



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS E
FLORESTAIS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**O Plano de Manejo e o seu Uso como Ferramenta de
Gestão de Parques Nacionais no Estado do Rio de Janeiro**

Gustavo Simas Pereira

2009



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS E
FLORESTAIS**

**O PLANO DE MANEJO E O SEU USO COMO
FERRAMENTA DE GESTÃO DOS PARQUES
NACIONAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

GUSTAVO SIMAS PEREIRA

Sob a Orientação do Professor
Rodrigo Medeiros

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Curso de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais, Área de Concentração em Conservação da Natureza.

Seropédica, RJ
Março de 2009

Simas-Pereira, Gustavo, 1979-

O Plano de Manejo e o seu Uso como Ferramenta de Gestão dos Parques Nacionais no Estado do Rio de Janeiro/Gustavo Simas Pereira. – 2009.

115 f.

Orientador: Rodrigo Medeiros.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Florestas.

Bibliografia: f. 101-107.

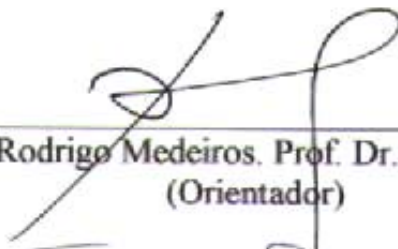
1. Planos de Manejo 2. Parques Nacionais 3. Gestão de Áreas Protegidas I. Medeiros, Rodrigo. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Florestas. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS E FLORESTAIS

GUSTAVO SIMAS PEREIRA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Ambientais e Florestais**, no Curso de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais, área de Concentração em Conservação da Natureza.

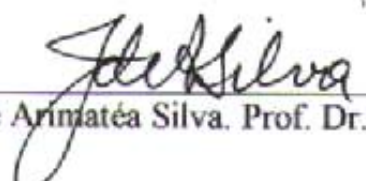
DISSERTAÇÃO APROVADA EM 03/04/2009



Rodrigo Medeiros, Prof. Dr. UFRRJ
(Orientador)



Irene Garay, Profª. Dra. UFRJ



José de Arimatéa Silva, Prof. Dr. UFRRJ

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais Edson e Fatinha, doutores na vida.

A minha querida irmã Raquel Simas.

A amada e amável Gisela Drummond Franklin.

Ao amigo e orientador Rodrigo Medeiros e as suas meninas Catarina e Aninha.

A todos os amigos do LAGEAM, do LEFBV e do PGCAF da UFRRJ, em especial aos nobres Dr. André Freitas, Flávio Guerra e Rolf Bateman.

Aos amigos Cecília Cronemberger e Bernardo Issa pela paciência e zelo que tantas vezes demonstraram.

Aos entrevistados que gentilmente participaram do projeto: a Dra. Ângela Tresinari, a Dra. Maria Fernanda Santos Quintela, a Dra. Maria Tereza Jorge Pádua, a Sra. Lourdes Maria Ferreira e o Dr. Gary Wetterberg.

E a todos os amigos, que fazem parte e acreditam nos meus sonhos!!!

EPÍGRAFE

“A essência da transformação é a crença na equação: Trabalho + Talento = Sucesso”

Bernardinho (Transformando Suor em Ouro)

RESUMO

SIMAS-PEREIRA, Gustavo. **O Plano de Manejo e o seu Uso como Ferramenta de Gestão de Parques Nacionais no Estado do Rio de Janeiro**. 2009. 115p. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais e Florestais, Conservação da Natureza). Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2009.

O Plano de Manejo é um documento técnico mediante o qual se estabelece o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área de uma unidade de conservação e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão. Eles foram legalmente instituídos no Brasil em 1979 com o objetivo de adequar e orientar o manejo ecológico dos Parques Nacionais, até então em sua maioria criados apenas no papel, apontando a necessidade de realizar o zoneamento como base do ordenamento e gestão do território protegido. Contudo, o processo de elaboração e implementação desse documento foi extremamente variado e sofreu uma série de modificações ao longo do tempo visando seu aperfeiçoamento. O objetivo deste trabalho foi analisar a evolução do Plano de Manejo no contexto da gestão de Parques Nacionais no país analisando como caso concreto a sua implementação no Estado do Rio de Janeiro. A elaboração de Planos de Manejo para Parques no Brasil foi marcada pela existência de três referências metodológicas distintas o que se refletiu na variedade de Planos identificados para os cinco Parques Nacionais analisados neste trabalho (PARNAs do Itatiaia, da Serra dos Órgãos, da Tijuca, da Serra da Bocaina e da Restinga de Jurubatiba). Como padrão geral os Planos de Manejo não foram elaborados nem revisados dentro dos prazos e periodicidade estabelecida pela legislação o que denota uma dificuldade na implementação desse instrumento mesmo quase trinta anos após a sua instituição. Portanto, os Planos de Manejo não são instrumentos fundamentais aos Parques Nacionais no Rio de Janeiro. Contudo, a sua adoção e a devida utilização nos Parques Nacionais e, principalmente, na política institucional do órgão ambiental, possibilitará o efetivo cumprimento dos objetivos dos Parques Nacionais.

Palavras-chave: Planos de Manejo; Parques Nacionais; Gestão de Áreas Protegidas.

ABSTRACT

SIMAS-PEREIRA, Gustavo. **The Management Plan and your use as tool of management in National Parks in the State of Rio de Janeiro.** 2009. 115p. Dissertation (Master Science in Environmental and Forest Sciences, Nature Conservation). Instituto de Florestas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2009.

Management plan is a technical document that establish zoning and rules that will define the protected area usage and its natural resources management. In 1979 they were legally established in Brazil aiming to adapt and orientate the ecological handling of national parks, which are still not fully implemented. This indicates the necessity of carrying out the zoning as a base to the protected territory planning. However, preparation and implementation process of this document was extremely varied and suffered several modifications aiming its improvement. The objective of this work was to analyze the evolution of management plans in the context of national parks management, analyzing as a concrete case its implementation in the state of Rio de Janeiro, Brazil. The preparation of management plans for Brazilian parks was marked by the existence of three different methodological references that was reflected in the variety of plans identified for five national parks studied here (Itatiaia NP, Serra dos Órgãos NP, Tijuca NP, Serra da Bocaina NP and Restinga da Jurubatiba NP). As a general pattern, the plans were neither prepared nor revised with the periodicity established by the legislation. This shows a difficulty in the implementation of this instrument even almost thirty years after its institution. So, the Management Plans are not fundamental instruments to the existence of the national parks in Rio de Janeiro. However, your adoption and right use in the national parks and, mainly, in the institutional politics of the environmental organ, it will make possible execution really of the objectives of the national parks.

Keywords: Management Plan; National Park; Protected Area.

LISTA DE SIGLAS

AE	Áreas Estratégicas;
AEE	Áreas de Ação Específica;
AGGE	Ações Gerenciais Gerais Externas;
APA	Área de Proteção Ambiental;
APP	Área de Preservação Permanente;
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica;
CF	Código Florestal;
CNPPA	<i>Commission on National Parks and Protected Areas</i> – Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas;
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação;
CONPARNASO	Conselho Consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos;
COP	Conferência das Partes;
COPLAN	Departamento de Coordenação e Planejamento;
CTAEVA	Câmara Técnica de Acompanhamento do Estudo de Viabilidade de Ampliação;
CTGR	Câmara Técnica de Gestão de Resíduos;
DECAM	Departamento de Conservação Ambiental;
DIREC	Diretoria de Ecossistemas;
DEUC	Departamento de Unidades de Conservação;
DOU	Diário Oficial da União;
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação;
FBCN	Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza;
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente;
GPS	<i>Global Positioning System</i> – Sistema de Posicionamento Global;
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis;
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal;
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;
IplanRio	Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A;
IPEF	Pesquisas e Estudos Florestais;
IPP	Instituto Municipal de Planejamento Pereira Passos;
IUCN	<i>International Union for Conservation of Nature</i> – União Internacional para a Conservação da Natureza;
LAGEAM	Laboratório de Gestão Ambiental;
LEA	Laboratório de Ecologia Aplicada;
MaB	<i>Man and Biosphere</i> – Homem e Biosfera;
MMA	Ministério do Meio Ambiente;
NBR	Normas Brasileiras de Regulamentação;
PAE	Plano de Ação Emergencial;
PARNA	Parque Nacional;
PARNASO	Parque Nacional da Serra dos Órgãos;
PDA	Projetos Demonstrativos para a Mata Atlântica;
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.;
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento;
PND II	Plano Nacional de Desenvolvimento II;
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente;
POA	Plano Operativo Anual;
PPG7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil;

PrevFogo	Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais;
PRODEPEF	Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento Florestal do Brasil;
RBMA	Reserva da Biosfera da Mata Atlântica;
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas;
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente;
SGA	Sistema de Gestão Ambiental;
SIUCWEB	Banco de Dados sobre Áreas Protegidas;
SMAC/RJ	Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro;
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza;
TRANSPETRO	Petrobras Transporte S.A;
UC	Unidades de Conservação;
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro;
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro;
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> – Organização das Nações Unidas para a Ciência, Educação e Cultura;
UTM	<i>Universal Transverse Mercator</i> – Projeção Universal Transversal de Mercator;
WCPA	<i>World Commission on Protected Areas</i> – Comissão Mundial para Áreas Protegidas do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente;
WWF	<i>Worldwide Fund for Nature</i> .

LISTA DE QUADROS

	p.
Quadro 1. Número de Unidades de Conservação Federais no Brasil	20
Quadro 2. Parques Nacionais no Brasil	21
Quadro 3. Estrutura Adotada no Esboço para os Primeiros Planos de Manejo elaborados pelo IBDF em 1977.....	31
Quadro 4. Estrutura dos Planos de Manejo elaborados sobre orientação do Roteiro Metodológico de 1996	39
Quadro 5. Estrutura dos Planos de Manejo elaborados sobre orientação do Roteiro Metodológico de 2002	44
Quadro 6. Situação do Plano de Manejo das Unidades de Conservação Federais	49
Quadro 7. Planos de Manejo dos PARNAs no Estado do Rio de Janeiro	69
Quadro 8. Estrutura dos Planos de Manejo publicados na década de 80	72
Quadro 9. Programas de manejo e áreas de desenvolvimento dos Parques Nacionais	74
Quadro 10. Análise da organização dos Planos de Manejo da década de 80	76
Quadro 11. Estrutura do Plano de Manejo elaborado com o Roteiro Metodológico de 1996	77
Quadro 12. Programas de manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina	78
Quadro 13. Estrutura dos Planos de Manejo elaborados com o Roteiro Metodológico de 2002	82
Quadro 14. Programas de manejo dos Parques Nacionais elaborados com o Roteiro Metodológico de 2002	83
Quadro 15. Zonas do PARNA da Serra dos Órgãos	86
Quadro 16. Estrutura dos Planos de Manejo dos Parques Nacionais no Rio de Janeiro	91
Quadro 17. Análise da composição dos Planos de Manejo	93
Quadro 18. Avaliação da efetividade dos Planos de Manejo da década de 80	95
Quadro 19. Situação dos Planos de Manejo dos PARNAs no Estado do Rio de Janeiro	96

LISTA DE FIGURAS

	p.
Figura 1. Fases do Plano de Manejo	38
Figura 2. Fases da elaboração do Plano de Manejo feito com o Roteiro Metodológico de 1996	39
Figura 3. Cronograma físico-financeiro proposto pelo Roteiro Metodológico de 1996	42
Figura 4. Zonas propostas no Roteiro Metodológico de 2002	46
Figura 5. Planejamento por áreas de atuação do Roteiro Metodológico de 2002	47
Figura 6. Área do Parque Nacional de Itatiaia antes e depois da ampliação	51
Figura 7. Área do Parque Nacional de Itatiaia após a ampliação	52
Figura 8. Área do Parque Nacional da Serra dos Órgãos	57
Figura 9. Área do Parque Nacional da Serra dos Órgãos com a proposta de ampliação	58
Figura 10. Área do Parque Nacional da Tijuca	62
Figura 11. Área do Parque Nacional da Serra da Bocaina	65
Figura 12. Área do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba	68
Figura 13. Percentagem das zonas mais expressivas no Parque Nacional da Tijuca, Estado do Rio de Janeiro, conforme os Planos de Manejo de 1981 e de 2008.....	87

SUMÁRIO

	P.
INTRODUÇÃO	14
METODOLOGIA	25
CAPÍTULO I – EVOLUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO PLANO DE MANEJO NO BRASIL	28
1.1) A Implementação dos Planos de Manejo no Brasil	28
1.2) O Decreto N° 84.017/79 e a Primeira Regulamentação para Planos de Manejo no Brasil	33
1.3) A Criação do Roteiro Metodológico de Elaboração do Plano de Manejo de Unidades de Conservação de Uso Indireto – IBAMA/1996	36
1.4) O Roteiro Metodológico de Planejamento: Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica - IBAMA/2002	42
1.5) A Adoção dos Planos de Manejo no Brasil	48
CAPÍTULO II - A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DE MANEJO EM PARQUES NACIONAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	50
2.1) Os Parques Nacionais no Rio de Janeiro	50
2.1.1) O Parque Nacional do Itatiaia	50
2.1.2) O Parque Nacional da Serra dos Órgãos	54
2.1.3) O Parque Nacional da Tijuca	60
2.1.4) O Parque Nacional da Serra da Bocaina	63
2.1.5) O Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba	66
2.2) Análise dos Planos de Manejo dos Parques Nacionais no Rio de Janeiro ...	69
2.2.1) Os Planos de Manejo Elaborados com Base no Decreto N° 84.017 de 1979	70
2.2.2) O Plano de Manejo Elaborado sobre Orientação do Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto (1996).....	76
2.2.3) Os Planos de Manejo Elaborados e Revisados Sobre Orientação do Roteiro Metodológico de Planejamento: Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica (2002).....	79
2.2.4) Análise Integrada dos Planos de Manejo	89
CONCLUSÃO	98
RECOMENDAÇÕES	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101
ANEXO 1. Entrevistas sobre Planos de Manejo	109

INTRODUÇÃO

A criação de áreas protegidas tem sido, em todo mundo, uma estratégia recorrentemente adotada visando à conservação de ecossistemas e recursos naturais ameaçados pelas atividades humanas. As táticas contemporâneas de proteção da natureza envolvem basicamente a criação de instrumentos voltados para a delimitação de territórios – denominados áreas protegidas – onde os limites e dinâmicas de uso e ocupação são específicos. Uma área protegida pode ser definida, segundo a União Mundial para a Conservação da Natureza (IUCN), como:

"Área terrestre e/ou marinha especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, manejados através de instrumentos legais ou outros instrumentos efetivos". (IUCN, 1994, p. 7)

Desta forma, o estabelecimento das áreas protegidas é uma importante estratégia de valorização e manutenção do meio ambiente e dos recursos naturais existentes (fauna, flora, minerais, água, serviços ecossistêmicos, entre outros).

No Brasil, cinco diferentes tipologias de áreas protegidas estão previstas na legislação, sendo classificadas como: a) áreas de reconhecimento internacional; b) terra indígena; c) reserva legal; d) área de preservação permanente (APP); e e) unidades de conservação (UC). Tais áreas totalizam cerca de 296.078.956,45 hectares, o que equivale a aproximadamente 34,6%¹ do território nacional (MEDEIROS, 2006). É na tipologia denominada Unidade de Conservação, que estão inseridos os Parques Nacionais, uma das categorias do grupo de unidades de proteção integral de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (BRASIL, 2000). A dinâmica de uso de uma área protegida deve passar por um planejamento, de acordo com sua atribuição, para que possa ser realmente funcional. Nesta perspectiva a gestão ambiental é um dos pontos centrais para o sucesso dessas áreas. O Plano de Manejo, que é um instrumento de planejamento dos Parques Nacionais desde 1979 (BRASIL, 1979) e de todas as categorias de UCs desde 2000 (BRASIL, 2000), possui fundamental importância estratégica, uma vez que tem como principal função auxiliar a

¹ Dado a sobreposição de categorias de áreas protegidas esse valor não pode ser atribuído como extensão total de cobertura.

organização e a administração destes espaços, promovendo uma melhor eficácia da preservação e conservação do meio ambiente.

Entre as tipologias de áreas protegidas acima citadas, a primeira a ser estabelecida foi o parque nacional, classificado mais recentemente com unidade de conservação². A criação dos Parques Nacionais está em grande parte fundamentada em duas estratégias contemporâneas, implementadas entre os séculos XIX e XX: o modelo europeu e o modelo norte-americano. No modelo europeu a conservação das áreas tinha como função resguardar não somente espécies e biomas ameaçados, mas também as culturas e modos de vida que se desenvolveram nestas áreas. Já o modelo norte-americano focava principalmente a preservação de grandes extensões de paisagens naturais selvagens, a *wilderness*. (MEDEIROS, 2004; MEDEIROS, 2006). Assim, segundo Milano (2000), como marco contemporâneo referencial da proteção de áreas naturais, pode ser destacado a criação nos Estados Unidos da América, do *Yellowstone National Park*, em 1872, focado principalmente na preservação de uma grande área representativa de beleza cênica. Uma vez que outras regiões semelhantes já haviam sido destruídas, era importante condicionar a não exploração dos recursos existentes, como madeira, minério e outros. Desde modo, as próximas gerações de norte-americanos poderiam também desfrutar desta região e seus benefícios.

A criação do *Yellowstone National Park* influenciou um novo movimento internacional voltado à proteção da natureza, onde outros países seguiram o exemplo dos E.U.A. e também delimitaram e regulamentaram Parques Nacionais, como: Canadá (1885); Nova Zelândia (1894); México, Austrália e África do Sul (1898). Na América do Sul os primeiros países foram: a Argentina (1903), seguida pelo Chile (1926), Equador (1934), Venezuela e Brasil em 1937 (MILANO, 2000). Segundo a Comissão Mundial para Áreas Protegidas do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (WCPA), o número de áreas protegidas distribuídas em todo o mundo é estimado em mais de 114.000 áreas (WCPA/UNEP, 2006).

No Brasil, os primeiros movimentos voltados para a criação de áreas protegidas datam do final do período colonial (MEDEIROS, 2003; PÁDUA, 2003). Contudo, a primeira área protegida no país em nível federal foi efetivamente instituída somente em 1937: o Parque Nacional de Itatiaia. Sua criação foi possível somente em função da criação de um conjunto de normas específicas voltadas para a questão ambiental, como o Decreto Presidencial N° 23.793, de 23 de janeiro de 1934, que instituiu o Código Florestal (CF), cujo objetivo era:

² Os parques nacionais foram incorporados ao sistema nacional de unidades de conservação em 2000, pela lei N° 9.985 de 18 de julho.

“[...] legitimizar a ação dos serviços florestais, em franca implementação em alguns estados brasileiros desde o final do século XIX, além de regularizar a exploração do recurso madeireiro, estabelecendo as bases para a sua proteção.” (MEDEIROS, 2003, p. 88)

No Decreto N° 23.793 de 1934, pode-se observar uma das primeiras definições e atribuições (ainda que de forma embrionária) dos Parques Nacionais brasileiros, onde:

“Art. 9º Os parques nacionaes, estaduaes ou municipaes, constituem monumentos publicos naturaes, que perpetuam em sua composição florística primitiva, trechos do paiz, que, por circunstancias peculiares, o merecem.

§ 1º É rigorosamente prohibido o exercicio de qualquer especie de actividade contra a flora e a fauna dos parques.

§ 2º Os caminhos de acesso aos parques obedecerão a disposições technicas, de fórmula que, tanto quanto possivel, se não altere o aspecto natural da paisagem.” (BRASIL, 1934, p. 3)

O Código Florestal de 1934 focava o aspecto florístico, fato que pode ser compreendido ao se observar que ele era um instrumento voltado para ordenar e estabelecer limites à exploração florestal brasileira (majoritariamente a madeireira). Ou seja, o CF antes de possuir um aspecto preservacionista, possuía notória função de manutenção de matéria-prima. Podendo ser entendido então, como resguardo de “capital natural” para uso futuro. Embora o CF de 1934 tivesse este foco, ele não pode deixar de ser considerado um marco e um importante instrumento de proteção da natureza. Nas décadas seguintes outros instrumentos foram implementados, como: o Código de Pesca (1938), o Código de Caça (1943), a aprovação da Convenção para a Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América (1948), o novo Código Florestal (1965), os instrumentos de criação de Áreas de Proteção Ambiental (1981), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) em 2000, entre outros.

Em 1965, uma nova concepção sobre os Parques Nacionais foi expressa com a Lei N° 4.771, de 15 de setembro, que instituiu o Novo Código Florestal. Nele foi inserida a idéia de preservação do ambiente como um todo e não como elementos pontuais e desconexos, conforme evidencia o quinto artigo do CF de 1965.

“Art. 5º O Poder Público criará:

a) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos;

[...]

Parágrafo único. Fica proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais.”

(BRASIL, 1965, p. 2)

Quatorze anos mais tarde, o Decreto N° 84.017, de 21 de setembro de 1979, regulamentou os Parques Nacionais brasileiros. Deste modo, foram tomadas providências necessárias da criação à gestão dos parques, assim como o conceito de Parques Nacionais ficou mais apurado, expresso no Artigo 1, § 1º, sendo definidos como:

“...as áreas geográficas extensas e delimitadas, dotadas de atributos naturais excepcionais, objeto de preservação permanente, submetidas à condição de inalienabilidade e indisponibilidade no seu todo.”

(BRASIL, 1979, p. 1)

A criação dos Parques Nacionais estava condicionada a contemplar a existência dos atributos naturais (ambiente natural ou pouco alterado, beleza cênica, sítios geomorfológicos) associado aos interesses científico, recreacional, educativo e protecionista. Ou seja, os Parques também devem contribuir na promoção dos aspectos sociais além da manutenção dos recursos naturais. Na operacionalização do parque, destaca-se o Plano de Manejo que tem por função *“...compatibilizar a preservação dos ecossistemas protegidos, com a utilização dos benefícios deles advindos, [...] visando um manejo ecológico adequado...”* (BRASIL, 1979, artigo 5º). Para tal, se faz necessário determinar e delimitar zonas com atribuições específicas, como: intangível; primitiva; de uso extensivo; de uso intensivo; histórico-cultural; de recuperação; e uso especial. Em cada uma dessas zonas as normas e tipos de uso são definidos de acordo com a vocação da área e a designação recebida.

É importante lembrar que o conceito de zoneamento de áreas especialmente protegidas é uma proposta já há algum tempo desenvolvida em outros programas, como o *Man and Biosphere* (MaB) da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

(UNESCO), originado em 1974. No modelo MaB existem três grandes zonas nas Reservas da Biosfera³ que definem o tipo de uso em cada uma, sendo chamadas de: zona de transição; zona de amortecimento; e zona de núcleo. Na zona de transição pode existir maior atividade de uso da terra e ocupação humana, devendo permitir a correta utilização dos recursos a fim de manter os costumes locais pautados dentro do desenvolvimento sustentável. A zona de amortecimento tem por objetivo delimitar uma área contínua em torno da zona núcleo possibilitando sua proteção, e a utilização deste espaço na aplicação educacional e experimental das Reservas. Nesta zona o monitoramento e o desenvolvimento de pesquisas ambientais têm oportunidades de serem apoiadas, como por exemplo, estudo do efeito de bordas, a recuperação de áreas degradadas, acompanhamento *in situ* de espécies endêmicas, entre outras. A zona mais centralizada e mais inacessível é a zona núcleo. Esta zona tem por objetivo, ser uma área de mínima interferência externa, a fim de assegurar uma fiel parcela do bioma local e as relações ecológicas existentes. Nela o acesso é mais restrito, devendo apenas existir pontos de pesquisa e/ou monitoramento com mínima interferência (SIMAS-PEREIRA, 2005).

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabeleceu os fundamentos necessários ao planejamento e execução de ações voltadas a intermediar o desenvolvimento socioeconômico do país frente à questão ambiental. O artigo 2º estabeleceu os seguintes princípios:

- I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;*
- II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;*
- III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;*
- IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;*
- V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;*
- VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;*

³ O artigo 41 do SNUC define: “A Reserva da Biosfera é um modelo, adotado internacionalmente, de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, com os objetivos básicos de preservação da diversidade biológica, o desenvolvimento de atividades de pesquisa, o monitoramento ambiental, a educação ambiental, o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações.”

