apoiar a todo momento esta participação .

4.3.2 Princípio da Continuidade

O princípio de que o Plano de Manejo é um processo contínuo também está em todos os roteiros metodológicos. Está relacionado com a visão de que o planejamento é um processo contínuo que envolve a busca constante de conhecimentos para manter sempre atualizadas as propostas de manejo (IBAMA, 2002). Este processo deve estar constantemente sendo reavaliado para corrigir desvios e replanejar as ações de manejo. Os levantamentos necessários para a revisão do Plano de Manejo deverão ser realizados ao longo da implementação do primeiro Plano de Manejo, para que ao fim do prazo de validade deste, já

se tenha as informações necessárias para a revisão do plano, de forma que a gestão da UC poderá ser realizada sempre apoiada em um instrumento de planejamento atualizado.

Para Almeida e colaboradores (2004), o processo de planejamento é cíclico e se realimenta constantemente, gerando soluções e propostas num processo contínuo de tomada de decisões. Os autores consideram artificial a separação entre planejamento e gestão, considerando que esta gestão é uma etapa interativa com o plano cujos dados realimentam as fases do planejamento.

Os roteiros de UC de Uso Indireto e de Gestão de APA tinham este princípio da continuidade do planejamento mais explícito, pois previam a elaboração dos Planos de Manejo em Fases. Estes roteiros apresentavam metodologia, conteúdo e etapas a serem seguidas nas três primeiras Fases do Plano de Manejo. A primeira Fase previa a elaboração de um Plano de Manejo apenas com as informações já existentes, sem levantamentos de campo que exigissem grandes demandas de recursos ou pessoal. As Fases seguintes deveriam ser elaboradas a partir de levantamentos realizados durante a implementação da fase anterior do Plano de Manejo.

4.3.3 Princípio da Gradatividade

O grau de intervenção no manejo de uma UC deve estar diretamente relacionado com a profundidade e a amplitude dos conhecimentos disponíveis. Desta forma, de acordo com o aumento do conhecimento da unidade, pode-se prever ações de manejo mais adequadas. Esta é a característica gradativa do planejamento, que é o elemento norteador da metodologia de planejamento em Fases, proposta nos roteiros de UC de Uso Indireto e de gestão de APA. De acordo com estes roteiros, a concepção do planejamento em Fases se enquadra dentro da realidade institucional do IBAMA de poucos recursos humanos e financeiros. O estabelecimento de parcerias com instituições de pesquisa seria então o caminho para a obtenção do conhecimento dos recursos naturais e culturais e subsidiar a elaboração dos Planos de Manejo, dentro desta realidade institucional. O roteiro de UC de Uso Indireto afirma ainda que, desta forma, seria possível obter planejamento para um universo maior de

unidades de conservação, graduando o conhecimento necessário para o manejo das mesmas.(IBAMA/GTZ, 1996).

O roteiro de gestão de APA trata esta questão como uma visão processual do planejamento, estabelecendo que a elaboração do Plano de Manejo em fases dependeria da evolução do conhecimento, o envolvimento dos atores e da abrangência das ações, avançando as fases de planejamento de acordo com o aumento destes fatores.

Os roteiros atualmente utilizados abandonaram esta metodologia de elaboração do Plano de Manejo em fases, porém, mantiveram a característica do planejamento como um processo gradativo. O roteiro de PN, RB e EE acrescenta ao conhecimento da UC, a motivação e os meios, ainda que em menor escala, como fatores que vão influir no escopo do Plano de Manejo. As revisões do Plano de Manejo são então as fases previstas nos roteiros anteriores. Este roteiro apresenta no seu capítulo “O Conteúdo do Plano de Manejo” os itens que deverão constar do primeiro Plano de Manejo e também das suas revisões. Nos itens mais complexos, principalmente na análise regional e na análise da UC, o roteiro apresenta um escopo mínimo de abordagem e os itens a serem incluídos como aprofundamento relativo às especificidades da UC. Desta forma, entende-se que em um primeiro Plano de manejo, deveriam constar um mínimo de informações que são relativamente simples de serem obtidas e que estas informações deveriam ser aprimoradas ao longo das revisões do Plano de Manejo.

Além disso, o roteiro metodológico de PN, RB e EE possui um capítulo intitulado “Orientações Básicas para Unidades de Conservação Recém-Criadas” onde constam orientações para a elaboração de um documento-base que orientará a operacionalização da UC até que se elabore o Plano de Manejo. A elaboração do documento prevê um diagnóstico, um planejamento de ações básicas e cronograma físico financeiro. Desta forma, seguindo os princípios de continuidade e gradatividade, o documento produzido poderia ser considerado como um Plano de Manejo desde que fossem incluídas algumas atividades mais elaboradas de planejamento. Este procedimento ajudaria a resolver o problema de carência de Planos de Manejo e todos os problemas relacionados à falta de um Plano de Manejo em uma Unidade de Conservação.

O roteiro de RESEX de Recursos Pesqueiros apresenta três princípios que estão relacionados com a característica gradativa de planejamento. O primeiro é o princípio da precaução, que prevê que na ausência de uma certeza científica formal, um dano sério e irreversível requer a implementação de medidas que possam prevenir este dano. Este princípio

é a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o nível de conhecimento disponível, não podem ser ainda identificados. O segundo princípio é o do manejo adaptativo que tem como base as incertezas e os riscos de práticas de manejo decorrentes da imprevisibilidade dos ecossistemas. O terceiro é o princípio do manejo em situação de carência de informação, que segundo o roteiro, não deve inviabilizar o manejo, mas sim buscar reconhecer os problemas da carência de informação e a necessidade de adotar ações que incluam métodos simplificados e viáveis do ponto de vista operacional (IBAMA, 2004b). Este último princípio deve ser utilizado com cautela e pode se adequar bem em RESEX de Recursos Pesqueiros, mas pode não ser adequada em outras situações.

Já o roteiro atualmente utilizado para RESEX e RDS, apesar de não explicitar este princípio do planejamento gradativo, deixa claro que o detalhamento do Plano de Manejo dependerá das informações disponíveis, das possibilidades de execução de serviços de campo e das características específicas de cada unidade (IBAMA, 2006). Ou seja, abre a possibilidade de elaboração de Planos de Manejo com as informações disponíveis.

4.3.4 Princípio da Flexibilidade

Considerando os princípios discutidos anteriormente, a flexibilidade no processo de planejamento se incorpora como mais uma das características do Plano de Manejo, pois prevê a possibilidade de nele serem inseridas ou revisadas informações, sempre que se dispuser de novos dados, sem a necessidade de proceder toda a revisão do documento (IBAMA, 2002).

É importante destacar a diferença entre o caráter flexível do processo de planejamento, entendida como descrito acima, e a flexibilidade do roteiro metodológico ou da metodologia a ser utilizada para elaboração dos Planos de Manejo. O roteiro de UC de Uso Indireto, além de apresentar o Plano de Manejo com a característica flexível, afirmando que sua estrutura apresenta a possibilidade de agregar novos conhecimentos e eventuais correções ao manejo durante a implementação de qualquer das Fases, cita também que o objetivo do roteiro metodológico é “*estabelecer uma metodologia mais flexível e dinâmica*”. Neste caso a flexibilidade do roteiro foi colocada no sentido de possibilitar o planejamento de um maior número de UC (IBAMA/GTZ, 1996).

O roteiro de FLONA também apresenta a flexibilidade da metodologia, visando permitir o processo de planejamento de um maior número de Florestas Nacionais. De acordo com o roteiro, a mudança situacional da realidade e do ambiente de implementação do Plano determina que o planejamento seja concebido de forma flexível e dinâmica, como um processo gradativamente aprimorado (IBAMA, 2003).

O roteiro de RESEX e RDS afirma que o mesmo tem a finalidade de nortear o conteúdo do Plano de Manejo, podendo haver adaptações de acordo com as características de cada Unidade. Neste caso a flexibilidade está relacionada com o roteiro e não com o Plano de Manejo.

A IN 01/07-ICMBio traz também no seu art. 8º a característica da flexibilidade do planejamento, e no art 15 estabelece que o Plano de Manejo Participativo poderá sofrer alterações específicas a partir de demandas da população tradicional da Unidade, justificativa técnica, aprovação prévia do Instituto Chico Mendes e decisão do Conselho Deliberativo. (BRASIL, 2007). Este parece ser um procedimento adequado para garantir a atualidade do Plano de Manejo, sem a necessidade de uma revisão completa do documento. Entretanto, precisa ser regulamentada para as demais categorias, definindo os procedimentos a serem adotados para estas alterações.

Para as Unidades de Conservação recém-criadas, que não dispõem de nenhum planejamento, o Roteiro de PN, RB e EE traz uma orientação geral para as ações iniciais de implantação. O roteiro cita ainda que o mesmo é o resultado de sete anos de experiências e de sucessivas discussões de trabalho, o que levou à sua maior flexibilização, de forma a que o mesmo possa ser adaptado caso a caso (IBAMA, 2002).

4.4 Metodologia de Planejamento

Como já citado anteriormente, tanto o roteiro de UC de Uso Indireto quanto o roteiro de gestão de APA apresentam como metodologia a elaboração do Plano de Manejo em Fases. Para cada uma das Fases são propostas uma seqüência de etapas a serem seguidas para elaboração do Plano. Da mesma forma, todos os roteiros metodológicos propõem etapas para

elaboração dos Planos de Manejo e os procedimentos a serem adotados em cada uma delas. Os quadros 4 e 5 apresentam as etapas propostas nos roteiros metodológicos.

De maneira geral, as etapas apresentadas nos roteiros são parecidas, apresentando diferenças no seu nível de detalhamento e em alguns casos na metodologia em si. Como já explicitado anteriormente, os roteiros para RESEX de Recursos Florestais e para RESEX de Recursos Pesqueiros apresentam somente uma proposta de conteúdo do Plano de Manejo, sem descrever as etapas para a elaboração do mesmo. Esta divisão em etapas serve para auxiliar os elaboradores dos Planos de Manejo a seguir uma ordem ideal de procedimentos e atividades.

Com exceção do roteiro de RPPN, todos os demais iniciam a elaboração do Plano com uma reunião de organização do planejamento, onde são definidos a equipe, a metodologia, as estratégias, o conteúdo e o cronograma de elaboração do Plano de Manejo. Nesta etapa são avaliadas as condições de logística da UC, além dos meios, apoios e parceiros necessários para a condução do processo de planejamento. O roteiro de gestão de APA previa a elaboração de uma matriz de planejamento, onde deviam constar os resultados esperados em cada etapa, os indicadores para monitorar e avaliar o avanço da elaboração do Plano, e os pressupostos, que seriam os fatores e/ou condições de risco. Também deveria ser elaborado um planejamento de atividades para se atingir os resultados, estabelecendo para cada atividade as tarefas, os responsáveis pelas mesmas e os envolvidos, assim como a sua distribuição no espaço de tempo de elaboração do Plano de Manejo. O roteiro ainda prevê dentro desta etapa a elaboração de uma matriz de monitoria e um planejamento de recursos e fontes. O roteiro de RPPN prevê esta como sendo a 4ª etapa, sendo realizada após o estabelecimento de parcerias, cooperação e papéis, definição da equipe e levantamento de materiais e informações.

Após a organização do processo de elaboração do Plano de Manejo, a etapa seguinte é a de levantamento e análise de informações já existentes. No caso dos planos elaborados em fases ou no caso das revisões, esta etapa consiste da atualização das informações. São incluídas nesta fase as buscas por informações cartográficas e imagens que possam auxiliar no diagnóstico da UC.

UC Uso Indireto Fase 1	UC Uso Indireto Fase 2	UC Uso Indireto Fase 3	Gestão de APA Fase 1	Gestão de APA Fase 2	Gestão de APA Fase 3
Organização do Planejamento	Organização do Planejamento	Organização do Planejamento	Organizar o Planejamento	Organizar o Planejamento	Organizar o Planejamento
Coleta e análise das informações básicas disponíveis	Atualização bibliográfica	Levantamento de campo	Levantar e sistematizar as informações disponíveis	Atualizar e sistematizar as informações	Atualizar e sistematizar as informações
Visitas de campo à UC	Análise do manejo da UC	Geração dos encartes de diagnóstico	Realizar a Oficina de Diagnóstico	Atualizar Quadro Sócio Ambiental	Atualizar Quadro Sócio Ambiental
Geração dos encartes de diagnóstico	Interpretação das imagens de satélite	Análise do manejo da UC	Complementar a informação e checar em campo	Realizar a Oficina de Planejamento	Realizar a Oficina de Planejamento
Reunião Técnica da equipe de planejamento	Reconhecimento através de sobrevôo	Realização de Reuniões Técnicas	Elaborar Quadro Sócio Ambiental preliminar	Consolidar tecnicamente os resultados da Oficina de Planejamento	Consolidar tecnicamente os resultados da Oficina de Planejamento
Realização de uma Oficina de Planejamento	Levantamento e observações de campo	Realização de Oficina de Planejamento	Realizar Oficina de Planejamento	Aprovar e normatizar o Plano	Aprovar e normatizar o Plano de Gestão Fase 3
Consolidação dos subsídios da Oficina de Planejamento	Geração dos encartes de diagnóstico	Consolidação dos subsídios da Oficina de Planejamento	Consolidar tecnicamente os resultados da Oficina de Planejamento		Oficializar o Sistema de Gestão e o Zoneamento Ambiental
Elaboração do Encarte de planejamento	Realização de Reuniões Técnicas	Elaboração do encarte de planejamento	Aprovar e normatizar o Plano		
	Realização de Oficina de Planejamento				
	Consolidação dos subsídios da Oficina de Planejamento				
	Elaboração do encarte de planejamento				

Quadro 4 – Etapas propostas para elaboração de Plano de Manejo dos roteiros de UC de uso indireto e de gestão de APA.

Fonte: IBAMA/GTZ, 1996; IBAMA/GTZ, 1999

PN, RB e EE	FLONA	RPPN	RESEX Rec. Florestais e RESEX Rec. Pesqueiros	RESEX e RDS	IN RESEX e RDS
Primeira Reunião Técnica – Organização do Planejamento	Primeira reunião técnica: organização do planejamento	Estabelecimento de Parcerias, Cooperação e Papéis	Não descritas	Planejamento	Planejamento prévio
Coleta e análise das informações básicas disponíveis	Atualização bibliográfica e análise das informações disponíveis	Composição da Equipe		Levantamento de dados secundários	Estudos fase I
Reconhecimento de campo	Interpretação das imagens orbitais e suborbitais	Levantamento de Materiais e Informações		Levantamento de dados primários	Estudos fase II
Oficina de Planejamento	Visitas de campo à unidade de conservação	Planejamento dos Trabalhos com Cronograma de Atividades e Custos		Elaboração do Plano de Manejo	Construção do Plano de Manejo Participativo
Levantamentos de campo (condicional)	Análise do manejo da unidade de conservação	Levantamentos de Campo		Aprovação prévia do Plano de Manejo pelo IBAMA	
Geração dos encartes de diagnóstico	Segunda reunião técnica	Tratamento das Informações		Aprovação pelo Conselho Deliberativo	
Segunda Reunião Técnica – Planejamento	Realização de uma oficina de planejamento	Desenho do Planejamento		Divulgação do Plano de Manejo	
Terceira Reunião Técnica – Estruturação do Planejamento	Consolidação dos subsídios da oficina de planejamento	Aprovação do Plano pelo IBAMA			
Elaboração do encarte de planejamento	Elaboração do Plano de Manejo – versão 1	Divulgação do Plano			
Quarta Reunião Técnica – Avaliação do Plano de Manejo	Terceira reunião técnica	Implementação do Plano			
Entrega e aprovação do Plano de Manejo	Elaboração do Plano de Manejo – versão 2	OPCIONAL: Oficina de Planejamento			
	Quarta reunião técnica				
	Elaboração do Plano de Manejo – versão 3				
	Quinta reunião técnica				

Quadro 5 – Etapas propostas para elaboração de Plano de Manejo dos roteiros de PN, RB, EE, FLONA, RPPN, RESEX e RDS.
Fonte: IBAMA, 2002; IBAMA, 2003, IBAMA, 2004a; IBAMA, 2004b, IBAMA, 2006; BRASIL, 2007.

A partir deste ponto as metodologias passam a diferir em alguns aspectos. O roteiro de UC de Uso Indireto previa a realização de visitas de campo à UC com objetivo de permitir à equipe de planejamento uma avaliação *in loco* da unidade e a região onde ela está inserida, e também de realizar reuniões e encontros com os principais grupos sociais, pessoas representativas das comunidades e instituições correlacionadas. O roteiro de PN, RB e EE prevê a realização de uma reunião do conselho da UC com vista a mobilização dos conselheiros para participação e apoio à equipe de elaboração do Plano. Também são previstos neste roteiro consulta aos funcionários da unidade, encontros com os prefeitos da região e reuniões abertas com as comunidades.

O roteiro de FLONA prevê antes da realização das visitas de campo, a análise das imagens aéreas ou de satélite disponíveis, visando já obter alguns produtos como a caracterização do uso e ocupação do solo e também da cobertura florestal. Neste roteiro, as visitas de campo têm por finalidade a coleta de dados para toda a parte de diagnóstico da unidade, incluindo informações institucionais e caracterização dos fatores bióticos e abióticos da unidade e do seu entorno. Estas visitas de campo do roteiro de FLONAS são equivalentes aos levantamentos de campo que são previstos no roteiro de PN, RB e EE e levantamento de dados primários e estudos (fase II) previstos no roteiro de RESEX e RDS e na IN 01/07-ICMBio respectivamente.

Uma das etapas consideradas como fundamental para a garantia do caráter participativo no processo de elaboração dos Planos de Manejo das UC de proteção integral são as Oficinas de Planejamento que tem como objetivo principal obter subsídios para que orientem a abordagem técnica do diagnóstico e a definição de uma estratégia para o manejo da UC, buscando o comprometimento dos diversos atores sociais envolvidos com a unidade.

No roteiro de PN, RB e EE esta etapa é realizada antes dos levantamentos de campo. Já nos roteiros de UC de Uso Indireto e no de FLONA, a Oficina de Planejamento é realizada após as visitas de campo. Nestes roteiros, os objetivos das Oficinas de Planejamento dão maior ênfase no estabelecimento de estratégias que visem identificar, solucionar ou minimizar os problemas da UC.

O roteiro de gestão de APA possui diferenças significativas também, pois prevê a realização de duas oficinas: a de Diagnóstico, que tem como objetivo identificar e avaliar dados, indicar fontes de informação e trazer contribuições socioambientais; e a de Planejamento, que tem como objetivos avaliar os dados levantados, ajustar o Quadro

Socioambiental, definir a missão da APA e os objetivos do Plano de Gestão, definir as áreas ambientais homogêneas e classificá-las conforme a tipologia e finalmente destacar as áreas estratégicas.

Uma característica que só foi observada no roteiro de APA foi a apresentação das técnicas utilizadas para o planejamento e sua função relacionada ao enfoque que traz ao processo.

“O enfoque estratégico de planejamento propicia a elaboração de análises estratégicas e a formulação de cenários futuros, reduzindo as incertezas do processo e ampliando a capacidade de formulação de ações adequadas para enfrentar os problemas e a consolidação da missão da APA. A Missão da APA revela o objetivo específico da unidade de conservação, os meios para alcançar este objetivo e a contribuição deste para a preservação e conservação da biodiversidade e para o desenvolvimento sustentável da região...” (IBAMA/GTZ, 1999).

Este enfoque também está presente nos demais roteiros, porém não explicitamente. Todos os roteiros metodológicos prevêm a definição dos objetivos específicos da UC e a partir daí planejar as ações e programas.

O enfoque no Planejamento Participativo, como já foi tratado na análise do princípio participativo dos Planos de Manejo, busca o envolvimento dos atores sociais no processo de gestão da unidade e garantir um maior comprometimento na implementação do Plano de Manejo.

O enfoque na Gestão de Qualidade Ambiental tem como característica essencial a análise, medição e promoção de melhorias ambientais contínuas, através da gestão da qualidade. Utiliza o modelo de Sistema de Gestão da Qualidade, previsto nas normas ISO 14.000 que é comumente utilizada para empresas interessadas em obter a certificação ambiental. A adoção deste modelo permite que o planejamento incorpore processos seqüenciais de avaliação, planejamento, implementação, monitoramento e revisão.

De certa forma, este enfoque na Gestão de Qualidade Ambiental pode se correlacionar com os demais roteiros na medida que a avaliação é equivalente ao diagnóstico e o planejamento é semelhante ao processo de planejamento dos demais roteiros. Da mesma forma, a implementação, o monitoramento e a revisão estão presentes nos demais processos de planejamento de UC federais.

Ainda sobre etapa da realização da Oficina de Planejamento, cabe destacar que nenhum dos roteiros relacionados com RESEX e RDS, assim como também a IN 01/07-ICMBio, estabelecem a realização desta etapa. Entretanto, o roteiro de RESEX e RDS na etapa denominada “Elaboração do Plano de Manejo” estabelece que na elaboração dos conteúdos do Plano de Manejo devem ser realizadas discussões com as comunidades e com o Conselho Deliberativo devendo as informações ser sistematizadas e então elaborado o Plano de Manejo.

A IN 01/07-ICMBio estabelece na última das quatro etapas recomendadas, que consiste da etapa de “Construção do Plano de Manejo Participativo”, que as informações levantadas e sistematizadas nas etapas anteriores deverão ser analisadas e debatidas com a população tradicional da unidade e suas representações para construção do Plano de Manejo Participativo, podendo ser convidadas instituições parceiras para apoiar este processo. Prevê dentro desta etapa uma “análise de cenários” onde devem ser analisados os contextos ambiental e sócio-econômico interno e externo à unidade, para identificar oportunidades e ameaças e orientar as escolhas e ações estratégicas para a gestão (BRASIL, 2007). Esta análise de cenários é bastante parecida com as Oficinas de Planejamento previstas em outros roteiros metodológicos e se for realizada em formato de reuniões com os principais atores sociais envolvidos com a UC, onde todos possam apresentar sua visão sobre a unidade, provavelmente atingirá os mesmos objetivos da Oficina de Planejamento.