VII – acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII – recuperação de áreas degradadas;

IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X – educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.” (BRASIL, 1981, p. 2)

Os princípios apontam para um conjunto de medidas que, em geral, envolvem delimitação, proteção, gestão e o monitoramento do meio ambiente. Assim, com a PNMA ficou mais evidente a importância de conciliar a questão ambiental com o desenvolvimento do país, situação que ficou ainda mais clara com a Rio-92 realizada no Rio de Janeiro, 11 anos mais tarde.

Em 2000, visando estabelecer critérios e normas para a organização e implementação dos distintos tipos de áreas protegidas existentes no Brasil, o SNUC reestabeleceu a tipologia denominada unidade de conservação – UC (Quadro 1). As unidades de conservação foram organizadas em dois grupos distintos, de acordo com o tipo de uso de seus recursos, sendo elas: as de uso sustentável e as de proteção integral. As UCs federais totalizam 761 áreas, cobrindo cerca de 9% (76.920.857 hectares) do território brasileiro⁴ (IBAMA, 2007a). Um quantitativo abaixo do almejado, segundo os padrões internacionais, de proteger a natureza no mínimo em 10% do país – nos padrões federais. Quando analisado o quantitativo de unidades de proteção integral, que são mais restritivas, esse percentual cai para 4,1% aproximadamente.

O objetivo das unidades de uso sustentável é compatibilizar a conservação⁵ da natureza com a utilização sustentável dos recursos existentes. As de proteção integral objetivam preservar⁶ a natureza, sendo permitido apenas o uso indireto⁷ dos recursos naturais. De acordo com os objetivos e preceitos dos Parques Nacionais (estabelecidos

⁴ O Brasil possui uma área de 8.514.876,599 km², o que equivale a 851.487.659,9 hectares. (IBGE, 2000).

⁵ Artigo 2, parágrafo II do SNUC define conservação da natureza, como: “[...]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 garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral”.

⁶ Artigo 2, parágrafo V do SNUC define a preservação como: “conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais”

⁷ Define-se uso indireto como: “... aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais” artigo 2, inciso IX do SNUC.

internacionalmente com a criação do *Yellowstone National Park*, em 1872 e no Brasil em 1937 com o PARNA do Itatiaia) estes foram incluídos como uma categoria no grupo de UCs de proteção integral. Ainda pode-se evidenciar a incorporação de outras categorias de unidades pelo SNUC, como: as Florestas Nacionais, instituídas pelo CF de 1934; a Reserva Extrativista, originada na luta dos seringueiros nas zonas de conflitos dos seringais; e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável, criada a partir do Projeto Mamirauá no Estado do Amazonas (MEDEIROS, 2006).

Quadro 1. Número de Unidades de Conservação Federais no Brasil.

UNIDADES DE PROTEÇÃO INTEGRAL	TOTAL (130)	UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL	TOTAL (631)
Estação Ecológica	31	Área de Proteção Ambiental	30
Reserva Biológica	29	Área de Relevante Interesse Ecológico	17
Parque Nacional	64	Floresta Nacional	65
Monumento Natural	-	Reserva Extrativista	56
Refúgio de Vida Silvestre	5	Reserva de Fauna	-
		Reserva de Desenvolvimento Sustentável	01
		Reserva Particular do Patrimônio Natural	462

Fonte: IBAMA, 2007b.

O Quadro 2 apresenta os 64 Parques Nacionais que foram criados no Brasil até janeiro de 2009. Os Parques Nacionais abrangem cerca de 24,5 milhões de hectares, representando 32% do total de unidades de conservação federais, o que equivale a 2,9% do território brasileiro. Portanto, a categoria de proteção integral mais representativa e a com maior área de cobertura vegetal. As unidades de proteção integral totalizam 35.569.373 hectares e as de uso sustentável 41.351.484 hectares, cobrindo 4,1% e 4,8% do país, respectivamente. As Florestas Nacionais (uso sustentável) possuem aproximadamente 19 milhões de hectares. Esse número expressivo das florestas nacionais talvez possa ser explicado, em virtude de ser uma tipologia de uso sustentável, que possibilita maior interação (produtiva/econômica) do homem com a natureza, através da utilização dos recursos naturais florestais.

Quadro 2. Parques Nacionais no Brasil.

N	PARQUES	ESTADO	ANO DE CRIAÇÃO
01	PARQUE NACIONAL DE ITATIAIA	RJ	1937
02	PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU	RJ	1939
03	PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ORGÃOS	PR	1939
04	PARQUE NACIONAL DE UBAJARA	CE	1959
05	PARQUE NACIONAL DAS EMAS	GO	1961
06	PARQUE NACIONAL DE BRASÍLIA	DF	1961
07	PARQUE NACIONAL DE SÃO JOAQUIM	SC	1961
08	PARQUE NACIONAL DE SETE CIDADES	PI	1961
09	PARQUE NACIONAL DO MONTE PASCOAL	BA	1961
10	PARQUE NACIONAL DA TIJUCA	RJ	1967
11	PARQUE NACIONAL DO ARAGUAIA	TO	1971
12	PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS VEADEIROS	GO	1972
13	PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BOCAINA	SP	1972
14	PARQUE NACIONAL DA SERRA DA CANASTRA	MG	1972
15	PARQUE NACIONAL DE APARADOS DA SERRA	RS	1972
16	PARQUE NACIONAL DA AMAZÔNIA	PA	1974
17	PARQUE NACIONAL DA SERRA DA CAPIVARA	PI	1979
18	PARQUE NACIONAL DO PICO DA NEBLINA	AM	1979
19	PARQUE NACIONAL DO CABO ORANGE	AP	1980
20	PARQUE NACIONAL DO JAÚ	AM	1980
21	PARQUE NACIONAL DO PANTANAL MATOGROSSENSE	MT	1981
22	PARQUE NACIONAL DOS LENÇÓIS MARANHENSES	MA	1981
23	PARQUE NACIONAL MARINHO DOS ABROLHOS	BA	1983
24	PARQUE NACIONAL DA SERRA DA CIPÓ	MG	1984
25	PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DIAMANTINA	BA	1985
26	PARQUE NACIONAL DA LAGOA DO PEIXE	RS	1986
27	PARQUE NACIONAL MARINHO DE FERNANDO DE NORONHA	PE	1988
28	PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DOS GUIMARÃES	MT	1989
29	PARQUE NACIONAL DA SERRA DO DIVISOR	AC	1989
30	PARQUE NACIONAL DO MONTE RORAIMA	RR	1989
31	PARQUE NACIONAL DO SUPERAGUI	PR	1989
32	PARQUE NACIONAL DE PACAÁ S NOVOS	RO	1990
33	PARQUE NACIONAL DA SERRA GERAL	RS	1992
34	PARQUE NACIONAL DE CAPARAO	MG	1997
35	PARQUE NACIONAL DE ILHA GRANDE	PR	1997
36	PARQUE NACIONAL DA SERRA DAS CONFUSÕES	PI	1998

N	PARQUES	ESTADO	ANO DE CRIAÇÃO
37	PARQUE NACIONAL RESTINGA DE JURUBATIBA	RJ	1998
38	PARQUE NACIONAL SERRA DA MOCIDADE	RR	1998
39	PARQUE NACIONAL VIRUÁ	RR	1998
40	PARQUE NACIONAL CAVERNAS DO PERUAÇU	MG	1999
41	PARQUE NACIONAL DO DESCOBRIMENTO	BA	1999
42	PARQUE NACIONAL DO PAU BRASIL	BA	1999
43	PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BODOQUENA	MS	2000
44	PARQUE NACIONAL DA SERRA DA CUTIA	RO	2001
45	PARQUE NACIONAL DE SAINT-HILAIRE/LANGE	PR	2001
46	PARQUE NACIONAL DAS NASCENTES DO RIO PARNAIBA	PI	2002
47	PARQUE NACIONAL DAS SEMPRE VIVAS	MG	2002
48	PARQUE NACIONAL DE JERICOACOARA	CE	2002
49	PARQUE NACIONAL DO CATIMBAU	PE	2002
50	PARQUE NACIONAL DOS PONTÕES CAPIXABAS	ES	2002
51	PARQUE NACIONAL MONTANHAS DO TUMUCUMAQUE	AP	2002
52	PARQUE NACIONAL DA SERRA DO ITAJAÍ	SC	2004
53	PARQUE NACIONAL GRANDE SERTÃO VEREDAS	MG	2004
54	PARQUE NACIONAL DA SERRA DO PARDO	PA	2005
55	PARQUE NACIONAL DAS ARAUCÁRIAS	SC	2005
56	PARQUE NACIONAL SERRA DE ITABAIANA	SE	2005
57	PARQUE NACIONAL DA CHAPADA DAS MESAS	MA	2006
58	PARQUE NACIONAL DO JAMANXIM	PA	2006
59	PARQUE NACIONAL DO RIO NOVO	PA	2006
60	PARQUE NACIONAL DOS CAMPOS GERAIS	PR	2006
61	PARQUE NACIONAL DO JURUENA	MT e AM	2006
62	PARQUE NACIONAL DOS CAMPOS AMAZÔNICOS	AM, RO, MG	2006
63	PARQUE NACIONAL DE MAPINGUARI	AM	2008
64	PARQUE NACIONAL NASCENTES DO LAGO JARÍ	AM	2008

Fonte: MMA, 2008.

Uma das funções prioritárias das áreas protegidas é a conservação da biodiversidade. Esse desafio tornou-se mais notório no início da década de 90, com a criação da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Na CDB o papel das áreas protegidas no processo de conservação *in situ* da biodiversidade foi reforçado e amplificado, estabelecendo algumas atividades a serem realizadas para melhoria e maior representatividade destas áreas (CDB,

1992). No artigo 8 da CDB, que trata especificamente deste tema destacam-se os seguintes itens:

“b)Desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;

[...]

k)Elaborar ou manter em vigor a legislação necessária e/ou outras disposições regulamentares para a proteção de espécies e populações ameaçadas;” (CDB, 1992, p. 11)

Um dos desdobramentos da CDB foi o Plano de trabalho da 7ª Conferência das Partes (COP7), realizada em Kuala Lumpur, Malásia em 2004. Dentre os objetivos da COP7, destaca-se o apoio ao estabelecimento e manutenção de uma rede de áreas protegidas (até 2010 para as áreas terrestres e até 2012 para marinhas) efetivamente geridas e ecologicamente representativas, em nível nacional e regional (CDB, 2004).

Neste cenário, os Parques Nacionais possuem importância central, pois é uma das categorias de proteção da natureza que trabalha sobre a ótica de preservação ambiental de grandes áreas, diferentemente de outras categorias de UCs (área de proteção ambiental – APA, reserva extrativista, entre outras) e demais tipologias brasileiras (terras indígenas, reserva legal e áreas de reconhecimento internacional) que sob certa forma, permitem o uso mais intenso dos recursos existentes.

Portanto, para contribuir e fortalecer o sistema de áreas de preservação ambiental e a sua biodiversidade é fundamental o conhecimento do instrumento de gestão ambiental mais antigo e obrigatório, o Plano de Manejo instituído em 1979, e o seu *status* nos Parques Nacionais.

O objetivo geral deste trabalho foi analisar o processo de estabelecimento do Plano de Manejo no Brasil avaliando como caso concreto a sua implementação nos Parques Nacionais no Estado do Rio de Janeiro. Para tal, foram definidos como objetivos específicos:

- a) Identificar e descrever as etapas que levaram ao estabelecimento dos Planos de Manejo no Brasil de Unidades de Conservação;
- b) Analisar as principais estruturas, formas e abordagens dos modelos para a elaboração de Planos de Manejo para Parques Nacionais no Brasil;

- c) Analisar e avaliar o *status* de planejamento e implementação dos Planos de Manejo nos Parques Nacionais no Rio de Janeiro.

METODOLOGIA

Para o desenvolvimento deste trabalho foi realizada pesquisa bibliográfica, em documentos oriundos de instituições governamentais (MMA, IBAMA, ICMBio), não-governamentais, artigos, livros, dissertações, resoluções, portarias, teses, roteiros, anais, periódicos entre outros. Nos documentos foram levantadas informações, que tratavam dos seguintes temas:

- a) instrumentos de criação e regulamentação do Plano de Manejo;
- b) instrumentos de criação e regulamentação dos Parques Nacionais no Brasil;
- c) Parques Nacionais localizados no Rio de Janeiro.

Ao realizar a análise bibliográfica, foram identificados os principais atores que participaram diretamente do processo de definição e elaboração de Planos de Manejo no Brasil no final da década de 70. Os atores selecionados e seus cargos à época foram:

- Dra. Maria Tereza Jorge Pádua – Agente do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).
- Dra. Angela Tresinari – Agente do IBDF.
- Dra. Sônia Wiedmann – Advogada do IBDF.
- Sra. Lourdes Maria Ferreira – Agente do IBDF.
- Dr. Gary B. Wetterberg – Consultor da FAO.
- Dr. Marc Dourojeanni – Diretor do Serviço de Fauna e Floresta Peruano e Vice-presidente da Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas da IUCN.
- Sra. Margarene Maria Lima Beserra – Agente do IBDF.

O levantamento de dados para descrição e discussão sobre o histórico da implementação de Planos de Manejo no Brasil foi também complementado com as informações coletadas a partir da realização de entrevistas semi-estruturadas com os atores acima relacionados, conforme indicado por Boni & Quaresma (2005). O roteiro utilizado para a realização das entrevistas (Anexo I) foi organizado em três partes: a) o primeiro tratou da questão histórica dos Planos de Manejo; b) o segundo tratou das questões atuais dos Planos; e c) o terceiro se propôs a fazer uma avaliação quantitativa sobre os Planos de Manejo para Parques Nacionais. Entretanto, nem todos os atores relacionados acima participaram plenamente das entrevistas. Desta maneira, foram obtidas quatro respostas para o primeiro

momento, duas para o segundo e duas para o terceiro. As entrevistas foram transcritas e estão depositadas no Laboratório de Gestão Ambiental (LAGEAM) do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). A partir da transcrição das entrevistas foi realizada uma análise qualitativa dos seus conteúdos, conforme descrito por Bardin (1977).

Foram também identificados e analisados comparativamente três documentos de orientação para elaboração dos Planos de Manejo para Parques Nacionais: a) o Decreto de Regulamentação dos Parques Nacionais (BRASIL, 1979); b) o Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto (IBAMA, 1996); e c) o Roteiro Metodológico de Planejamento Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica (IBAMA, 2002c). Em cada um desses documentos foram avaliados o encaminhamento dado a estrutura geral dos Planos de Manejo e as orientações direcionadas ao planejamento dos Parques Nacionais. Esta análise permitiu montar a evolução deste instrumento até o presente.

A fim de verificar o *status* e a aplicação dos Planos de Manejos, foram analisados cinco Parques Nacionais no Rio de Janeiro: PARNA do Itatiaia, PARNA da Serra dos Órgãos, PARNA da Tijuca, PARNA da Serra da Bocaina e PARNA da Restinga de Jurubatiba. A escolha tanto do estado quanto da categoria parque para a realização deste estudo deveu-se ao fato desta categoria ser a mais antiga dentre as unidades de conservação previstas hoje na legislação e primeira a ter a obrigatoriedade no estabelecimento de Planos de Manejo. Além disto, todos os Parques no Estado do Rio de Janeiro possuem ao menos uma versão publicada do Plano de Manejo. Soma-se a isto o fato de alguns dos Parques mais antigos do país estarem localizados no Rio de Janeiro. Desta forma, poderia se esperar que essas fossem condições favoráveis para que os Planos de Manejo estivessem em melhor situação de elaboração e implementação.

A caracterização de cada um dos Parques estudados foi feita a partir do acesso às informações disponíveis no Banco de Dados sobre Áreas Protegidas (SIUCWEB) do IBAMA (IBAMA, 2008) e do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) da Diretoria de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2008). Toda a legislação referente aos Parques também foi acessada e analisada. Uma cópia impressa dos Planos de Manejo dos Parques foi obtida junto à gestão dos mesmos e uma análise qualitativa do seu conteúdo, conforme descrito por Bardin (1977), foi realizada visando buscar informações relativas ao seu processo de elaboração, aprovação, implementação e revisão.

Com o objetivo de melhor investigar as ações voltadas à gestão do parque, foram contemplados na análise da pesquisa os encartes dos Planos de Manejo que tratam,

especificamente, do planejamento dos Parques Nacionais. Assim, a partir do documento de orientação utilizado para a elaboração dos Planos dos Parques Nacionais, essa análise foi organizada em quatro etapas: a) nos Planos de Manejo elaborados sobre orientação do Decreto de Regulamentação dos Parques Nacionais (BRASIL, 1979); b) no Plano de Manejo elaborado sobre orientação do Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto (IBAMA, 1996); c) nos Planos de Manejo elaborados sobre orientação do Roteiro Metodológico de Planejamento Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica (IBAMA, 2002c); e d) análise integrada de todos os Planos de Manejo.

Neste trabalho os resultados e as discussões foram organizados em dois capítulos. O Capítulo I aborda o processo de estabelecimento do Plano de Manejo para Parques Nacionais no Brasil e sua evolução até o presente. O Capítulo II trata da análise e avaliação do *status* de planejamento e implementação dos Planos de Manejo nos Parques Nacionais no Rio de Janeiro.

CAPÍTULO I – EVOLUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO PLANO DE MANEJO NO BRASIL

O presente capítulo trata do histórico do estabelecimento do Plano de Manejo no Brasil como ferramenta de gestão para Parques Nacionais e está organizado em cinco partes que correspondem a etapas importantes deste processo, analisadas cronologicamente. São elas:

- a) a implementação dos Planos de Manejo no Brasil;
- b) o Decreto Nº 84.017, de 21 de setembro de 1979 – regulamenta os Parques Nacionais brasileiros (BRASIL, 1979);
- c) o Roteiro Metodológico de elaboração do Plano de Manejo de unidades de conservação de uso indireto (IBAMA, 1996);
- d) o Roteiro Metodológico de planejamento – Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas (IBAMA, 2002c);
- e) o cenário brasileiro de adoção dos Planos de Manejo.

1.1 A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DE MANEJO NO BRASIL

Conforme apurado nas entrevistas com os atores envolvidos no processo de implementação dos Planos de Manejo, o Brasil foi influenciado pelas mobilizações internacionais ocorridas na área ambiental, as quais tomaram maiores proporções na década de 60. Ao ser signatário sem restrições da Declaração de Estocolmo⁸ em 1972, o Brasil assumiu o compromisso de internalizar dentro das ações governamentais a dimensão ambiental. Nesse contexto, a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), em 1973, foi uma etapa decisiva para essa transição. Instituída por Henrique Brandão Cavalcanti, então secretário geral do Ministério do Interior e chefe da delegação brasileira na Conferência de Estocolmo, a SEMA teve como principal missão estabelecer novos marcos de comando e controle ambientais para a agenda de desenvolvimento do país. Por estar vinculada ao Ministério do Interior, pasta que aglutinava todos os órgãos de desenvolvimento do país à época, a capacidade de influência da SEMA em grandes projetos foi de certa maneira

⁸ Entre 5 e 16 de junho de 1972, foi realizado em Estocolmo, na Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Um de seus desdobramentos foi a Declaração de Estocolmo, que apontou a necessidade de estabelecer uma visão global e princípios comuns na preservação e melhoria do meio ambiente.

facilitada. No Governo do General Ernesto Geisel (1974 a 1979) foi lançado o Plano Nacional de Desenvolvimento II (PND II). O PNDII correspondeu ao período de 1975 à 1979 e teve como missão ordenar o crescimento do Brasil, neste período incorporou a questão ambiental em seus objetivos ao priorizar o desenvolvimento sem degradar os recursos naturais. Tal incorporação foi influenciada pela pressão internacional em considerar o meio ambiente como fator chave no desenvolvimento (MEDEIROS, 2003).

Neste cenário, repensar a funcionalidade das áreas protegidas era também um ponto primordial, pois começava-se a se constatar que tão importante quanto criá-las era também fundamental gerí-las adequadamente. A motivação para a adoção dos Planos de Manejo foi a convicção de que era muito importante planejar o manejo em áreas protegidas para evitar erros e a sua degradação, bem como tentar maximizar a eficiência dos recursos humanos e financeiros disponíveis. Além disso, ainda não existia nenhum instrumento institucional de gestão voltado aos Parques Nacionais, ou seja, implementado pelo órgão ambiental responsável pela sua administração, o IBDF. É válido ressaltar que alguns diretores de Parques desenvolviam atividades de planejamento, como por exemplo, o Dr Eliovaldo Chagas de Oliveira do Parque Nacional da Serra dos Órgãos (PARNASO). Entretanto, esses planejamentos elaborados pelos diretores, estavam voltados a resolução de situações emergenciais, como a prevenção de incêndios e a repressão da caça nos limites do parque. Deste modo, não eram instrumentos totalmente ajustados à gestão geral dos Parques.

O Dr. G. Wetterberg, relata que em 1976, o IBDF iniciou em Brasília/DF um programa para a formação de uma equipe multidisciplinar que atuasse no planejamento dos Parques Nacionais, da qual ele fez parte. Assim, em setembro do mesmo ano, foi elaborado o “Guia de Elaboração de Planos de Manejo e Planos Interpretativos para Unidades do Sistema Brasileiro de Parques Nacionais”. Este documento tinha com objetivo servir de referência para a elaboração de Planos de Manejo no Brasil e teve inspiração no modelo de Planejamento de Parques da FAO e nos manuais interpretativos desenvolvidos pelo Projeto Regional para America Latina em Santiago, Chile (HOROWITZ, 2000). Este guia foi encaminhado, então, no dia 16 de setembro de 1976, aos setores responsáveis do IBDF e do Projeto de Pesquisa e Desenvolvimento Florestal do Brasil⁹ (PRODEPEF) com o objetivo de

⁹ Criado pelo Decreto N° 73.069, de 01 de novembro de 1973, o PRODEPEF tinha como finalidades: promover a integração de pesquisa florestal; realizar a capacitação de pessoal técnico necessário a pesquisa e desenvolvimento florestal; promover a realização de pesquisa florestal para atender a imperativos ecológicos e econômicos; cooperar com o setor industrial madeireiro na solução de seus problemas técnicos; e estruturar e implantar a pesquisa atribuída por lei ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), assessorando-o na solução de seus problemas técnicos (BRASIL, 1973).

ser discutido e adaptado de acordo com as necessidades brasileiras tendo em vista que ele foi elaborado a partir das experiências realizadas em outros países.

Em 1977, a equipe do IBDF sobre a orientação do Dr. Celso Soares de Castro e da Dra. Maria Tereza Jorge Pádua, desenvolveu um esboço¹⁰ de um Plano de Manejo para Parques. Neste esboço, o livro do Dr. Kenton Miller “Planejando Parques Nacionais para o Ecodesenvolvimento – Métodos e Casos da América Latina”¹¹ foi utilizado como referência principal para a organização dos programas de manejo (objetivos, normas, requisitos, atividades, resultados esperados, entre outros), encontrados no capítulo III dos Planos de Manejo. Além disso, a Dra. M. Pádua, relata que outros instrumentos serviram de inspiração para a elaboração dos primeiros Planos de Manejo, como por exemplo o Plano de Manejo do Parque Nacional de Volcán Poás da Costa Rica, feito sob o comando de Mario Boza em 1968. Portanto, os primeiros Planos foram construídos seguindo uma estrutura dividida em quatro capítulos, conforme indicado no Quadro 3.

Neste contexto, a Coordenadoria de Planejamento (COPLAN), ligada à presidência do IBDF, realizou, em 1977, uma avaliação das metas do Setor de Silvicultura do PNDII. O resultado dessa avaliação apontou a necessidade de criação de novos Parques Nacionais e reservas biológicas, bem como a promoção de estudos e pesquisas que possibilitassem a criação de um sistema de Parques Nacionais e de Planos de Manejo para Parques e reservas. Neste momento, foi fundamental a habilidade da Dra. M. Pádua que, durante conferência ministrada na Escola Superior de Guerra no mesmo ano, destacou e reforçou a importância da temática ambiental no planejamento do governo. O IBDF tomando os resultados da avaliação do PND II, teve respaldo para solicitar os recursos financeiros para implementação de suas metas de ampliação e gestão dos Parques Nacionais.

¹⁰ Embora citado nas entrevistas, este primeiro esboço de “orientação de Planos de manejo”, não foi encontrado no levantamento bibliográfico.

¹¹ O livro do Dr. Kenton Miller foi publicado somente em 1978. Contudo, já havia um material prévio que fora utilizado como consulta para o desenvolvimento do esboço dos Planos de manejo.

Quadro 3. Estrutura adotada no esboço para os primeiros Planos de Manejo elaborados pelo IBDF em 1977.

1º Capítulo

Contexto Nacional e Regional: trata dos objetivos nacionais de gestão, da bacia hidrográfica, da província biogeográfica, do solo, da geologia, das características sócio-econômicas, dos transportes, da economia, da demografia, da cultura, da arqueologia, da história, entre outros.

2º Capítulo

Análise da Unidade de Conservação: descreve as mesmas características presentes no capítulo I, contudo ficam limitadas aos recursos dentro da unidade, além da declaração de significação e uma síntese de valores significativos no parque.

3º Capítulo

Gestão e Desenvolvimento: este era o capítulo mais significativo do Plano e derivou dos dois capítulos anteriores. Eram previstos: objetivos gerais de manejo; propostas de alteração dos limites, caso necessário; zoneamento (ainda seria aprovado via decreto de regulamentação dos parques nacionais em 1979); e três programas principais de manejo, sendo eles, o Programa de Gestão Ambiental, o Programa de Uso Público e o Programa de Operações. Em seguida deveriam ser trabalhadas as Áreas de Desenvolvimento, o mapa de zoneamento e o cronograma físico-financeiro.

4º Capítulo

Implementação: trata da execução das atividades planejadas no terceiro capítulo.

Uma das primeiras ações executadas pelo IBDF neste contexto foi a realização, em Brasília, de um curso sobre Gestão e Administração de Parques Nacionais, entre os dias 17 e 29 de outubro de 1977. Este curso contou com a participação de mais de 70 técnicos vinculados ao IBDF e outros órgãos. Dentre os palestrantes convidados estavam presentes duas importantes autoridades sobre gestão de Parques Nacionais no cenário latino-americano:

- Dr. Marc Dourojeanni – Diretor do Serviço de Fauna e Floresta Peruano e Vice-presidente da Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas/CNPPA da IUCN;
- Dr. Kenton Miller – Presidente da CNPPA/IUCN.

O Dr. G. Wetterberg ficou responsável pela organização e planejamento do curso, além de apresentar os resultados de uma pesquisa sobre o Sistema de Parques Nacionais na América do Sul, realizado em conjunto com Celso Soares de Castro, Eduardo Rocha Porto e

Angela Tresinari. Esta pesquisa foi posteriormente publicada¹² sob o título “Estado Atual dos Parques Nacionais e Reservas Equivalentes na América do Sul – 1978”. Além destes participantes, destacam-se alguns outros atores que estiveram presente neste treinamento, como Sonia Wiedmann, Angela Pantoja, José Manuel Carvalho de Vasconcelos e David Oliveira Assoreia, que foram atores importantes na elaboração dos primeiros Planos de Manejo do Brasil.

Em 1978, foram iniciados os primeiros movimentos para a elaboração de Planos de Manejo para Parques Nacionais brasileiros. Inicialmente, a meta era a elaboração de Planos para três Parques. Contudo, neste momento, o IBDF não dispunha de equipe técnica suficiente para sua elaboração e nem podia realizar a contratação de pessoal para atuar diretamente no serviço público. A solução encontrada foi a celebração de um convênio entre o IBDF e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza¹³ (FBCN) que possibilitou a contratação de especialistas para a elaboração dos Planos de Manejo, entre eles o Dr. Aldemar Coimbra Filho, eminente zoólogo especialista em primatas. A coordenação geral dos trabalhos da equipe contratada ficou a cargo da Dr. Maria Tereza Jorge Pádua e, como primeiro desafio, deveria ser decidido qual o primeiro parque nacional brasileiro que ia ser contemplado com o Plano de Manejo. Esta escolha não era trivial e envolvia algumas questões extramente importantes como a viabilidade de execução de um projeto desta magnitude, inédito ainda no país, e sua possibilidade efetiva de implementação. Dois Parques foram, então, pré-selecionados pelo IBDF como potenciais candidatos ao desenvolvimento desse projeto piloto: o PARNA de Sete Cidades (Piauí) e o PARNA de Ubajara (Ceará).

A decisão veio através da orientação dada pelo Dr. Kenton Miller que argumentava que esse projeto piloto deveria, para ter maiores chances de sucesso, ocorrer em um parque com pequenas dimensões e poucos problemas fundiários. Seguindo esta estratégia, o PARNA de Sete Cidades foi escolhido por apresentar melhores condições. Além disso, um outro fator determinante para essa escolha foi a disposição do Sr. Raimundo Nonato, então delegado do IBDF no Estado do Piauí, em colocar em operação o Plano de Manejo depois de concluído.

Após quatro meses de trabalho de campo e três semanas em escritório analisando e redigindo as informações foi finalizado o Plano de Manejo do Parque Nacional de Sete

¹² ” O artigo pode ser visto na revista: Brasil Florestal, Número 36, out.-dez., páginas 11-36.

¹³ A Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza foi fundada em Agosto de 1958 na cidade do Rio de Janeiro, com o intuito de proteger e a conservar a natureza dado o crescente e descontrolado uso de nossos recursos naturais.

Cidades/PI, o primeiro do Brasil. Os trabalhos de execução desta empreitada ficaram sob a liderança de Angela Tresinari agente do IBDF.

Um ano mais tarde, em 1978, o Parque Nacional da Amazônia, criado em 1974, foi o segundo parque a ter seu Plano de Manejo. A elaboração deste Plano foi feita pela equipe do IBDF em colaboração com a ONG WWF, através de consultoria prestada pela canadense Suzanne Barrett. A escolha do PARNA da Amazônia foi estratégica pois procurava refletir um maior compromisso e preocupação com a conservação na Amazônia, naquele momento já em destaque no cenário internacional.

O PARNA de Brasília foi o terceiro a ter seu Plano de Manejo concluído em 1979. O Dr. K. Miller utilizou o parque durante o curso prático de Gestão e Administração de Parques Nacionais, realizado em 1977, para capacitar agentes do IBDF. A elaboração do Plano do parque foi o que levou maior tempo em função de uma divergência existente entre os técnicos do IBDF e os dois consultores portugueses contratados pela FBCN, o Dr. José Manuel Carvalho de Vasconcelos e o Dr. David Oliveira Assoreia. Enquanto o IBDF defendia a tese de finalização do Plano mesmo havendo lacunas de conhecimento ainda não sanadas, os consultores portugueses só aceitavam sua finalização após todas as informações contidas no Plano serem perfeitamente finalizadas, ou seja, não aceitavam a idéia de que o planejamento é um processo dinâmico, onde a construção e o aprofundamento do conhecimento ocorrem rotineiramente.

Uma vez atingida a meta de elaboração dos três Planos, os mesmos foram formalmente apresentados às autoridades do IBDF, para que fosse formalizada a sua implementação. Desta maneira, em 1979, os Planos foram publicados e divulgados para a comunidade de interesse. Curiosamente, dos três primeiros Planos de Manejo elaborados no Brasil, dois foram construídos por consultores estrangeiros. Este fato pode ser compreendido pela falta de pessoal devidamente qualificado no país para atuar neste segmento. Contudo, a vinda destes estrangeiros fez parte do programa de qualificação realizado pelo IBDF, o que proporcionou a troca de experiências e não apenas a contratação de um serviço.

1.2 O DECRETO Nº 84.017/79 E A PRIMEIRA REGULAMENTAÇÃO PARA PLANOS DE MANEJO NO BRASIL

A construção dos três primeiros Planos de Manejo elaborados no Brasil abriu concretamente a possibilidade de que essa ferramenta fosse amplamente utilizada em todos os

Parques Nacionais. No entanto, para se tornar uma ferramenta oficial era imperativo a existência de um instrumento que regulamentasse sua elaboração e aplicação. Este instrumento foi o Decreto N° 84.017, de 21 de setembro de 1979, que regulamentou os Parques Nacionais no Brasil.

Conforme relata a Dra. A. Tresinari em sua entrevista “o decreto de regulamentação dos Parques Nacionais foi criado, dentre outras coisas, para permitir que os demais Parques Nacionais pudessem ter um Plano de Manejo, pois ainda não havia um instrumento que o disciplinasse”. Assim, neste decreto encontra-se a primeira definição jurídica para os Planos de Manejo:

“...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, p. 2)

Deste modo, após 42 anos da criação do primeiro parque nacional no Brasil, foi instituída legalmente uma ferramenta de gestão ambiental. A institucionalização do Plano de Manejo trouxe maior clareza ao gerenciamento dos Parques Nacionais, possibilitando a discussão e sistematização das ações.

O decreto de 1979 focou a questão do zoneamento do parque e pouco detalhou o conteúdo do Plano de Manejo. O 7º artigo tratou de estabelecer sete zonas para os Parques Nacionais, assim definidas:

I - Zona Intangível - É aquela onde a primitividade da natureza permanece intacta, não se tolerando quaisquer alterações humanas, representando a mais alto grau de preservação. Funciona como matriz de repovoamento de outras zonas onde já são permitidas atividades humanas regulamentadas. Esta zona é dedicada à proteção integral de ecossistemas, dos recursos genéticos e ao monitoramento ambiental. O objetivo básico do manejo é a preservação garantindo a evolução natural.

II - Zona Primitiva - É aquela onde tenha ocorrido pequena ou mínima intervenção humana, contendo espécies da flora e da fauna ou fenômenos naturais de grande valor científico. Deve possuir as características de zona de transição entre a Zona Intangível e a Zona de Uso Extensivo. O objetivo geral do manejo é a preservação do ambiente natural e ao mesmo

tempo facilitar as atividades de pesquisa científica, educação ambiental e proporcionar formas primitivas de recreação.

III - Zona de Uso Extensivo - É aquela constituída em sua maior parte por áreas naturais, podendo apresentar alguma alteração humana. Caracteriza-se como uma zona de transição entre a Zona Primitiva e a Zona de Uso Intensivo. O objetivo do manejo é a manutenção de um ambiente natural com mínimo impacto humano, apesar de oferecer acesso e facilidade públicos para fins educativos e recreativos.

IV - Zona da Uso Intensivo - É aquela constituída por áreas naturais ou alteradas pelo homem. O ambiente é mantido o mais próximo possível do natural, devendo conter: centro de visitantes, museus, outras facilidades e serviços. O objetivo geral do manejo é o de facilitar a recreação intensiva e educação ambiental em harmonia com o meio.

V - Zona Histórico-Cultural - É aquela onde são encontradas manifestações históricas e culturais ou arqueológicas, que serão preservadas, estudadas, restauradas e interpretada para o público, servindo à pesquisa, educação e uso científico. O objetivo geral do manejo é o de proteger sítios históricos ou arqueológicos, em harmonia com o meio ambiente.

VI - Zona de Recuperação - É aquela que contém áreas consideravelmente alteradas pelo homem. Zona provisória, uma vez restaurada, será incorporada novamente a uma das zonas permanentes. As espécies exóticas introduzidas deverão ser removidas e a restauração deverá ser natural ou naturalmente agilizada. O objetivo geral de manejo é deter a degradação dos recursos ou restaurar a área.

VII - Zona de Uso Especial - É aquela que contém as áreas necessárias à administração, manutenção e serviços do Parque Nacional, abrangendo habitações, oficinas e outros. Estas áreas serão escolhidas e controladas de forma a não conflitem com seu caráter natural e devem localizar-se, sempre que possível, na periferia do Parque Nacional. O objetivo geral de manejo é minimizar o impacto da implantação das estruturas ou os efeitos das obras no ambiente natural ou cultural do Parque.

(BRASIL, 1979, p. 3)

Pelo decreto, o zoneamento era a base do planejamento do parque, refletido no Plano de Manejo, que deveria detalhar todas as atividades e ações voltadas para o seu

desenvolvimento físico. Contudo, o modelo de zoneamento adotado não era rígido, havendo a possibilidade de estabelecimento das zonas no Plano de Manejo de acordo com o perfil e vocação de cada parque.

O decreto de regulamentação dos Parques Nacionais trouxe dois pontos de extrema importância, a obrigatoriedade dos Planos de Manejo e a estrutura do zoneamento. Sua contribuição foi criar um ponto de partida legal para a implementação dos Planos de Manejo nos Parques Nacionais. Deste modo, a questão do planejamento passou a ser tão importante quanto à criação das áreas protegidas.

1.3 A CRIAÇÃO DO ROTEIRO METODOLÓGICO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE MANEJO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO INDIRETO – IBAMA/ 1996

Foi somente em 1996, que a Diretoria de Ecossistemas (DIREC) do IBAMA propôs um roteiro para orientar a elaboração dos Planos de Manejo, o Roteiro Metodológico de Elaboração do Plano de Manejo de Unidades de Conservação de Uso Indireto (IBAMA, 1996). O objetivo era atualizar e padronizar os Planos. O desenvolvimento desta proposta contou com a colaboração da Cooperação Técnica da República Federal da Alemanha, através da GTZ¹⁴. Para tal, técnicos do IBAMA¹⁵ e de outras instituições se reuniram em dois seminários, em Brasília, no ano de 1996 para tratar de uma proposta metodológica de elaboração dos Planos de Manejo. A aplicação desse roteiro fazia parte de um projeto-piloto, para ser desenvolvido em quatro unidades de conservação de uso indireto, onde depois de testado seria analisado e avaliado, para gerar então um documento mais ajustado às questões práticas. Contudo, esse planejamento não foi plenamente seguido, outras UCs que não estavam previstas no projeto adotaram a metodologia para confeccionar seus Planos de Manejo.

¹⁴ A GTZ (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH*) – Cooperação Técnica Alemã é uma empresa pública de direito privado, criada em 1974, sendo responsável pela implementação da contribuição alemã quanto ao gerenciamento de projetos de cooperação técnica, por delegação do Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento. A Cooperação Técnica Alemã atua junto às instituições e pessoas, visando expandir sua capacidade de ação no contexto das metas de desenvolvimento acordadas entre os Governos do Brasil e da Alemanha. Sua atuação é revelada por meio de programas estabelecidos em comum acordo, a partir de um Convênio Intergovernamental (Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica Brasil-Alemanha), que define a participação de cada uma das partes (PROJETO VÍNCULOS, 2007).

¹⁵ Vale lembrar que o IBDF foi extinto em 1989 e em seu lugar foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Pela primeira vez foi elaborado um documento de orientação para a construção dos Planos de Manejo. Este roteiro teve por objetivo atualizar a metodologia de elaboração, estabelecida pelo IBDF em 1977, deixando-a mais flexível e dinâmica, uma vez que já haviam se passado mais de 17 anos da elaboração dos primeiros Planos dos Parques. Além disso, o roteiro propôs a aplicação do Plano de Manejo a outras categorias de uso indireto como as reservas biológicas e as estações ecológicas. O próprio Roteiro Metodológico elegeu alguns motivos que justificaram a proposição, como:

“[...] necessidade de se dotar o maior número possível de unidades de conservação com diretrizes atualizadas para manejo, possibilitando, assim, que estas venham a cumprir os objetivos para os quais foram criadas;

otimização de recursos financeiros e humanos na elaboração do planejamento das Unidades;

necessidade de obter de forma processual maiores conhecimentos para o manejo de uma unidade de conservação; e

para obter um maior apoio dos diversos atores relacionados direta ou indiretamente com a Unidade, através de um processo participativo, envolvendo-os no planejamento e na implementação”

(IBAMA. 1996, p. 3)

O Roteiro Metodológico procurou estabelecer procedimentos gerais, sistematizando e uniformizando, a construção do Plano em três fases distintas (Figura 1) para que diferentes profissionais pudessem construí-lo.

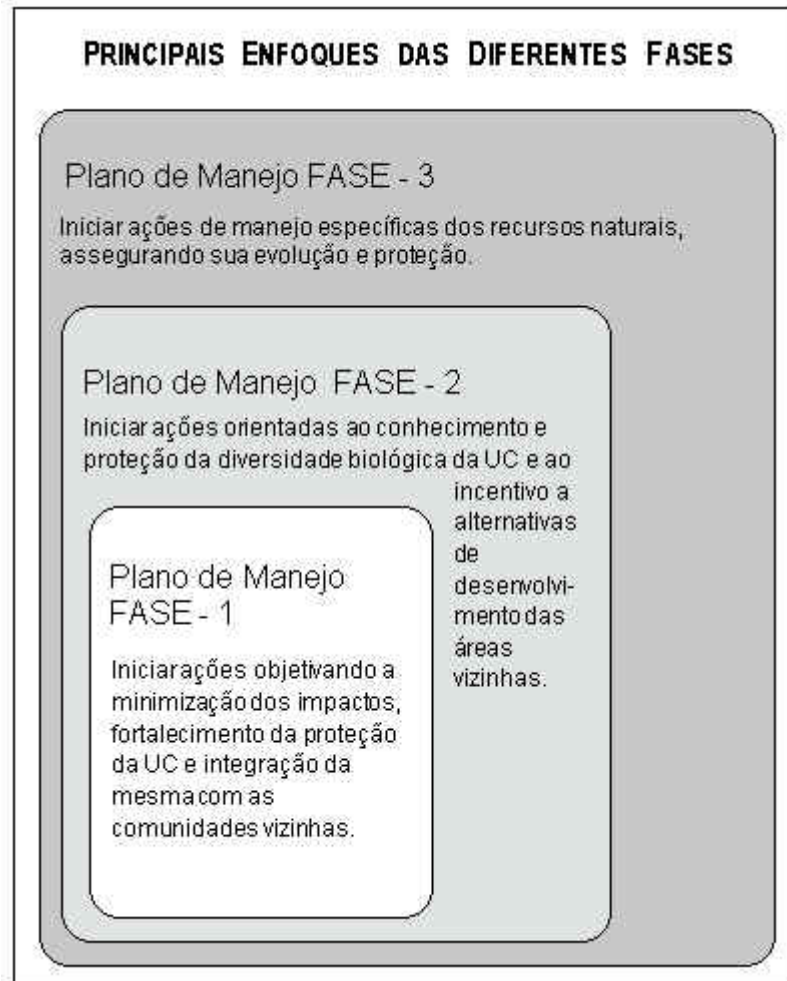


Figura 1. Fases do Plano de Manejo. Fonte: IBAMA, 1996, p. 5

As unidades de conservação de uso indireto deveriam exibir melhor desempenho de suas atribuições. A proposição em fases diferentes demonstra a concepção de construção gradual do Plano de Manejo que está diretamente relacionada ao acréscimo contínuo de informações sobre a unidade. As três fases evidenciam a estratégia de planejamento. Na primeira fase as ações são mais focadas ao fortalecimento do ambiente interno do parque; na segunda fase são propostas atividades que visam o aprofundamento do conhecimento sobre a unidade e seu entorno. Na terceira fase as ações são mais específicas, ou seja, são mais direcionadas. O roteiro também previa um horizonte temporal para o desenvolvimento de cada fase, variando de 5 meses a 5 anos, conforme é observado na Figura 2.

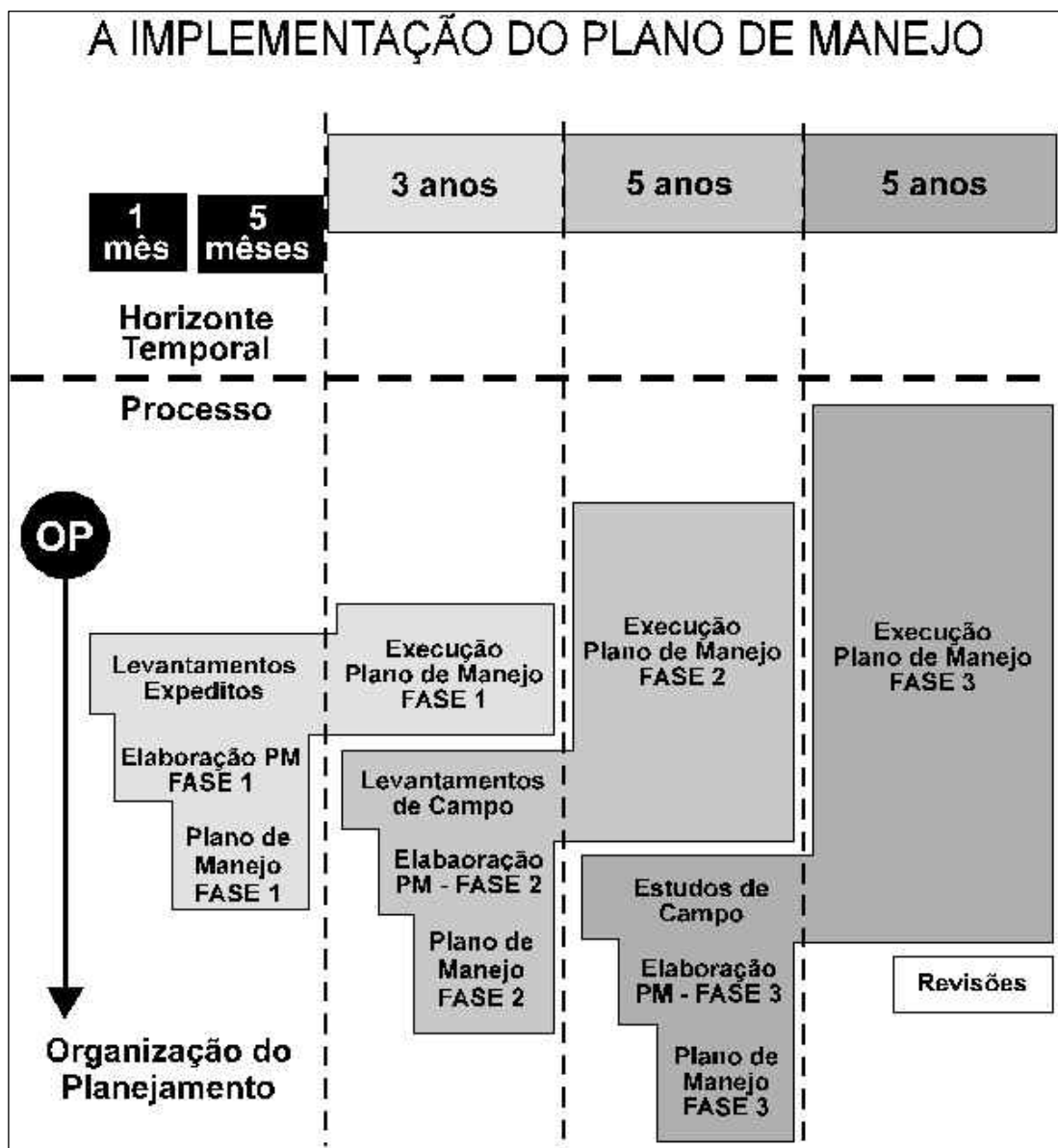


Figura 2. Fases da elaboração do Plano de Manejo segundo o Roteiro Metodológico de 1996.
Fonte: IBAMA, 1996, p.7.

Ao término das três fases, o documento finalizado deveria apresentar estrutura em oito capítulos conforme observado no Quadro 4.

Quadro 4. Estrutura dos Planos de Manejo elaborados sobre orientação do Roteiro Metodológico de 1996.

Encarte 1

Informações gerais da Unidade de Conservação. A informação geral da unidade é resumida na Ficha Técnica da Unidade de Conservação. Além disso, outros campos devem ser desenvolvidos, como: o acesso a unidade, o histórico e os antecedentes legais, a origem do nome e a situação fundiária.

Encarte 2

Contexto Federal. Localiza a unidade no contexto federal, possibilitando reconhecer o seu enquadramento sobre aspectos distintos.

Encarte 3

Contexto Estadual. Localiza a unidade no contexto estadual, sendo focado: a divisão política e administrativa estadual, o uso e ocupação do solo, as unidades de conservação estaduais e os órgãos estaduais.

Encarte 4

Contexto Regional. Localiza a unidade na sua área de influência, ou seja, os municípios da micro-região e as microbacias onde ela está inserida. Deste modo, deve-se abordar: a área de influência, o uso e ocupação do solo e principais atividades econômicas, a caracterização da população, as características culturais, a infra-estrutura disponível, as ações ambientais realizadas por outras instituições e o apoio institucional.

Encarte 5

Unidade de Conservação e Zona de Transição. Deve-se realizar um diagnóstico da unidade e de sua Zona de Transição, caracterizando seus fatores abióticos, bióticos e antrópicos, a infra-estrutura e os problemas existentes.