Portanto, apesar de preverem a participação das comunidades e do Conselho Deliberativo no processo através de reuniões e discussões, e também no processo de levantamento de dados para a elaboração do Plano, não é previsto um momento formal de participação durante o processo de planejamento das RESEX e RDS. Isto pode estar relacionado com a característica destas categorias de onde a participação é inerente ao processo, não sendo necessário o estabelecimento de etapas onde haveria uma participação efetiva já que na verdade todo o processo deveria ser participativo. Entretanto, a não definição de uma etapa específica dificulta o processo de elaboração de um Plano de Manejo por profissionais externos à instituição, que podem não ter estes princípios incorporados no seu método. Assim, a ausência da definição da metodologia a ser utilizada para garantir a participação no processo de elaboração dos Planos de Manejo de RESEX e RDS pode levar a uma desuniformidade no processo de planejamento, levando a uma situação em que alguns Planos podem ser feitos de forma participativa e outros nem tanto. Considerando que até hoje

somente uma RESEX possui Plano de Manejo, provavelmente esta metodologia ainda será desenvolvida e poderá ser incorporada ao roteiro metodológico.

As fases seguintes à elaboração da Oficina de Planejamento são bastante semelhantes pois prevêm a consolidação das informações obtidas nas oficinas, a realização de reuniões técnicas e elaborações de versões dos Planos de Manejo. A diferença se dá no detalhamento de quantas reuniões serão realizadas e o objetivo de cada uma delas. Importante destacar os roteiros de RPPN e de RESEX e RDS que incluem como etapas finais a aprovação do Plano pelo IBAMA, no caso das RESEX e RDS também pelo Conselho Deliberativo, e a divulgação do Plano de Manejo. Destaca-se também o roteiro de Gestão de APA que como última etapa da elaboração do Plano de Manejo Fase 3 teria a oficialização do Sistema de Gestão e do Zoneamento Ambiental através de uma Resolução do CONAMA.

4.5 Conteúdo do Plano de Manejo

A base de um Plano de Manejo é um diagnóstico da unidade e sua inserção regional, nacional e às vezes internacional, somado a um planejamento, onde constam as normas da unidade e seu zoneamento. Os roteiros propõem conteúdos diversos e sua divisão em encartes ou volumes, alguns com maior detalhamento e outros menos. Os quadros 6 e 7 apresentam os conteúdos propostos em cada roteiro metodológico.

O roteiro de UC de Uso Indireto previa 8 encartes, sendo 5 de diagnóstico, 1 de planejamento, 1 onde constavam os projetos específicos e 1 encarte específico da monitoria do Plano. Importante destacar que o roteiro previa que o Encarte 2 – Contexto Federal fosse elaborado pela equipe da Diretoria de Ecossistemas do IBAMA e que o Encarte 3 – Contexto Estadual fosse elaborado pela representação do IBAMA nos estados com apoio da DIREC, de forma a possibilitar serem agregados integralmente em todos os Planos de Manejo como um encarte. Desta forma, fica claro que estes encartes tinham como objetivo apresentar uma visão geral do sistema de UC à nível federal e estadual. Sobre estes encartes, o roteiro de Gestão de APA se remete ao roteiro de UC de Uso Indireto, dizendo que deve ser elaborada com os mesmos procedimentos deste.

UC Uso Indireto Fase 1	Gestão de APA
Encarte 1: Informações gerais da Unidade de Conservação	Contexto Federal e Estadual
Encarte 2: Contexto Federal	Quadro Socioambiental
Encarte 3: Contexto Estadual	Missão da APA e Matriz lógica
Encarte 4: Contexto Regional	Programas de Ação
Encarte 5: Unidade de Conservação e Zona de Transição	Zoneamento Ambiental
Encarte 6: Planejamento da Unidade de Conservação	Sistema de Gestão
Encarte 7: Projetos Específicos	Matrizes de monitoramento
Encarte 8: Monitoria e Avaliação	

Quadro 6 – Conteúdo proposto para os Planos de Manejo dos roteiros de UC de uso indireto e de gestão de APA.

Fonte: IBAMA/GTZ, 1996; IBAMA/GTZ, 1999.

PN, RB e EE	FLONA	RPPN	RESEX Rec. Florestais	RESEX Rec. Pesqueiros	RESEX e RDS
Encarte 1 – Contextualização da UC	Volume I – Informações Gerais da Floresta Nacional	Parte A - Informações Gerais	Volume I – Gestão da RESEX	Volume I – Gestão da RESEX	Caracterização da Unidade
Encarte 2 – Análise Regional	Volume II – Planejamento	Parte B - Diagnóstico	Volume II: Potencialidade Econômica da Reserva Extrativista	Volume II – Informações Básicas e Subsidiárias da RESEX	Gestão da Unidade
Encarte 3 – Unidade de Conservação	Volume III – Sumário Executivo	Parte C - Planejamento	Volume III: Geração de Renda na RESEX de Recursos Florestais	Volume III – Sustentabilidade Econômica da RESEX	Cenários
Encarte 4 – Planejamento	Volume IV – Anexo A – Cartografia	Parte D – Informações Finais	Volume IV: Prognóstico e Prazo de Validade	Volume IV – Protocolos de Monitoramento e de Viabilidade Econômica	Programas de sustentabilidade ambiental e sócio-econômica da Unidade
Encarte 5 – Projetos Específicos	Volume V – Anexo B – Demais anexos				Conclusões e recomendações
Encarte 6 – Monitoria e Avaliação					

Quadro 7 – Conteúdo proposto para os Planos de Manejo dos roteiros de PN, RB, EE, FLONA, RPPN, RESEX e RDS.

Fonte: IBAMA, 2002; IBAMA, 2003, IBAMA, 2004a; IBAMA, 2004b, IBAMA, 2006.

O roteiro de PN, RB e EE acrescentou aos enfoques Nacional e Estadual, o Enfoque Internacional, sendo todos estes partes de um único encarte, o de contextualização da UC. As informações que constavam do Encarte 1 do roteiro de UC de Uso Indireto, foram distribuídas entre a Introdução e o Encarte 3 – Unidade de Conservação. Os demais encartes são semelhantes ao do roteiro de UC de Uso Indireto. Todos os dois roteiros citados acima apresentam um bom nível de detalhamento dos tópicos a serem apresentados nos encartes. Entretanto, a estrutura dos Planos de Gestão de APA era bastante diferente dos demais na nomenclatura.

O roteiro de RESEX de Recursos Florestais apresenta o sumário-padrão que segundo o roteiro deve ser encarado como uma sugestão didática. A distribuição em volumes não segue a mesma lógica dos demais roteiros e as características dos fatores bióticos apresentam uma grande ênfase na avaliação do potencial para o uso dos recursos. O roteiro de RESEX de Recursos Pesqueiros segue a mesma linha, entretanto com uma separação mais delineada entre a caracterização dos fatores bióticos e abióticos e a análise do uso econômico dos recursos naturais.

Os roteiros de FLONA e de RPPN são bastante didáticos e menos detalhados que o roteiro de PN, RB e EE, de certa forma tornando mais flexível a elaboração da parte de diagnóstico. Entretanto, a parte de planejamento também é menos detalhada e isto pode gerar uma maior dificuldade de elaboração do planejamento de forma adequada. Os roteiros de UC de Uso Indireto, de Gestão de APA e de PN, RB e EE apresentam um nível bem maior de detalhamento do processo de planejamento, servindo como um guia para a elaboração da parte de planejamento dos Planos de Manejo. Isto possibilita que esta fase seja realizada de forma mais sistemática pela equipe de planejamento.

4.6 Monitoramento dos Planos de Manejo

O monitoramento é uma atividade fundamental no processo de implementação dos Planos de Manejo. Sem ele não é possível avaliar se o Plano de Manejo está sendo implementado corretamente e se são necessárias modificações para a adequação à novas

situações não previstas no Plano. De acordo com o roteiro de PN, RB e EE, a monitoria e avaliação constituem em instrumentos para assegurar a interação entre o planejamento e a execução, possibilitando a correção de desvios e a retroalimentação permanente de todo o processo de planejamento, de acordo com a experiência vivenciada com a execução do Plano (IBAMA, 2002, IBAMA, 2003).

“...a monitoria se diferencia qualitativamente de um simples acompanhamento, pois além de documentar sistematicamente o processo de implantação do Plano, avalia os desvios na execução das atividades propostas, antecipando e prognosticando as possibilidades de alcance dos objetivos e recomendando as ações corretivas para ajuste ou replanejamento” (IBAMA, 2003).

Apesar dos princípios da continuidade, da gradatividade e da flexibilidade constante dos roteiros e também que todos reconhecem a necessidade de revisão do Plano de Manejo de tempos em tempos, nem todos estabelecem uma metodologia para o monitoramento dos mesmos. Ainda assim, mesmo os que estabelecem, como o roteiro de PN, RB e EE, não são exigidos para aprovação dos Planos de Manejo.

O roteiro de RESEX e RDS não apresenta a questão da monitoria do Plano de Manejo, mas somente um sub programa de monitoramento dos aspectos sociais, culturais, ambientais e econômicos, que não deve ser confundido com o monitoramento do Plano de Manejo. Apesar disso, o roteiro de RESEX de Recursos Pesqueiros previa o estabelecimento de um Protocolo de Monitoramento Socioambiental e Econômico com a definição e implantação de coleta e registros de dados de monitoramento para a implementação, execução e revisão do Plano de Manejo na RESEX. Entretanto, o monitoramento proposto não utilizava como indicadores as ações propostas no Plano de Manejo, mas uma série de indicadores sociais, econômicos e ambientais definidos de forma participativa e que visavam mensurar as ações de manejo propostas. Na verdade, se tratava de um monitoramento do impacto do Plano de Manejo sobre os recursos existentes na RESEX, mas que poderia ser utilizado indiretamente para avaliar a implementação do Plano.

A Monitoria proposta no roteiro de PN, RB e EE consiste de:

- Monitoria e avaliação anual da implementação do Plano;
- Monitoria e avaliação da efetividade do planejamento;
- Monitoria final da efetividade do zoneamento.

Já o roteiro de FLONA propõe que a Monitoria e Avaliação do Plano de Manejo sejam realizadas como uma função interna de gerência, de forma permanente e sistemática, e de forma externa, periódica ou eventualmente, pela equipe designada pela Coordenação Geral de Florestas Nacionais e Reservas Equivalentes, sendo baseada nos seguintes passos:

1. Elaborar a tabela de Monitoria e Avaliação da Implantação do Plano de Manejo;
2. Elaborar a tabela de Monitoria da Matriz de Planejamento para cada programa;
3. Com base no cronograma físico-financeiro, elaborar o Plano Operativo Anual – POA.

Ao contrário do roteiro de PN, RB e EE, que apresenta os modelos de formulários e as estratégias de execução de cada fase da monitoria, o roteiro de FLONA não traz um modelo de tabelas ou periodicidade em que devem ser realizadas as atividades de monitoria.

Os sistemas de Monitoria e Avaliação apresentados nos roteiros de UC de Uso Indireto e de Gestão de APA eram mais elaborados e consistiam de:

- Monitoria e Avaliação como Funções Internas, Permanentes e Sistemáticas da Gerência, que tem como objetivos verificar e corrigir a execução das atividades programadas no Plano de Gestão; contribuir para a programação de atividades de cada Plano Operativo Anual; e fornecer uma visão global da implementação do Plano de Manejo para uma possível mudança de Fase.
- Monitoria e Avaliação do Plano Operativo Anual (POA) onde recomenda-se monitorar o início de cada uma das atividades, verificando se os recursos básicos necessários para iniciar as atividades estão disponíveis; assim como a execução das atividades, em períodos ou etapas estrategicamente estabelecidos em função de sua duração e da importância de se ter um melhor controle; e o final da atividade, aferindo o alcance das metas planejadas em termos físicos e financeiros.
- Monitoria e Avaliação da Matriz de Planejamento da Unidade, onde é avaliado o avanço dos programas de ação através de seus indicadores, bem como através da ocorrência dos pressupostos - em suas dimensões qualitativa, quantitativa e temporal - analisa-se a gravidade dos desvios entre o planejado e o executado, suas causas, propondo-se medidas corretivas ou a revisão do planejamento.

- Monitoria e Avaliação como função externa à gerência da Unidade onde a avaliação da implementação do Plano de Gestão será realizada de forma sistemática pela equipe técnica designada pelo Departamento de Unidades de Conservação (DEUC), anualmente, com base nos dados obtidos nos relatórios de monitoria e avanço do Plano. Serão realizadas, quando necessário, as vistorias de campo para comprovação e contribuindo com recomendações para a revisão e atualização dos Programas de Ação.

Estes dois programas de Monitoria apresentam como uma das formas de monitoria a elaboração do Plano Operativo Anual, que durante um tempo foi adotado como uma forma bastante simplificada de planejamento anual das unidades. Era adotado inclusive para as Unidades de Conservação que não possuíam Planos de Manejo, consistindo de um planejamento de ações previstas no Planos de Manejo de acordo com os programas, sendo elaborado para cada ação uma estimativa de custos para sua realização. No caso das UC sem Plano de Manejo, a recomendação era de que fossem planejadas ações que visassem à proteção da unidade, até que se elaborasse o Plano. O POA previa a elaboração de um relatório trimestral de aplicação dos recursos e alcance das metas. Entretanto, o POA sofreu várias críticas pois as UC planejavam ações que no total somavam mais de 1 milhão de reais e o repasse anual para a UC muitas vezes não chegava a 5% do valor estimado. Além disso, o repasse de recursos não obedece a intervalos de tempo uniformes, havendo uma grande escassez no primeiro semestre e uma concentração maior próximo ao final do ano, de forma que desde 2004/2005 o POA não é mais exigido para a liberação de recursos orçamentários para as UC.

4.7 Equipe de planejamento

Os roteiros não trazem muitas informações ou recomendações sobre as equipes de elaboração dos Planos. O que traz uma indicação mais detalhada é o de UC de Uso Indireto que estabelece como situação ideal à formação de uma equipe com técnicos da Diretoria de Ecossistemas (DIREC), Superintendência do IBAMA (SUPES) no estado e o chefe da UC

capacitados e aptos a desenvolver o planejamento. Complementando a formação de uma equipe multidisciplinar entrariam especialistas nas diferentes áreas temáticas que levantariam os dados necessários para embasar o planejamento. Para isso, seria necessário um grupo de técnicos da DIREC dedicados ao planejamento das UC. Entretanto, o roteiro reconhece a carência de técnicos e de formação adequada para o planejamento. Desta forma, prevê que a coordenação da equipe possa ser conduzida por um consultor contratado ou outro especialista com experiência no planejamento de UC, supervisionado pela DIREC.

Na época o roteiro de UC de Uso Indireto pretendia ainda promover um treinamento em serviço onde técnicos da SUPES e das unidades de conservação seriam agrupados regionalmente para participar nas atividades de planejamento de outras unidades de conservação e, além disso, organizar cursos de capacitação em planejamento, implementação e análise de Avaliação Ecológica Rápida aplicada ao planejamento, visando complementar a formação dos técnicos (IBAMA/GTZ, 1996).

O roteiro de RESEX e RDS é o único que trata, ainda que não explicitamente, da necessidade de envolvimento da equipe da diretoria responsável por estas categorias de UC, destacando que a etapa inicial de planejamento da elaboração do Plano de Manejo será realizada pela equipe técnica do Instituto, e que nos casos de elaboração do Plano de Manejo por consultoria, este planejamento deverá ser feito em conjunto.

O roteiro de gestão de APA estabelece que quando da definição da equipe de coordenação do trabalho de planejamento da UC, um dos membros deve obrigatoriamente ser o chefe da UC (IBAMA/GTZ, 1999).

No roteiro de PN, RB e EE, consta que a elaboração do Plano de manejo é de responsabilidade da DIREC e que os mesmos serão elaborados de acordo com as condições que dispuser. O Plano de Manejo poderia ser elaborado então de duas formas: direta, pela sua equipe de planejamento; ou por meio de terceiros mediante a contratação de serviços e supervisionado pelo setor responsável pela elaboração dos Planos de Manejo. A equipe de planejamento deve ser composta então por um representante da DIREC, um representante do IBAMA no Estado e o chefe da UC. O roteiro atribui a esta equipe as funções de supervisão, orientação, acompanhamento e participação ou elaboração. Também prevê a participação de pesquisadores e consultores na elaboração, e de outros setores do IBAMA e das comunidades envolvidas em momentos específicos (IBAMA, 2002).

No caso das FLONA a equipe de planejamento deverá ser composta por um técnico da Coordenação Geral de Florestas Nacionais, o chefe da Floresta Nacional, um técnico do IBAMA no estado e o coordenador técnico do Plano de Manejo, podendo participar da equipe também outros atores que tenham envolvimento direto com a situação (IBAMA, 2003).

A IN 01/07-ICMBio, no seu art 4º estabelece que o ICMBio indicará formalmente um responsável pelo processo, que deverá ser o chefe da UC ou um servidor do Instituto que conheça a realidade socioambiental da região. A norma estabelece ainda a formação de um Grupo de Trabalho no âmbito do Conselho Deliberativo da Unidade para coordenar o processo de elaboração do Plano de Manejo (BRASIL, 2007).

Capítulo V - Visão do processo de planejamento das UC federais sob a ótica da sede

A análise das entrevistas realizadas com os técnicos do ICMBio-Sede apresenta a visão do processo de planejamento das UC Federais sob a ótica dos técnicos que supervisionam, orientam e acompanham os Planos de Manejo. Atualmente são poucos os técnicos que cumprem esta função. Na Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, apenas um técnico exerce esta função com relação às RESEX e RDS. Com relação às FLONA são dois técnicos. Já na Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral o quantitativo de técnicos que atuam nesta função é um pouco maior, entretanto, estão distribuídos por Coordenações de Biomas (Amazônia, Mata Atlântica e Pampa, Caatinga, Cerrado e Marinho-Costeiro).

5.1 Por que poucas Unidades de Conservação tem Plano de Manejo?

Dentre os fatores que contribuem para um baixo índice de UC com Plano de Manejo destaca-se a carência de técnicos na sede para acompanhar os processo de elaboração dos Planos. De acordo com um dos técnicos entrevistados, *“a idéia de que os Planos de Manejo têm que ser realizados ou mesmo acompanhados por técnicos da administração central é um outro fator que dificulta e que atrasa muito a elaboração”*, pois não existem técnicos

suficientes para acompanhar este processo. Este foi o principal fator identificado pelos técnicos entrevistados, conforme pode ser observado no gráfico 1. A pontuação apresentada no gráfico por cada fator foi baseada na indicação dos três principais fatores identificados pelos entrevistados como mais importantes para justificar a pouca quantidade de Planos de Manejo. O fator indicado como principal recebeu 3 (três) pontos, o segundo recebeu 2 (dois) pontos e o terceiro recebeu 1 (um) ponto.

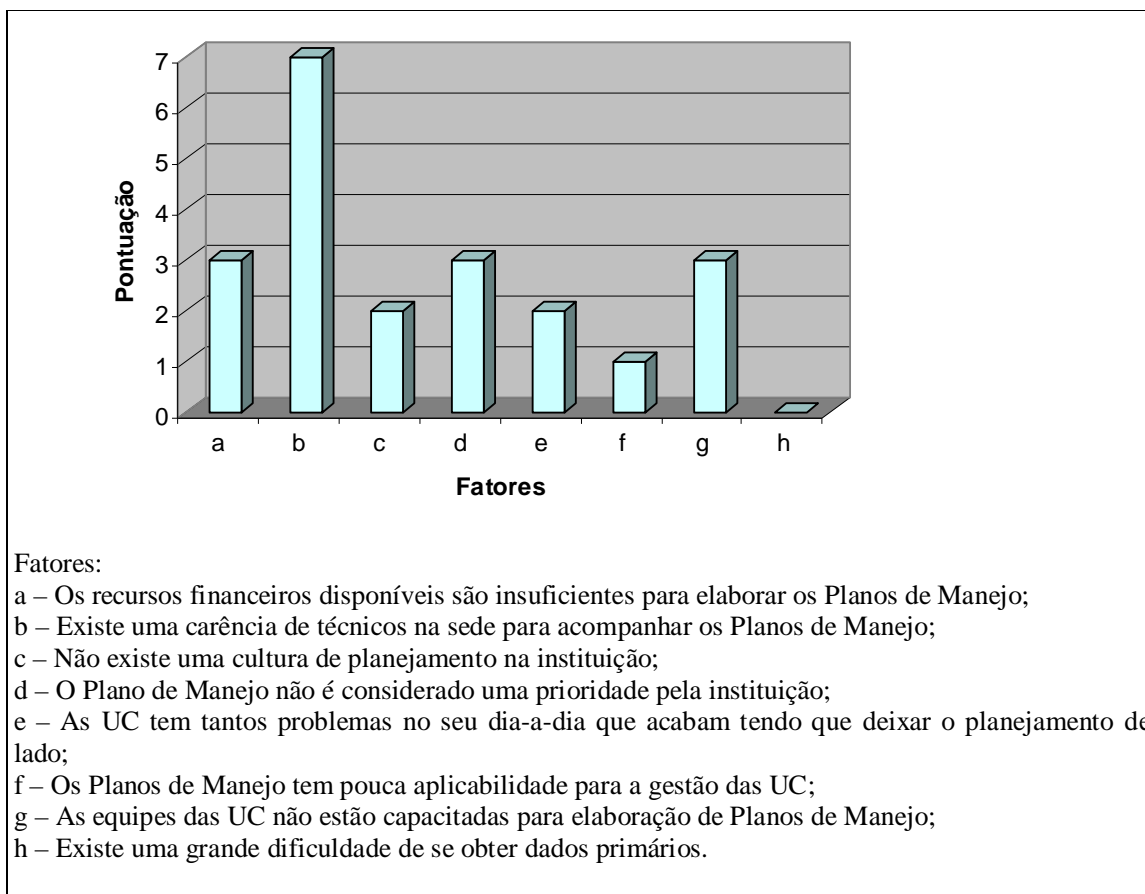


Gráfico 1 – Fatores mais importantes na explicação para o baixo índice de UC com Planos de Manejo.