Encarte 6

Planejamento da Unidade de Conservação. São propostos: os objetivos específicos de manejo da unidade, as diretrizes de planejamento, o zoneamento, os programas de manejo, as áreas de desenvolvimento, a capacidade suporte, a circulação interna, o cronograma físico-financeiro, a bibliografia utilizada e os anexos.

Encarte 7

Projetos Específicos. Deve ser elaborado após o Plano de manejo. Assim, são propostas atividades pontuais que necessitem a participação de profissionais mais especializados.

Encarte 8

Monitoria e Avaliação. Possibilita a interação entre o planejamento e a execução, permitindo a correção de distorções e retroalimentação constante do processo de planejamento. (IBAMA, 1996).

Avaliando a organização acima constata-se que os cinco primeiros encartes são voltados à descrição e contextualização do parque. Os três encartes finais focam no planejamento e na monitoria da unidade. Nota-se que o roteiro encontra-se mais centrado na descrição do parque do que propriamente em seu planejamento.

Não se pode deixar de ressaltar a inserção da monitoria e avaliação da unidade como um instrumento da gestão. Esse é um ponto inovador do Roteiro Metodológico, pois pela primeira vez, houve a indicação de uma ferramenta de acompanhamento e ponderação das atividades propostas no encarte de planejamento. Desta forma, a sua correta utilização fornece elementos que permitem analisar a efetividade do Plano de Manejo, gerando dados que

auxiliam na correção do planejamento e na proposição de ações futuras, como por exemplo, na revisão do Plano de Manejo.

O Encarte 6 (Planejamento da Unidade de Conservação) trouxe a proposição de ações que visam gerenciar a unidade; nele são evidenciados quatro eixos principais que direcionam o planejamento: o zoneamento, os programas de manejo, as áreas de desenvolvimento e o cronograma físico-financeiro.

O zoneamento é o único elo de ligação evidente do roteiro de 1996 com o decreto de regulamentação dos Parques Nacionais no que tange à orientação. Todas as zonas propostas no decreto de regulamentação foram incorporadas no Roteiro Metodológico. Desta maneira, o Roteiro Metodológico não trouxe nenhuma inovação quanto à questão do zoneamento, mesmo após 17 anos. Os programas de manejo reúnem atividades que possuem foco em um mesmo tema para serem desenvolvidos por toda a unidade. Assim, organiza-se em cinco programas e 14 subprogramas, conforme exibido abaixo:

a) programa de conhecimento – subprogramas de pesquisa e de monitoramento ambiental;

b) programa de uso público – subprogramas de recreação, e interpretação e educação ambiental;

c) programa de integração com a área de influência – subprogramas de relações públicas, educação ambiental, controle ambiental, e incentivo e alternativas de desenvolvimento;

d) programa de manejo do meio ambiente – subprogramas de manejo dos recursos e proteção;

e) programa de operacionalização – subprogramas de regularização fundiária, administração e manutenção, infra-estrutura e equipamentos e cooperação institucional.

Na unidade podem existir algumas áreas pontuais que necessitem de projetos mais específicos a sua progressão. Deste modo, deverão ser criadas as “áreas de desenvolvimento”, como por exemplo, a construção de abrigos, sanitários, alojamentos, entre outros. Nestas áreas deverão ser indicados os insumos necessários a sua efetivação. Todas essas atividades necessárias à gestão da unidade devem ser alocadas em uma tabela que evidencie a sua execução identificando os atores envolvidos, em um horizonte temporal de até cinco anos, ou seja, durante a vigência do Plano de Manejo (Figura 3). Para um horizonte mais breve o gestor deve elaborar o Plano Operativo Anual (POA) que detalhará as atividades previstas

para serem executadas nos próximos doze meses. Desta forma, o POA permite um acompanhamento mais próximo das ações (IBAMA, 1996).

AÇÃO/ESM/TI/UNIDADES (1)	RESP. (2)	CRONOGRAMA (3)								RESULTADOS FINANCEIROS (4)		RESULTADOS FÍSICOS (5)		EXEC. (6)	DESV. (7)	RAZÃO DO DESVIO (8)	AJUSTE/AÇÕES CORRETIVAS (9)	OBSERVAÇÕES (10)
		ANO I				ANO II				PREVISTO	UTILIZADO	INDICADOR	QUANT.					
		I	II	III	IV	I	II	III	IV									

Figura 3. Cronograma físico-financeiro proposto pelo Roteiro Metodológico de 1996.

Fonte: IBAMA, 1996, p. 89.

Um ponto a ser destacado é que este roteiro era destinado a todas as unidades de conservação de uso indireto, ou seja, não era um instrumento focado somente nos Parques Nacionais. Situação confusa, pois embora as unidades de conservação de uso indireto possam estar dentro da mesma categoria, elas poderiam ter focos distintos. O roteiro foi um grande avanço no planejamento das unidades de conservação, uma vez que estabeleceu uma metodologia de elaboração e estruturação dos Planos de Manejo.

1.4 O ROTEIRO METODOLÓGICO DE PLANEJAMENTO PARA PARQUE NACIONAL, RESERVA BIOLÓGICA, ESTAÇÃO ECOLÓGICA – IBAMA/2002

No ano de 2000, a Lei N° 9.985, que instituiu o Sistema de Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, 2000) e posteriormente o seu decreto de regulamentação (Decreto N° 4.340, de 2002) trouxeram uma série de inovações no estabelecimento e gestão das unidades de conservação. Dentre as medidas, tornou-se obrigatório a elaboração e revisão do Plano de Manejo nas demais UCs existentes ou a serem ainda criadas, como já ocorria com os Parques Nacionais. Após a proposição do Roteiro Metodológico de 1996, o número de unidades de conservação que elaboraram ou revisaram seus Planos de Manejo não aumentou significativamente (IBAMA, 2002c). Com o objetivo de aumentar o número de unidades com o Plano de Manejo bem como a necessidade de adaptá-lo ao SNUC, em 2002, foi lançado o

Roteiro Metodológico de Planejamento – Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica (IBAMA, 2002c). Este roteiro foi elaborado pela Diretoria de Ecossistemas (DIREC) do IBAMA, que reconheceu a dificuldade de planejamento do manejo, como uma tarefa que demanda elevada organização e execução das atividades. Desta forma, contemplou a estratégia estabelecida no Roteiro Metodológico de 1996 de revisar a metodologia de elaboração de Planos de Manejo após a sua aplicação em algumas unidades de conservação. Como aspectos relevantes deste novo roteiro, foram destacados:

- “1. Correção das falhas de concepção detectadas no Roteiro original;*
- 2. Incorporação das experiências obtidas com a aplicação do Roteiro;*
- 3. Inserção de elementos de outras metodologias que se mostram efetivas no planejamento de Unidades de Conservação;*
- 4. Ajuste do planejamento ao conteúdo da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e sua regulamentação;*
- 5. Estruturação do Plano de Manejo para a implantação da Unidade de Conservação a curto (anual), médio (cinco anos) e longo prazos, considerando no processo a realidade institucional;*
- 6. Maior facilidade de implantação dos Planos de Manejo, através da espacialização das propostas de ações;*
- 7. Direcionamento de ações específicas para áreas da região da Unidade de Conservação, de acordo com suas características;*
- 8. Orientação para implantação de Unidades de Conservação recém-criadas;*
- 9. Orientação para a elaboração da versão resumida do Plano de Manejo”.* (IBAMA, 2002c, p.11)

Essa versão reuniu as experiências de implementação e execução do Roteiro Metodológico anterior (1996), bem como de outras metodologias. Fato que pode ser notado é o foco deste roteiro estar concentrado em apenas três categorias de unidade de conservação de proteção integral, os Parques Nacionais, as reservas biológicas e as estações ecológicas. Deste modo, o roteiro fica mais ajustado as funções atribuídas a estas unidades, o que possivelmente permite melhor desempenho na gestão dessas áreas protegidas.

Ao comparar a organização dos encartes a serem elaborados no Plano de Manejo com os propostos pelo Roteiro Metodológico de 1996, percebe-se que houve uma redistribuição da estrutura. Os três primeiros encartes presentes no roteiro anterior (Encarte 1 – Informações

gerais da UC; Encarte 2 – Contexto Federal; e Encarte 3 – Contexto Estadual) foram agrupados no Encarte 1 (contextualização da unidade de conservação) na proposição do Roteiro Metodológico de 2002. Os demais encartes mantiveram o mesmo arranjo. De acordo com o Roteiro Metodológico (IBAMA, 2002c), a organização do Plano de Manejo deve ser estruturada em seis encartes, conforme evidencia o Quadro 5.

Quadro 5. Estrutura dos Planos de Manejo elaborados sobre orientação do Roteiro Metodológico de 2002.

Encarte 1

Contextualização da UC. A unidade deve ser enquadrada nos seguintes cenários: a) internacional, quando a unidade estiver localizada na região de fronteira ou tiver ligação com algum instrumento, programa, recursos ou afins de cunho internacional; b) federal, relaciona a unidade com o SNUC; e c) estadual, arrola a unidade com instrumentos desenvolvidos no Estado, em especial a possibilidade de integração com mosaicos ambientais e corredores ecológicos.

Encarte 2

Análise Regional. Versa sobre os municípios abrangidos pela unidade e a sua zona de amortecimento. Para tal, alguns itens são apontados para o desenvolvimento do encarte, como: a descrição da região, a caracterização ambiental, a relação dos aspectos culturais e históricos, o uso e ocupação da terra e problemas ambientais decorrentes, as características da população, a visão das comunidades sobre a unidade de conservação, as alternativas de desenvolvimento econômico sustentável, a legislação municipal pertinente e o potencial de apoio à unidade de conservação.

Encarte 3

Unidade de Conservação. A unidade é analisada conforme as suas características bióticas e abióticas e os fatores antrópicos, culturais e institucionais. Deste modo, devem-se relacionar: as informações gerais, a caracterização dos fatores, abióticos e bióticos, o patrimônio cultural material e imaterial, a socioeconomia, a situação fundiária, fogo e outras ocorrências excepcionais, as atividades desenvolvidas, os aspectos institucionais e a declaração de significância da unidade.

Encarte 4

Planejamento. Todas as atividades relacionadas à gestão da unidade devem ser relacionadas neste encarte e planejadas para um horizonte temporal de até cinco anos. Para tal, o encarte deve abordar: a visão geral do processo de planejamento, o histórico do planejamento, a avaliação estratégica da unidade, os objetivos específicos do manejo, o zoneamento, as normas gerais, o planejamento por áreas de atuação, o enquadramento das áreas de atuação por temas e as estimativas de custos.

Encarte 5

Projetos Específicos. Encarte é destinado ao detalhamento de projetos que demandam atenção diferenciada, como recursos financeiros, técnicos ou de mão-de-obra.

Encarte 6

Monitoria e Avaliação. Este encarte foca no desenvolvimento de ferramentas que possibilitem maior relação entre o planejamento e a execução das ações. Desta forma, possibilita corrigir possíveis irregularidades e gera informações que subsidiam o planejamento contínuo da unidade. Assim, três elementos devem ser trabalhados: a monitoria e avaliação anual da implementação do Plano, monitoria e avaliação da efetividade do planejamento e avaliação final da efetividade de zoneamento. (IBAMA, 2002)

Em cada um dos encartes as instruções para a elaboração do Plano são pormenorizadas. Essas instruções se dividem em duas situações: a primeira para a construção do primeiro Plano e a segunda, para as revisões do Plano. As orientações para a revisão, em geral, apontam somente a atualização dos dados. No quarto encarte (planejamento) são indicadas a necessidade de análise e de avaliação do Plano anterior. Dentro desta concepção, encontram-se os itens que tratam do histórico do planejamento, do zoneamento e do quadro síntese do zoneamento. Desta forma, o histórico do planejamento deve indicar todos os Planos, programas, projetos e afins que foram implementados na unidade, avaliando a sua efetividade e informando as circunstâncias que levaram a seu sucesso ou não. O novo zoneamento e o quadro síntese do zoneamento devem ser baseados nas análises do zoneamento anterior e em estudos técnicos, devendo apresentar as justificativas para a sua proposição. Portanto, a análise desses três itens permite construir a história da gestão da unidade de conservação da mesma maneira que avalia as suas principais ferramentas de manejo. Essa é uma característica marcante no roteiro, pois estabelece meios de registrar e analisar informações que possibilitem acompanhar o desempenho das atividades desenvolvidas. Situação que é pouco evidente na cultura brasileira.

Uma inovação bem evidente no roteiro foi a possibilidade de criação de um maior número de zonas, ou seja, a nova proposta de zoneamento extrapolou as sete zonas estabelecidas pelo decreto de regulamentação de parque nacionais de 1979. Foram propostas ao todo doze zonas (Figura 4). Desse total, sete zonas foram mantidas (intangível, primitiva, uso extensivo, uso intensivo, histórico-cultural, recuperação e uso especial) e cinco zonas foram adicionadas, sendo elas: uso conflitante, ocupação temporária, superposição indígena, interferência experimental (específicas para as Estações Ecológicas) e amortecimento. De maneira geral, essas novas zonas reconheceram a grande dificuldade das áreas protegidas, em especial as de proteção integral, em resolver questões de uso e ocupação do solo dentro dos limites das unidades. Situação que já era evidente desde a criação do primeiro parque nacional em 1937 (Itatiaia), mas só foi assumida 65 anos depois. Portanto, a incapacidade em lidar conclusivamente com a questão de consolidação fundiária fez com que esses mecanismos (novas zonas) fossem criados para que de certa forma permitissem a convivência com o problema.

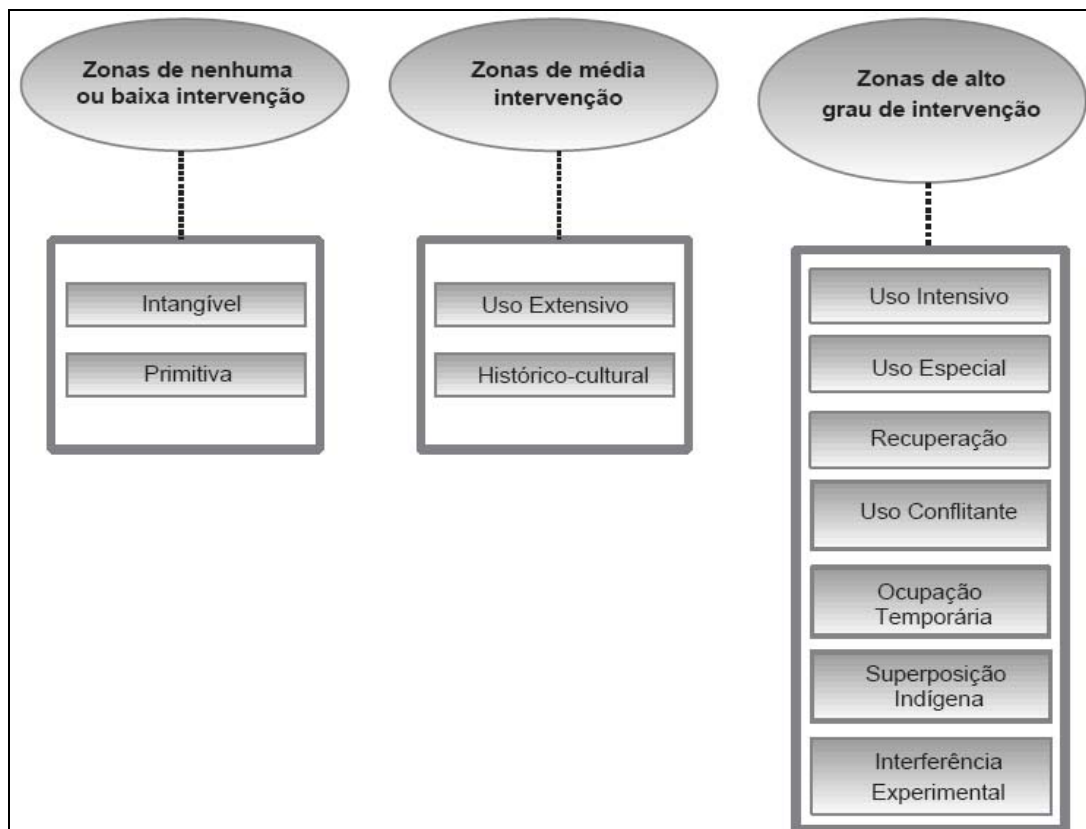


Figura 4. Zonas propostas no Roteiro Metodológico de 2002. Fonte: IBAMA, 2002c, p. 97.

O Programa por Áreas de Atuação trabalha com a idéia de estabelecer programas de manejo denominados Ações Gerenciais Gerais e as Áreas Estratégicas (Figura 5). Os programas são categorizados de acordo com a localidade onde irão atuar, sendo: as áreas externas a unidade ou as áreas internas. Assim, em cada uma dessas áreas devem ser estabelecidos os programas temáticos (proteção/manejo, pesquisa e monitoramento, visitação, conscientização ambiental, integração externa, alternativa de desenvolvimento, operacionalização externa e operacionalização interna) (IBAMA, 2002c). Esta organização se diferencia do proposto no Roteiro Metodológico de 1996, onde a organização das ações estava centrada nos programas temáticos e nas áreas de desenvolvimento, desta forma, existiam diferentes frentes de ação. Ao contrário desta proposição que ao trabalhar com a localização das ações gera apenas quatro frentes principais (Ações Gerenciais Gerais Internas, Áreas Estratégicas Internas, Ações Gerenciais Gerais Externas e Áreas Estratégicas Externas), para o desenvolvimento das atividades, deixando o Plano de Manejo mais centrado e integrado.

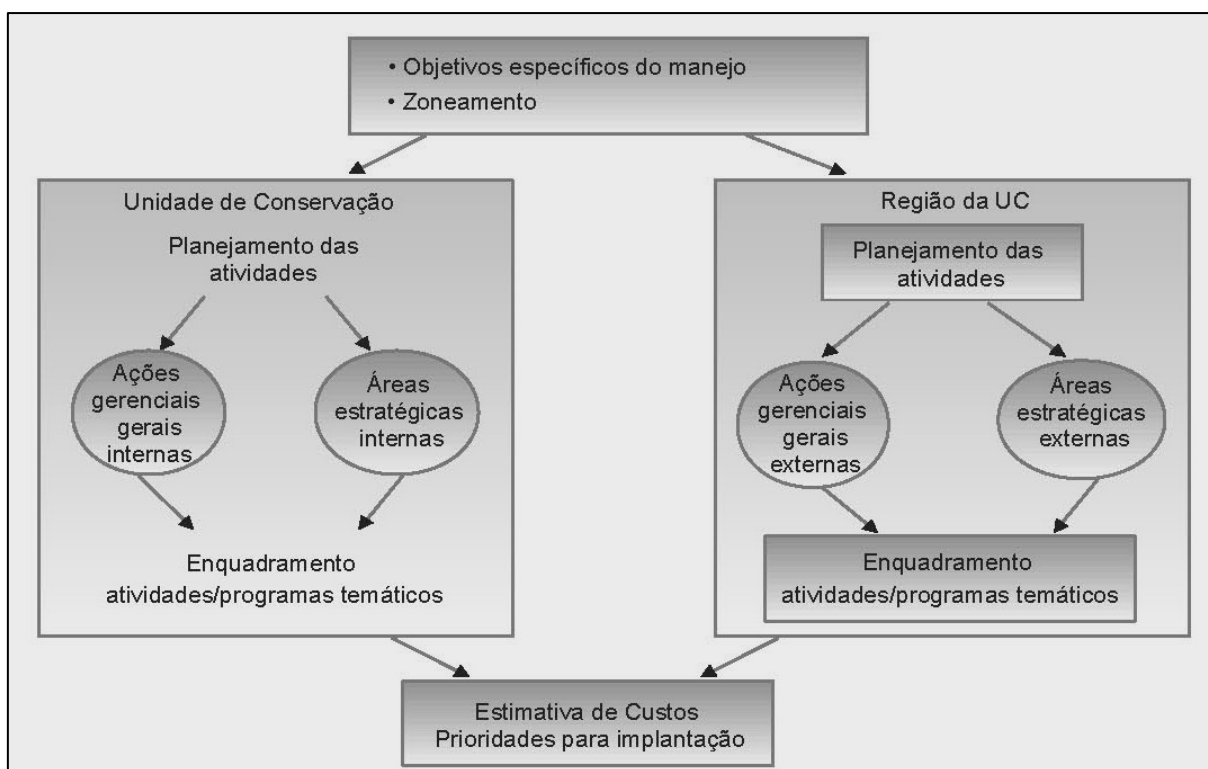


Figura 5. Planejamento por áreas de atuação do Roteiro Metodológico de 2002. Fonte: IBAMA, 2002c, p. 109.

Após a organização do planejamento deve ser elaborada uma estimativa de custo para o desenvolvimento do Plano de Manejo. O Roteiro Metodológico propõe duas formas de trabalho: o cronograma físico-financeiro, e a consolidação dos custos por programas temáticos e fontes de financiamento. No cronograma as atividades relacionadas às ações gerenciais gerais e às áreas estratégicas devem ter seus custos de implementação estimados para um período de cinco anos, sendo que para o primeiro ano devem ser subdivididos em três trimestres (o que permite acompanhar melhor os primeiros pontos da implementação). A outra tabela proposta corresponde à consolidação dos custos por programa temático e fontes de financiamento, a qual apresenta a mesma estrutura de horizonte temporal que o cronograma físico-financeiro, porém é mais resumida na questão dos programas temáticos. Portanto, essas tabelas de estimativa de custos demonstram como todo o planejamento do parque pode ser realmente materializado. Essa sistematização ressalta os pontos a serem executados em cada período determinado, deixando a proposta de planejamento mais nítida para o gestor (DOUROJEANNI, 2002; ZELLER, 2008). Em Marques *et al.* (2007), é evidenciado que o planejamento tem premissa de ser integrador com a proposição dos programas. Contudo, dado

que a sua elaboração passa pela segmentação da informação, a sua execução também é segmentada.

1.5 A ADOÇÃO DOS PLANOS DE MANEJO NO BRASIL

No Decreto de regulamentação dos Parques Nacionais de 1979 e no Sistema de Unidades de Conservação da Natureza, foi evidenciado que o Plano de Manejo é um dos instrumentos de gestão ambiental que possui papel de destaque na estrutura gerencial das UCs. Além disso, nas décadas mais recentes, os roteiros metodológicos tentaram adequar a metodologia de confecção e dinâmica de implementação dos Planos, deixando-os mais favoráveis à adoção nas unidades. Deste modo, é esperado que o instrumento esteja devidamente implementado nas unidades de conservação do Brasil.

A fim de verificar a adoção dos Planos de manejo no cenário nacional foi realizado um levantamento de informações, em 2006, no banco de dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do Ministério do Meio Ambiente. Neste banco de dados foi verificado que ainda existe um baixo número de implementação dos Planos de Manejo (Quadro 6). Deve-se ressaltar que até a finalização deste projeto o banco de dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação do MMA, não estava mais possibilitando o acesso à dados com informações mais recentes sobre os Planos de manejo das unidades de conservação.

Das 718 unidades de conservação analisadas apenas 118 UCs em todo Brasil possuem Planos de manejo, o que equivale a 16,4%. Na região sudeste encontram-se os Parques Nacionais localizados no Rio de Janeiro, objetos de análise deste trabalho, foi observado um total de 33 UCs com Plano de Manejo, o que corresponde a 17,6% dos Planos de manejo da região. Percentual bem próximo ao valor encontrado para todo o Brasil.

Na situação “Com Plano de Manejo” (linha 1, do Quadro 6), deve ser levado em consideração que estão incluídas as unidades que possuem o Plano de Manejo em condição irregular, ou seja, com mais de 5 anos de publicação. Deste modo, o número de UCs que efetivamente possuem o Plano em situação regular é ainda menor do que os valores observados.

Outro dado que chama a atenção é o grande número de unidades (27,9% para todo o Brasil e 16,0% para o sudeste) que não possuem informações a seu respeito. Estes valores foram encontrados após avaliar o número de unidades com informações disponíveis no banco de dados e subtrair do número das UCs que não foram contempladas.

Essas informações evidenciam a deficiência do banco de dados e do Cadastro Nacional das Unidades de Conservação. Além da constatação que as unidades são geridas sem o instrumento de gestão recomendado – o Plano de Manejo. Mesmo quando são utilizados a gestão não é plena (BRITO, 2000; PIRES *et al.*; 2000; PRIMO & PELLENS, 2000; FARIA, 2002; LIMA *et al.*, 2005; MARQUES *et al.*, 2007; ZELLER, 2008).

Quadro 6. Situação do Plano de Manejo das Unidades de Conservação Federais.

Linha	Unidades de Conservação	Brasil	Sudeste
1)	Com Plano de Manejo	118 (16,4%)	33 (17,6%)
2)	Elaborando o Plano de Manejo	153 (21,3%)	42 (22,5%)
3)	Revisando o Plano de Manejo	24 (3,4%)	8 (4,3%)
4)	Sem o Plano de Manejo	222 (31,0%)	74 (39,6%)
5)	Sem informação	201 (27,9%)	30 (16,0%)
6)	Total	718 (100,0%)	187 (100,0%)

Fonte: MMA, 2006.

CAPÍTULO II – A ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DE MANEJO EM PARQUES NACIONAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Na década de 70 foi iniciado no Brasil um movimento que compreendeu a necessidade da implementação de ferramentas necessárias à gestão dos Parques Nacionais. Essa visão extrapolou a percepção rotineira que acreditava que a criação de áreas delimitadas, ou seja, áreas protegidas, já era suficiente para a manutenção dos recursos naturais. Deste modo, como discutido no capítulo anterior, o Plano de Manejo ganhou notoriedade, pois foi a materialização desse novo ideal.

Neste capítulo será discutido de que maneira os Planos de Manejo no Brasil foram elaborados e implementados, conforme as orientações estabelecidas pela legislação e roteiros de referência, tomando como caso concreto os Parques Nacionais localizados no Estado do Rio de Janeiro.

2.1 OS PARQUES NACIONAIS NO RIO DE JANEIRO

O Estado do Rio de Janeiro possui cinco Parques Nacionais: o PARNA do Itatiaia (1937), o PARNA da Serra dos Órgãos (1939), o PARNA da Tijuca (1961), o PARNA da Serra da Bocaina (1971) e o PARNA da Restinga de Jurubatiba (1998). Os PARNAs do Rio de Janeiro possuem considerável importância no cenário de áreas protegidas, devido: a) a serem marcos do pioneirismo de criação dos Parques no Brasil, como o primeiro a ser criado, o de Itatiaia (1937), e o terceiro, o da Serra dos Órgãos (1939); b) o caráter preservacionista a um dos biomas mais impactados pelo homem (o *Hotspot*¹⁶ Mata Atlântica); c) a sua extensão e integração com os corredores ecológicos e mosaicos ambientais.

2.1.1 O PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA

O PARNA do Itatiaia localiza-se geograficamente na divisa entre os Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo, na Serra da Mantiqueira. Fica ao sudoeste do Estado do

¹⁶ *Hotspots* é um conceito criado em 1988 pelo ecólogo inglês Norman Myers que procurou identificar quais as regiões do mundo que concentravam os mais altos níveis de biodiversidade e onde as ações de conservação seriam mais urgentes.

Rio de Janeiro, no município de Itatiaia, e a sudoeste do Estado de Minas Gerais, abrangendo os Municípios de Itamonte, Alagoa e Bocaina de Minas (IBAMA, 2007d).

A sua história de criação remete-se no ano de 1908, quando a Fazenda Federal comprou a fazenda do Visconde de Mauá (Sr. Irineu Evangelista de Souza) para criar dois núcleos coloniais, que não obtiveram sucesso. Então, em 1929, já sob o controle do Ministério da Agricultura, foi criada uma Estação Ecológica ligada ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Durante o período entre a compra da fazenda e o funcionamento da Estação Ecológica, foi manifestado o interesse para que nesta área fosse criado um Parque Nacional. Neste momento, destaca-se o empenho do botânico Alberto Lofgren, de José Umbmayer, de Derby Logfren e do Barão Homem de Melo, que em 1913 pleiteavam a criação do Parque. No entanto, somente alguns anos mais tarde, em 1937, foi decretada a criação do primeiro Parque Nacional brasileiro através do Decreto Federal Nº 1.713, de 14 de junho de 1937, o Parque Nacional do Itatiaia (IBAMA, 2007e). Décadas mais tarde o Parque teve sua área aumentada, pelo Decreto Nº 87.586, de 20 de setembro de 1982, o que configurou o território atual, Figuras 6 e 7.



Figura 6. Área do Parque Nacional de Itatiaia antes e depois da ampliação.
Fonte: IBAMA, 2007e.

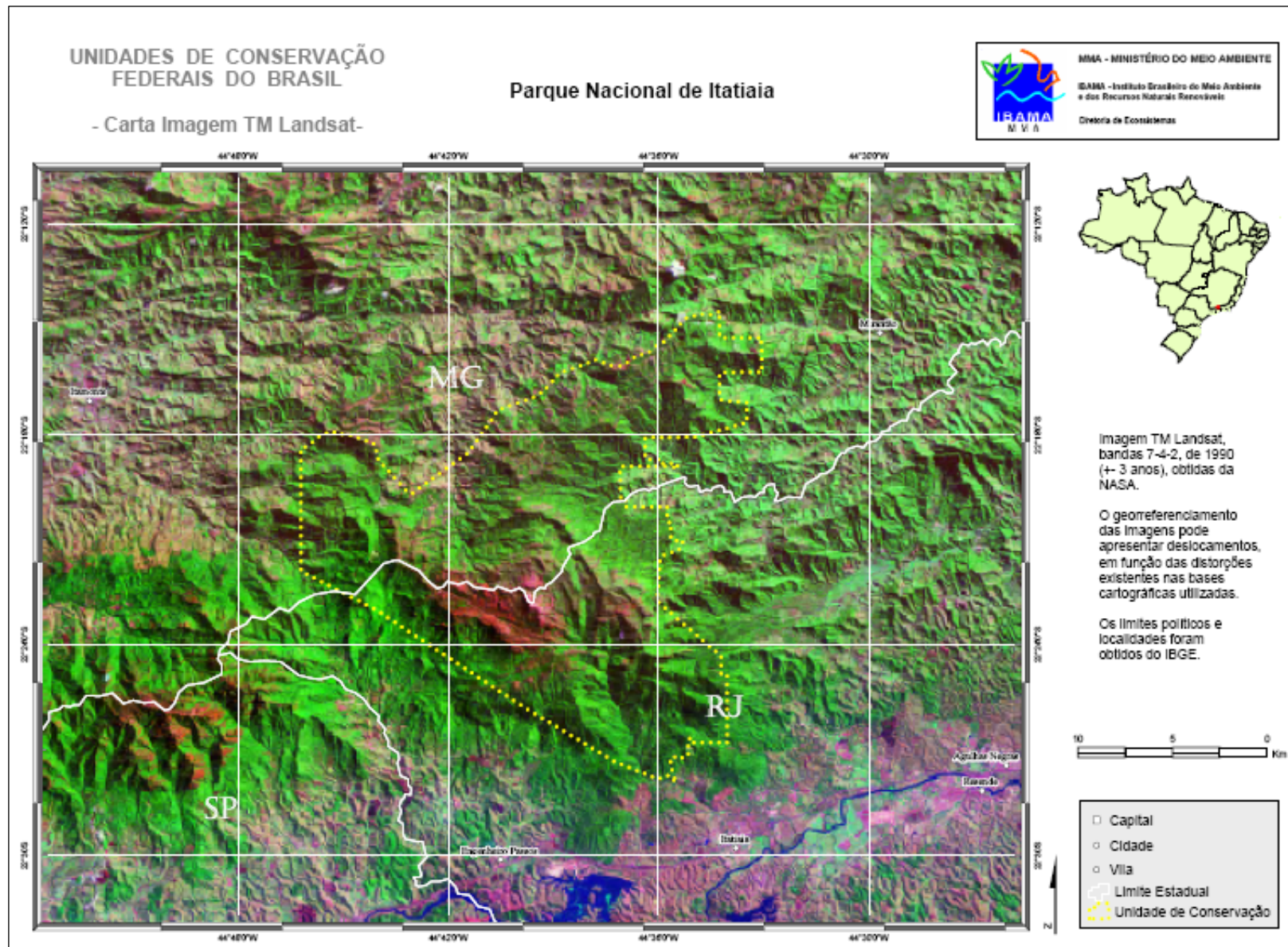


Figura 7. Área do Parque Nacional de Itatiaia após a ampliação. Fonte: IBAMA, 2007f.

A gestão do Parque conta com um conselho consultivo criado pela Portaria N° 96, de 06 de agosto de 2002. O conselho tem atuação no planejamento e orientação das atividades no Parque, onde trabalha com os objetivos de:

“I – acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo do Parque, e outros estudos e pesquisas, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;

II – buscar a integração do Parque com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;

III– esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com o Parque; (suprimido e incluído no item 5);

III – apreciar o relatório físico-financeiro, bem como o planejamento e o orçamento do Parque elaborado pelo órgão executor em relação avaliar o orçamento do Parque e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos desta unidade de conservação, buscando soluções alternativas quando necessário;

IV – manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de alteração ambiental impacto nesta unidade de conservação, em seu entorno, mosaicos ou corredores ecológicos; e

V – propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior do Parque, conforme o caso, esforçando-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com o Parque.” (IBAMA, 2002a, p.1)

Desde 2002, ocorreram 18 reuniões do conselho consultivo, onde os representantes trataram de diversos temas, como: projeto de comemoração do aniversário de 70 anos do Parque; revitalização da BR 485 que passa por dentro do Parque; o problema com os animais domésticos – em especial o gado; a decadência da coleção de animais no museu; projetos de educação ambiental; entre outros. Todos os encontros estão devidamente registrados em atas de reunião que podem ser acessados através do site do Parque¹⁷. De acordo com as atas das reuniões foi averiguado que o conselho consultivo passa por dificuldades em seus trabalhos em virtude da ausência de alguns representantes e pela necessidade de aliar as questões financeiras ao planejamento. Além do conselho consultivo, outros grupos de trabalho auxiliam no planejamento do parque, como: a Câmara Técnica de Montanhismo e

¹⁷ http://www.icmbio.gov.br/parna_itatiaia/

Ecoturismo, que desde fevereiro de 2006 realizou 19 reuniões; a Câmara Técnica de Acompanhamento do Estudo de Viabilidade de Ampliação do PARNA Itatiaia – CTAEVA, que iniciou suas reuniões em abril de 2008; e a Câmara Técnica de Gestão de Resíduos – CTGR, com dois encontros ocorridos também em 2008.

Outro instrumento de planejamento que pode ser destacado no parque é o Plano Estratégico de Turismo, criado em 2002. Este Plano promove ações voltadas às práticas do turismo ecológico junto à inserção da comunidade local, como por exemplo: venda de artesanato, capacitação de guias, interpretação e educação ambiental, entre outros. O Plano se divide em três programas que buscam viabilizar as ações planejadas, denominados: condutores de viajantes; pesquisa em uso público e sustentabilidade do turismo; e voluntariado nas áreas de uso público. Apesar do parque utilizar outras ferramentas de gestão ambiental, o Plano de Manejo é o mesmo há 27 anos, ou seja, a sua única versão data de 1982, quando os primeiros Planos de Manejo no Brasil estavam sendo publicados.

2.1.2 O PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS

Criado em 30 de novembro de 1939 pelo Decreto-Lei Nº. 1.822, compreendia inicialmente aproximadamente 9.000 hectares, nos municípios de Magé, Petrópolis e Teresópolis. Entretanto, um fato que deve ser evidenciado é que não havia limites devidamente estabelecidos demarcando o parque recém criado. Décadas mais tarde, o PARNASO, através do Decreto Nº 90.023, de 2 de agosto de 1984, teve sua área delimitada em 10.600 hectares estendendo-se sobre o município de Guapimirim (emancipado na década de 90) (IBAMA, 2007g).

As primeiras sugestões de criação do Parque datam de 25 de setembro de 1938, conforme mostra a nota do Jornal do Commercio:

“converter as cabeceiras dos rios que correm para baixada Fluminense, para Teresópolis e para o município de Petrópolis, abrangendo as montanhas elevadas e os picos altaneiros que disputam com as” Agulhas Negras” de Itatiaia e os vértices agudos da Serra de Caparaó, as primazias de pontos culminantes de nosso caro Brasil, de onde se destacam o inconfundível “Dedo de Deus”, a Pedra Açú”, o “Campo das Antas”, num belíssimo Parque Nacional que nada ficaria devendo às mais

*adiantadas criações desse gênero.” (JORNAL DO COMMERCIO, 1939
apud IBAMA, 2007g)*

O texto acima reflete também a preocupação da paisagem com a questão de abastecimento hídrico da região, pois o PARNASO possui nascentes de vários rios que são extremamente importantes para as bacias hidrográficas do Paraíba do Sul e da Baía de Guanabara.

O Parque teve seus limites ampliados (Decreto 13 de setembro de 2008), uma vez que a área total era considerada relativamente pequena. Os motivadores para a ampliação foram: maior área para assegurar a conservação da biodiversidade; crescimento populacional das cidades onde ele está inserido e que exercem pressão nos seus limites; e a melhoria do corredor ecológico Tinguá-Serra dos Órgãos (Figura 8). A proposta de ampliação foi apoiada pelo MMA através do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7, do Subprograma de Projetos Demonstrativos para a Mata Atlântica (PDA Mata Atlântica) (IBAMA, 2007h). Desta forma, em 13 de setembro de 2008 foi aprovado o decreto de ampliação do parque, deixando o parque com 20.024 hectares (Figura 9).

O Conselho Gestor do Parque foi instituído em 06 de abril de 2002, pela portaria IBAMA Nº 102/02-N, sendo posteriormente alterado pela portaria IBAMA Nº 36, de 26 de abril de 2006. Este Conselho Consultivo conta com diversos representantes de três grupos: organizações da sociedade civil; usuários dos recursos ambientais; e órgãos gestores. Os conselheiros trabalham conforme o Regimento Interno do Conselho Consultivo do PARNASO/CONPARNASO. As atribuições do CONPARNASO são:

“I- Acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo do PARNASO, quando couber, garantindo seu caráter participativo;

II- Promover a gestão integrada do PARNASO com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com seu entorno;

III- Concorrer favoravelmente para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com o PARNASO;

IV- Analisar a execução orçamentária e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos do PARNASO;

V- Opinar na contratação e nos dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada do PARNASO;

- VI- Acompanhar eventual gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;*
- VII- Manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto no PARNASO, em sua zona de amortecimento ou corredores ecológicos;*
- VIII- Propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno, ou do interior do PARNASO até efetuar-se a regularização fundiária da Unidade de Conservação;*
- IX- Formular propostas relativas à gestão do PARNASO;*
- X- Discutir e propor programas e ações prioritárias para o PARNASO e sua Zona de Amortecimento;*
- XI- Participar das ações de planejamento do PARNASO”*
(IBAMA, 2002b, p. 1).

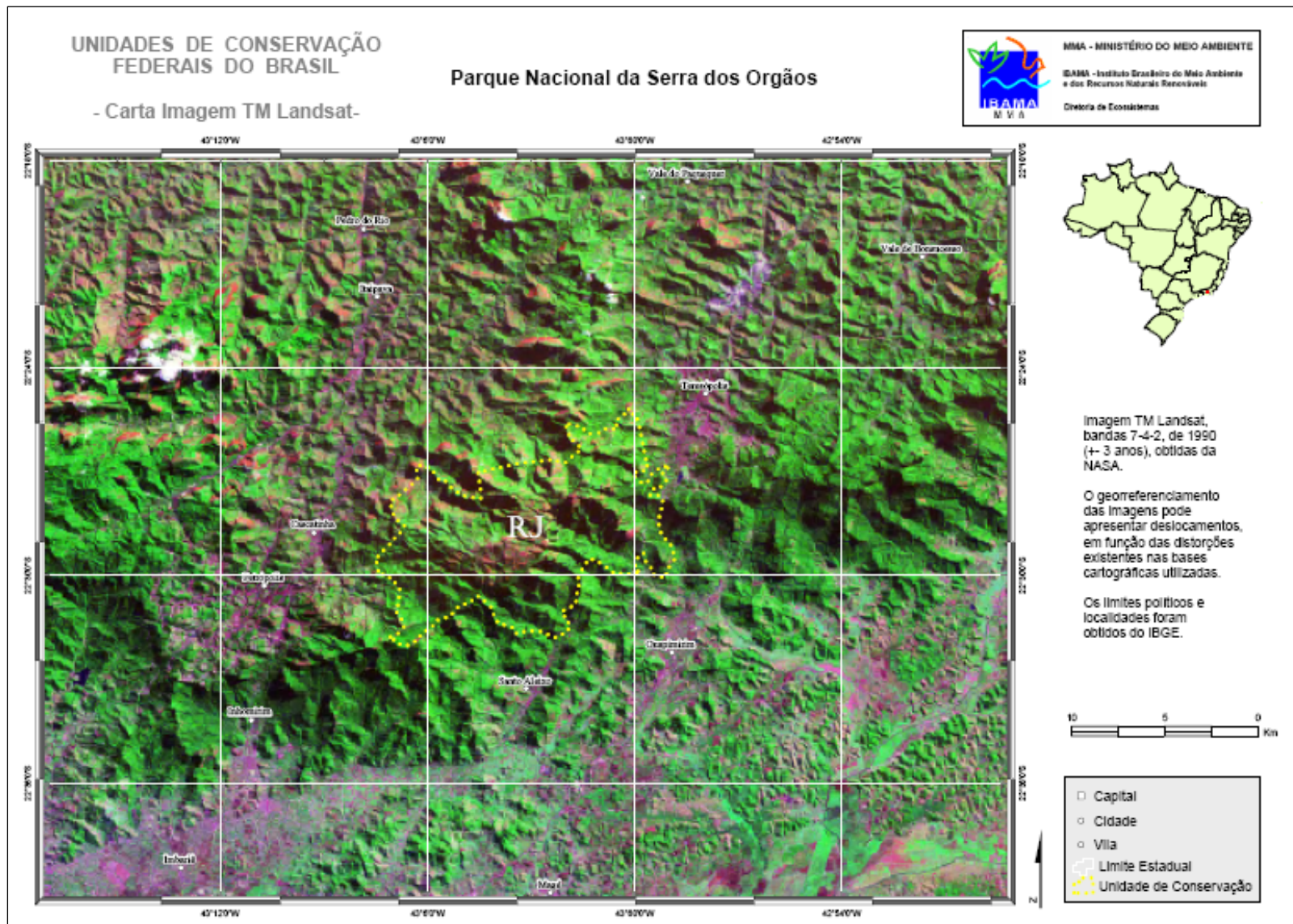


Figura 8. Área do Parque Nacional da Serra dos Órgãos. Fonte: IBAMA, 2007f.

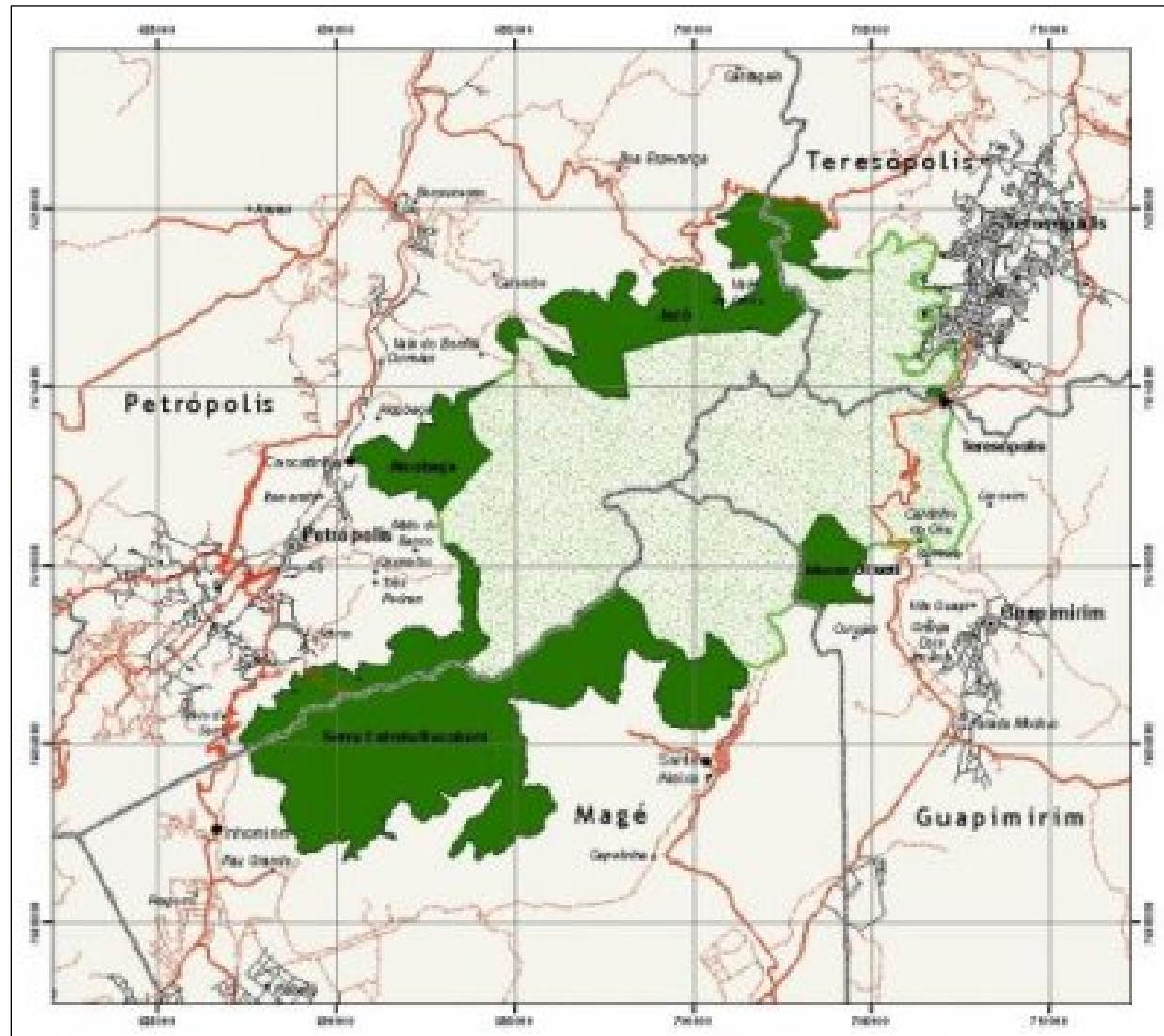


Figura 9. Área do Parque Nacional da Serra dos Órgãos ampliado.
 Fonte: IBAMA, 2007h. Em verde claro = área atual. Em verde escuro = área proposta para a ampliação.

Desde sua implementação ocorreram cerca de 17 reuniões, que foram devidamente registradas em atas de reunião, disponíveis na página do Parque na Internet, assim como o calendário das próximas reuniões. Além do conselho consultivo, existem outros instrumentos de gestão, como: o PrevFogo; o Programa de Voluntariado; o Sistema de Gestão Ambiental; e o Plano de Manejo. O Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PrevFogo), criado em 10 de novembro de 1989, atua na capacitação de brigadistas no combate aos incêndios florestais. A ação do PrevFogo não se restringe somente ao combate direto a incêndios, ele também conta com ações educacionais junto as comunidades do entorno do Parque, para que possam auxiliar na prevenção a incêndios. O Programa de Voluntariado, implementado em 2004, busca integrar a comunidade na rotina de trabalho do Parque. Os voluntários, independente de formação acadêmica e atuação profissional, desenvolvem atividades de recepção a visitantes, monitoramento e manutenção de trilhas. Ainda dentro dessa perspectiva, foi criado o Programa de Estágio Voluntário, onde estudantes em formação e recém formados nas áreas de Biologia, Geografia, Medicina Veterinária, Ciências Ambientais, Engenharia Florestal, Agronomia, Engenharia Ambiental e Turismo, vivenciam as atividades do PARNASO, agregando conhecimento às ações de conservação da natureza. Em fase de implementação, o Sistema de Gestão Ambiental – SGA (em parceria com o MMA e o SEBRAE do Distrito Federal) tem como foco ser uma ferramenta de gestão, que auxilie o PARNASO na busca pela qualidade ambiental. Os objetivos do SGA se apóiam no controle e minimização dos riscos ambientais, passando pela sistematização dos procedimentos realizados, sempre valorizando as políticas ambientalmente corretas. Os quesitos administrativos e de gestão da segurança são referenciados pelos padrões da norma NBR ISO 14001, que estabelece os requisitos básicos para o funcionamento de um sistema de gestão ambiental.