Se considerarmos o universo atual de 288 Unidades de Conservação federais e a visão predominante de que os Planos de Manejo são elaborados dentro de um espaço temporal de 5 anos, quando então devem ser revistos, teríamos uma necessidade de elaborar ou revisar quase 60 Planos de Manejo por ano. Se ainda considerarmos que cada Plano de Manejo leva, em média, de 2 a 3 anos para serem elaborados ou revistos, teríamos entre 120 a 180 Planos

de Manejo em execução anualmente. Estes números evidenciam que realmente existe uma grande carência quantitativa de recursos humanos na sede para acompanhar os Planos de Manejo, e assim como não existe perspectiva de aumento significativo de pessoal nas Unidades, também não existe expectativa de acréscimo de servidores na sede.

De acordo com levantamento realizado por Freitas e colaboradores (2007) existem 1.995 pessoas envolvidas direta e indiretamente com as Unidades de Conservação federais, incluindo servidores, ocupantes de cargo em comissão e terceirizados. Destes, existem 481 analistas ambientais atuando nas UC, o que dá uma média de menos de 2 analistas ambientais por UC. Se considerados todos os cargos da carreira de especialista em meio ambiente, os comissionados e os terceirizados, a média é de 6,1 servidores por UC. O levantamento aponta ainda uma grande disparidade regional, com a região Centro-Oeste apresentando uma média de 17,8 servidores por UC e a região Norte com 4 servidores por UC. De acordo com os autores, o quantitativo mínimo necessário de pessoal para as UC federais seria de 9.017 servidores, indicando um déficit de mais de 7 mil servidores (Freitas *et al.*, 2007).

A carência de recursos humanos está também relacionada com a falta de vivência e experiência de planejamento, tanto dos chefes e demais servidores das UC como também da sede. Desta forma, é necessário encontrar uma alternativa em que os técnicos da sede atuem na organização do planejamento e na supervisão dos trabalhos, delegando a coordenação e elaboração dos Planos para servidores mais próximos da estrutura da UC.

Dentre os demais fatores, todos tiveram pontuações semelhantes, podendo-se destacar a carência de recursos financeiros, a não priorização da elaboração dos Planos pela instituição e a falta de capacitação das equipes da UC para elaboração dos Planos de Manejo. Além destes um dos técnicos entrevistados destacou a falta de especialistas capacitados no mercado como sendo o principal fator, que aliada a uma equipe muito pequena das instituições e a falta de capacitação da maioria dos funcionários para o realizar este tipo de trabalho, determinam um tempo longo de duração para executar o Plano de Manejo. A falta de capacitação dos técnicos gera uma certa insegurança para fazer um plano simples, com menos dados. Isto contribui para o que foi chamado do “Mito do Plano de Manejo”, que consiste na visão de que o Plano de manejo é um documento complexo e difícil. Na visão dos técnicos, na verdade é um documento detalhado, mas que este detalhamento precisa ser balanceado. A forma de planejamento em fases foi apontada por um dos técnicos como uma metodologia viável para

resolver esta questão, onde o Plano de Manejo seria elaborado visando à busca de informações e o manejo seria proporcional à quantidade de informações existentes.

Outro aspecto relevante identificado foi a falta de prioridade institucional para se fazer planejamento, que por depender de uma significativa quantidade de recursos financeiros e também pela grande demanda de resolver problemas emergenciais, sempre deixa a elaboração do Plano de Manejo para frente. Este é um problema não só das Unidades Federais. Aoki e colaboradores (2002) concluíram em seu estudo sobre os Planos de Manejo das Unidades de Conservação do Estado de São Paulo, administradas pelo Instituto Estadual de Florestas, que o baixo número de Planos de Manejo concluídos é consequência da inexistência de uma política governamental e institucional que garanta o cumprimento dos objetivos de criação de UC.

5.2 Quais os fatores que mais influenciam na priorização de planejamento das UC?

Dentro do quadro de dificuldades de se elaborar os Planos de Manejo de todas as UC de forma que todas tenham um instrumento de planejamento e gestão atualizado, as diretorias e coordenações precisam tomar decisões de quais UC serão priorizadas. Desta forma, apesar dos técnicos serem unânimes em afirmar que os fatores variam de acordo com o caso e vários são os fatores que influenciam nesta decisão, o principal fator que atualmente influencia nestas decisões é a existência de recursos financeiros não orçamentários, sejam eles de compensação ambiental ou de outras fontes, conforme pode ser observado no gráfico 2. A pontuação de cada fator apresentada neste gráfico representa a ordem de influência dos fatores identificados pelos entrevistados, tendo o primeiro recebido 10 (dez) pontos, o segundo 9 (nove) e assim sucessivamente até que o último recebeu 1 (um) ponto.

Importante ressaltar que dos quatro técnicos entrevistados, os da Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral (DIREP) e da Coordenação Geral de Florestas Nacionais (CGFLO) indicaram a existência de recursos de compensação ambiental como sendo o principal fator que determina a elaboração do Plano de manejo de uma UC. Já o

técnico da Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais (DIUSP), indicou este como sendo o fator que menos influencia na decisão de quais UC terão seus Planos de Manejo elaborados. Isto porque as RESEX e RDS não recebem muitos recursos de compensação ambiental, sendo os Planos de Manejo elaborados com recursos orçamentários, e mais recentemente com recursos do Projeto ARPA (Áreas Protegidas da Amazônia). Com relação às FLONA, os recursos de outras fontes são do Serviço Florestal Brasileiro, que administra as concessões para exploração madeireira em florestas públicas e tem interesse que as FLONA tenham Plano de Manejo para que possa ser feita a concessão.

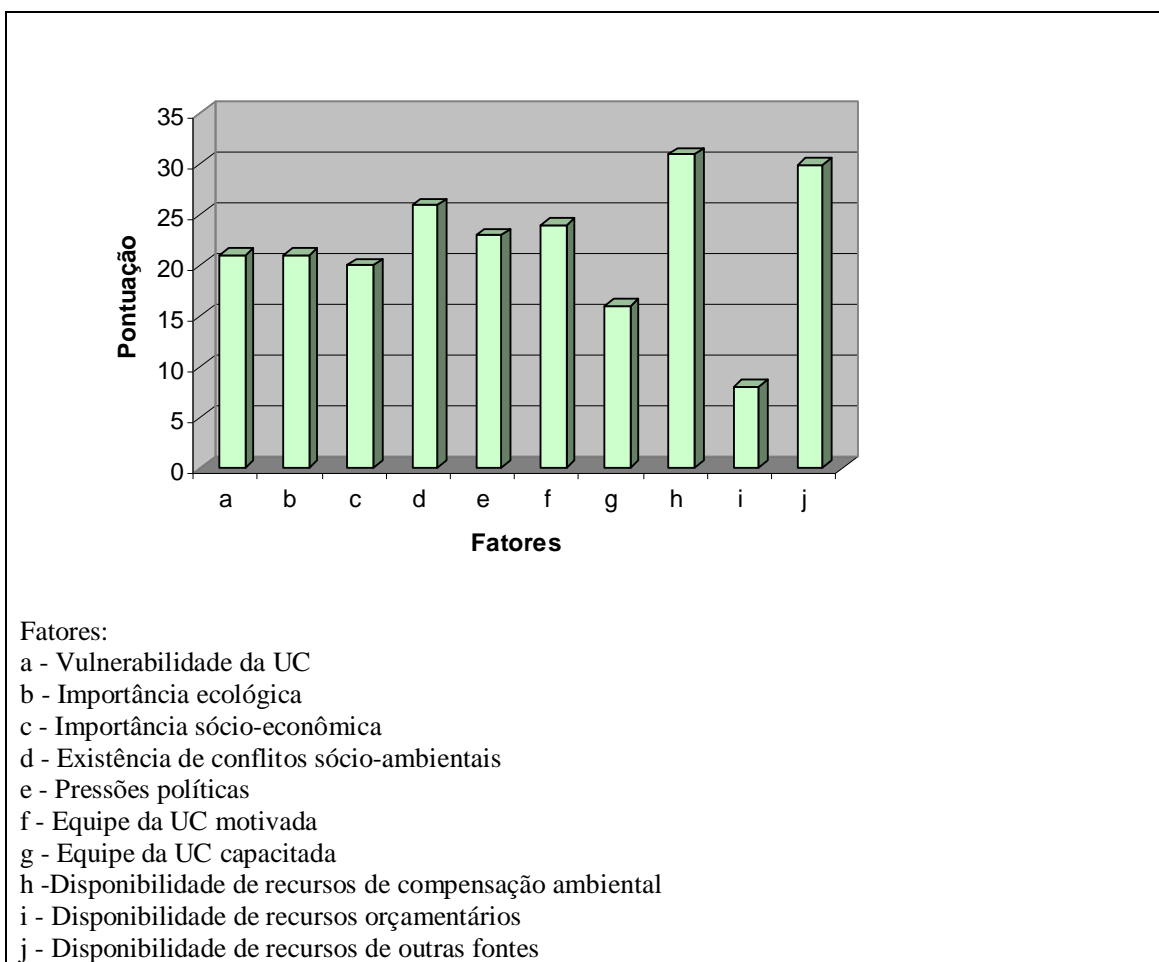


Gráfico 2 – Fatores que influenciam na priorização de planejamento das UC.

Uma observação importante a ser feita é que apesar de indicarem a existência de recursos financeiros como determinantes na priorização, os técnicos comentaram que os aspectos socioeconômicos e ecológicos e a existência de conflitos sócio-ambientais deveriam ter um peso maior nesta decisão do que tem hoje. Além disso, as pressões políticas apesar de terem origem externa por conta de programas e prioridades do Governo Federal, são percebidas internamente, como é o caso da necessidade de elaboração dos Planos de Manejo dos Parques Nacionais, pois sem estes não pode haver visitação nos mesmos e existe um programa do Governo Federal que busca incrementar o turismo por meio da visitação aos Parques Nacionais. Na verdade estas pressões políticas tem o seu lado positivo pois de certa forma obriga a instituição a elaborar o Plano de Manejo das UC, como também está acontecendo com as FLONA onde será realizada a concessão florestal. Entretanto, ficam prejudicadas as categorias de UC onde não tem atividade que possa gerar recursos diretos, como as Reservas Biológicas e Estações Ecológicas por exemplo, ou aquelas onde o uso dos recursos já é permitido pela característica da categoria, como as Áreas de Proteção Ambiental e Áreas de Relevante Interesse Ecológico.

Outro aspecto interessante de se destacar que é mais importante a equipe da UC estar motivada do que capacitada. Pode-se entender que a motivação de fazer o Plano de Manejo necessariamente levará à capacitação da equipe durante o processo de planejamento. Daí a importância de servidores participando do processo de elaboração de outras UC não só para colaborar, mas também para se capacitarem e poderem desenvolver o processo de planejamento nas UC onde estão lotados.

5.3 Avaliação dos Roteiros Metodológicos

Dentre os técnicos entrevistados, foi unânime o entendimento de que o roteiro deve ser flexível e que o importante é que se tenha um diagnóstico e o planejamento, com o zoneamento e os programas de manejo. Neste sentido, os roteiros são uma referência a ser utilizada como balizadora do processo de elaboração dos Planos. Etapas propostas podem ser

suprimidas, ter a sua ordem invertidas ou até mesmo inseridas novas etapas, pois cada UC possui características específicas e ainda, está em fase diferente de implantação.

Apesar disso, tem-se uma visão de que os roteiros são utilizados de forma muito rígida, o que contraria os princípios e as características do Plano de Manejo. Como já avaliado no Capítulo IV, sobre os roteiros metodológicos, todos os utilizados atualmente apresentam basicamente os mesmos princípios, entretanto, alguns técnicos exigem que as equipes de planejamento sigam o roteiro rigidamente. A seguir transcrevemos a opinião dos técnicos entrevistados sobre a questão da flexibilidade dos roteiros metodológicos:

“E ele (o SNUC) fala claramente que você tem que ter o diagnóstico, o zoneamento e os programas de manejo por temas. Então você não pode sair disso, mesmo porque você não poderia fazer diferente, porque é isso que é um planejamento. E é claro, cada plano vai indicar seu horizonte de planejamento. Mas dentro disso o quanto você pode avançar, pode criar de novidades, isso aí tem flexibilidade mas a gente vê pouco as pessoas experimentando estas inovações.”

“...vou buscando informação de acordo com a disponibilidade que eu tenho e com a importância que aquela informação tem. Eu acho que as pessoas, na minha opinião particular, aquelas que dizem da inflexibilidade do roteiro, elas não sabem ler o que está escrito ali. Porque o princípio do planejamento é o mesmo, um bom diagnóstico que vai me estabelecer boas propostas com base naquilo que eu estudei e que vai me dar um zoneamento.”

“Cada Unidade de Conservação está num momento de gestão e de implementação, então não adianta a gente querer que seja enquadrado num formato o roteiro, porque a unidade não tem o desenvolvimento exigido pelo roteiro. Então o roteiro é um balizador...” “...como em qualquer outra categoria de UC se alguém disser que ele cumpre fielmente, não é verdade. Cada UC tem o seu momento e por isso ele é um balizador...”

“O plano de manejo tem que ser um documento que mude a realidade da UC no momento que ele é feito. Se ele não mudar, o Plano de Manejo não serviu porque tem que ser uma forma de você estar capacitando pessoal, motivando pessoal, envolvendo a comunidade, envolvendo as pessoas que cuidam das unidades. Ele tem que ser um diferencial. Uma unidade antes de fazer um plano e depois de fazer um plano, ela tem que ter uma mudança. Se não tiver, o plano não teve validade. E o roteiro tem que ser cumprido nestas etapas, eu acho. Tem que ter um espaço pra discussão e reflexão interna, pra elevar o conhecimento sobre a unidade e tem que ter o espaço de envolvimento social. Estas etapas não podem ser deixadas de lado. Mas que tem que ser um formatinho que a gente tinha pensado daquele tipo de oficina de planejamento? Não, não precisa, pode ser outro. Você pode envolver a comunidade de diferentes formas, mas você tem que envolver a

comunidade. Tem que envolver os funcionários da unidade e de todas as unidades que tiverem por perto. Porque é uma forma de você estar fazendo capacitação de pessoal e de motivação...”

Desta forma, podemos interpretar destes trechos das entrevistas que a visão de que o roteiro deve servir como uma referência, apesar de não ser unânime no instituto, possui fortes defensores visto que os entrevistados participaram ativamente dos processos de elaboração dos roteiros metodológicos atualmente utilizados. Outra questão importante de ser destacada é que apesar do SNUC estabelecer que os roteiros devem uniformizar os procedimentos metodológicos, devem ser respeitados as características, o potencial de parcerias e o nível de implementação de cada Unidade de Conservação.

O processo de revisão dos roteiros também ainda não está consolidado dentro da instituição. A Diretoria de Unidade de Conservação de Uso Sustentável foi a que mais recentemente realizou uma revisão dos roteiros de RESEX e incluiu as RDS. Este processo de revisão visou simplificar o roteiro metodológico anterior. Entretanto o novo roteiro não prevê um mecanismo de auto-avaliação do roteiro.

Nos casos de FLONA e as UC de Proteção Integral, não existem avaliações periódicas de forma institucionalizada. Apesar de não estarem previstos nos roteiros uma avaliação dele mesmo, normalmente é exigido dos pesquisadores e consultores que participaram da elaboração do Plano de Manejo que façam esta avaliação. Entretanto, a cada Plano de Manejo elaborado são acumuladas novas experiências, que normalmente ficam na cabeça dos técnicos e são passadas no boca-a-boca, para que quando ocorra o processo de revisão dos roteiros sejam utilizadas. O caso dos roteiros de FLONA é típico pois com a criação do Serviço Florestal Brasileiro e a instituição do sistema de Concessão Florestal, o roteiro já deveria ser revisto para incorporar esta nova questão.

A partir destas informações, podemos destacar que os roteiros metodológicos devem ser utilizados como uma referência, podendo ser adaptados à realidade de cada UC. Para isso eles devem ser flexíveis e orientar a equipe de planejamento durante todo o processo, recomendando as etapas a serem seguidas e indicando os resultados a serem obtidos. Devem também ser realizadas revisões mais aprofundadas dos roteiros sempre que necessário. É importante que em todos processos de elaboração dos Planos de Manejo se tenha uma avaliação do roteiro metodológico, para facilitar o processo de revisão dos mesmos.

5.4 Aplicabilidade dos Planos de Manejo

A questão da aplicabilidade dos Planos de Manejo é bastante comentada entre os chefes de Unidades de Conservação e também entre os pesquisadores que atuam na área. No Encontro de Chefes de Unidades de Conservação Federais do Bioma Mata Atlântica e Pampa, realizado no segundo semestre de 2006, dentre os problemas e dificuldades das Unidades de Conservação Federais, foi identificada a inadequação dos Planos de Manejo. Na avaliação da efetividade de gestão da UC, especificamente na pergunta se as UC possuíam um Plano de Manejo abrangente e atualizado, apenas 17,5% das UC geridas pela DIREC na época responderam que sim, conforme pode ser observado no gráfico 3. Sobre este item, o relatório cita que, dentre os parâmetros estudados no módulo de Planejamento da Gestão, a existência do Plano de Manejo abrangente e atual obteve o pior dos resultados, atingindo apenas 26% da pontuação máxima (IBAMA/WWF, 2007a).

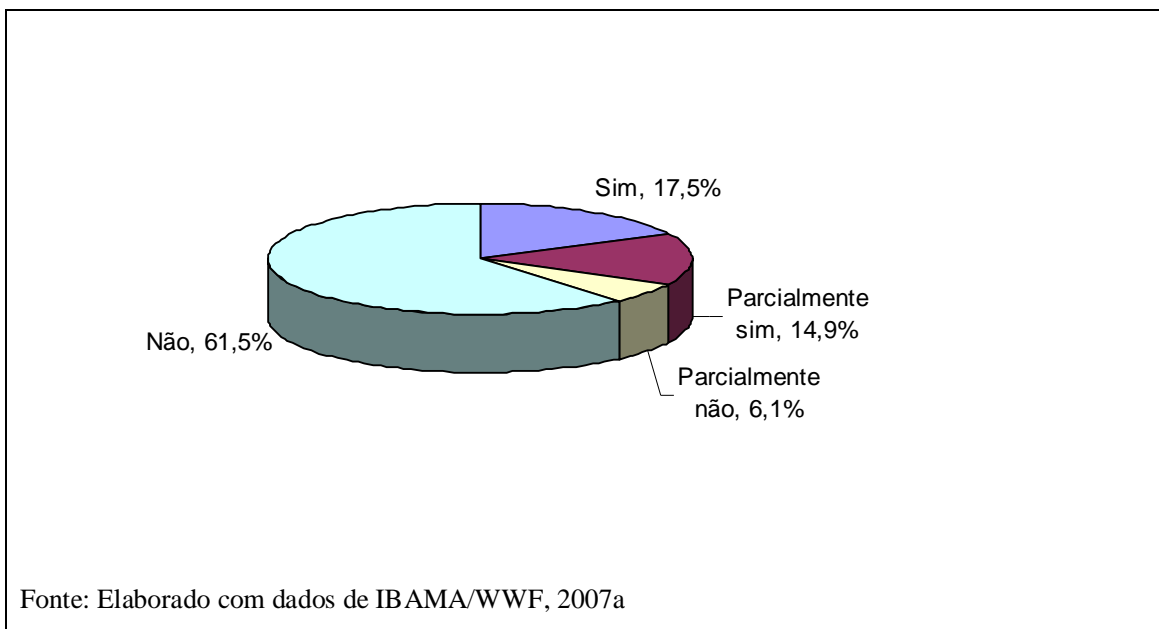


Gráfico 3 – Percentual de UC geridas pela DIREC em 2006 que possuíam Planos de Manejo atuais e abrangentes.

O documento final da efetividade de gestão das UC federais do Brasil, que incluiu 242 UC de todas as categorias, indicou que apenas 13 % das Unidades de Conservação avaliadas apresentam alta efetividade, enquanto 36% apresentam efetividade média, e a maioria (51%)

apresenta efetividade baixa. As recomendações para melhoria da efetividade das UC inclui, dentre diversos outros temas, a elaboração dos Planos de Manejo (IBAMA/WWF, 2007b)

Dourojeanni (2003¹⁵, *apud* Dourojeanni, 2007) critica também a aplicabilidade dos Planos de Manejo, afirmando que:

“Apenas em 10 % de mais de 50 Planos de Manejo de Áreas Protegidas brasileiras revisados na década de 1990 estavam razoavelmente bem feitos e eram realistas e aplicáveis. O resto eram apenas formalidades burocráticas baseadas em pautas acadêmicas gerais, teoricamente aplicáveis a qualquer área protegida do país”.