Visando se adequar às normas de gestão ambiental e atender, principalmente, o SNUC, o Parque iniciou em 2005 a revisão completa do Plano. Deste modo, o Plano de Manejo foi revisado recentemente (concluído em 22 de julho de 2008), uma vez que a sua primeira versão completa e publicada havia sido elaborada em 1980.

2.1.3 O PARQUE NACIONAL DA TIJUCA

A história do Parque Nacional da Tijuca está diretamente relacionada ao crescimento da cidade do Rio de Janeiro e ao ciclo agrícola. Em meados do século XVII e início do XVIII, o desmatamento em parte da Mata Atlântica foi intensificado para dar lugar ao cultivo de café e de cana-de-açúcar. Esta transformação do uso da terra alterou os serviços ecossistêmicos prestados, em especial, a manutenção dos recursos hídricos para o abastecimento de água da cidade do Rio de Janeiro. Deste modo, em 1861 foram criadas as Florestas da Tijuca e das Paineiras, com o intuito de recuperar as áreas degradadas para preservar as nascentes tão necessárias.

Em 06 de julho de 1961, o Decreto Nº 50.923 criou o Parque Nacional do Rio de Janeiro. Seis anos mais tarde, quando houve a incorporação da Floresta da Tijuca, da Pedra da Gávea, da Pedra Bonita e do Morro da Carioca, este passou a ser denominado de Parque Nacional da Tijuca, pelo Decreto Nº 60.183, em 08 de fevereiro de 1967. Mais recentemente o Decreto de 03 de junho de 2004 redefiniu os limites atuais do Parque, conforme mostra a Figura 10 (IBAMA, 2007i).

A proteção ambiental e a recuperação da mata tiveram grande sucesso, formando novamente uma cobertura vegetal secundária na região. Estas ações deram maior notoriedade ao Parque no cenário nacional e internacional, sendo considerada a maior floresta urbana do mundo. Em 1991, o PARNA da Tijuca foi reconhecido como Reserva da Biosfera pela UNESCO.

O Parque, com seus 3.972 hectares, está localizado no Maciço da Tijuca, dele fazem parte as Serras dos Três Rios, da Carioca e o grupo Pedra da Gávea. Está em uma região acidentada, compreendendo a Serra do Mar. O Parque recebe muitos visitantes, sendo o segundo parque mais visitado do Brasil, superado somente pelo Parque Nacional do Iguaçu. A proximidade com a região metropolitana e o Cristo Redentor são provavelmente pontos que contribuem para o grande número de visitas ao Parque. O IBAMA assinou um convênio com a Prefeitura do município do Rio de Janeiro, em 1999, para realizar a gestão compartilhada do PARNA Tijuca. Objeto desta co-gestão são os serviços de manutenção, manejo, fiscalização e conservação do Parque, sendo responsabilidade do IBAMA: a) investir os recursos oriundos da arrecadação de taxas e serviços na implementação de projetos no Parque; b) custear a manutenção, os equipamentos, os bens, o controle a fiscalização e gerenciamento de equipes técnicas de execução de projetos e o exercício da competência normativa; e c) melhorar os instrumentos de gestão e manutenção dos recursos humanos. Ao município, coube: a) a

manutenção de um Núcleo Municipal de Apoio ao Parque; b) assegurar a limpeza e conservação das áreas de uso público; c) articular com os demais órgãos municipais nas atividades referentes ao Parque e comandar as equipes do município nos projetos e atividades desenvolvidas; e d) manter o Grupo de Defesa Ambiental e o Grupamento de Apoio ao Turista no Parque (IBASE, 2006). Neste modelo de co-gestão existe o envolvimento de diferentes grupos de interesse que atuam diretamente na melhoria do Parque na sua relação com a sociedade. Contudo, esse modelo vingou somente até 2006 devido a divergências políticas.

O instrumento central de planejamento do PARNA Tijuca, o Plano de Manejo, teve sua primeira versão publicada em 1981. Em novembro de 2004, foi iniciada a revisão do Plano de Manejo do parque, seguindo a proposição do Roteiro Metodológico de 2002. Em 26 de junho de 2008 foi finalizada a revisão de seu Plano de Manejo.

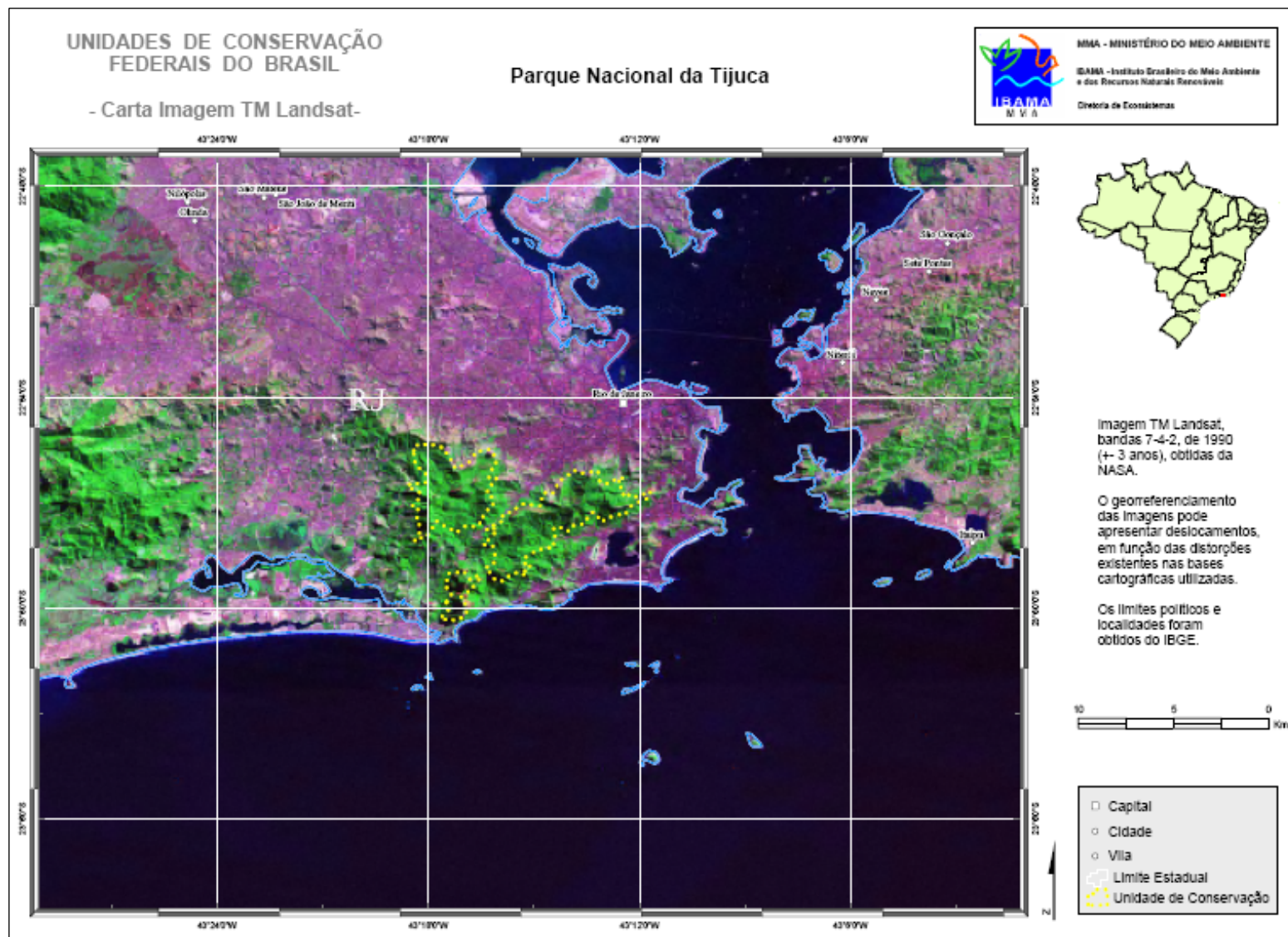


Figura 10. Área do Parque Nacional da Tijuca. Fonte: IBAMA, 2007f.

2.1.4 O PARQUE NACIONAL DA SERRA DA BOCAINA

O Parque Nacional da Serra da Bocaina se relaciona com a colonização do Brasil. A região do parque foi explorada pela caça e depois pelo ouro e diamantes que eram destinados à metrópole portuguesa. As trilhas saíam do interior do Brasil e chegavam ao mar, escoando a produção de cana-de-açúcar e café. Parte dessas trilhas foram calçadas para facilitar o escoamento da produção em carretas puxadas por animais, como a conhecida trilha do ouro, que possui aproximadamente 100 km. Dada a grande exuberância cênica, conservacionistas sugeriram a criação de um parque nacional na região da Serra da Bocaina. Em 4 de fevereiro de 1971, o Decreto N^o 68.172 criou o Parque Nacional da Serra da Bocaina com uma área estimada em 134.000 hectares. Em junho de 1972, o Decreto N^o 70.694 reduziu seus limites para 104.000 hectares (IBAMA, 2002c). Fato surpreendente uma vez que a maioria das alterações em relação aos limites das unidades de conservação estão relacionadas a sua ampliação e não a sua redução. Contudo, a motivação para essa redução foi a retirada de áreas consideravelmente degradadas dos limites do parque e inserção de outras. Assim, os limites foram reorganizados conforme retrata o seu Plano de Manejo:

“[...] a comissão instituída pelo então Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF (atualmente IBAMA), para propor as medidas necessárias à implantação do Parque, achou por bem sugerir uma nova delimitação da área, "abandonando parte dos Campos da Bocaina no município de Bananal, já bastante degradada, modificando o limite da cota de 100 m, por várias cotas distintas, que subiam a medida que se aproximavam da cidade de Paraty, atendendo solicitação do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico. Abrangeu, ainda, uma ilha oceânica e atravessou a divisa interestadual de modo a englobar matas do município de Ubatuba, que são as de melhor estado de conservação do Parque. Esta redelimitação foi aprovada pelo Decreto Federal n^o. 70.694, de 1.972. Ressalte-se que as áreas consideradas como "abandonadas" de campos nativos não se restringiram ao município de Bananal (SP). A localidade denominada "Banhado", situada na região dos "campos nativos da Bocaina", no município de São José do Barreiro/SP, foi suprimida nessa nova delimitação do PNSB e não era uma área "já bastante degradada" pela ação antrópica. Acredita-se que era uma região

recoberta com vegetação graminóide natural, típica das altitudes elevadas da região. Além disso tinha um detalhe importante: abrigava as nascentes do rio Mambucaba, cuja bacia hidrográfica é a mais importante do Parque, sendo excluídas da área protegida nos termos do segundo Decreto. Apesar dos esforços da primeira administração do PNSB, eles foram infrutíferos contra as incríveis pressões políticas exercidas por pessoas influentes da época, que não desejavam ver suas terras abrangidas pelos limites da Unidade (ainda que parcialmente), mesmo sendo consideradas economicamente inviáveis para uso agrícola. A nova delimitação da Unidade incluiu ainda a área costeira e marinha da região de Trindade e o costão rochoso do Camburi, na região da divisa dos Estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, abrangendo as praias do Caixa de Aço e do Meio, e uma ilha costeira denominada Ilha do Tesouro, Ilha da Trindade, ou Ilha da Casca. A redelimitação resultou na retração das divisas do Parque, possibilitando a exclusão de "mais de 90 % dos 10. 000 habitantes estimados como moradores do local, além de ter diminuído fortemente a tensão social então reinante (Pádua & Coimbra Filho, 1979 e Barbosa, 1.984). Esta decisão resultou numa perda de cerca de 200 km²." (IBAMA, 2002d, p.12, encarte1)

Atualmente o parque tem 61,9% de sua área dentro do Estado do Rio de Janeiro, nos municípios de Paraty (40,3%) e Angra dos Reis (21,6%), e 38,1% pertencentes ao Estado de São Paulo, onde São José Barreiro (18,3%) e Ubatuba (12,7%) ocupam a maior porção do parque em relação a Cunha (4,5%) e Areias (2,4%) (IBAMA, 2002d). Apesar de sua maior porção estar dentro dos limites do Rio de Janeiro, ele está ligado administrativamente ao Estado de São Paulo. O parque protege um dos remanescentes do bioma mais ameaçado no Brasil, a Mata Atlântica. Os limites do parque englobam a Serra do Mar até a orla marítima, em alguns pontos, sendo um diferencial dos Parques Nacionais no Rio de Janeiro (Figura 11). O parque possui apenas um Plano de Manejo que foi iniciado em 1996 e concluído em 2002.

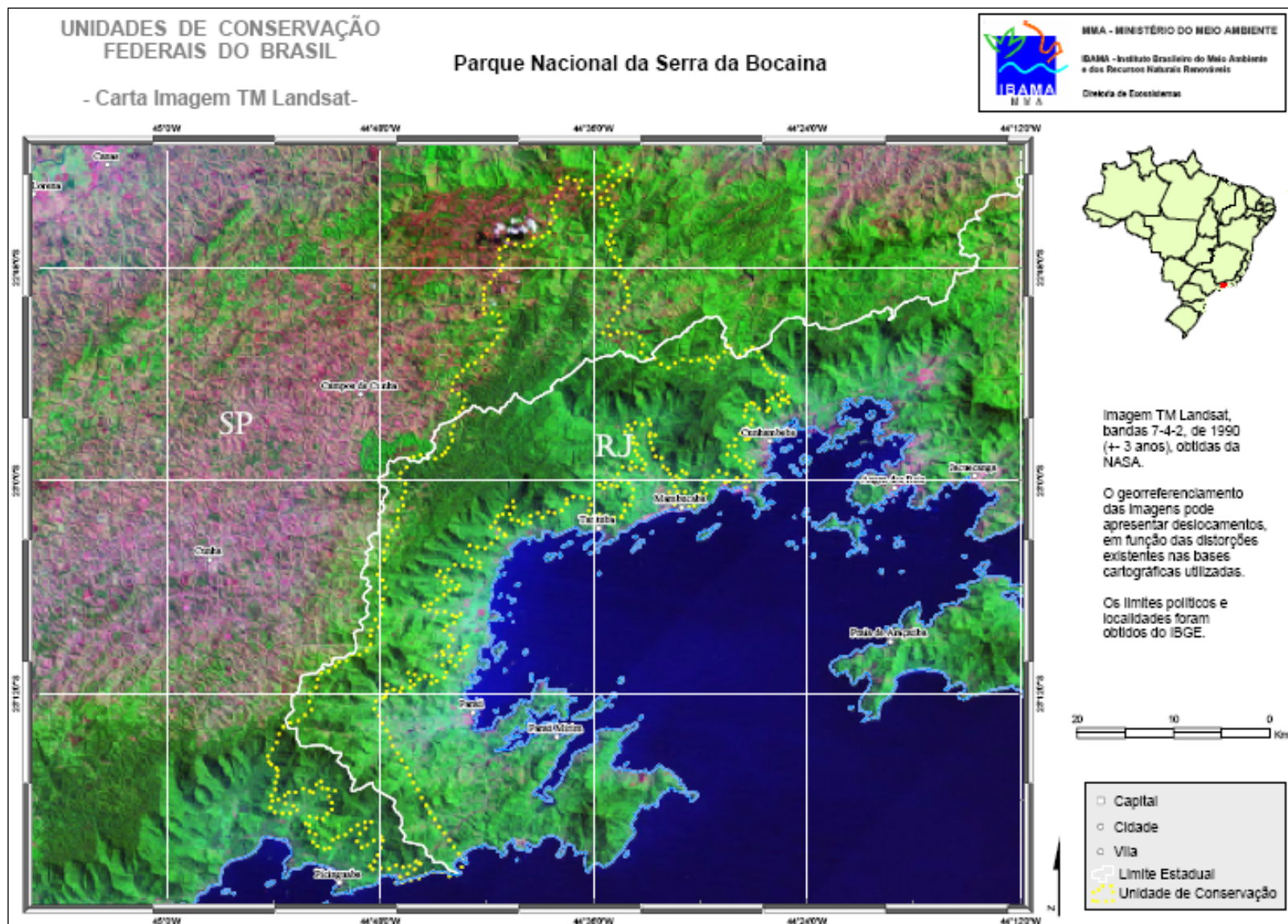


Figura 11. Área do Parque Nacional da Serra da Bocaina. Fonte: IBAMA, 2007f.

2.1.5 O PARQUE NACIONAL DA RESTINGA DE JURUBATIBA

Na década de 80 iniciou-se um movimento com o objetivo de criar uma Unidade de Conservação para proteger a última faixa contínua de restinga do Rio de Janeiro – a restinga de Jurubatiba. Assim, em 29 de abril de 1998, foi decretada a criação do único parque de restinga do Brasil e o mais recente parque nacional no Estado do Rio de Janeiro. A sua área de 14.838 hectares abrange as planícies fluviais e a planície marinha do litoral dos municípios de Macaé, Quissamã e Carapebus e engloba um importante conjunto de lagoas costeiras de elevada importância para a manutenção da rota de aves migratórias (Figura 12). Podem ser destacadas as formações fisionômicas diferenciadas do ecossistema de restinga (IBAMA, 2007j).

A gestão no Parque conta com o auxílio do conselho consultivo, instituído pelo IBAMA, o qual conta com representantes de diversos grupos da sociedade, como: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), prefeituras das cidades limítrofes, Corpo de Bombeiros, Petrobrás, Sindicato dos Petroleiros, entre outros (IBAMA, 2005). O conselho consultivo foi aprovado pela Portaria Nº 13, em 22 de Março de 2005. Nas reuniões do conselho, que são bimestrais e alternadas nos municípios inseridos no Parque, são discutidas as seguintes atribuições:

“[...]II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo do PARNA Jurubatiba, quando couber, garantindo caráter participativo;

III - buscar a integração do PARNA Jurubatiba com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com entorno;

IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com o PARNA Jurubatiba;

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

VI - opinar na contratação e nos dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada do PARNA Jurubatiba;

VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;

VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto no PARNA Jurubatiba, em sua zona amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos;

IX - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno, ou do interior do PARNA Jurubatiba até efetuar-se a regularização fundiária da unidade de conservação;

X - formular propostas relativas à gestão do PARNA Jurubatiba;

XI - discutir e propor programas e ações prioritárias para o PARNA Jurubatiba e sua Zona de Amortecimento;

XII - participar das ações de planejamento do PARNA Jurubatiba; e

XIII - supervisionar, avaliar e emitir parecer sobre as ações desenvolvidas no PARNA Jurubatiba e sua Zona de Amortecimento.”

(IBAMA, 2005, p. 1)

Apesar da presença do conselho consultivo e de ter dez anos de criação, o PARNA Restinga de Jurubatiba concluiu recentemente o seu primeiro Plano de Manejo. O Plano foi iniciado em 2000 e concluído em 2008, com a publicação no Diário Oficial da União. Cabe ressaltar que o parque conta em sua administração com apenas três analistas ambientais para gerir toda a unidade e sua área de influência, o que demonstra a pouca atenção recebida do órgão ambiental (ICMBio).

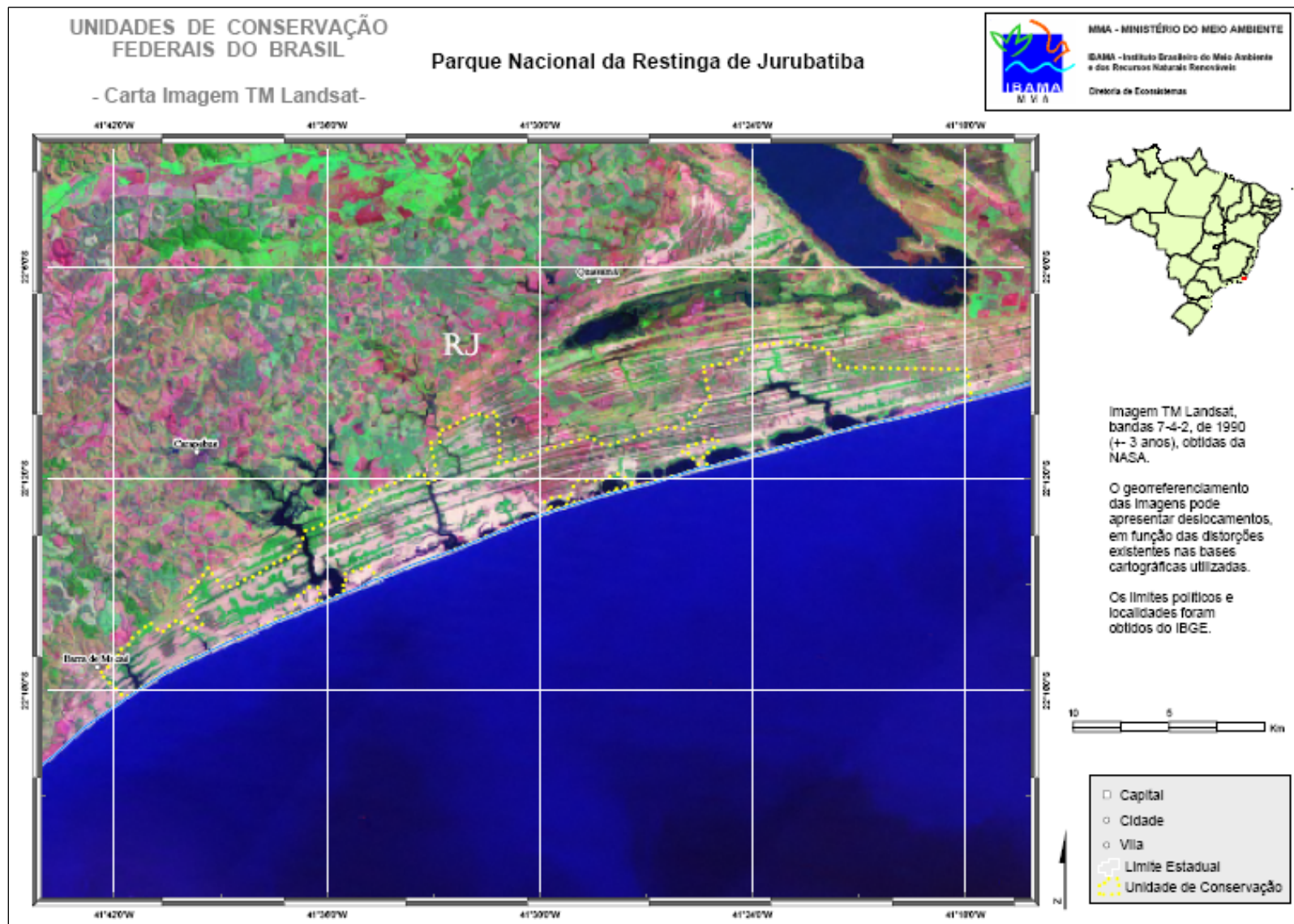


Figura 12. Área do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Fonte: IBAMA, 2007f.

2.2 ANÁLISE DOS PLANOS DE MANEJO DOS PARQUES NACIONAIS NO RIO DE JANEIRO

Conforme apresentado no Capítulo I, o processo de elaboração de Planos de Manejo no Brasil foi caracterizado em três marcos bem definidos de orientação:

- O Decreto N° 84.017, de 1979, que regulamenta os Parques Nacionais brasileiros;
- O Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto (IBAMA, 1996);
- O Roteiro Metodológico de Planejamento: Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica (IBAMA, 2002c).

A partir destes três marcos, foi possível classificar os Planos de Manejo de acordo com o ano de sua publicação (Quadro 7). Deste modo, a análise dos Planos para os Parques Nacionais no Rio de Janeiro será realizada em quatro etapas:

- a) os Planos de Manejo elaborados com base no Decreto N° 84.017, de 1979;
- b) o Plano de Manejo elaborado sobre orientação do Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto;
- c) os Planos de Manejo elaborados e revisados sobre orientação do Roteiro Metodológico de Planejamento: Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica;
- d) análise integrada dos Planos de Manejo.

Quadro 7. Planos de Manejo dos PARNAs no Estado do Rio de Janeiro.