Almeida (2004) ao realizar um diagnóstico dos instrumentos de planejamento das Unidades de Conservação em Minas Gerais afirmou que muitos dos Planos de manejo correm o risco de se transformar em “paper plans”, ao cumprirem mera formalidade de registros sobre conjuntos de informações sobre as unidades de conservação, na medida em que suas propostas sejam inatingíveis ao administrador público. Por isso, o autor recomenda que ocorra participação do órgão gestor da Unidade de Conservação de forma propositiva e pró-ativa, mesmo que o Plano de Manejo esteja sendo elaborado no todo ou em parte por terceiros. Esta é a garantia do nível de implementabilidade das ações de manejo contidas no plano. Milano (1998) afirma que a metodologia de planejamento de uma Unidade de Conservação deve resultar em um Plano de Manejo que seja realista e exequível.

A aplicabilidade dos Planos de Manejo está relacionada com dois aspectos principais: a sua validade, ou o tempo decorrido desde a conclusão do planejamento até a implementação do Plano; e a relação entre o ideal e o possível. Sobre a questão temporal, um dos técnicos da sede tem a opinião de que os Planos de Manejo deveriam ser elaborados em um prazo máximo de um ano e também que deve se diminuir o horizonte de planejamento.

Sobre a relação entre o ideal e o possível, os técnicos afirmaram que apesar de alguns Planos conterem realmente questões que são difíceis de se implementar devido à realidade institucional, muitas vezes se coloca a culpa no Plano de Manejo inteiro, sem ver que algumas ações poderiam ser implementadas e que estas poderiam criar condições favoráveis para que as mais complexas sejam viabilizadas. Sobre este aspecto, foi citado que esta questão é mais

¹⁵ DOUROJEANNI, M. J. 2003. Análise crítica dos Planos de Manejo das Áreas Protegidas no Brasil. *In: Áreas Protegidas: Conservação no âmbito do Cone Sul* (A. Barger, ed.) Pelotas pp 1-20.

um “folclore” do que um fato. Os trechos das entrevistas abaixo transcritos mostram esta visão.

“...é muito mais fácil jogar a culpa no plano, sem nenhum momento ter a humildade profissional, e a clareza e a objetividade de saber aonde eu não executei meu papel.”

“Eu não posso culpar um plano de manejo pela não execução se na verdade eu tenho vários problemas institucionais onde o plano de manejo não faz mágica pra resolver. Então se eu não tenho pessoal, o que eu não executar do plano não é culpa do plano, é culpa da instituição que não resolveu o problema de pessoal ou da pessoa que está na frente da UC que não soube ou não conseguiu, por não ter perfil, porque também ele não foi colocado como chefe porque tinha este perfil de alavancar parcerias, pra ele conseguir recursos pra criar situações, não necessariamente as típicas de que tem que ter um concurso.”

“Às vezes a pessoa lê o plano de manejo e ele é complexo na linguagem e a pessoa não foi preparada pra entender o plano de manejo, então ela acha que não é aplicável.”

“O que acontece na minha opinião é que muitas das pessoas que chegam elas não lêem o Plano de Manejo que tá lá e condenam o Plano de Manejo.”

Desta forma, a questão da aplicabilidade dos Planos de Manejo está diretamente relacionada com o monitoramento dos mesmos, pois passa por uma análise real do Plano e também por uma avaliação da Chefia da UC para que se possa saber se o Plano não foi implementado porque ele não é adequado para a gestão e manejo da UC ou porque o chefe da UC não possui o perfil ou não foi capacitado para sua implementação.

5.5 Elaboração por servidores da “casa” ou consultores externos?

Sobre este aspecto, os entrevistados também foram unânimes em responder que ainda não existe uma quantidade de Planos de Manejo elaborados por servidores para que se possa estabelecer uma comparação adequada com os Planos elaborados por consultorias externas. Na verdade existem experiências positivas e negativas em ambas situações. Por isso, um dos

entrevistados não respondeu aos itens do questionário. Entretanto, analisando as respostas dos outros três entrevistados observamos uma tendência a confluência de opiniões sobre este assunto. Os três foram unânimes na opinião que os Planos de Manejo elaborados pelos servidores da casa são mais baratos em relação aos contratados. Isto ocorre porque os recursos para o pagamento dos servidores não são contabilizados. De certa forma a não inclusão destes custos poderia mascarar esta informação, mas na verdade os servidores elaborando ou não o Plano de Manejo estariam recebendo seus salários. Além disso, por conta da escassez de pessoal na maioria das UC, os servidores acabam por executar uma série de outras atividades em paralelo à elaboração do Plano de Manejo. Esta, por sinal, é a explicação para uma outra unanimidade, a de que os Planos de Manejo elaborados pelos servidores tendem a ser mais demorados na sua elaboração.

Sobre os demais aspectos, a opinião é de que em ambos os casos os Planos podem ser adequados à realidade das UC, como também podem ser aplicáveis e participativos, independentemente se são elaborados pelos servidores ou por consultores externos, dependendo nestes casos da condução da supervisão e da coordenação que a instituição exercerá.

Almeida (2004) ainda destaca um aspecto importante ao relacionar a implementabilidade do Plano à participação do órgão administrador da UC no processo de elaboração do Plano. Para o autor, mesmo que parte de sua execução, ou mesmo toda ela, seja feita através de terceiros, a participação do órgão gestor das unidades de conservação, sobretudo nas oficinas de planejamento e nos diagnósticos iniciais do processo, nas definições dos objetivos da unidade e dos objetivos do manejo, de forma propositiva e pró-ativa, principalmente daqueles segmentos que operam o sistema, é a garantia do nível de implementabilidade das ações de manejo nele contidas.

Mendonça e colaboradores (1997) avaliando a experiência de planejamento participativo de um Parque Estadual em São Paulo, afirmaram que um dos principais avanços da metodologia utilizada, em relação aos planos de manejo tradicionais, foi o envolvimento de técnicos, do responsável pela UC e de vários atores sociais afetados pelo Parque, tanto na elaboração quanto na implantação de diretrizes básicas para a gestão da unidade.

Maretti e colaboradores (1997) afirmam que antigamente levava-se anos para elaborar um plano de manejo, o qual raramente era implantado como tal e que, modernamente, os planos devem ser elaborados por quem os executa, e desenvolvidos o mais possível ao longo

da sua própria execução. Com este enfoque, os autores buscavam atender as demandas das UC gerando um crescimento da capacidade institucional.

Ainda sobre este tema, Milano (1997) apontou a sistemática contratação externa de serviços, dificultando a capacitação interna e o estabelecimento de uma mentalidade de planejamento, como um dos três principais problemas do processo de planejamento das UC.

Diante disto, considerando os aspectos já analisados anteriormente, a estratégia de se capacitar os servidores da UC para conduzir o processo de elaboração dos Planos de Manejo poderia suprir a carência dos técnicos da sede, apontada como o principal fator que explica a carência de Planos de Manejo. Da mesma forma, resolveria o problema de só se elaborar Planos de Manejo para as UC contempladas com recursos de compensação ambiental ou outra fonte de recursos externos, visto que pelo menos o salário dos servidores é pago pontualmente e não entra no orçamento de custeio e investimento da instituição.

Por outro lado, considerando a experiência de que estes Planos são mais demorados pela carência de pessoal nas UC e a grande demanda de trabalho, deveria se buscar um meio termo, em que fossem contratados consultores para atividades específicas que contribuam para o Diagnóstico e para o Planejamento, contando ainda com parceiras com as instituições de pesquisa.

5.6 Os diferentes papéis no processo de planejamento

A participação dos diversos setores da instituição no processo de planejamento das UC é de fundamental importância para a qualidade do Plano de Manejo. Cada setor deve exercer o seu papel de forma a contribuir no processo de acordo com a sua função.

Os técnicos da sede tem um papel de supervisão e acompanhamento, apesar de muitas vezes atuarem mais diretamente na elaboração dos Planos. A opinião dos técnicos entrevistados também é de que a sede deveria cumprir o papel de monitoramento da implementação do Plano, verificando os motivos pelos quais as ações planejadas não são implementadas, fazendo por consequência uma avaliação da gestão do chefe. Entretanto, até o

momento esta monitoria não foi implementada de forma sistematizada e na grande maioria dos casos sequer foi realizada. Segundo um dos técnicos entrevistados, esta deficiência pode ser atribuída, dentre outros fatores, à divisão da DIREC em biomas, que apesar de ter resultados bastante positivos no sentido de aproximar as UC da sede, pulverizou a equipe que trabalhava com Planos de Manejo na antiga Coordenação Geral de Unidades de Conservação. A proposta inicial da divisão por biomas previa uma estrutura matricial, onde apesar de estarem separados por biomas, os técnicos que atuavam em ações semelhantes estariam integrados dentro de um determinado programa. Entretanto, a estrutura matricial ficou muito mais focada nos biomas.

Já o chefe da UC tem um papel fundamental no processo de elaboração do Plano de Manejo, pois normalmente ele é o elo entre a sede e a equipe de Planejamento e entre esta e o Conselho da UC. De acordo com os técnicos da sede, o papel do chefe da UC deve ser ativo e ele deve ter a função de articulação política do Plano. Deve também estimular e proporcionar condições para que os funcionários da UC também participem do processo, até porque a Chefia de unidade é cargo de confiança e amanhã o chefe poderá não ser o mesmo. Entretanto o chefe também deve participar das decisões técnicas, para que ele entenda os motivos das mesmas e não se abstenha de executar determinadas ações das quais ele discorda. Neste ponto, um dos técnicos avaliou que falta um mecanismo apropriado de monitoramento, para avaliar se o chefe está implementando as ações do Plano de Manejo e se não está, qual o motivo?

A equipe da UC deve participar apresentando suas experiências na gestão e manejo da unidade e do seu entorno. Esta valorização da equipe da UC é fundamental para a internalização do processo de planejamento, buscando assim uma maior implementabilidade do Plano de Manejo.

Sobre o papel do Conselho é importante destacar a diferença entre as categorias de UC. Os Conselhos Deliberativos de RESEX e RDS, além de participarem ativamente no processo de elaboração do Plano de Manejo, são a instância final que aprova o documento. Eles participam da elaboração e também da implementação, já que são os usuários dos recursos naturais. Mesmo quando o Conselho ainda não tiver sido formado, a IN 01/07-ICMBio prevê que representantes das populações tradicionais participem do Grupo de Trabalho de elaboração do Plano de Manejo e o processo de formação do Conselho Deliberativo ocorrerá junto com a elaboração do Plano.

Já no caso das demais categorias de UC, os conselhos são consultivos. Nestes casos devem participar contribuindo com informações e apresentando propostas, mas deve ficar bem claro o seu papel consultivo. Não se deve colocar na mão do conselho consultivo o poder de decisão sobre uma decisão técnica. Deve-se trabalhar para informar ao conselho a decisão e se possível discutir a melhor forma de implementá-la.

5.7 Avaliação sobre o processo de planejamento

O processo de planejamento das UC Federais ainda é bastante distinto entre as categorias, principalmente em relação às RESEX e RDS, que possuem uma característica de certa forma distinta em termos de envolvimento das comunidades na gestão da UC. Com relação a estas categorias de UC, os principais problemas no processo de planejamento são o tempo e os recursos. A maioria das RESEX possui áreas bem extensas e comunidades isoladas e espalhadas, em locais de difícil acesso. A logística de mobilização para garantir a participação das populações tradicionais é muitas vezes bastante complicada e é um dos fatores que mais encarece a elaboração dos Planos de Manejo.

No caso das FLONA ocorrem os mesmos problemas, principalmente com as da região Norte, onde se tem pouco conhecimento sobre a unidade e em alguns casos ainda não existe uma gestão efetiva da área.

Dentre os principais problemas analisados pelos entrevistados, três se destacaram, conforme pode ser observado no gráfico 4: falta de uma cultura institucional de planejamento, escassez de recursos humanos e pouca capacitação técnica. Importante destacar que ficaram como problemas secundários a escassez de recursos financeiros, o pouco envolvimento da sociedade e as interferências políticas. A falta de envolvimento das unidades e a complexidade dos roteiros metodológicos não foram apontados como problemas importantes no processo de planejamento das UC federais.

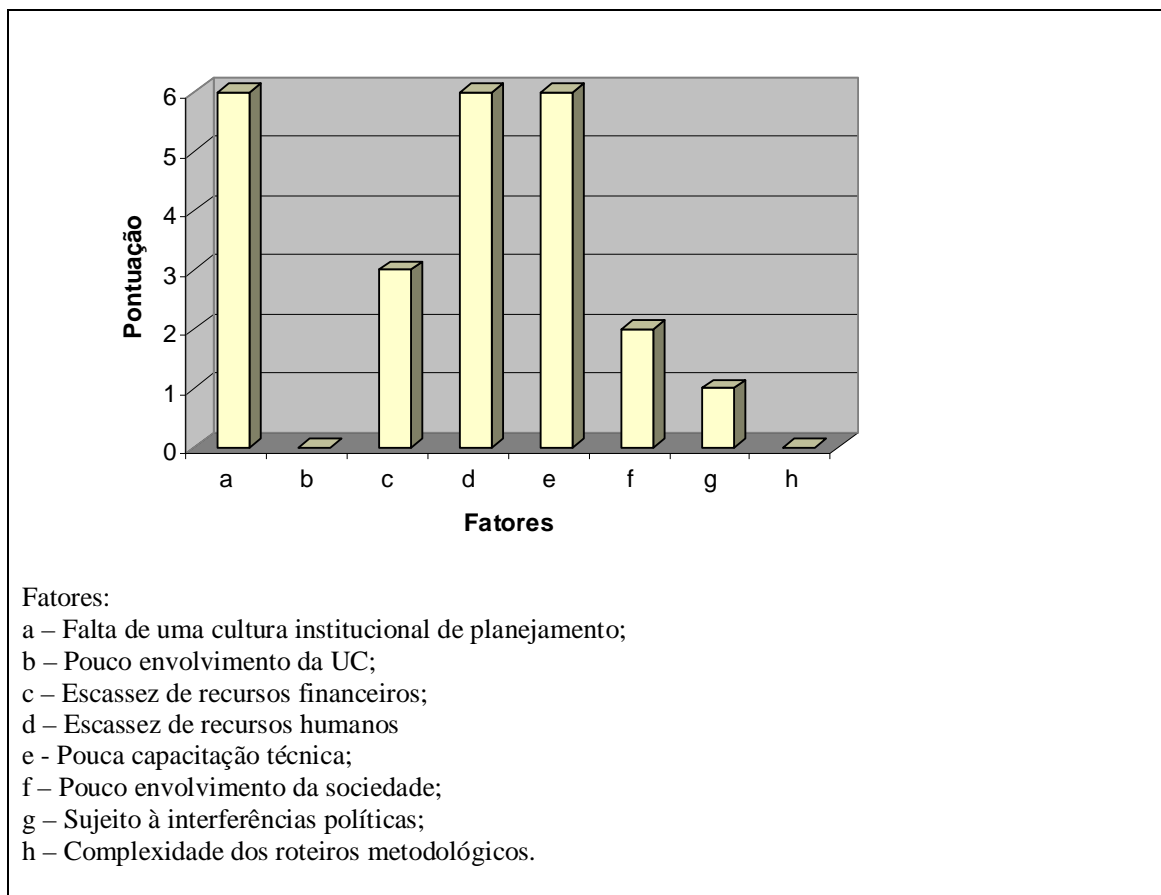


Gráfico 4 – Problemas no processo de planejamento das Unidades de Conservação federais sob a ótica dos técnicos da sede.

Para a apresentação da pontuação no gráfico por cada fator foi utilizada a mesma metodologia descrita para o gráfico 1, baseada na indicação dos três principais fatores identificados pelos entrevistados como os principais problemas do processo de planejamento das UC federais. O fator indicado como principal recebeu 3 (três) pontos, o segundo recebeu 2 (dois) pontos e o terceiro recebeu 1 (um) ponto.

A visão sobre a falta de uma cultura institucional de planejamento vai ao encontro à conclusão de Milano (1997) que apontou a falta de uma tradição das pessoas e das instituições do uso do planejamento como um processo e também o desconhecimento conceitual e filosófico sobre planejamento. Estas questões foram abordadas pelos entrevistados que em diversos momentos apontaram um certo descaso dos colegas da instituição, seja sobre os roteiros metodológico ou sobre os Planos de Manejo em si. Segundo eles, na maioria das vezes estas críticas são feitas simplesmente por não terem participado do processo de

elaboração do Plano ou também por não terem capacidade técnica de implementação do Plano. A seguir transcrevemos alguns trechos das entrevistas que tratam deste assunto.

“...os técnicos do IBAMA muitas vezes não dão respeito e não atribuem respeito que este instrumento merece. Precisa mudar, precisa primeiro começar a ler aquele Plano de uma forma diferente e não como uma receita de bolo.”

“Muitos Planos tem algumas fragilidades porque também os coordenadores em muitas ocasiões não têm a vivência necessária para conduzir as vezes um Plano de Manejo.”

“...um problema sério é o fato das pessoas não acreditarem no plano de manejo. - Eu não acredito porque meu colega disse que não serve. As vezes nem leio e já critico. Já participei de discussões enormes e perguntei a pessoa: - mas qual plano de manejo você já leu? Nenhum! A pessoa nunca tinha lido o plano mas achava que não era aquilo que ela queria.”

Diante disso, podemos observar que existe uma crítica ao posicionamento dos servidores de uma forma geral que criticam os Planos de Manejo e os roteiros metodológicos, sem nem mesmo conhecê-los adequadamente. A observação de alguns dos técnicos é de que alguns chefes se escondem por trás destas críticas, para não deixar transparecer suas deficiências gerenciais e técnicas, que também está associada á falta de uma capacitação adequada sobre planejamento.

Desta forma, os três principais problemas apontados estão interligados podendo-se dizer que um é conseqüência do outro, pois já que não se tem uma cultura institucional de planejamento, não se capacita os servidores para o processo de planejamento das UC e por isso existe uma escassez de recursos humanos para conduzir os processos de planejamento das UC, seja na sede ou nas próprias unidades.

A visão dos técnicos da sede é que para se aprimorar o processo de planejamento das UC seria necessário estabelecer um processo de planejamento anual, com um mecanismo eficiente de monitoramento e que seja cobrado que as ações sejam realizadas. Para isso, poderia ser utilizada a experiência anterior do Plano Operativo Anual, mas não baseado nos recursos financeiros, e sim nas ações.

Neste sentido seria importante a capacitação dos técnicos da sede, do chefe e da equipe da UC. A capacitação em Planejamento poderia ser realizada dentro do conceito do “aprender fazendo”, onde, dentro de um processo de planejamento de uma determinada UC,

os servidores estariam se capacitando e adquirindo vivência e experiência em planejamento de Unidades de Conservação.

No caso da atual DIREP, que está responsável pela gestão das Unidades de Conservação de Proteção Integral, identificou-se a necessidade de reunir os técnicos que trabalham com Planos de Manejo em um grupo unificado, independentemente da divisão por biomas, de forma que possa promover uma maior coesão e o aprimoramento da equipe.

Capítulo VI - Visão do processo de planejamento das UC federais sob a ótica das Unidades de Conservação.

No levantamento das Unidades de Conservação federais realizadas nas páginas do ICMBio e do IBAMA na Internet, foram identificadas 291 Unidades de Conservação federais públicas. Os dados sobre a situação de planejamento das UC obtidos junto às unidades e às diretorias relacionadas é semelhante à apresentada no documento do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2007b). Dentre o universo de Unidades de Conservação federais, apenas 80 (27%) possuem Plano de Manejo, ainda que muitos estejam já desatualizados. Pelo menos 45 (15%) se encontram em elaboração ou revisão, sendo que 10 (3%) estão em fase final. Como já citado anteriormente, se considerarmos a revisão dos Planos de 5 em 5 anos e um tempo médio de elaboração de 3 anos, deveríamos ter pelo menos 60% das UC em processo de elaboração ou revisão do Plano. Apesar disso, 166 UC não possuem Plano de Manejo e também não estão em processo de elaboração, o que corresponde à 58% das UC analisadas, conforme pode ser observado no gráfico 5.

É importante destacar que muitos dos Planos de Manejo existentes são antigos. Dentre os 80 Planos de Manejos constatados, conseguimos obter a data de aprovação de 66 deles, e observamos que a média de idade dos Planos é de 9 anos e 10 meses. Dentre estes, 41 (62%) foram aprovados há mais de 5 anos. Muitos possuem mais de 8 anos decorridos desde a sua aprovação, ou seja, são anteriores ao SNUC, o que indica que, de maneira geral, os Planos de Manejo existentes estão desatualizados.

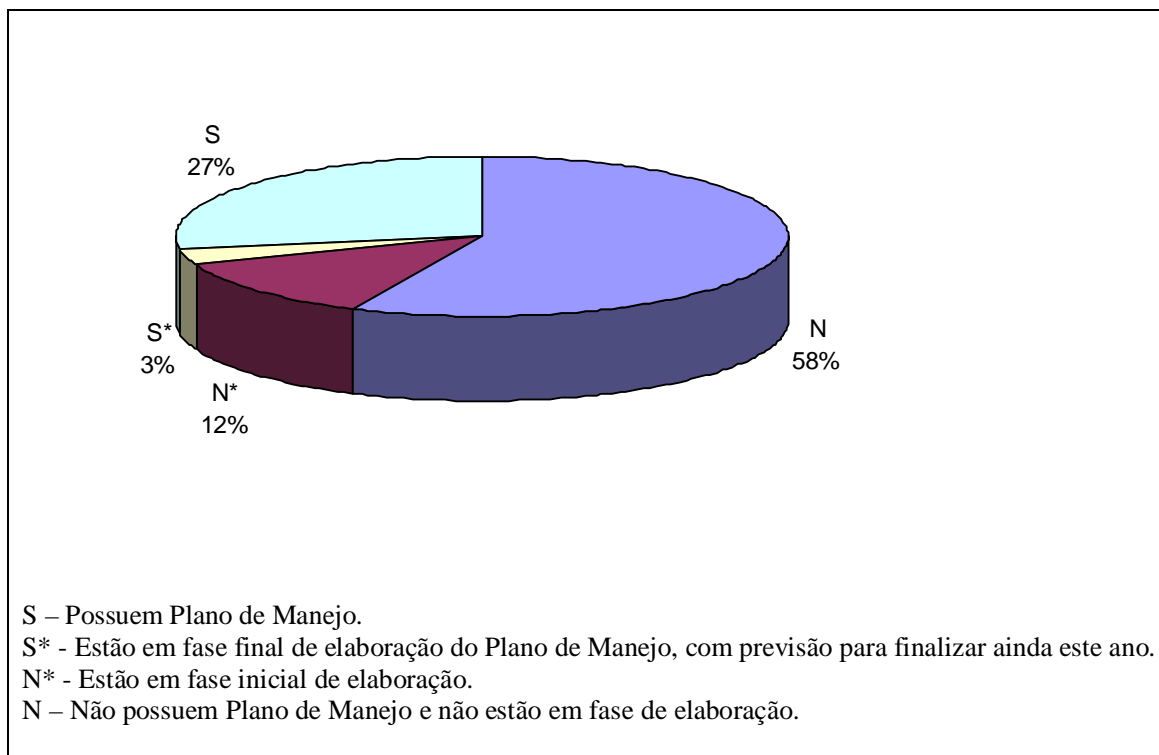


Gráfico 5 – Situação do planejamento das Unidades de Conservação Federais no primeiro trimestre de 2008.

As entrevistas realizadas com os servidores das UC apresentam a visão do processo de planejamento das UC Federais, sob a ótica dos chefes e/ou dos servidores das unidades que possuem Plano de Manejo ou que estão em fase final de elaboração ou revisão.

Foram analisados 33 questionários respondidos pelos chefes ou outros servidores da UC. Em alguns casos os questionários foram respondidos em duplas formadas pelo chefe e um servidor que também participou do processo de elaboração do Plano ou formadas por dois servidores que participaram mais ativamente do processo de planejamento da UC.

6.1 Adequabilidade dos Planos de Manejo

A questão da adequabilidade dos Planos de Manejo pode estar relacionada com vários fatores como a mudança repentina do contexto regional, a pouca participação da equipe da

UC no processo de planejamento, a pouca participação da sociedade ou até mesmo se o Plano de Manejo foi elaborado pensando em uma situação institucional que dificilmente se consolidará.

Alguns casos de mudança do contexto aconteceram com os Planos de Manejo do Parque Nacional do Araguaia e do Parque Nacional do Monte Roraima. No caso do Plano de Manejo do Parque Nacional do Araguaia, entre a conclusão do Plano e a sua aprovação em 2001, a área da unidade foi ocupada por um grupo indígena que destruiu a infra-estrutura da unidade e o Plano não pode ser implementado como foi planejado. Da mesma forma, o Plano de Manejo do Parque Nacional do Monte Roraima, aprovado em 2000, não foi implementado também por conta da recente demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol.

A avaliação dos dados coletados apresentada nos gráficos 6 e 7 indica que somente 40% dos Planos de Manejo são considerados adequados para gestão da unidade e ainda que, somente 30% são adequados para lidar com os conflitos socioambientais da UC. Porém, os planos identificados como parcialmente adequados para a gestão da UC e para lidar com os conflitos socioambientais somam 47% e 37% respectivamente. Importante destacar que a proporção de Planos de Manejo inadequados para lidar com os conflitos socioambientais das UC foi maior do que os considerados inadequados para a gestão da UC, evidenciando que os Planos de Manejo devem incorporar esta temática.

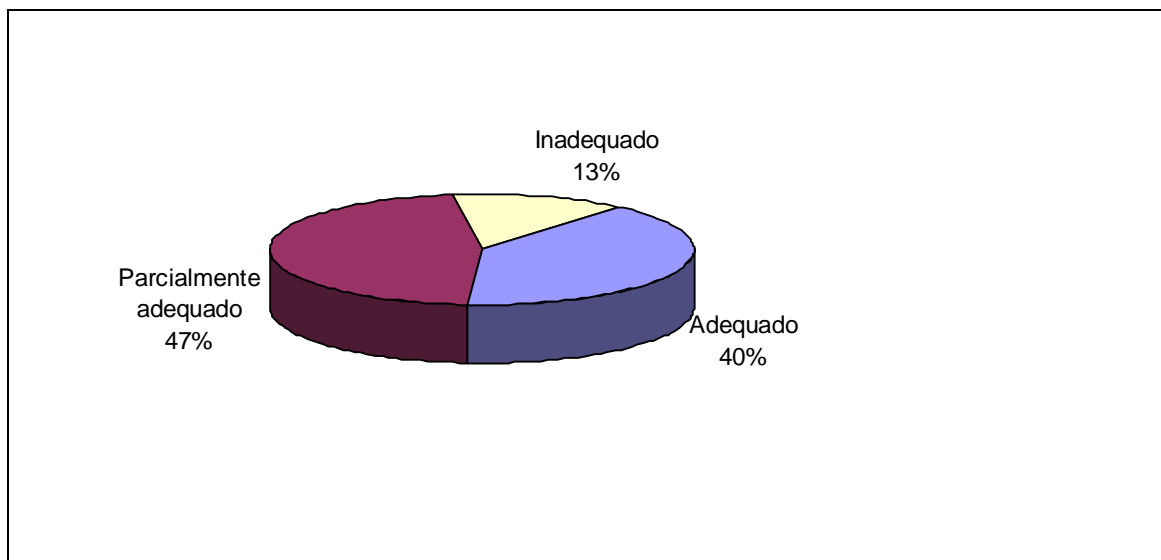


Gráfico 6 – Avaliação sobre a adequabilidade dos Planos de Manejo para a gestão da Unidade de Conservação.

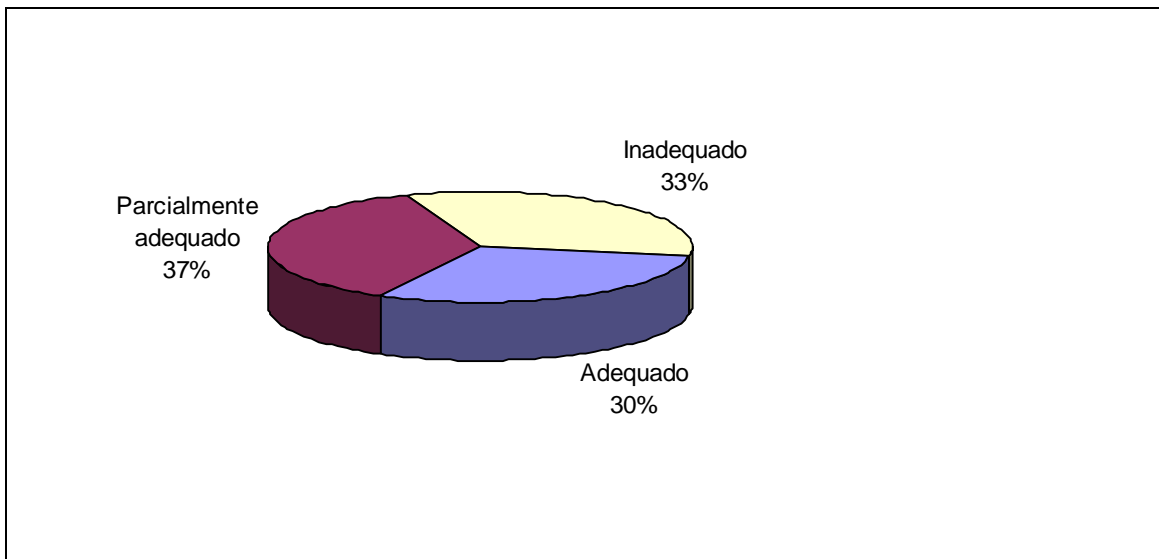


Gráfico 7 – Avaliação sobre a adequabilidade do Plano de Manejo para lidar com os conflitos socioambientais.

Entretanto, foi possível estabelecer uma relação entre o tempo decorrido desde a aprovação dos Planos de Manejo e a sua aprovação. Os gráficos 8 e 9 evidenciam que quanto mais antigos os Planos de Manejo, menos adequados eles são para a gestão e para lidar com os conflitos socioambientais da UC. Os gráficos citados mostram a média do tempo decorrido desde a aprovação do Plano de Manejo de acordo com as respostas apresentadas pelos servidores das UC.

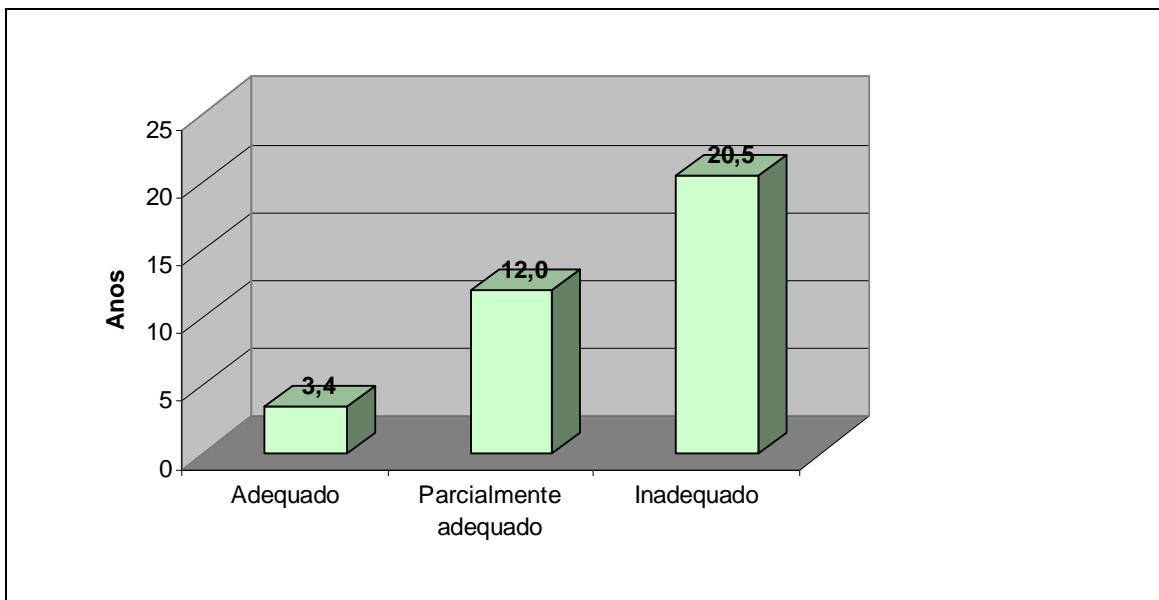


Gráfico.8 – Relação da adequação dos Planos de Manejo para a gestão da UC e o tempo decorrido desde a sua aprovação.

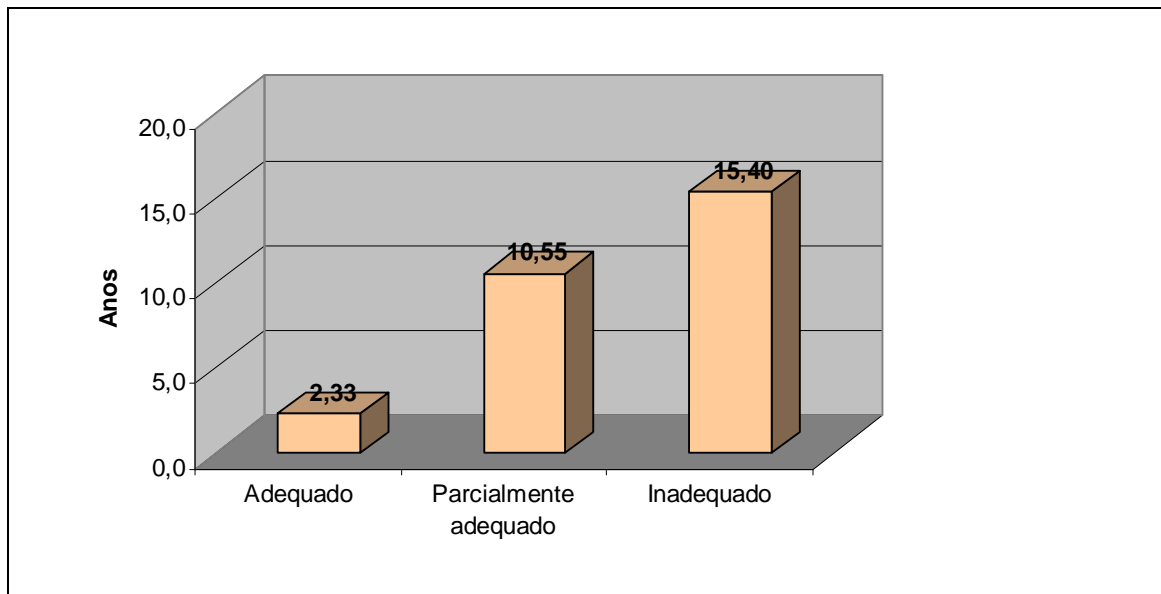


Gráfico 9 - Relação da adequação dos Planos de Manejo para lidar com os conflitos socioambientais da UC e o tempo decorrido desde a sua aprovação.

6.2 Uso do Plano de Manejo pelas Unidades de Conservação

O Plano de Manejo, pela sua essência deve ser o documento principal que norteia as atividades de gestão da Unidade, orientando as decisões de manejo e demais ações necessárias para que a unidade atinja seus objetivos. Por conta dos diversos problemas que existem no processo de planejamento das UC federais, muitas vezes os chefes das unidades não utilizam o plano para a gestão da UC. Os dados coletados e apresentados nos gráficos 10 e 11 mostram que 21% dos Planos de Manejo avaliados não são utilizados para a consulta de dados da região e 14% não são utilizados para subsidiar as decisões técnicas de manejo da UC. Apesar de ter um número significativo de planos que são utilizados sempre ou frequentemente para embasar as decisões técnicas de manejo, estes números mostram que existem deficiências no processo de planejamento das UC Federais, uma vez que o ideal seria que esta proporção fosse próxima de 100%.

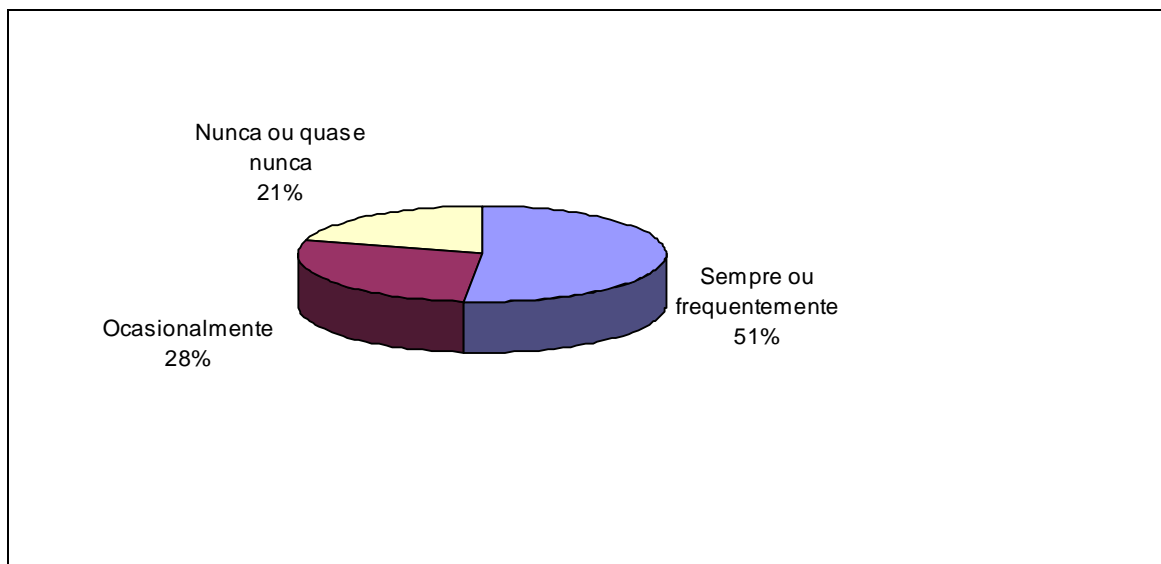


Gráfico 10 – Avaliação do uso do Plano de Manejo para consulta de dados.

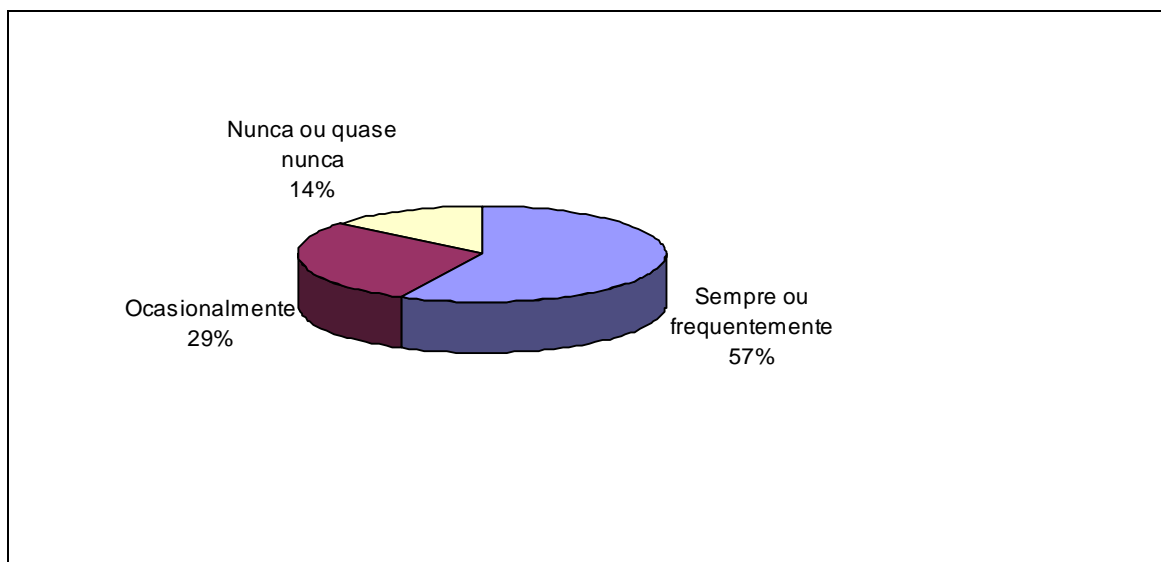


Gráfico 11 – Avaliação do uso do Plano de Manejo para o manejo da Unidade de Conservação.

6.3 Avaliação dos roteiros metodológicos

A avaliação dos servidores das UC sobre a flexibilidade dos roteiros metodológicos é de que eles devem ser utilizados como uma referência a ser seguida e que de acordo com a característica e situação de cada UC, devem ser suprimidas ou criadas etapas para melhor adequar o processo de planejamento. O gráfico 1.12 mostra esta visão predominante entre 93% dos servidores que responderam ao questionário.

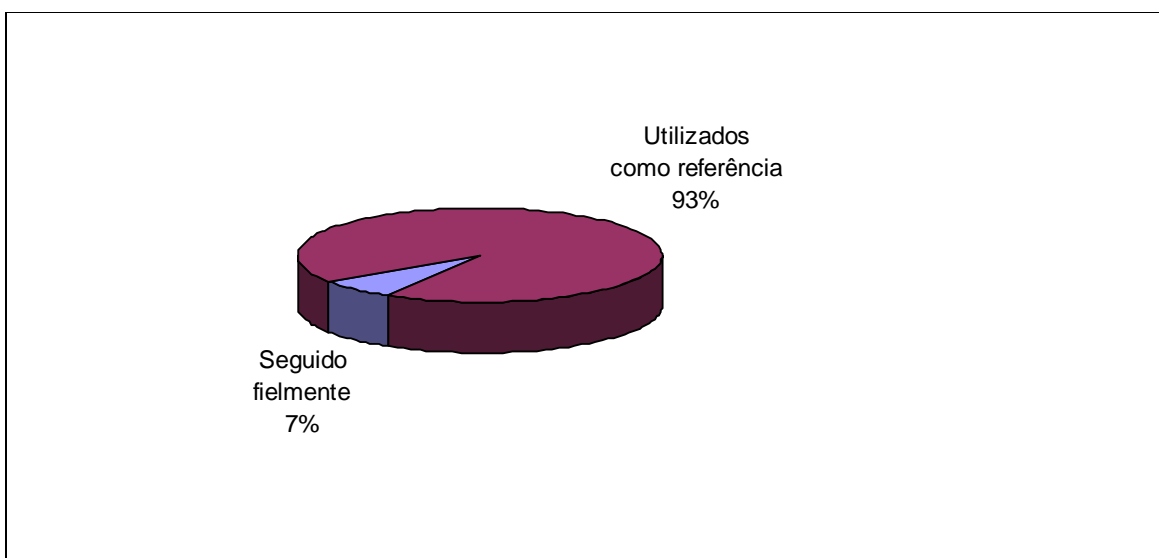


Gráfico 12 – Avaliação da flexibilidade dos roteiros metodológicos.

Um aspecto apontado por alguns dos servidores é de que apesar de todas etapas serem importantes e que de acordo com a situação poderia se fazer adaptações, deveria se dar uma maior atenção às etapas relacionadas com o planejamento em si. Sobre este assunto transcrevemos alguns trechos das respostas apresentadas.

“O planejamento deveria ser priorizado e prever análise ou reavaliação contínua ou num espaço de tempo menor”.

“A parte fundamental é a de planejamento. As outras deveriam ser mais sintéticas, servindo apenas como base ao planejamento”.

“Considero que se deve ter mais ênfase nos aspectos operacionais (e.g., rotinas de fiscalização, aspectos de combate a incêndios, apontamentos sobre a composição do conselho gestor etc)”.