PARNAs	Data de Criação	Publicação dos Planos de Manejo
Itatiaia	14 de junho de 1937	Versão única = 1982
Serra dos Órgãos	30 de novembro de 1939	1ª versão = 1980 2ª versão = 2008
Tijuca	06 de julho de 1961	1ª versão = 1981 2ª versão = 2008
Serra da Bocaina	04 de fevereiro de 1971	Versão única = 2002
Restinga de Jurubatiba	29 de abril de 1998	Versão única = 2008

2.2.1 OS PLANOS DE MANEJO ELABORADOS COM BASE NO DECRETO Nº 84.017 DE 1979

No início da década de 80 foram publicados os Planos de Manejo de três Parques Nacionais no Rio de Janeiro: o PARNA da Serra dos Órgãos, em 1980; o PARNA da Tijuca, em 1981 e o PARNA do Itatiaia, em 1982. Estes Planos foram elaborados a partir de um convênio firmado entre o IBDF e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) (DOUROJEANNI, 2005). Assim, foi montada uma equipe para a elaboração dos Planos de Manejo no Brasil. Além da FBCN, no PARNA da Tijuca houve a colaboração do Departamento de Conservação Ambiental/DECAM da FEEMA e no PARNASO houve a participação do Instituto de Pesquisa e Estudos Florestais¹⁸ e do Museu Nacional/UFRJ. Como a base da equipe de elaboração dos Planos de Manejo foi a mesma, os Planos construídos mantiveram praticamente o mesmo escopo (Quadro 8) em sua organização. Nesta época o único instrumento oficial relativo aos Planos de Manejo, era o decreto de regulamentação dos Parques Nacionais (1979) que não tratava com precisão do conteúdo dos Planos de Manejo. As referências existentes tratavam da revisão do Plano no período de cinco anos e da necessidade do zoneamento dos Parques Nacionais. Deste modo, a análise seguirá com foco no zoneamento como o objeto maior do Plano de Manejo.

No zoneamento foi indicada a possibilidade de criação de sete zonas nos Parques Nacionais, sendo elas: 1) zona intangível; 2) zona primitiva; 3) zona de uso extensivo; 4) zona de uso intensivo; 5) zona histórico-cultural; 6) zona de recuperação; e 7) zona de uso especial. Assim, coube a cada parque determiná-las ou não de acordo com o seu perfil e suas vocações.

Ao analisar os Planos foi constatado que eles seguiram a proposta de zoneamento presente no decreto de 1979. Outro instrumento que serviu de referência para a elaboração dos Planos, foi o Manual de Planejamento de Parques Nacionais da FAO (1976) (DOUROJEANNI, 2005; ZELLER, 2008; MELLO, 2008). Essa apropriação ocorreu antes mesmo da existência do decreto de regulamentação dos Parques Nacionais brasileiros em 1979. O IBDF firmou uma parceria com a FAO para a capacitação de seus agentes. Essa parceria objetivava o desenvolvimento de propostas que pudessem implementar mecanismos de gestão ambiental. Uma vez que os Planos elaborados no período foram elaborados

¹⁸ O Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais (IPEF) foi criado em 1968, com objetivo planejar, implementar e a coordenar ações e recursos, destinados aos estudos, análises e às pesquisas na área de recursos naturais, com foco na ciência florestal. (IPEF, 2008).

utilizando a mesma referência, apresentam uma organização muito próxima. Para cada zona foram enunciados os objetivos específicos e as normas (permissões e proibições). Essas normas de uso eram generalistas, o que levava a pouca precisão de ações. Na descrição dos limites de cada zona foram utilizadas referências geográficas associadas aos marcos naturais como rios, morros, vegetação, entre outros.

No PARNASO foram criadas todas as sete zonas propostas no roteiro e em cada uma delas foi informado o percentual aproximado de ocupação da área do parque. No PARNA da Tijuca, apenas a zona intangível não foi criada. Esse fato pode ser explicado pela questão histórica da floresta (da Tijuca) associada ao ciclo do café. A cafeicultura foi a principal atividade do Brasil Império, neste período grande áreas foram desmatadas para o plantio do café (ICMBIO, 2008b). Uma dessas áreas foi a região da floresta da Tijuca, onde hoje encontra-se o parque. Grande parte da floresta primária foi derrubada para a introdução do café. Assim, o requisito de primitividade (natureza intacta) para a criação da zona intangível proposta no decreto não era possível na floresta da tijuca, pois boa parte de sua floresta fora estabelecida por reflorestamento anos mais tarde em 1861.

Quadro 8. Estrutura dos Planos de Manejo publicados na década de 80.

Parque Nacional	Estrutura dos Planos de Manejo								
Serra dos Órgãos	Introdução	Capítulo I - Enquadramento Nacional e Regional	Capítulo II - Análise da UC	Capítulo III - Manejo e Desenvolvimento	x		Referências Bibliográficas	Anexos	
Tijuca	Introdução	Capítulo I - Enquadramento Nacional e Regional	Capítulo II - Análise da UC	Capítulo III - Manejo e Desenvolvimento	Capítulo IV - Implementação		Referências Bibliográficas	x	
Itatiaia	Introdução	Capítulo I - Enquadramento Nacional e Regional	Capítulo II - Análise da UC	Capítulo III - Manejo e Desenvolvimento		Capítulo IV - Implementação		Referências Bibliográficas	Anexos
				Parte I	Parte II	Parte I	Parte II		

O PARNA do Itatiaia estabeleceu sete zonas, onde seis destas zonas estavam previstas no regulamento. A zona histórico-cultural não foi contemplada no zoneamento do parque. A zona ausente no decreto de 1979 é a “zona de uso conflitante” que se refere à delimitação de áreas sem situação fundiária resolvida, ou seja, ocupadas dentro dos limites do parque.

Neste sentido uma proposição diferenciada do Plano de Manejo do PARNA do Itatiaia foi sugerir a criação do Parque Natural do Itatiaia. Esse parecer ocorreu dado o conflito existente entre os objetivos de um parque nacional (como a proteção integral e o uso indireto dos recursos) e as características reais do parque (como a presença de residências dentro dos limites do parque). Esse grande problema, que até o presente assola as áreas protegidas, já era um fator de preocupação, pois não estava considerado no período de elaboração do Plano de Manejo no início da década de 80. Nos objetivos específicos do Parque Natural do Itatiaia foi verificado um foco maior nas ações que estimulam o uso público, uma vez que um parque natural permite o uso direto dos recursos, sendo um local de grande interatividade com a população. Em sua proposta de zoneamento foi contemplada a criação de cinco zonas: 1) a zona de preservação permanente – que reforça o que fora instituído pelo novo código florestal (1965) sobre as áreas de preservação permanente (APP) especialmente em áreas privadas que seriam acrescidas de 20% da área como APP; 2) a zona de uso restritivo – que são áreas que possuem inclinação entre 25° e 45°; 3) a zona de uso múltiplo – que seriam as áreas particulares que não estariam na zona de uso restritivo e na de preservação permanente; 4) a zona de uso intensivo; e 5) a zona de uso especial (IBDF, 1982). As zonas não apresentam localização precisa, sendo sua demarcação mais vaga que o zoneamento do PARNA do Itatiaia. Em cada zona foi apresentado o conceito que motivou a sua criação e qual tipo de área estaria enquadrada neste zoneamento. Da mesma maneira que o parque nacional foram desenvolvidos três programas de manejo (meio ambiente, uso público e operações) e dez subprogramas, além de onze áreas de desenvolvimento (Quadro 9).

No entanto, essa idéia de parque natural não foi adiante, ficando restrita a sua proposição no Plano de Manejo. O fato que pode ter contribuído para o não sucesso da proposta do parque natural do Itatiaia foi a possibilidade de alteração similar em praticamente todos os Parques já criados, uma vez que a regularização fundiária é um problema comum na maioria das áreas protegidas. Todos os outros Parques Nacionais que tivessem situação semelhante teriam que se adequar, dividindo-se em parque natural e parque nacional. Isto demandaria tempo e custos de implementação.

Apesar do Plano de Manejo do PARNA do Itatiaia ser bem organizado, ele se defasou rapidamente, pois no mesmo ano de sua publicação, o Decreto Nº 87.586, de 20 de setembro

de 1982, ampliou os limites do parque de 11.943 hectares para 30.000 hectares. Deste modo, apesar de recente, o zoneamento contemplava apenas 40% da área total do parque.

Quadro 9. Programas de manejo e áreas de desenvolvimento dos Parques Nacionais.

	Subprogramas de Manejo	Áreas de Desenvolvimento	Zonas	Observação
PARNASO	11	11	7	X
PARNA da Tijuca	11	28	6	Zona Intangível ausente
PARNA do Itatiaia	10	11	7	X
Parque Natural do Itatiaia	10	11	5	3 novas zonas

Em todos os Planos de Manejo do período da década de 80, foi observado que, em geral, no zoneamento, os objetivos a serem atingidos e as normas de cada zona foram dados de acordo com as definições do decreto de 1979. Todas essas informações de regulamentação foram prestadas brevemente, sem aprofundamento de seus conteúdos. Portanto, aparecem apenas como indicativo e não como proposta de ação, uma vez que não indicam como atingir ou estabelecer as ações necessárias ao seu desenvolvimento. Para suprir um pouco a carência de detalhamento do zoneamento, os Planos apresentam dois programas, o programa de manejo e o programa de desenvolvimento integrado.

O Programa de Manejo foi organizado em três subprogramas (manejo ambiental, uso público e operações) que “*visam definir o regimento interno da Unidade de Conservação, referente às atividades a serem ali desenvolvidas*” (IBDF/FBCN, 1982, p. 89). Em cada um desses programas e nos seus subprogramas foram apresentados os objetivos, as atividades, as normas, os requisitos, as prioridades e os resultados e benefícios esperados (Quadro 9).

Os Programas de Manejo se propuseram a auxiliar no planejamento das atividades, permitindo uma melhor gestão do parque. As atividades e as normas foram importantes, pois regularam e esclareceram os tipos de uso no parque. Porém, não existia a indicação em quais zonas os programas estavam inseridos, ou seja, não contemplaram o zoneamento do parque. Outro ponto notado foi que os Programas de Manejo são apresentados como projetos isolados, não exploram a idéia de conjunto de ações, que deve ser dado no parque. Esta percepção pode ser evidenciada ao observar os cronogramas de execução físico-financeiro (o cronograma do PARNASO não trata da questão financeira) que foram elaborados com o horizonte em cinco anos e por atividades, de cada programa e subprograma de manejo. Entretanto, não relacionaram ao zoneamento e às áreas de desenvolvimento.

Outro destaque nos Planos foi o Programa de Desenvolvimento Integrado. Nele foram eleitos determinados locais para serem desenvolvidos no Plano geral de ordenamento do parque. Para cada local selecionado foram indicados o tema (objetivo central), as atividades e as instalações e equipamentos necessários. O programa oferece uma visão mais pontual de algumas situações mais urgentes. Contudo, não existe um calendário de execução específico para essas áreas, nem tão pouco a sua relação com o zoneamento.

A proposta de zoneamento peca na questão de referenciar as suas zonas, bem como nos projetos a serem desenvolvidos nelas. A existência das zonas, associadas aos programas de manejo e às áreas de desenvolvimento oferecem instrumentos suficientes para organizar e planejar o parque. Contudo, essas três ferramentas encontram-se fragmentadas, ou seja, não se interrelacionam claramente.

No caso dos PARNAs do Itatiaia e da Tijuca, os Planos de Manejo apresentam um quarto capítulo denominado Implementação (Quadro 10). Neste capítulo os programas de manejo e de desenvolvimento integrados, apresentados no Capítulo III (Manejo e Desenvolvimento) são retomados e detalhados, isto é, são descritos todos os passos de execução das ações propostas de forma pormenorizada. Apesar de auxiliar no desenvolvimento desses programas, o capítulo de implementação não se mantém próximo da proposta de zoneamento. Os programas e as suas implementações não referencia qual zona está inserida e/ou vinculada. Deste modo, a visão de conjunto também não foi desenvolvida.

Quadro 10. Análise da organização dos Planos de Manejo da década de 80.

PARNA	Contextualização, Análise da UC e Anexos		Planejamento e Implementação		Total de páginas
	Nº de páginas	Percentual	Nº de páginas	Percentual	Nº de páginas
Itatiaia	124	60%	82	40%	206
Serra dos Órgãos	43	56%	34	44%	77
Tijuca	53	47%	59	53%	112
Médias	73	54%	58	46%	132

2.2.2 O PLANO DE MANEJO ELABORADO SOBRE ORIENTAÇÃO DO ROTEIRO METODOLÓGICO PARA O PLANEJAMENTO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO INDIRETO (1996)

Entre os Parques Nacionais existentes no Rio de Janeiro, apenas o PARNA da Serra da Bocaina teve o seu Plano de Manejo elaborado com base no Roteiro Metodológico para Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto (1996). A elaboração do Plano teve início em 1996, com um convênio (número 0169/96) firmando entre o IBAMA/Diretoria de Ecossistemas (DIREC)/Departamento de Unidades de Conservação (DEUC), o MMA e a Associação Pró-Bocaina. A partir de então foram produzidos três documentos preliminares (1997, 1998 e 2000) que serviram de base para a conclusão do Plano de Manejo, que foi aprovado pela portaria do IBAMA N° 112, em 21 de agosto de 2002.

O Plano está estruturado em seis encartes apresentados no Quadro 11: 1) informações gerais da unidade de conservação; 2) contexto federal; 3) contexto estadual; 4) contexto regional; 5) unidade de conservação e zona de transição; e 6) planejamento da unidade de conservação. Contudo, os dois encartes finais propostos no roteiro de 1996 (Encarte VII – projetos específicos e Encarte VIII – monitoria e avaliação) não foram elaborados. Estes encartes deveriam ser elaborados após a conclusão do Plano de Manejo, uma vez que objetivam tratar algumas situações específicas que ficaram fora do Plano e verificar o andamento do planejamento das ações propostas. Deste modo, o Plano de Manejo ficaria mais ajustado às reais necessidades do parque.

Da mesma maneira o encarte do resumo executivo, que é uma síntese das informações do Plano de Manejo referentes às características gerais e ao planejamento, não foi elaborado. A ausência deste encarte, que tem o objetivo de ser um instrumento de divulgação e informação do parque para a sociedade, dificulta a promoção e compreensão dos objetivos e atribuições do parque nacional da Serra da Bocaina. Os encartes I, II, III, IV e V foram redigidos conforme as orientações presentes no Roteiro Metodológico de 1996.

Quadro 11. Estrutura do Plano de Manejo elaborado com o Roteiro Metodológico de 1996.

Parque Nacional	Estrutura do Plano de Manejo						
Serra da Bocaina	Encarte I – Informações Gerais da Unidade de Conservação	Encarte II – Contexto Federal	Encarte III – Contexto Estadual	Encarte IV – Contexto Regional	Encarte V – Unidade de Conservação e Zona de Amortecimento	Encarte VI – Planejamento da Unidade de Conservação	Anexos

Um dado que merece destaque é a falta de atualização das informações referentes à situação fundiária do parque e de seu entorno. Os dados presentes no Plano de Manejo (encarte I) são referentes aos anos de 1979 e 1996. Embora seja difícil obter precisamente todas as informações, a questão fundiária tem importância significativa na dinâmica interna e externa do parque e na sua relação com a comunidade. O Plano publicado em 2002 surge com uma defasagem de seis anos, o que possivelmente prejudica o planejamento das ações relacionadas.

O zoneamento (encarte V) foi baseado no decreto de regulamentação dos Parques Nacionais (1979) e no roteiro de 1996. Deve-se observar que as zonas propostas no Roteiro Metodológico de 1996 foram transcritas do decreto de regulamentação dos Parques Nacionais. Após dezessete anos da publicação do decreto de regulamentação dos Parques Nacionais a proposta de zoneamento permaneceu a mesma.

Em cada uma das zonas foram informados: o conceito, o objetivo geral e os limites. Após a descrição das zonas são apresentadas duas tabelas, onde a primeira trata das características gerais quanto aos critérios de zoneamento utilizados, características de relevo, vegetação e uso da terra e principais conflitos, referentes aos segmentos que compõem cada

uma das zonas. A segunda tabela apresenta uma súmula da caracterização das zonas em relação a objetivos específicos, usos permitidos e principais restrições, resultados esperados e indicadores de avaliação desses resultados. O zoneamento atende o que é proposto pelo roteiro de 1996, pois conceitua e infere os objetivos gerais e específicos normatizando o uso de cada zona, descrevendo-as e delimitando-as. Entretanto, não foram utilizados sistemas mais precisos de posicionamento como imagens de satélites, entre outros, que poderiam retratar melhor as zonas. Assim, futuramente, a avaliação de cada zona seria facilitada e mais precisa. A utilização de sistemas de localização pode ser observada na zona de uso especial e a zona de uso intensivo sendo as únicas exceções, onde alguns de seus segmentos foram referenciados com coordenadas do sistema UTM-23¹⁹.

As Ações de Manejo (Quadro 12) não seguiram efetivamente a organização proposta pelo Roteiro Metodológico de 1996. As ações gerenciais internas estruturou seus programas em nove eixos (regularização fundiária, administração, proteção, monitoramento ambiental, manejo dos recursos, pesquisa, uso público, infra-estrutura e equipamentos e cooperação institucional) diferentemente dos cinco eixos propostos no roteiro. Contudo, essa organização diferenciada em nada prejudicou o planejamento das atividades. As ações e normas dos programas foram bem detalhadas, deixando a informação clara e precisa. A presença de mapas ampliou a visualização das propostas, permitindo melhor compreensão. Em geral, os programas de manejo trabalham com a visão integrada do parque, ou seja, propõem ações que se relacionam com todo o conjunto. Uma falha presente nos programas é a falta de indicadores das atividades, o que dificulta avaliar o andamento e o sucesso dos programas.

Quadro 12. Programas de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina.

Parque Nacional	Ações de Manejo			
	Ações Gerenciais Internas	Ações Gerenciais Externas	Áreas de Ações Específicas	Áreas de Ações Estratégicas
Serra da Bocaina	9	4	12	5

¹⁹ Sistema referencial de localização terrestre baseado em coordenadas métricas definidas para cada uma das 60 zonas UTM, múltiplas de 6° de longitude, na Projeção Universal Transversal de Mercator e cujos eixos cartesianos de origem são o Equador, para coordenadas N (norte) e o meridiano central de cada zona, para coordenadas E (leste), devendo ainda ser indicada a zona UTM da projeção. As coordenadas N (norte) crescem de S para N e são acrescidas de 10.000.000 (metros) para não se ter valores negativos ao sul do Equador que é a referência de origem; já as coordenadas E (leste) crescem de W para E, acrescidas de 500.000 (metros) para não se ter valores negativos a oeste do meridiano central. Exemplo de coordenadas UTM: Zona 23, N 8.569.300, E 645.750 o que significa que o ponto referenciado acha-se entre 36 e 48° W (zona 23), 145.750 m a leste do meridiano central (no caso 39° W) e 1.430.700 m a sul do Equador (UNB, 2009).

Os demais programas existentes: As Áreas de Ação Específica (AEE); Ações Gerenciais Gerais Externas (AGGE); e Áreas Estratégicas (AE), foram muito bem desenvolvidos. Em cada área a ser trabalhada foram dados comandos gerais e específicos. Deve-se ressaltar a integração deste programas com o zoneamento do parque e com a área de amortecimento, quando viável, através da descrição das propostas bem como da exibição dos mapas e croquis de planejamento. O cronograma físico foi organizado de acordo com os programas (ações gerenciais e áreas específicas) e suas atividades para um horizonte temporal de cinco anos. Contudo, o cronograma financeiro não foi elaborado.

2.2.3 OS PLANOS DE MANEJO ELABORADOS E REVISADOS SOBRE ORIENTAÇÃO DO ROTEIRO METODOLÓGICO DE PLANEJAMENTO: PARQUE NACIONAL, RESERVAS BIOLÓGICA, ESTAÇÃO ECOLÓGICA (2002)

Em 2008 foram publicados três Planos de Manejo de Parques Nacionais localizados no Rio de Janeiro. Destes, o PARNA da Restinga de Jurubatiba teve a sua primeira versão publicada e os PARNAs da Serra dos Órgãos e da Tijuca revisaram seus Planos. Em geral os Planos mantiveram a organização conforme indicado pelo novo Roteiro Metodológico (Quadro 13).

Um ponto a ser destacado foi a incorporação de novas zonas no Roteiro Metodológico de 2002. Essa incorporação ocorreu, em parte, dada a influência do SNUC, instituído em 2000. Deste modo, das sete zonas anteriormente propostas no decreto de regulamentação dos Parques Nacionais em 1979, o roteiro de 2002, apresentou a possibilidade de criação de doze zonas, sendo: a) as sete zonas já existentes – intangível, primitiva, uso extensivo, uso intensivo, histórico-cultural, recuperação e uso especial; e b) cinco novas zonas – uso conflitante, ocupação temporária, superposição indígena, interferência experimental (específicas para as Estações Ecológicas) e amortecimento. Essas novas zonas reconheceram a grande dificuldade das áreas de proteção integral em lidar com o uso e ocupação dentro dos limites da unidade. Esta situação havia sido anteriormente evidenciada nos Planos de manejo elaborados na década de 80, como o do PARNA do Itatiaia.

Plano de Manejo do PARNA da Restinga da Jurubatiba

Apesar de ter sido criado em 1998 o PARNA da Restinga de Jurubatiba teve o seu Plano de Manejo finalizado somente 10 anos após a sua criação. O Plano foi elaborado pelo Laboratório de Ecologia Aplicada (LEA) do Instituto de Biologia da UFRJ, sendo financiado pela PETROBRAS e TRANSPETRO (ICMBIO, 2008c).

Segundo a coordenadora do projeto de elaboração do Plano de Manejo do PARNA da Restinga de Jurubatiba, Dra. Maria Fernanda Santos Quintela da Costa Nunes, a mobilização para a construção do Plano ocorreu em duas etapas (comunicação pessoal). Na primeira etapa, iniciada em 2000, o Plano estava sendo construído conforme as instruções do Roteiro Metodológico de 1996. No ano de 2002, com a proposição do novo Roteiro Metodológico, houve a interrupção da elaboração do Plano de Manejo. Essa pausa ocorreu em virtude da solicitação do IBAMA de adequar o Plano que estava em construção à nova metodologia proposta pelo órgão. Em 2003 foi iniciada uma segunda etapa de elaboração do Plano de Manejo – que (re)começou o trabalho – seguindo, então, o Roteiro Metodológico de 2002. Após a apreciação e recomendações do conselho consultivo e do IBAMA, o Plano foi concluído. A sua aprovação ocorreu em 04 de agosto de 2008 quando foi publicado no diário oficial da união.

A estrutura do Plano seguiu as orientações do roteiro, apresentando os quatro primeiro encartes além do resumo executivo (Quadro 13). Entretanto, os encartes V (projetos específicos) e VI (monitoria e avaliação) propostos no roteiro de 2002 não foram elaborados. As orientações dadas pelo Roteiro Metodológico para a elaboração do encarte da versão resumida ou resumo executivo são breves. Não é informado de maneira detalhada todo o seu conteúdo, diferentemente dos outros encartes. O roteiro dá instruções gerais do conteúdo como: as características da UC; os objetivos específicos de manejo; o mapa contendo zoneamento e as áreas estratégicas; e as principais recomendações de manejo. Uma vez que este encarte é uma síntese do que já foi elaborado nos outros encartes, a sua confecção não consome tanto investimento quanto os demais. Portanto, o resumo executivo apresentado contemplou perfeitamente o solicitado no Roteiro Metodológico. É importante realçar que este foi o único resumo executivo elaborado entre os três Parques no Rio de Janeiro, a partir de 2002.

No zoneamento do parque, uma pequena modificação foi feita, o Plano adotou a zona de uso conflitante e excluiu a zona intangível por ser uma zona em “...*que a primitividade da*

natureza permanece o mais preservada possível, não se tolerando quaisquer alterações humanas, representando o mais alto grau de preservação” (IBAMA, 2002, p. 90). A ausência da zona intangível possivelmente indica que a área do parque já sofreu modificação por ação antrópica. Em todas as sete zonas são contempladas todas as indicações do roteiro (objetivo geral e específico, descrição, normas entre outros), além dos percentuais da área ocupada por cada zona no parque. Algumas zonas apresentam referências de localização por coordenadas.

O Planejamento por Área de Atuação estabelece as quatro linhas de ação do planejamento que seguem a orientação do roteiro, do mesmo modo que os cinco programas de manejo das Ações Gerenciais Gerais: proteção e manejo, pesquisa e monitoramento, educação e interpretação ambiental, visitação e operacionalização interna (Quadro 14). Quanto as Ações Gerenciais Gerais Externas, são melhor trabalhadas do que o proposto no roteiro, uma vez que as orientações deste tópico no roteiro não são muito precisas. O cronograma físico-financeiro não foi elaborado.

As Revisões dos Planos de Manejo dos PARNAs da Serra dos Órgãos e da Tijuca.