“Também acho o “peso” dado à caracterização da Unidade grande demais (nem sempre é necessária uma caracterização tão detalhada).”

A existência de informações científicas da UC pode permitir a alteração das etapas da parte do diagnóstico, entretanto as etapas propostas pelos roteiros metodológicos são importantes também, pois garantem que aspectos relacionados à participação social na elaboração do documento sejam cumpridos. Esta visão se alinha com a de um dos técnicos da sede entrevistados, que afirmou que as etapas possuem objetivos, mas que a forma como se vai atingir estes objetivos dependerá de uma série de fatores.

A etapa de reconhecimento de campo, por exemplo, foi pensada já pressupondo a elaboração do Plano de Manejo por pessoas externas à UC. De acordo com um chefe de UC: *“...a 5ª. Etapa ‘Reconhecimento de Campo’ é uma coisa que a equipe da unidade faz constantemente durante a implementação do Plano anterior. Toda a vivência da equipe da UC acrescenta muito mais do que ‘uma visita à Unidade’, com pessoas de fora”.*

Uma análise interessante foi feita por um chefe de UC da região Amazônica relacionando a situação precária de recursos humanos nas UC com a necessidade de se ter um roteiro que sirva para balizar as equipes de elaboração dos Planos de Manejo, que muitas vezes desconhecem as realidades das UC.

“Todo o roteiro e suas etapas estão calcados no fato de que temos pouca gente trabalhando de fato nas UC, altíssima rotatividade de servidores, nenhuma cultura de preservar a memória das gestões. Partindo dessas premissas, o roteiro serve bem ao ensinar o caminho a possíveis desconhecedores das realidades da UC encarregados da elaboração do PM. As particularidades e os contextos são muito mais diversos do que pode contemplar com eficiência qualquer roteiro desse tipo. Mas...melhor com um do que sem nenhum”.

Sobre a possibilidade de elaboração dos Planos de Manejo pelas equipes da UC, dois chefes fizeram observações direcionadas à incorporação real do princípio da flexibilidade do roteiro, apontando uma necessidade de diminuir as exigências de complexidade dos Planos de Manejo.

“Além disso, o roteiro engessa muito nos requisitos mínimos dos encartes tornando-o pesado para ser feito pela equipe da UC.”

“É fundamental que se reduza a carga de trabalho necessária para a elaboração de um plano de manejo, sob pena de jamais conseguirmos que todas as UC tenham o seu. O ritmo de criação de novas UC talvez supere o de elaboração de PMs. Assim, o déficit será cada vez maior. Mas precisamos juntar as experiências adquiridas nesses anos em que algumas UC fizeram seus PMs em casa e pensar nas melhores formas de replicar as experiências, adaptando-as à situação de cada UC que ainda não tenha PM.”

A questão dos roteiros serem adequados para lidar com os conflitos socioambientais da UC foi avaliada de forma diversa pelos servidores das UC. Alguns avaliaram de forma positiva, na medida que os roteiros prevêem a participação social em diferentes momentos do processo de elaboração dos Planos, indicando a necessidade de interlocução com atores sociais da região para a devida identificação dos conflitos. Este aspecto foi identificado como muito importante para as UC de Proteção Integral que possuem um conflito maior com as comunidades residentes dentro da UC.

“A necessidade de participação da sociedade no processo facilita a resolução dos conflitos”.

“O roteiro possibilita a participação popular sem perder de vista os objetivos de uma categoria de UC (Proteção Integral) que é bastante restritiva.”

“As etapas de planejamento que consta do Roteiro possibilitam a participação e o engajamento de vários atores, desde o poder público a sociedade civil organizada. Portanto, nestas etapas os conflitos podem ser amplamente discutidos e mitigados, possibilitando uma aplicação futura mais exeqüível.”

Entretanto, outros servidores avaliaram que o caráter participativo não depende do roteiro e que deve-se lidar com os conflitos no Plano de Manejo em si. Alguns afirmaram que o roteiro não é adequado para lidar com os conflitos das unidades.

“O roteiro é uma referência metodológica para a elaboração do plano de manejo. No meu entender, o instrumento fundamental para lidar com o conflito da UC é o plano de manejo.”

“Acho eles pouco adequados para lidar com conflitos nas UC. O caráter participativo do plano de manejo pode ser bem maior que o sugerido pelo roteiro metodológico (refiro-me somente ao Roteiro Metodológico de Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas)”.

“Acho que no geral, os roteiros tratam os conflitos no máximo dentro de um zoneamento, onde se institui uma ‘zona de uso conflitante’. Não existe uma proposta de enfrentamento e resolução de conflitos.”

Os roteiros metodológicos foram avaliados de forma positiva no sentido de que devem ser mecanismos de orientação dos procedimentos metodológicos a serem seguidos durante o processo de elaboração dos Planos de Manejo. As etapas propostas podem e devem ser alteradas e adaptadas de acordo com as peculiaridades de cada UC, mantendo-se sempre os princípios do processo de planejamento. A avaliação de muitos chefes e servidores de UC é de que, apesar de serem bons como referenciais metodológicos, os roteiros poderiam ser ainda mais flexíveis, permitindo a elaboração de encartes mais enxutos, entretanto com um maior aprofundamento dos assuntos conforme houvesse necessidade. Também foi citado que poderia se ter uma adequação às diferentes regiões, e que ele deve ser constantemente avaliado e modificado de acordo com as experiências que se desenvolverem.

6.4 Aplicabilidade dos Planos de Manejo

Como já adiantado na análise das entrevistas com os técnicos da sede, a questão da aplicabilidade é bastante controversa e deve ser bem ponderada no sentido de não se estabelecer que um determinado Plano de Manejo é inaplicável sem ao menos o ter lido ou realizada uma análise do que pode ser feito e o que é realmente inaplicável. Alguns chefes e servidores de UC apontaram a questão do planejamento ideal *versus* planejamento real, considerando que alguns Planos de Manejo são elaborados propondo-se ações que, dentro da realidade político-institucional, não seriam factíveis de serem realizadas.

As críticas a esta forma de planejar pensando no ideal e não no real, está baseada na experiência dos gestores das UC que tem que gerir as unidades com pouco pessoal e recursos financeiros insuficientes e mal distribuídos ao longo do ano, só para citar alguns dos

problemas enfrentados. Entretanto, estes são problemas institucionais que sempre ocorreram, dificultando um planejamento anual de atividades.

“Os problemas não são do plano e sim da instabilidade orçamentária e financeira dos governos e a falta de equipe técnica e operacional para aplicação dos planos.”

“Falta de apoio da administração superior, falta de recursos humanos, financeiros e infra-estrutura.”

Outro fator que se soma às críticas do processo de planejamento foi citado anteriormente, aludido por Milano (1997) é a sistemática contratação externa de serviços, normalmente de pesquisadores acadêmicos, que dão um enfoque ao Plano muito mais científico do que operacional. Quando perguntados sobre quais seriam os fatores que explicariam a pouca aplicabilidade dos Planos de Manejo, quase todas as respostas dos questionários trataram deste assunto.

“Acredito que no planejamento deve ser mais baseado na realidade da UC naquele momento, do que em perspectivas ‘ideais’, mas sem base na realidade.”

“Excesso de academicismo e falta de experiência dos autores dos planos com relação ao cotidiano operacional das UC e com a realidade de escassez de recursos.”

“Mas em alguns casos, os planos são mirabolantes e de pouca aplicabilidade. Talvez se fossem mais simples mas de acordo com a realidade do dia da UC, estes pudessem ser mais úteis na sua gestão.”

“Um dos fatores é a contratação de consultorias externas para a elaboração dos Planos, onde há pouco ou nenhum conhecimento por parte dos consultores sobre a realidade local e sobre a realidade (limitações) da instituição que gerencia a UC”.

“A falta de um planejamento adequado e com os pés no chão, ou seja, planos que contam com uma situação ideal, não com o que se tem. Muitas vezes os planos são feitos por consultores com pouca ou nenhuma participação dos gestores das UC.”

“Acho que em boa parte porque não foram elaborados nem pelos técnicos da unidade, nem pelas pessoas envolvidas na gestão (por exemplo, os conselheiros). Muitos deles são elaborados por consultorias, essencialmente

técnicas, que realizam bons trabalhos até de caracterização, no entanto, pouco práticos.”

“Porque são trabalhos de pesquisa e não planos de gestão para a Unidade.”

“...a forma como foram elaborados, sem a participação da sociedade, ou delegados a profissionais sem o perfil adequado para a elaboração.”

“Sua elaboração por profissionais contratados, com pouco conhecimento sobre a realidade da UC, elaborado cartesianamente, de forma fragmentada e com pouca participação dos servidores das UC.”

“Geralmente por ter sido elaborado por uma equipe que não convive com a unidade e não fará a implementação do plano...”

“... a falta de identificação dos elaboradores (consultores, em geral) com a realidade de gestão das UC.”

“Quando o Plano de Manejo é elaborado por equipe que não conhece suficientemente a Unidade e seu entorno e, principalmente quando os técnicos não estão envolvidos no processo.”

Esta manifestação quase que unânime constitui uma forte crítica ao modelo utilizado há alguns anos atrás de contratação sistemática de consultores externos onde havia pouca participação das equipes da UC e menos ainda da sociedade. Com a criação do SNUC e por consequência a criação de vários conselhos consultivos ou deliberativos nas unidades, a sociedade conquistou uma oportunidade de maior participação social nos processos de elaboração dos Planos de Manejo. Com isso aumentou não só a cobrança da sociedade mas também a responsabilidade dos servidores das UC em participarem mais ativamente no processo. Neste sentido, de alguns anos para cá, mesmo nos Planos de Manejo elaborados por consultores externos, tem se buscado um envolvimento maior da Chefia e do restante da equipe da UC para que se tenha um planejamento mais próximo do que pode ser implementado.

6.5 A participação da UC e do Conselho no processo de planejamento

Sobre este aspecto, os servidores das UC têm a opinião de que os técnicos da sede tem um papel de supervisão do processo, orientando a equipe de planejamento sobre a metodologia para não deixar que esta perca o foco do processo e garantir que os princípios participativo, gradativo, flexível e contínuo sejam incorporados no Plano de Manejo. Este técnico, por ter uma visão mais geral do processo e experiência acumulada, possui também uma posição mais neutra, por não estar envolvido com as questões do dia-a-dia da UC.

Nos casos das unidades com deficiência extrema de servidores, o envolvimento dos técnicos da sede deve ser mais próximo, se for o caso ajudando efetivamente na elaboração do documento. Também é importante que estes técnicos ajudem o processo junto à administração central do Instituto, no sentido de articular com outros setores do órgão, viabilizar a aprovação e publicação da Portaria, além de buscar a garantia da disponibilidade de recursos para a realização das etapas programadas.

A equipe da UC deve assumir um papel de protagonista no processo de elaboração do Plano de Manejo, seja ele elaborado pela própria equipe ou por consultores externos, pois é a equipe da UC que irá implementar as ações previstas e garantir a aplicabilidade do plano. A visão dos chefes e servidores de UC é que as equipes das UC, por vivenciarem o dia-a-dia da unidade e seu entorno, possuem um conhecimento e uma experiência que não pode ser desprezada no processo de planejamento. Entretanto, esta participação muitas vezes deve ser estimulada, seja pelos técnicos sede ou pelo próprio chefe da UC.

“Ao participarem da elaboração estarão aptos à execução do mesmo. O plano ganha na medida em que há participação da equipe da UC.”

“Acreditamos que deva haver uma participação na totalidade das etapas a serem cumpridas...”

“Contribuir para que o Plano de Manejo seja elaborado da forma mais adequada possível à realidade da UC, para que ela atinja plenamente os seus objetivos (SNUC e afins),...”

“O maior envolvimento possível para que o processo seja ‘empoderado’ pela equipe. Afinal é a equipe que irá implementá-lo.”

“...acho que o que mais comprometeu o plano de manejo foi a baixa participação, na época, do gestor e da equipe lotada na UC na construção do mesmo.”

“Muitas vezes são elaborados sem a participação direta da Unidade, que se omite ou não tem um corpo técnico adequado...”

“Às vezes, como no nosso plano, a equipe da UC acaba sendo mera coadjuvante e são tomadas decisões de planejamento que levam a resultados negativos, pois os técnicos ‘de fora’ não convivem no dia-a-dia da UC e nem sempre são capazes de perceber os interesses em jogo ou mesmo estimar os resultados futuros das propostas apresentadas. São os técnicos da Unidade os grandes responsáveis pela implementação do Plano de Manejo e, se eles não tiverem uma participação concreta na elaboração, a implementação fica comprometida.”

Já o chefe da UC, o entendimento é de que seu papel deve ser de motivador e articulador do processo de planejamento, buscando as parcerias e os recursos necessários para a elaboração do Plano. O chefe deve também participar ativamente do processo apresentando suas opiniões e sugestões para o manejo da unidade. Quando não for possível uma participação mais ativa do chefe da UC, ele deve supervisionar este processo de perto, elegendo-o como prioridade. No processo de implementação do Plano o chefe tem o papel fundamental de conduzir a gestão da UC de acordo com o que está previsto no Plano de Manejo, buscando as parcerias e os recursos necessários para a sua implementação.

É papel do chefe da UC também mediar eventuais conflitos e divergências que venham a surgir entre a equipe da UC e a equipe de planejamento ou mesmo com os técnicos da sede durante o processo de planejamento. Deve-se buscar sempre a conversa e negociar para se garantir que o Plano de Manejo seja um instrumento de gestão fundamentado nos aspectos legais e que seja aplicável do ponto de vista operacional.

A participação dos Conselhos foi considerada como fundamental no processo de elaboração dos Planos, entretanto, salvo nos casos de RESEX e RDS que os Conselhos têm caráter deliberativo, nas demais categorias de UC eles tem caráter consultivo. Desta forma, deve-se tomar o cuidado de deixar isto claro para os conselheiros a fim de não criar

expectativas de que eles irão decidir o que irá ou não constar do Plano, apesar de que em muitos casos as propostas apresentadas podem e devem constar do documento.

A participação do Conselho deve se dar no sentido de ampliar as possibilidades de parcerias e acrescentar informações não destacadas pelas equipes das UC ou mesmo desconhecidas por elas, além discutir temas conflituosos visando buscar uma solução que seja adequada tanto do ponto de vista legal quanto do ponto de vista de se atingir os objetivos para os quais a unidade foi criada. A maioria das UC que responderam os questionários não possuem ou não possuíam seus respectivos conselhos quando o Plano foi elaborado, de forma que a participação não foi tão ampla como deveria ter sido. Desta forma, um dos chefes sugere que antes da elaboração do Plano de Manejo deve-se criar o Conselho da UC. Nos casos onde isso não for possível, ao menos os dois processos devem caminhar paralelamente.

“Outro fator que contribui para um plano de manejo não tão efetivo é a ausência de conselho na unidade. Acho que, atualmente, os planos de manejo só deveriam ser elaborados em unidades que já estão com o seu conselho em pleno funcionamento. O plano de manejo poderia ser um instrumento de gestão muito mais barato e efetivo, se realmente fosse utilizado em um processo contínuo de planejamento e implementação da unidade, que deve começar – após a instalação de uma infra-estrutura mínima (incluindo equipe) – com a formação do conselho.”

“Decisões com a participação do Conselho, ajudam a diminuir conflitos. Muitos contribuem com sua experiência na região da UC.”

“Diversos aspectos incluídos no planejamento foram propostos pela própria comunidade e pelo próprio conselho.”

“Alguns membros do Conselho quiseram assumir a elaboração, confundindo as atribuições do conselho de ‘acompanhar a elaboração’ com ‘executar a elaboração’.”

6.6 Delimitação da Zona de Amortecimento

A Zona de amortecimento é definida pelo SNUC como “o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com

o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (MMA, 2003). A delimitação da Zona de Amortecimento é uma decisão técnica baseada em critérios de inclusão e não-inclusão e que afeta diretamente as populações residentes no entorno das unidades, principalmente as de Proteção Integral, pois o SNUC também estabelece que uma vez definida formalmente a zona de amortecimento das UC deste grupo, esta não poderá mais ser transformada em área urbana.

Muitos Planos de Manejo foram elaborados antes da lei do SNUC e por isso não possuem Zona de Amortecimento. Além disso, as APA e RPPN não possuem Zona de Amortecimento, conforme estabelecido no SNUC. Dentre os Planos que possuem a Zona de Amortecimento estabelecida, foram utilizados critérios como os limites das bacias hidrográficas e as áreas já urbanizadas ou que tem potencial para serem urbanizadas. A delimitação também busca a ocorrência de limites que possam ser facilmente identificados no campo, como estradas e rios.

Apesar de nos últimos anos, depois da publicação da lei do SNUC, vários Planos de Manejo terem sido aprovados com a delimitação da Zona de Amortecimento, fomos informados, ainda que não oficialmente, de que o Instituto Chico Mendes se encontra atualmente impossibilitado da aprovação e publicação de Planos de Manejo que contenham a delimitação da Zona de Amortecimento, por conta de uma decisão judicial motivada por interesses econômicos na área delimitada como Zona de Amortecimento do Parque Nacional Marinho de Abrolhos. Este fato tem levado a um atraso na aprovação de alguns Planos de Manejo que se encontram prontos para publicação. Para contornar este impedimento, recentemente a Reserva Biológica União, no Rio de Janeiro, retirou do Plano de Manejo a sua Zona de Amortecimento e todas as ações e programas relacionados para que o documento pudesse ser aprovado e publicada a portaria.

Além de ser contrário ao que determina a lei do SNUC, este fato gera incertezas no processo de planejamento pois se o Plano de Manejo é um documento técnico, não deve sofrer interferências políticas. Considerando que o processo de criação de uma UC já identificou uma determinada área como prioritária para conservação, onde já foram investidos recursos para sua proteção, não faz sentido criar impedimentos para as medidas estabelecidas no Plano de Manejo que visam proteger a sua área circundante e impedir que a UC fique isolada na paisagem. Neste sentido, o Instituto deve tomar medidas para esclarecer se existe

de fato uma orientação de que os Planos de Manejo não podem conter a Zona de Amortecimento e neste caso buscar os meios legais para garantir a delimitação das mesmas.

6.7 Monitoramento da implementação do Plano de Manejo

Apesar de previsto nos roteiros metodológicos, a monitoria dos Planos de Manejo ainda não é realizada de forma uniforme entre as Unidades de Conservação Federais. Existem experiências isoladas, realizadas através de parcerias ou projetos específicos como o Programa Gestão Pública que vem sendo desenvolvido em algumas UC da região Norte. Para as UC de Proteção Integral, apesar de ser um encarte previsto na elaboração do Plano de Manejo, ele não é necessário para aprovação do Plano de Manejo, devendo ser elaborado posteriormente ao Plano a Monitoria e Avaliação.

Como já discutido anteriormente, o monitoramento da implementação do Plano de Manejo é fundamental para avaliação da sua adequabilidade e possibilitar redirecionamentos quando for necessário. Além disso, é um mecanismo de avaliação da gestão dos chefes das UC, que infelizmente não é realizado nem pelo Plano de Manejo nem por qualquer outro mecanismo formal e institucionalizado.

A justificativa para a não realização do monitoramento muitas vezes é a carência de recursos financeiros e equipe técnica insuficiente nas UC. Entretanto, para a realização da monitoria não são necessários recursos extras, pois a monitoria consiste de uma avaliação do que foi feito e o que não foi feito do Plano de Manejo, verificando os motivos da não execução de determinadas ações. A carência de recursos financeiros e humanos pode ser o motivo pelos quais o Plano de Manejo não foi implementado mas nunca poderá justificar a ausência de monitoramento. Até porque nem todas as ações previstas em um Plano de Manejo carecem de recursos de grande montante. Algumas ações estão relacionadas simplesmente com melhorias no sistema de gestão ou o estabelecimento de parcerias.

Na verdade, o que foi observado é uma carência de técnicos na sede para realizar a monitoria externa, e uma desmotivação por parte dos chefes de se realizar a monitoria por

conta das situações precárias de trabalho em muitos casos. Isto faz com que não exista uma cobrança do monitoramento da implementação do Plano de Manejo, nem pela sede nem pelo próprio chefe. Resultado disso é que os Planos são deixados de lado, as demandas emergenciais do dia-a-dia são tratadas sem seguir a diretrizes dos Planos de Manejo e os recursos que foram investidos na elaboração do Plano são desperdiçados.

6.8 Custos de elaboração dos Planos de Manejo

Este é outro tema que muitas vezes parece ser outro “mito” do processo de planejamento. Apesar de não ser objetivo específico deste trabalho avaliar os custos de elaboração dos Planos de Manejo, foi inserida no questionário uma pergunta para avaliar de forma geral os recursos investidos na elaboração dos Planos. Dentre as UC que responderam o questionário, muitas não tinham esta informação porque o Plano foi elaborado há muito tempo e ninguém na UC soube precisar este valor. Dentre os Planos mais recentes, o valor varia muito, desde uma UC que informou que seu Plano de Manejo custou U\$ 469.000,00 até UC que utilizaram somente recursos orçamentários e não gastaram mais do que R\$ 20.000,00.

Como já comentado anteriormente, no caso dos Planos elaborados pelas equipes da UC não é computado o salário dos servidores, o que dá uma impressão de o Plano de Manejo é bem mais barato. Entretanto, como também já foi analisado, este salário é garantido pelo Governo Federal e é pago independentemente se o servidor está elaborando o Plano de Manejo ou desenvolvendo qualquer outra atividade na UC.

O fato de o plano ter um valor muito alto também pode refletir em melhora da infraestrutura da UC. No exemplo do Plano de Manejo que custou 469 mil dólares, o chefe da UC afirmou que metade deste recurso foi investido em equipamentos para a unidade. Em outros planos elaborados pelas equipes das UC, além dos recursos orçamentários foram feitas parcerias para contratação de consultores que além de trabalharem na elaboração do Plano de Manejo também auxiliaram em outras ações da UC. Desta forma, não existe um ideal de montante de recursos para a elaboração de um Plano de Manejo e todas as oportunidades de recursos externos devem ser bem aproveitadas, entretanto, algumas experiências de

elaboração do Plano pelas equipes da UC, utilizando recursos orçamentários e recursos de projetos e parcerias têm se mostrado viável. O que não se pode atualmente é deixar de elaborar um Plano de Manejo de uma UC por falta de recurso financeiro.

6.9 Avaliação sobre o processo de planejamento

A avaliação dos chefes e demais servidores de UC que responderam ao questionário é bastante semelhante à dos técnicos da sede. O principal problema do processo de planejamento das UC federais apontado foi a falta de uma cultura de planejamento na instituição, conforme pode ser observado no gráfico 13. A pontuação dos fatores foi realizada de forma idêntica à descrita anteriormente para a avaliação dos técnicos da sede.

A falta de uma cultura institucional de planejamento parece refletir em todos os outros, pois se houvesse uma cultura institucional de planejamento, a elaboração dos Planos de Manejo seria priorizada e haveria recursos para a sua elaboração ou revisão. Aliás, a questão dos recursos humanos e financeiros foi identificada também como fatores problemáticos no processo de planejamento das UC federais.

Questões como o pouco envolvimento das UC, a pouca capacitação técnica e a complexidade dos roteiros metodológicos não foram consideradas como relevantes diante dos demais problemas apontados.

Sobre a questão da escassez de recursos humanos e financeiros transcrevemos abaixo alguns trechos das respostas dos questionários.

“Falta de recursos humanos nas UC impedem a implementação das ações propostas nos Planos.”

“Não há treinamento para que as equipes das UC aprendam como planejar adequadamente.”

“A incerteza sobre a quantidade de recursos financeiros com que a UC pode contar durante o ano, além da inconstância com que estes recursos são liberados: nunca sabemos com quanto podemos contar e nem quando.”

“...acredito que deveríamos ter uma equipe com tempo e tamanho suficiente para se ter um bom planejamento das UC”

“...não cumprimento do planejado por parte de instâncias que deveriam dar o suporte financeiro e de pessoal, inexistência nas UC de uma equipe multidisciplinar.”

“Não se faz um planejamento estratégico, voltado a capacidade técnica e humana da equipe e principalmente em que ponto a unidade quer chegar...”

“A absoluta falta de previsibilidade no aporte de recursos de rotina; a constante situação de excepcionalidade, onde estamos sempre esperando a situação ‘se normalizar’ o que nunca acontece, fazendo com que atuemos sempre em ‘emergência’...”

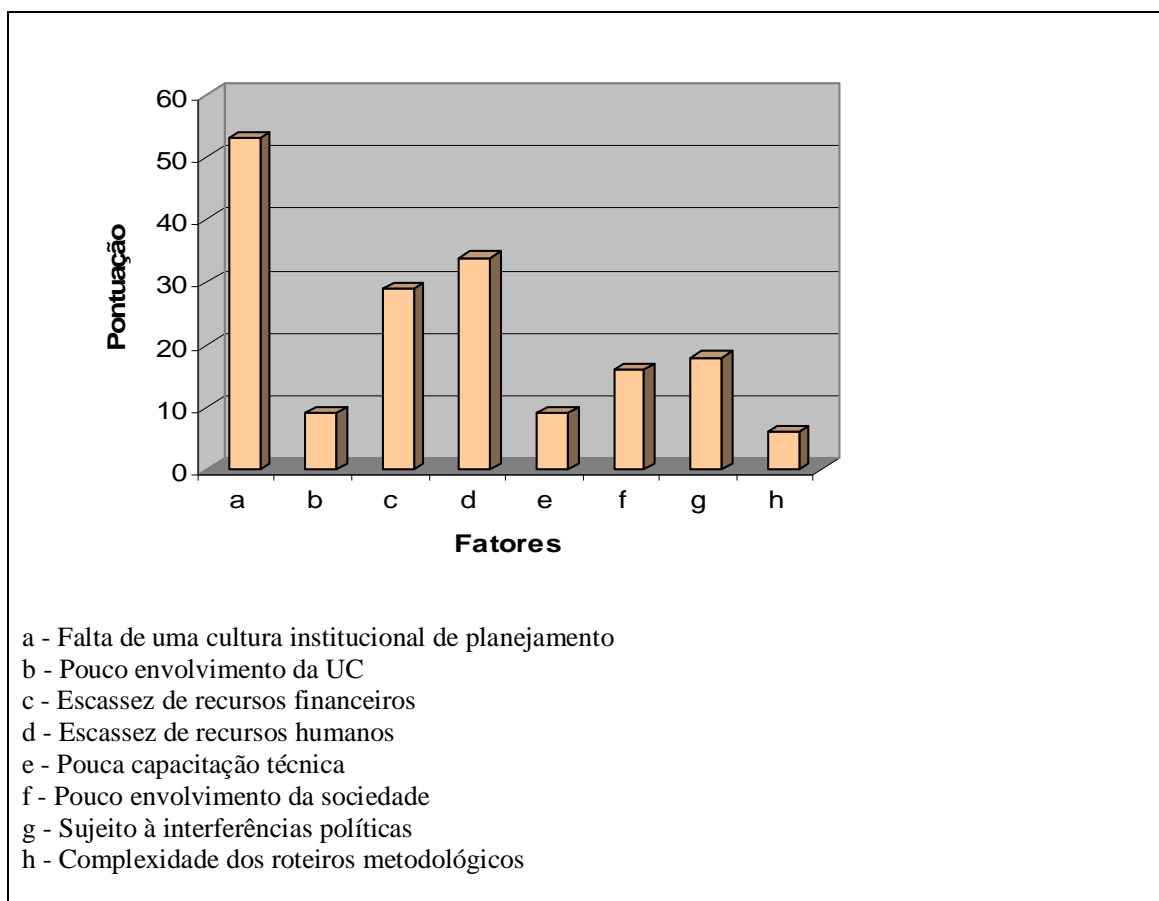


Gráfico 13 – Principais problemas apontados no processo de planejamento das Unidades de Conservação Federais, sob a ótica dos servidores das unidades.

Nesta avaliação, os chefes e servidores voltaram a abordar a questão do direcionamento do planejamento para a realidade político-institucional da UC, indicando uma necessidade de se realizar o planejamento considerando a realidade e a capacidade de cada UC de implementar o Plano. Ou seja, não adianta planejar ações que demandariam 50 servidores concursados para executá-las sabendo-se que a curto e médio prazo não existe a possibilidade de aporte deste quantitativo de pessoal. Nestes casos, o Plano poderia até prever esta necessidade, mas apontar caminhos e alternativas a serem buscadas até que se tenham estas situações ideais. Sobre os problemas, de maneira geral as respostas abordaram:

“Principalmente a pouca aderência à realidade estrutural das UC. Secundariamente, a ênfase nos diagnósticos ambientais, em detrimento de aspectos operacionais.

“O processo de planejamento pensa numa situação ótima. Mas, de acordo com nossa realidade é inexecutável.”

“O fato do plano de manejo ter sido elaborado considerando-se que toda área das unidades já são públicas, com toda regularização fundiária concluída é o principal motivo pelo qual o resultado foi desastroso.

...”estabelecer objetivos e a partir dos recursos que possuímos, estabelecer metas, ações a realizar e avaliar os resultados obtidos, para melhorar cada vez mais a gestão.”

“A falta de planejamento anual ou plurianual, a definição de metas objetivas a serem atingidas...”

“O desconhecimento sobre a UC e região pela equipe contratada para elaboração do PM. Grande parte do PM, na prática é realizado pelos servidores da UC, que são demasiadamente e constantemente exigidos, até mesmo em questões exclusivas da equipe contratada. O longo tempo de elaboração do PM é muito cansativo e praticamente interrompe os trabalhos da UC.”

6.10 Propostas para melhorar o processo de planejamento

Ao final do questionário foi solicitado aos chefes e servidores das UC que apresentassem propostas para melhorar o processo de planejamento das UC Federais. Várias propostas indicam a necessidade de um aporte de recursos constante e também a necessidade de um planejamento anual de atividade, com monitoramento realizado pela sede. Muitas delas já foram explicitadas ao longo da análise da visão dos servidores das UC. Entretanto, alguns apresentaram propostas mais concretas e apresentamos a seguir algumas delas:

“É preciso desenvolver um sistema de planejamento das UC que seja descentralizado e que permita que se faça os planos de manejo de forma mais dinâmica. O Ideal é que em cada região do País haja, pelo menos, uma equipe de planejamento que atue junto as UC daquela área. Também é preciso qualificar os servidores de cada UC na elaboração do Plano de manejo, mesmo que esta seja contratada.”

“Simplificar o roteiro metodológico, enxugá-lo, capacitar servidores do ICMBio para sua elaboração, adequá-lo a realidade do ICMBio, evitando PM mirabolantes que jamais poderão ser implementados devido aos altos custos e escassez de pessoal.”

“Capacitação em planejamento – principalmente para os gestores”

“Planejamento elaborado de forma coletiva e participativa entre as UC e execução também coletiva, como um sistema com ênfase em ações integradas.”

“Implantar um programa de gestão para resultados voltados para excelência da gestão pública, pois só assim alguns paradigmas serão mudados e as unidades vão poder apresentar resultados palpáveis para a sociedade.”

“Capacitar as pessoas lotadas nas UC's e criar uma arranjo institucional que possibilite uma boa gestão das Unidades.”

“Investir na estruturação dos mosaicos de unidades de conservação, que permitem a formação de equipes maiores, a integração entre as UC, e trazem embutido a necessidade da elaboração de planejamentos conjuntos para que as coisas aconteçam.”

“Adotar o sistema da Gespública, ou seja, gestão para resultados, com alcance de metas...”

“Criar linhas de financiamento no FNMA, através de Demanda Induzida, para projetos voltados à realização de levantamento básico especificamente para UC Federais que não disponham destes estudos.”

“Capacitar as equipes das UC a captarem recursos de fontes externas para a elaboração das etapas do Plano de Manejo e para a execução das atividades e ações dos Planos de Manejo. Mas atenção: o recurso é externo, mas a coordenação da execução deve ser essencialmente da equipe da UC.”

“Criar uma coordenadoria estadual para as unidades de conservação, dotadas de equipe de supervisão que terá função de identificação de necessidades específicas gerenciais, técnicas e administrativas proporcionando maior controle e avaliação de suas metas, fazendo desta forma a ligação entre as Unidades e suas diretorias.”

“Deve haver cobrança por resultados de metas estabelecidas em ações de planejamento.”

“Um planejamento tem que ser construído junto com os atores reais da UC, essa aliança permitirá uma boa gestão, e uma metodologia participativa dará oportunidades para que cada grupo entenda seus problemas e se reconheça como parte nesse processo contextualizado.”

Capítulo VII – Conclusões e Recomendações

Avaliar o processo de planejamento das UC federais, dentro do contexto atual é um grande desafio. A gestão das Unidades de Conservação federais está passando por uma nova fase de mudanças estruturais com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Apesar de todo o trauma estabelecido com a divisão do IBAMA, este parece ser um bom momento para se pensar em mudanças de concepções e o aprimoramento de processos que visem dar um ganho de qualidade na gestão e manejo das UC federais. Neste sentido, este estudo pode servir como mais um elemento a ser considerado neste momento de transição, especificamente no que se refere ao processo de elaboração e revisão dos Planos de Manejo. As mudanças já vinham acontecendo paulatinamente, em ritmos diferentes entre as diretorias e por consequência entre as categorias de UC.

Enquanto os Parques Nacionais acumulam décadas de experiências em Planos de Manejo, as RESEX iniciaram este processo há poucos anos e algumas categorias como RDS e ARIE sequer tiveram um Plano de Manejo aprovado. Por outro lado, as APA possuem um roteiro de gestão que precisa urgentemente ser revisado, adequado à lei do SNUC e incorporadas as experiências acumuladas nos Planos de Manejo elaborados ou iniciados nos últimos anos. Para as demais categorias que não possuem seu respectivo roteiro metodológico é necessário um esforço institucional para que seja elaborado.

Os roteiros metodológicos, muitas vezes considerados os vilões do processo de planejamento, na verdade não o são. Este estudo avaliou que eles devem ser utilizados como uma referência metodológica que tem a função de uniformizar os princípios e procedimentos de planejamento. Entretanto, cada UC possui as suas peculiaridades regionais, as suas

características próprias e se apresentam em uma situação de implantação diferente das demais. Neste sentido, os roteiros metodológicos devem servir como balizadores no processo de elaboração dos Planos e nunca serem utilizados como formulários a serem preenchidos.

Apesar disso, é senso comum também que os roteiros metodológicos poderiam ser mais simples, permitindo a elaboração de Planos de Manejo menos complexos e mais adequados às realidades individuais de cada UC. Este aspecto, apesar de estar previsto dentro dos princípios do Plano de Manejo ser gradativo, flexível e contínuo, não é totalmente assimilado por alguns técnicos da sede que exigem um grau de complexidade nos Planos de Manejo que inviabiliza a sua elaboração dentro da realidade de carência de recursos financeiros e humanos nas UC. Desta forma, deveria haver uma diretriz institucional de que o Plano de Manejo é um processo contínuo de planejamento, fundamental à gestão e ao manejo de uma Unidade de Conservação e que deve ser elaborado de acordo com as condições existentes em cada UC. Dentro desta perspectiva, seria possível simplificar o processo de planejamento e garantir que uma quantidade maior de UC tenha os seus respectivos Planos de Manejo. Também é importante que em todos processos de elaboração dos Planos de Manejo se tenha uma avaliação do roteiro metodológico utilizado, para facilitar o processo de revisão dos mesmos.

A participação da sociedade no processo de planejamento das UC é fator determinante para o sucesso do Plano de Manejo. Sem o envolvimento da sociedade não é possível fazer a gestão dos recursos naturais e proteger a biodiversidade. Este princípio parece estar incorporado em todos os níveis de gestão das UC federais e a formação dos Conselhos Consultivos ou Deliberativos, dependendo da categoria da UC, deve ser priorizada para que se possa conduzir o processo de planejamento das unidades de forma participativa e institucionalizada. Entretanto, devem ser discutidas também as formas de participação da sociedade na elaboração e acompanhamento dos Planos de Manejo nas diferentes categorias de UC, visando garantir uma efetiva participação, sem contudo deixar de lado o caráter técnico do Plano de Manejo.

A participação da equipe da UC de forma protagonista e proativa é fundamental para garantir a aplicabilidade do Plano dentro de um horizonte real de planejamento. Esta participação deve ser dar em todas as fases do processo de elaboração, revisão e monitoramento da implementação dos Planos de Manejo.

A experiência dos Planos de Manejo elaborados pelas equipes técnicas das UC deve ser bem avaliada para identificar os pontos positivos e as dificuldades encontradas, visando estabelecer uma política institucional de planejamento interno e criar a cultura institucional de planejamento que foi apontada como o principal problema no processo de planejamento das UC. Esta cultura institucional somente será criada se houver atualização e capacitação dos gestores e servidores das UC e também da sede. Esta capacitação deve incluir aspectos teóricos sobre planejamento mas tem que ser realizada dentro do conceito do “aprender fazendo”, onde, dentro de um processo de planejamento de uma determinada UC, os servidores estariam se capacitando e adquirindo vivência e experiência em planejamento de Unidades de Conservação.

Dentro desta perspectiva é importante a consolidação de uma equipe de planejamento na sede dentro de cada Diretoria, como ocorria antes da divisão por Biomas na antiga DIREC. Mesmo dentro das coordenações dos Biomas e seguindo a proposta de estrutura matricial, um dos programas que transpassa os Biomas deveria estar relacionado com o Planejamento das UC. Desta forma, os técnicos que atuam com planejamento de UC nos diferentes Biomas agora na Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral poderiam formar uma equipe mais coesa e uniforme para trocar experiências e aprimorar o processo de planejamento das UC federais. Da mesma forma, na Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais, apesar de não se ter ainda a clareza se as coordenações serão divididas por categorias ou por temas, é importante que os técnicos que atuam com o planejamento das UC de Uso Sustentável também tenham um espaço institucional para trocar suas experiências e aprimorar os procedimentos.

Entretanto, considerando a situação de recursos humanos na sede e a grande demanda de Planos de Manejo para serem elaborados ou revisados, é necessário encontrar uma alternativa em que os técnicos da sede atuem na organização do planejamento e na supervisão dos trabalhos, delegando a coordenação e elaboração dos Planos para servidores mais próximos da estrutura da UC. Neste mesmo sentido, devem ser estabelecidos mecanismos para que as UC que não estejam contempladas com recursos de compensação ou projetos externos também tenham seus Planos de Manejo elaborados. Desta forma, poderiam ser formados grupos de trabalho constituídos por analistas ambientais de UC próximas, ou mesmo aqueles mais distantes mas com experiência no planejamento de UC da mesma categoria, com objetivo de compor uma equipe de planejamento de um conjunto de UC.

A implantação de mecanismos de monitoria e avaliação dos Planos de Manejo também contribuiria para criar esta cultura institucional de planejamento, pois permitiria um melhor acompanhamento da sede sobre a implementação do Plano de Manejo e por consequência da gestão do Chefe. Também permitiria a incorporação do processo de planejamento pelas equipes da UC na medida que estariam constantemente avaliando o que foi planejado e redirecionando as ações de gestão e manejo quando necessário. Para isso, é importante a implementação de um sistema de planejamento anual de atividades da UC, semelhante ao Plano Operativo Anual. Neste planejamento anual a equipe da UC deve utilizar o resultado da monitoria para programar as ações possíveis e necessárias de serem realizadas durante o ano.

Devem também ser estabelecidos mecanismos institucionais para garantir o princípio da flexibilidade do Plano de Manejo, definindo quais os pressupostos necessários para a alteração do documento e os procedimentos técnicos e administrativos a serem seguidos para esta alteração.

Também devem ser criados mecanismos de garantir uma maior participação das equipes das UC na elaboração dos Planos quando estes forem contratados. Os recursos de compensação ambiental e de outras fontes externas devem ser investidos prioritariamente na elaboração dos Planos de Manejo das UC com carência de recursos humanos e que possuam poucas informações e dados científicos. Nestes casos, deve haver um maior envolvimento dos servidores do órgão, principalmente nas etapas de planejamento de ações e definição dos programas.

Isto nos conduz a recomendar que sejam adotados procedimentos específicos para cada Plano de Manejo, que irão variar de acordo com a quantidade de servidores da UC e a sua motivação e capacitação técnica, o histórico de pesquisas e dados existentes sobre a região da UC, a disponibilidade de recursos existentes e o nível de envolvimento da sociedade na gestão da unidade. Diante destes fatores pode-se decidir a metodologia a ser utilizada para o planejamento da UC, desde que sejam observados os princípios de participação, gradatividade, continuidade e flexibilidade.

Bibliografia

- ALLEGRETTI, Mary. Comentários ao Roteiro de Plano de Manejo: Roteiro Metodológico para Elaboração do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável Federais (2006). Disponível em: <<http://reservasextrativistas.blogspot.com/2006/07/comentarios-ao-roteiro-de-plano-de.html>>. Acessado em 19/03/2008
- ALMEIDA, Josimar Ribeiro de; BASTOS, Anna Christina Saramago; MALHEIROS, Telma Marques; SILVA, Dalton Marcondes. Política e Planejamento Ambiental. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2004. 3ª ed. 457 p.
- ALMEIDA, Ronaldo César Vieira de. O Sistema Estadual de Unidades de Conservação de Minas Gerais: Diagnóstico dos Instrumentos de Planejamento e Gestão e Perspectivas. *In: Anais do IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação (17 a 21 de outubro de 2004). Seminários Vol. 2.* Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza: Rede Nacional Pró Unidades de Conservação, 2004. 224p.
- ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. O Método nas Ciências Naturais e Sociais: Pesquisa Quantitativa e Qualitativa. São Paulo: Ed. Pioneira, 1998. 2ª ed. 203 p.
- ANDRADE FILHO, Jovelino Muniz de. Processo de Análise e Gestão de Impactos Ambientais em Unidades Federais de Conservação da Natureza, com Enfoque no Estado do Rio de Janeiro. Niterói, 2005. 208 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.
- AOKI, Hidgyo; ZANATTO, Antonio Carlos S.; MAX, José Carlos M.. Planos de Manejo das Unidades de Conservação da Divisão de Florestas e Estações Experimentais do Instituto Florestal de São Paulo. *In: Anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de*

Conservação. Fortaleza: Rede Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza: Associação Caatinga, 2002 1v.

BRASIL. Instrução Normativa Nº 01, de 18 de setembro de 2007 (Publicada no Diário Oficial da União Nº. 182, Seção I, páginas 101 e 102, de 20/09/2007).

_____. Decreto Nº 4.340 de 22 de agosto de 2002 (Publicado no Diário Oficial da União de 23/08/2002).

_____. Decreto Nº 84.017, de 21 de setembro de 1979 (Publicado no Diário Oficial da União de 21/09/1979)

CHAGAS, Marco Antonio A. Unidades de Conservação do Amapá: Cenário Atual e Prospectivo. *In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Vol II Trabalhos Técnicos.* Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação, 1997.

DOUROJEANNI, Marc J. *Sistemas de Áreas Protegidas en América Latina: Teoria y Práctica.* *In: Unidades de Conservação: Atualidades e Tendências 2007.* Nunes, Maria de Lourdes; Takahashi, Leide Yassuco e Theulen, Verônica (Orgs). Curitiba – Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2007. 298p. pp 240-254.

_____. *Áreas Protegidas: Problemas Antiguos y Nuevos, Nuevos Rumbos.* *In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Vol I Conferências, Palestras, Resumos, Relatórios Workshops e Moções Aprovadas.* Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação, 1997.

FARIA, Helder Henrique de. Avaliação da efetividade do Manejo de Unidades de Conservação: Como Proceder? *In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Vol I Conferências, Palestras, Resumos, Relatórios Workshops e Moções Aprovadas.* Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação, 1997.

FLORIANO, Eduardo Pagel. Planejamento Ambiental. Caderno Didático n. 6, 1a. ed. Santa Rosa: ANORGS, 2004. 54p.

FREITAS, Analuce; EYMARD, Pedro; CARNEIRO, Paulo. Promovendo a gestão das Unidades de Conservação no Brasil: cenários de pessoal. Série de Documentos Técnicos de Assuntos Externos nº 5. The Nature Conservancy, Brasília, Brasil. Dezembro 2007. 34p.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Ed. Atlas, 2002. 4ª ed. 175 p.

HOROWITZ, Christiane. A Sustentabilidade da Biodiversidade em Unidades de Conservação de Proteção Integral: Parque Nacional de Brasília. Brasília, 2003. 329 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

_____. O Planejamento e o Manejo de Parques Nacionais: Um enfoque ecossistêmico. *In*: Anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Fortaleza: Rede Pró- Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza: Associação Caatinga, 2002 1v.

_____. O Processo de Planejamento e Manejo de Unidades de Conservação Federais de Proteção Integral: O Caso do Parque Nacional de Brasília. *In*: Anais do II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Vol II – Trabalhos Técnicos. Campo Grande: Rede Nacional Pró- Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção da Natureza, 2000.

IBAMA. Roteiro Metodológico para Elaboração de Plano de Manejo para as Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável Federais. Diretoria de Desenvolvimento Sócio Ambiental – DISAM. Brasília, 2006 (documento interno)

_____. Roteiro Metodológico para Elaboração de Plano de Manejo para Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Lourdes M. Ferreira, Rogério Guimarães Só de Castro e Sérgio Henrique Collaço de Carvalho.– Brasília: IBAMA, 2004a. 96 p.

_____. Roteiros metodológicos: planos de manejo de usos múltiplos das reservas extrativistas federais. RODRIGUES, Écio; PAULA, Alberto Costa de; ARAUJO, Carla Medeiros y; (org). Brasília: IBAMA, 2004b. 157p.

_____. Roteiro metodológico para elaboração de planos de manejo para florestas nacionais / CHAGAS, Ana Lucia das Graças Amador ...[*et al.*]; (org). Brasília: IBAMA, 2003. 56p.

_____. Roteiro metodológico de planejamento: parque nacional, reserva biológica, estação ecológica. Brasília: IBAMA.2002. 135p.

IBAMA/GTZ. Roteiro Metodológico para Gestão de Área de Proteção Ambiental, APA (1999). *In*: Guia de Chefe – Manual de Apoio ao Gerenciamento de Unidades de Conservação Federais. Versão digital em CD-ROM. 1999

- _____. Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto (1996). *In: Guia de Chefe – Manual de Apoio ao Gerenciamento de Unidades de Conservação Federais*. Versão digital em CD-ROM. 1999
- IBAMA/WWF. Implementação da Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação (RAPPAM) em unidades de conservação geridas pela Diretoria de Ecossistemas: Biomas Cerrado, Caatinga, Costeiro-Marinheiro, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal – Relatório Final. Janeiro, 2007a. (Documento Interno).
- _____. Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil. Brasília: IBAMA, 2007b. 96p.
- IUCN. *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*. World Commission on Protected Areas (WCPA). Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 10. Lee Thomas and Julie Middleton. The World Conservation Union. 2003. 79p.
- JACOBS, Gerson Antonio. 1997. Unidades de Conservação no Estado do Paraná: Reflexões sobre um contexto Histórico-Ambiental. *In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Vol II Trabalhos Técnicos*. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação, 1997
- LIMA, Gumercindo Souza; RIBEIRO, Guido Assunção; GONÇALVES, Wantuelfer. Avaliação da efetividade de manejo das unidades de conservação de proteção integral em Minas Gerais. *Rev. Árvore* vol.29 no.4 Viçosa July/Aug.2005.
- LONTRA, Célia. Conceitos e princípios básicos na implementação de áreas de proteção ambiental. *In: GUAPYASSÚ, Sandra Maria dos Santos (Ed). Gerenciamento de Áreas de Proteção Ambiental no Brasil*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2003. 144p.
- LOUREIRO, Wilson. A Situação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Paraná. *In: Anais do IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação (17 a 21 de outubro de 2004. Seminários Vol. 2*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza: Rede Nacional Pró Unidades de Conservação, 2004. 224p.
- MARETTI, Cláudio C.; . RAIMUNDO, Sidnei; SANCHES, Rosely Alvim; MARTUSCELLI, Paulo; MENDONÇA, Ana Lucia. A construção da metodologia dos Planos de Gestão Ambiental para Unidades de Conservação em São Paulo. *In: Anais do*

Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Vol II Trabalhos Técnicos. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação, 1997.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das Tipologias e Categorias de Áreas Protegidas no Brasil. Revista Ambiente e Sociedade, Campinas, v. IX, nº 1, 2006.

MENDONÇA, Ana Lucia F; CAMPANHÃ, Rinaldo A. C.; MARETTI, Claudio Carrera; MARTUSCELLI, Paulo; BARROS, Marcia da Rocha; SANCHES, Rosely Alvim; RAIMUNDO, Sidnei; CAMPOS, Fausto Pires de. Plano de Gestão do Parque Estadual da Ilha do Cardoso – Avaliação de uma Experiência de Planejamento Participativo. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Vol II Trabalhos Técnicos. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação, 1997.

MERCADANTE, Mauricio. Avanços na Implementação do SNUC e desafios para o Futuro. In: NUNES, Maria de Lourdes; TAKAHASHI, Leide Yassuco; THEULEN, Verônica (Org.). *Unidades de Conservação: atualidades e tendências 2007*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2007. 289p., p. 49-53.

MESQUITA, Carlos Alberto Bernardo, TEBALDI, André Luiz Campos; BRAVO, Marco Antônio Rodrigues; BERBERT, Lucélia de Melo; CUNHA, Rogério Santos da; JÚNIOR, Jefferson de Albuquerque; SANT'ANNA, Anderson Lanusse Vaccari. Diagnóstico das unidades de conservação do corredor central da Mata Atlântica In: Anais do V Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação CD-ROM. 2007

MILANO, Miguel Serediuk. Mitos no Manejo de Unidades de Conservação no Brasil, ou a Verdadeira Ameaça. In: Anais do II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Vol I – Conferências e Palestras. Campo Grande: Rede Nacional Pró- Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção da Natureza, 2000.

_____. Unidades de Conservação – Conceitos Básicos e Princípios Gerais de Planejamento, Manejo e Administração. In: Apostila do Curso Manejo de Áreas Naturais Protegidas, de 07 a 14 de novembro de 1998. Guaraqueçaba: PR. UNILIVRE/FBPN. 1998, p. 1-57.

_____. Planejamento de Unidades de Conservação: um meio e não um fim. In Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Vol I Conferências, Palestras, Resumos, Relatórios Workshops e Moções Aprovadas. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação, 1997.

MILLER, Kenton R. Evolução do Conceito de Áreas de Proteção – Oportunidades para o Século XXI. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Vol I

Conferências, Palestras, Resumos, Relatórios Workshops e Moções Aprovadas. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação, 1997.

_____. *Planificación de Parques Nacionales para el Ecodesarrollo en Latinoamérica*. Fundación para la Ecología y Protección del Medio Ambiente: España, 1980, 500p.

MMA. Unidades de Conservação do Brasil. Ministério do Meio Ambiente / Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2007a.

_____. Informe Nacional sobre Áreas Protegidas no Brasil. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Departamento de Áreas Protegidas. Brasília: MMA, 2007b. 124p. (Série Áreas Protegidas do Brasil, 5).

_____. Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC: lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. 3. ed. Brasília: MMA/SBF.2003. 52p.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação: De Onde Viemos e Para Onde Vamos? *In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Vol I Conferências, Palestras, Resumos, Relatórios Workshops e Moções Aprovadas*. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação, 1997.

PAIVA, Andréa Vulcanis M. de. Aspectos Legais das Áreas de Proteção Ambiental: Conceito Legal, Plano de Manejo, Zonas de Amortecimento, Conselho, Limitações à Propriedade e Indenização. *In: GUAPYASSÚ, Sandra Maria dos Santos (Ed). Gerenciamento de Áreas de Proteção Ambiental no Brasil*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2003. 144p.

PINTO, Elaine Cristina Teixeira; CAMARGO, George; ARCANGELO, Claudia; SILVA, Sandro Menezes; CASARIN Jalina Carvalho. Panorama atual das unidades de conservação da bacia do Alto Rio Paraguai, Brasil: planejamento, implementação e proteção à biodiversidade. *In: Anais do V Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação CD-ROM*. 2007

PNUMA. *Estado Actual de las Áreas Naturales Protegidas de América Latina y el Caribe (Versión Preliminar)*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para la América Latina y el Caribe. ELVIRA, Javier de la Maza; GONZALÉZ, Rosaura Cadena e WIRZ, Celia Piguéron. Septiembre de 2003. Disponível em <http://www.pnuma.org/recnat_ing/documentos/nat.pdf>. Acessado em 16/03/2008

QUEIROZ, Maíke H. de; MENDONÇA, Eloisa Neves; SILVA, Marcio da; VENTURI, Sílvia; VIEIRA, Neide K.; HIENDLMAYER, Rosane; MAZZOLLI, Marcelo; TIEPO, Erasmo Nei; ANER, Ursula; TOMAZI, Adriana; FERREIRA FILHO, Edésio; ANDREATTI, Isabel C. T.; BERKENBROCK, Isabela. Avaliação do Grau de Implementação das Unidades de Conservação da Ilha de Santa Catarina. *In: Anais do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Fortaleza: Rede Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza: Associação Caatinga, 2002.

QUEIROZ, Helder Lima de; HIRSCH, André; DINIZ, Carolina; PINTO, Luiz Paulo de Souza; AYRES, José Márcio; FONSECA, Gustavo Alberto B. da; LANDAU, Elena Charlotte; CORRÊA; DINNOUT, Alexandre Seiji. Um Banco de Dados para a Rede de Unidades de Conservação do Brasil. *In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Vol II Trabalhos Técnicos. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação, 1997.

RICARDO, M. M.; LIMA, R. X. Metodologia para o planejamento de unidades de conservação. *In: Corredores Ecológicos: Experiências em Planejamento e Implementação*. Brasília: MMA/SBF/Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, 2007. p.14-19

ROCCO, Rogério. *Legislação Brasileira do Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: DPeA, 2002. 283p.

SILVA, Francisca Helena Aguiar da; BONILLA, Oriel Herrera; OLIVEIRA, Cláudia Suellen Ferro de. Efetividade das Unidades de Conservação de Proteção Integral na Manutenção da Biodiversidade do Ceará. *In: Anais do IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Trabalhos Técnicos Vol. 1. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza: Rede Nacional Pró Unidades de Conservação, 2004. 720p.

SANTOS, Rozely Ferreira dos. *Planejamento Ambiental: teoria e prática*. São Paulo: Oficina de Textos, 2004. 184p.

SOAVINSKI, Ricardo J. Sistema Nacional de Unidades de Conservação: Legislação e Política. *In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Vol I Conferências, Palestras, Resumos, Relatórios Workshops e Moções Aprovadas. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação, 1997. 630p., p. 320-327.

TOSSULINO, Márcia Guadalupe Pires; CARPANEZZI, Odete Terezinha Bertol. Elaboração e implementação do Plano de Manejo do Parque Estadual de Campinhos: Uma Experiência Prática. *In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Vol II Trabalhos Técnicos. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidades de Conservação, 1997.

Apêndice A – Roteiro de entrevista com os técnicos do ICMBio – Sede

Fase II - Entrevistas com técnicos do ICMBio

Nome:

Cargo/Função:

Diretoria:

Coordenação:

1) O Relatório de Efetividade de Gestão das UCs Federais apresenta baixos índices de UCs com Planos de Manejo abrangentes e atuais. Quais são, na sua opinião, os principais fatores que levam a este baixo índice?

2) Entre os fatores abaixo selecionados, **ESCOLHA SOMENTE OS TRÊS PRINCIPAIS** que você considera os mais importantes na explicação para o baixo índice de UCs com Planos de Manejo, marcando 1 para o mais importante de todos, 2 para o segundo mais importante e 3 para o terceiro mais importante.

- a. () os recursos financeiros disponíveis são insuficientes para elaborar os Planos
- b. () existe uma carência de técnicos na sede para acompanhar os Planos de Manejo
- c. () não existe uma cultura de planejamento na Instituição.
- d. () o Plano de Manejo não é considerado uma prioridade pela instituição.
- e. () as UCs tem tantos problemas no seu dia-a-dia que acabam tendo que deixar o planejamento de lado.
- f. () os Planos de Manejo tem pouca aplicabilidade para a gestão das UCs
- g. () as equipes das UCs não estão capacitadas para elaboração de Planos de Manejo
- h. () existe uma grande dificuldade de se obter dados primários

- 3) Enumere de 1 a 10 os fatores que mais influenciam o processo de decisão de quais UCs terão seus Planos de Manejo elaborados (1 – mais importante; 10 - menos importante).
- a. () vulnerabilidade da UC
 - b. () importância ecológica
 - c. () importância sócio-econômica
 - d. () existência de conflitos sócio-ambientais
 - e. () pressões políticas
 - f. () equipe da UC motivada
 - g. () equipe da UC capacitada
 - h. () disponibilidade de recursos de compensação ambiental
 - i. () disponibilidade de recursos orçamentários
 - j. () disponibilidade de recursos de outras fontes
- 4) Comente sobre o peso dos fatores acima enumerados no processo de decisão.
- 5) Sobre os roteiros metodológicos:
- a. Devem ser seguidos fielmente ou utilizados como uma referência?
 - b. Na sua avaliação, todas as etapas propostas são fundamentais? Em que casos podem ser adaptadas?
 - c. São realizadas avaliações periódicas dos Roteiros?
 - d. Em que medida estes roteiros são adequados para lidar com os conflitos existentes nas UCs?
- 6) Ainda sobre os Roteiros Metodológicos, o que você considera adequado e o que você acha que precisa ser revisado?
- 7) Constatamos que muitos planos são difíceis de serem aplicados. Na sua avaliação, quais fatores explicam a pouca aplicabilidade destes Planos de Manejo?

8) Comparando os Planos de Manejo elaborados pela equipe das UCs com aqueles elaborados por consultorias externas, na sua avaliação os Planos elaborados por equipes das UCs, nos aspectos elencados abaixo são:

a - Qualidade geral do Plano						
<input type="checkbox"/>	()	melhores	<input type="checkbox"/>	equivalentes	<input type="checkbox"/>	piores
b - Custo de elaboração						
<input type="checkbox"/>	()	mais caros	<input type="checkbox"/>	equivalentes	<input type="checkbox"/>	mais baratos
c - Tempo de elaboração						
<input type="checkbox"/>	()	mais demorados	<input type="checkbox"/>	equivalentes	<input type="checkbox"/>	mais rápidos
d - Adequação à realidade das UCs						
<input type="checkbox"/>	()	mais adequados	<input type="checkbox"/>	equivalentes	<input type="checkbox"/>	menos adequados
e - Aplicabilidade						
<input type="checkbox"/>	()	mais aplicáveis	<input type="checkbox"/>	equivalentes	<input type="checkbox"/>	menos aplicáveis
f - Participação social						
<input type="checkbox"/>	()	mais participativos	<input type="checkbox"/>	equivalentes	<input type="checkbox"/>	menos participativos

9) No processo de elaboração dos Planos de manejo qual é o papel dos técnicos da sede responsáveis pelo acompanhamento dos mesmos?

10) No seu entendimento qual deve ser o papel do Chefe da UC no processo de elaboração e implementação do Plano de Manejo?

11) E a equipe da UC, qual deve ser o seu papel na elaboração e implementação do Plano de Manejo?

12) O SNUC prevê a participação dos Conselhos de UCs na elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo visando garantir o seu caráter participativo. Como deve ser esta participação dos Conselhos?

13) Ocorrem conflitos entre a sede e a equipe da UC ou com a equipe de elaboração do Plano de Manejo. Como estes conflitos são resolvidos?

14) Quais os aspectos que você considera falhos no processo de planejamento das UCs?

15) Entre os fatores abaixo selecionados, **ESCOLHA SOMENTE OS TRÊS** que você considera os principais problemas no processo de planejamento das UCs Federais, marcando “1” para o mais importante de todos, “2” para o segundo mais importante e “3” para o terceiro mais importante.

- a. Falta de uma cultura institucional de planejamento
- b. Pouco envolvimento da UC
- c. Escassez de recursos financeiros
- d. Escassez de recursos humanos
- e. Pouca capacitação técnica
- f. Pouco envolvimento da sociedade
- g. Sujeito à interferências políticas
- h. Complexidade dos roteiros metodológicos

16) Na sua opinião o que pode ser feito para melhorar o planejamento das Unidades de Conservação Federais?

Apêndice B – Questionário aplicado às UC

Prezado Sr. Chefe,

Este questionário é parte integrante de uma pesquisa que visa avaliar o processo de planejamento das UCs federais, principalmente o instrumento Plano de Manejo.

Nas fases anteriores foram analisados os roteiros metodológicos e foram realizadas entrevistas com alguns servidores do ICMBio em Brasília, responsáveis pela elaboração dos Roteiros Metodológicos e pela coordenação, acompanhamento e aprovação dos Planos de Manejo.

Sei da correria do dia-a-dia de todos, pois também sou responsável pela gestão de uma UC. Mas os resultados desta pesquisa poderão ser utilizados para aprimorar o processo de planejamento das UCs federais. Por isso, solicitamos a gentileza de responder as perguntas a seguir e enviar de volta preenchido para rodrigo.mello@icmbio.gov.br

Caso exista algum outro servidor que tenha participado ativamente do processo de elaboração ou revisão do Plano de Manejo da UC, gostaria de solicitar que lhe fosse solicitado o preenchimento do questionário também.

Saudações

Rodrigo Bacellar

Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental - PGCA

Universidade Federal Fluminense - UFF

Fase III – Questionário para UC federal

Nome:

Cargo:

UC:

1) Quando foi concluído o Plano de Manejo e quanto tempo levou para ser elaborado?

R:

2) Você considera o Plano de Manejo da UC:

 adequado para a gestão e o manejo da UC parcialmente adequado para a gestão e o manejo da UC inadequado para a gestão e o manejo da UC

3) Você considera o Plano de Manejo da UC:

 adequado para lidar com os conflitos sócio-ambientais da UC parcialmente adequado para lidar com os conflitos sócio-ambientais da UC inadequado para lidar com os conflitos sócio-ambientais da UC

4) O Plano de Manejo da UC é utilizado:

a. Como documento de consulta de dados da UC ou da região					
<input type="checkbox"/>	sempre ou freqüentemente	<input type="checkbox"/>	ocasionalmente	<input type="checkbox"/>	poucas vezes ou nunca
b. Como documento de consulta para subsidiar decisões técnicas de manejo					
<input type="checkbox"/>	sempre ou freqüentemente	<input type="checkbox"/>	ocasionalmente	<input type="checkbox"/>	poucas vezes ou nunca

5) Sobre os roteiros metodológicos:

a. Devem ser seguidos fielmente ou utilizados como uma referência?

R:

b. Na sua avaliação, todas as etapas propostas são fundamentais? Em que casos podem ser adaptadas?

R:

- c. Em que medida estes roteiros são adequados para lidar com os conflitos existentes nas UCs?

R:

- 6) Ainda sobre os Roteiros Metodológicos, o que você considera adequado e o que você acha que precisa ser revisado?

R:

- 7) Constatamos que muitos planos são difíceis de serem aplicados. Na sua avaliação, quais fatores explicam a pouca aplicabilidade destes Planos de Manejo?

R:

- 8) No processo de elaboração dos Planos de manejo qual é o papel dos técnicos da sede responsáveis pelo acompanhamento dos mesmos?

R:

- 9) No seu entendimento qual deve ser o papel da equipe da UC no processo de elaboração e implementação do Plano de Manejo?

R:

- 10) E o Chefe da UC, qual deve ser o seu papel na elaboração e implementação do Plano de Manejo?

R:

- 11) Qual foi a participação do Conselho da UC no processo de elaboração do Plano de Manejo?

R:

- 12) Ocorreram conflitos entre a sede e a equipe da UC ou com a equipe de elaboração do Plano de Manejo. Como este conflitos foram resolvidos?

R:

13) Como foi o processo de delimitação da Zona de Amortecimento da UC?

R:

14) É realizado o monitoramento periódico da implantação do Plano de Manejo?

R:

15) Qual foi o custo de elaboração do Plano de Manejo e como foram aplicados os recursos

R:

16) Quais os aspectos que você considera falhos no processo de planejamento das UCs?

R:

17) Entre os fatores abaixo selecionados, **ESCOLHA SOMENTE OS TRÊS PRINCIPAIS** que você considera os principais problemas no processo de planejamento das UCs Federais, marcando 1 para o mais importante de todos, 2 para o segundo mais importante e 3 para o terceiro mais importante

1. () Falta de uma cultura institucional de planejamento
2. () Pouco envolvimento da UC
3. () Escassez de recursos financeiros
4. () Escassez de recursos humanos
5. () Pouca capacitação técnica
6. () Pouco envolvimento da sociedade
7. () Sujeito à interferências políticas
8. () Complexidade dos roteiros metodológicos

18) Na sua opinião, o que pode ser feito para melhorar o planejamento das Unidades de Conservação Federais?

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)