A revisão do Plano de Manejo do PARNASO foi elaborada pelos analistas da unidade e da Diretoria de Unidade de Conservação de Proteção Integral do ICMBio. Em ocasiões específicas houve auxílio de consultores externos, como por exemplo: no geoprocessamento e na programação visual dos mapas (Cooperativa Estruturar e da Universidade de Leipzig); e na moderação da oficina de planejamento participativo (Métodos Consultoria). Situação semelhante foi observada na revisão do Plano de Manejo do PARNA da Tijuca que contou com membros da Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral (DIREP) do ICMBio, alguns consultores e os analistas do parque que coordenaram o projeto. Em pontos específicos como fauna e flora, profissionais de outras instituições prestaram auxílio, como por exemplo: UFRJ, Universidade Estácio de Sá, Museu Nacional/UFRJ, UFRRJ, SMAC/RJ, entre outros.

Quadro 13. Estrutura dos Planos de Manejo elaborados com o Roteiro Metodológico de 2002.

Parque Nacional	Estrutura dos Planos de Manejo						
Restinga de Jurubatiba	Encarte I – Contextualização da UC	Encarte II – Análise da Região do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba	Encarte III – Análise da UC	Encarte IV – Planejamento da UC	X	Resumo Executivo	X
Serra dos Órgãos	Encarte I – Contextualização da UC	Encarte II – Análise da Região da UC	Encarte III – Análise da UC	Encarte IV – Planejamento	X	X	Anexos
Tijuca	Encarte I – Contextualização do Parque Nacional da Tijuca	Encarte II – Análise da Região do Parque Nacional da Tijuca	Encarte III – Análise do Parque Nacional da Tijuca	Encarte IV – Planejamento do Parque Nacional da Tijuca	Encarte V – Projetos Específicos	X	Anexos

Quadro 14. Programas de Manejo dos Parques Nacionais elaborados com o Roteiro Metodológico de 2002.

Parque Nacional	Planejamento por Área de Atuação			
	Ações Gerenciais Internas	Ações Gerenciais Externas	Áreas Estratégicas Internas	Áreas Estratégicas Externas
Restinga de Jurubatiba	5	5	16	10
Serra dos Órgãos	4	3	6	8
Tijuca	5	4	18	5

As revisões dos Planos de Manejo do PARNA da Serra dos Órgãos e da Tijuca tiveram um fato marcante que deve ser ressaltado. As revisões inauguram um ciclo de composição da equipe de elaboração do Plano de Manejo sendo formada e coordenada por analistas do órgão ambiental gestor da unidade e que trabalham no próprio parque. Ao contrário de muitos outros Planos de Manejo, estes não foram construídos a partir da contratação de terceiros ou convênios com empresas ou outras instituições (DOUROJEANNI, 2005). É interessante notar que os atores envolvidos diretamente na implementação e manutenção dos Planos tiveram pela primeira vez, após 30 anos, um papel central na sua construção. Situação diferente da ocorrida na construção do Plano de Manejo do PARNA da Restinga de Jurubatiba, onde o Plano foi feito a partir da contratação de terceiros.

Por se tratar de revisões, estes Planos de Manejo devem avaliar a efetividade dos instrumentos estabelecidos no primeiro Plano (BRASIL, 2000; IBAMA, 2002). Para melhor compreensão dos instrumentos propostos anteriormente, o Roteiro Metodológico estabelece um item específico no Encarte IV – Planejamento, para tratar do histórico de planejamento da unidade.

Na revisão do PARNASO foi verificado que ele teve seu primeiro Plano de Manejo elaborado em 1979 e publicado em 1980. Porém, como já assinalado, em 1984, o decreto N° 90.023 ampliou sua área, o que deixou o Plano de Manejo desatualizado, pois não contemplava mais todo o limite do parque em seu zoneamento. A análise do Plano realizado em 1980 revelou que apenas 55% das ações propostas foram implementadas, 26% parcialmente implementadas e 17% não foram executadas. Outro instrumento de destaque foi o Plano de Ação Emergencial (PAE), de 1994, que surgiu como uma tentativa de

complementar o Plano de Manejo da unidade. O PAE tinha um horizonte temporal mais breve, apenas dois anos, que o Plano de Manejo (cinco anos). Esta foi uma medida adotada pelo IBAMA, uma vez que várias unidades de conservação estavam com os seus Planos de Manejo muito desatualizados ou mesmo não os tinham. No caso do PARNASO estava há 14 anos sem revisar o Plano. Desta forma, o PAE proporcionaria um melhor desempenho da gestão e da efetividade das unidades. A análise do PAE conclui que até 2005, 55% das suas ações previstas foram implementadas, 22% parcialmente executadas e 22% não executadas. Em 2000, foi elaborado o Plano de Uso Público que propôs ações gerenciais no parque. Contudo, 19% das ações foram executadas, 32% parcialmente executadas e 49% não foram executadas (ICMBio, 2008a p. 195).

O PARNA da Tijuca publicou seu primeiro Plano de Manejo em 1981. O Anexo XXV do Plano de Manejo de 2008, faz uma pequena análise do Plano anterior. Nele, das 99 atividades enumeradas, 27 foram realizadas, 12 parcialmente realizadas, 13 não realizadas e 47 não possuem indicação de sua situação. Mas, mesmo entre as atividades que foram realizadas ou parcialmente realizadas muitas delas aparecem como concluídas nos últimos dez anos. Ou seja, ultrapassam em muito o horizonte temporal de cinco anos dado no Plano de Manejo de 1981 (ICMBIO, 2008b). Da mesma forma que o PARNASO o PARNA da Tijuca elaborou em 1994 o PAE. Contudo, ele não foi aprovado pelo IBAMA. Mais tarde, em 1995, um estudo dos fatores ambientais e do processo de degradação realizado pelo IplanRio²⁰ concluiu que o parque necessitava implantar um programa de educação ambiental. Em 1996, visando melhorar a sustentabilidade e proteção dos Parques através da visitação, foi elaborado o relatório sobre Sistemas de Arrecadação e Ampliação das Atividades de Uso Público em alguns Parques Nacionais, entre eles o da Tijuca. Este relatório permitiu um aperfeiçoamento da gestão do parque, focado principalmente na visitação pública.

No mesmo ano, o Plano de Gestão Participativa Integrada realizou um diagnóstico da gestão participativa do parque. No entanto, ficou apenas no campo do diagnóstico sem a formulação de uma metodologia de execução. Ainda em 1996, o seminário SOS Floresta da Tijuca trouxe maior visibilidade às demandas da unidade, quando restaurou algumas áreas atingidas por enchentes e apresentou projetos ambientais e culturais do parque.

²⁰ Empresa Municipal de Informática e Planejamento S/A. Foi desmembrada em 1999. A atribuição do planejamento urbano foi delegada ao Instituto Municipal de Planejamento Pereira Passos (IPP), novo órgão criado como parte da estrutura da Secretaria Municipal de Urbanismo. A área de informática foi atribuída à Empresa Municipal de Informática S/A, que mantém o nome IplanRio e continua subordinada ao Gabinete do Prefeito (IPLANRIO, 2009).

O Consórcio Amigos do Parque, em 1998, propôs através do Plano Estratégico do PARNA Tijuca, a formação de um comitê gestor. Mas foi mais uma proposta que não seguiu adiante. Outra experiência ocorrida foi a implantação, em 2001, do Sistema de Gestão Ambiental no Parque Nacional da Tijuca. A partir deste sistema foi desenvolvido o Plano de Gestão Ambiental e definido um Padrão de Condutas. Apesar de uma série de atividades terem sido implementadas (elaboração de um mapa de risco, análise da capacidade de suporte, auditoria ambiental interna e externa, entre outros) o objetivo final de implantação da ISO 14.001 não foi atingido. A justificativa pelo não alcance da meta foi a falta de adoção dos procedimentos administrativos e a necessidade de obras de infra-estrutura no parque.

De maneira semelhante, o Plano de Negócios (2003) não teve desdobramentos, apesar de gerar uma excelente ferramenta de gestão orçamentária, ao analisar os recursos reais e necessários para a manutenção do parque no ano de 2002. A ausência de recursos humanos na área administrativa devidamente qualificados para utilizar a metodologia impediu o prosseguimento do Plano (ICMBio, 2008b).

Apesar de trazer informações valiosas sobre o histórico de planejamento do parque, as avaliações presentes no histórico do planejamento, não analisaram com profundidade os projetos dos Parques. Nas duas avaliações as principais dificuldades de implementação do Plano de Manejo e demais programas citados estão relacionados à falta de recursos financeiros e humanos. Situação também identificada por Milano e colaboradores (2005) e Zeller (2008) em outras unidades de conservação. O que demonstra a recorrência dos mesmos problemas, os quais não foram sanados.

Os encartes I, II e III (Quadro 13) seguiram as orientações do Roteiro Metodológico, onde trataram da contextualização e da análise dos Parques. A versão resumida do Plano de Manejo e o Encarte VI – Monitoria e Avaliação, não foram elaborados em nenhum dos dois Parques. Ao contrário do Encarte V – Projetos Específicos, presente no PARNA da Tijuca. No Encarte IV, o Plano de Manejo anterior deve ser analisado a fim de oferecer informações adequadas para o novo planejamento do parque, conforme abordado acima. Um grande foco é dado ao zoneamento e aos Programas de Manejo.

O zoneamento do PARNASO, apesar de ser uma revisão, é tratado como um novo zoneamento, pois não indica a análise do zoneamento anterior. As nove zonas são bem trabalhadas, pois em cada uma das nove zonas são informados: a definição; os objetivos gerais; os objetivos específicos; a descrição dos limites; a figura da área; o quadro com os pontos de referência (coordenadas UTM; DATUM SAD`69), as normas e a percentual de ocupação da área no parque (Quadro 15). A apresentação da tabela síntese do zoneamento

permite observar os critérios de estabelecimento do zoneamento bem como as características de cada zona. No entanto, não foi elaborada a comparação com o zoneamento anterior não atendendo a proposição do Roteiro Metodológico. Deste modo, não foi possível observar a evolução do zoneamento do parque. Além disso, um fato a ser considerado é que a revisão do Plano de Manejo não contempla os novos limites do PARNASO. Essa situação ocorreu, pois a revisão do Plano de Manejo foi aprovada no DOU em 22 de julho de 2008 e o decreto de ampliação do parque data do dia 22 de setembro de 2008.

Quadro 15. Zonas do PARNA da Serra dos Órgãos.

ZONA	ÁREA (hectares)	PROPORÇÃO DA UC
Intangível	4.799,32	45,05%
Primitiva	5.001,95	46,95%
Uso extensivo	242,2	2,27%
Uso intensivo	40,5	0,38%
Histórico-cultural	0,01	0,00%
Uso conflitante	11,3	0,11%
Ocupação temporária	220,8	2,07%
Zona de recuperação	336,6	3,16%
Uso especial	0,82	0,01%
Total	10.653,50	100,00%

Fonte: ICMBIO, 2008a, p. 202

O PARNA da Tijuca avaliou o zoneamento anterior. Reavaliou as suas zonas e com base no Roteiro Metodológico propôs o novo zoneamento do parque. As oito zonas propostas apresentam a justificativa de sua manutenção ou criação, bem como o comparativo com o Plano de Manejo anterior. Foi possível constatar que houve uma recuperação da floresta, o que permitiu que algumas zonas fossem reconfiguradas, como a ampliação da zona primitiva e redução das zonas de uso intensivo e de recuperação (Figura 13) (ICMBio, 2008b). Entretanto, a delimitação das zonas com coordenadas UTM aparece somente nos mapas dos anexos, deixando a descrição das zonas pouco precisas. As novas zonas propostas foram a de uso conflitante e de ocupação temporária. Embora sejam zonas novas, elas estão relacionadas diretamente com o problema de consolidação fundiária que existe desde a criação do parque.

Portanto, no zoneamento de 1981 apesar da existência do problema ele não estava contemplado.

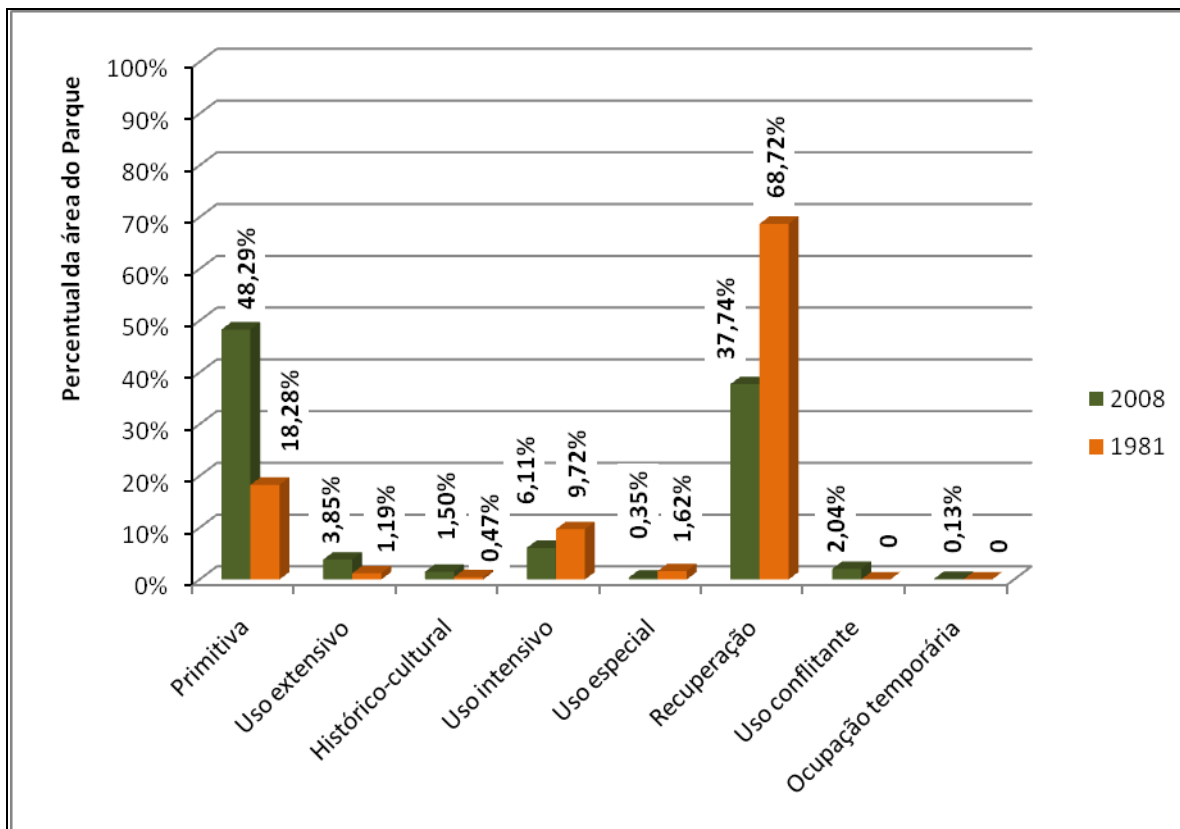


Figura 13: Percentagem das zonas mais expressivas no Parque Nacional da Tijuca, Estado do Rio de Janeiro, conforme os Planos de Manejo de 1981 e de 2008. Fonte: adaptado de ICMBIO, 2008b. p. 15.

Pode-se perceber que as novas zonas (ocupação temporária e uso conflitante) propostas no Roteiro Metodológico de 2002 incorporam a problemática da consolidação fundiária, reconhecendo esse problema nas áreas protegidas no Brasil. Tanto a revisão do PARNASO quanto a do PARNA da Tijuca incorporam essas duas zonas.

Os programas de manejo (Quadro 14) propostos atendem perfeitamente à proposição do Roteiro Metodológico. Eles criam programas gerais para os Parques contemplando o conjunto, do mesmo modo que trabalham com pontos específicos das unidades. Contudo, a integração com os zoneamentos dos Parques ficaram pouco evidentes na proposição das atividades, mas nas Áreas Específicas, essa integração foi mais notória quando relacionou as áreas de atuação nas zonas.

Os cronogramas físico e financeiro do PARNASO apresentam-se bem detalhados trabalhando com os programas temáticos das ações gerenciais gerais no horizonte temporal de

cinco anos. Já o cronograma financeiro trabalhou apenas com foco no programa de operacionalização, pois este indica os bens e serviços necessários ao parque. Nele, a fonte dos recursos para implantação dos programas, quando indicadas, provêm da compensação ambiental. Assim, para o primeiro ano de atividades foi estimado o valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) e no final de cinco anos o valor estimado foi de aproximadamente R\$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais). Deste montante, apenas 1.114.000,00 (um milhão e cento e quatorze mil) já foi destinado ao parque via compensação ambiental (ICMBIO, 2008a). Já no PARNA da Tijuca apenas o cronograma físico foi desenvolvido. Em geral os cronogramas físico dos dois Parques seguem as atividades previstas nos programas de manejo, o que permite avaliar e acompanhar o desenvolvimento de cada programa. No cronograma físico do PARNA da Tijuca além dos programas foram contempladas as áreas estratégicas.

No encarte V (projetos específicos) do PARNA da Tijuca, dois projetos foram elaborados: a) uma exposição interpretativa permanente; e b) um museu de arqueologia e biodiversidade. Os dois projetos são muito bem apresentados e trazem um grande número de informações detalhadas sobre a implantação e desenvolvimento das atividades. Contudo, na planilha financeira o volume de recursos R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais) necessários aos dois projetos não possuem indicação de agentes financiadores (ICMBIO, 2008b).

2.2.4 ANÁLISE INTEGRADA DOS PLANOS DE MANEJO

Os Planos de Manejo elaborados na década de 80 extrapolaram o que fora determinado no decreto de regulamentação dos Parques Nacionais. Estes Planos tiveram como elemento norteador o Manual de Planejamento de Parques Nacionais da FAO (IBDF, 1980. IBDF, 1981). Essa extrapolação ocorreu pela pouca informação técnica de construção do planejamento dada no decreto de regulamentação dos Parques Nacionais, de 1979. Como foram elaborados basicamente pela mesma equipe, mantiveram uma estrutura semelhante em seu conteúdo. Porém, não foram realizados integralmente pelos agentes dos Parques, mas sim por uma equipe externa contratada pelo órgão ambiental (IBDF).

Já o Plano de Manejo do PARNA da Serra da Bocaina, o único elaborado sobre a orientação do Roteiro Metodológico de 1996, foi construído por uma equipe mista de analistas dos órgãos ambientais e consultores. Essa composição foi reflexo da maior notoriedade da área ambiental, na década de 90, quando uma série de organizações e

empresas foram criadas a fim de explorar esse novo campo de trabalho. Como resultado desse movimento, associado à falta de recursos humanos nos Parques Nacionais, diversos Planos de Manejo foram elaborados por equipes externas em parceria com o IBAMA. Essa tendência ainda seguiu no caso do Plano de Manejo do PARNA da Restinga de Jurubatiba, que no ano de 2000 iniciou a elaboração de seu Plano com a equipe do Laboratório de Ecologia Aplicada da UFRJ. Vale lembrar que o Plano do PARNA da Restinga de Jurubatiba foi concluído em 2008. Contudo, mesmo com a contratação de terceiros para a elaboração dos Planos de Manejo, um grande número de unidades ainda permaneceram sem elaborá-los ou revisá-los. Outra questão a ser destacada é que essas parcerias com o IBAMA não ocorriam de fato, uma vez que as instituições contratadas elaboravam os Planos de Manejo de maneira independente e depois os entregavam ao órgão ambiental (DOUROJEANNI, 2005; MARQUES *et al.*, 2007; MELLO, 2008). Tal situação só foi resolvida em 2002 quando o decreto de regulamentação do SNUC, em seu artigo 12, estabeleceu que o Plano deve ser elaborado pelo órgão gestor ou pelo proprietário, no caso das RPPNs²¹ (BRASIL, 2002). A questão da terceirização de elaboração dos Planos de Manejo gera um vasto campo de discussão sobre a qualidade bem como a real utilidade dos Planos. No entanto, este não é objeto de nossa análise.

Em 2002, foi lançado o novo Roteiro Metodológico onde os Planos do PARNASO e PARNA da Tijuca foram revisados com equipes formadas basicamente por analistas dos Parques e do ICMBio. Deste modo, estabeleceram uma nova fase de construção/revisão dos Planos de Manejo, feita sobre a tutela dos que mais conhecem as necessidades das unidades de conservação.

A organização dos Planos de Manejo mostrou que eles seguem a indicação dos Roteiros Metodológicos (Quadro 16). Fato que era esperado, uma vez que, para serem concluídos, os Planos devem ser submetidos ao órgão ambiental para a sua aprovação (anteriormente IBAMA e mais recentemente o ICMBio). Quando há distorções significativas o ICMBio encaminha o Plano para que sejam realizadas as alterações. Assim, o Plano só é aprovado após o aval do ICMBio com a publicação no Diário Oficial da União (D.O.U.).

Embora os Planos sigam a indicação dos roteiros, uma crítica frequente é o seu extenso volume com uma grande parte descritiva da unidade. Essa situação não é recente, pois ocorre desde os primeiros Planos de Manejo elaborados no Brasil. Associado à diferença significativa entre a parte descritiva e a parte de planejamento, o volume dos Planos de

²¹ A Reserva Particular do Patrimônio Nacional (RPPN) são unidades de conservação de uso sustentável estabelecidas voluntariamente pelo proprietário de terra privada.

Manejo vem crescendo consideravelmente (DOUROJEANNI, 2005; ZELLER, 2008; MELLO, 2008). Ao analisar a composição dos Planos de Manejo elaborados na década de 80, é possível notar que estes possuem em média 132 páginas, destas, 73 páginas foram dedicadas a descrição do parque, o que corresponde a média de 54% do Plano. Em relação ao planejamento, a média de páginas ficou em 58 páginas, o que corresponde a 46% do Plano. Os Planos seguintes aumentaram ainda mais o percentual descritivo, deixando-o em 68% e a parte de planejamento em 32%. Não obstante, os Planos deram um grande salto em relação ao número de páginas, a média de 132 páginas saltou para 905 páginas (Quadro 17).

Esses dados reforçam o argumento de Dourojeanni (2005) que infere que um defeito muito comum dos Planos de Manejo é o grande desequilíbrio que apresentam entre a parte descritiva, desnecessariamente extensa, e a parte analítica e propositiva, muito breve e cheia de lugares comuns, de escassa utilidade prática. Esse crescimento de informações contidas nos Planos pode ser entendida com o ganho e aprofundamento de conhecimentos dos fatores ambientais e sociais, sendo refletido principalmente na contextualização e caracterização dos Parques. Zeller (2008) ao analisar alguns Planos de manejo dos Parques Nacionais do sudeste, afirma que grande parte dos Planos possuem descrições inúteis, que não promovem quaisquer benefícios no planejamento e até mesmo na caracterização da unidade. Porém, sabe-se que as informações descritivas são elementos necessários no Plano de Manejo, conforme recomenda o Roteiro Metodológico, pois elas servem de base para a construção do zoneamento e dos programas de ação. Deste modo, se faz necessário uma reflexão sobre as reais utilidades das informações prestadas.

Em geral, a análise do conteúdo dos Planos de Manejo para os Parques no Rio de Janeiro indicou que os Planos mais recentes tenderam a apresentar melhor o planejamento de execução das atividades com a definição de indicadores para o monitoramento e avaliação. Todavia, não foram encontrados trabalhos na literatura corrente, sejam acadêmicos ou relatórios institucionais, que tratem da efetividade das ações propostas nos Planos nem de suas avaliações sistemáticas. Apesar de estarem previstos nos roteiros, as avaliações anuais da implementação do Plano de Manejo, realizadas por meio de instrumento específico, essas informações não estão disponíveis para os Parques estudados.

Quadro 16. Estrutura dos Planos de Manejo dos Parques Nacionais no Rio de Janeiro

PARQUE NACIONAL	ESTRUTURA DOS PLANOS DE MANEJO								
Serra dos Órgãos (1980)	Introdução	Capítulo I – Enquadramento Nacional e Regional	Capítulo II – Análise da UC	Capítulo III – Manejo e Desenvolvimento		X		Referências Bibliográficas	Anexos
Tijuca (1981)	Introdução	Capítulo I – Enquadramento Nacional e Regional	Capítulo II – Análise da UC	Capítulo III – Manejo e Desenvolvimento		Capítulo IV – Implementação		Referências Bibliográficas	X
Itatiaia (1982)	Introdução	Capítulo I – Enquadramento Nacional e Regional	Capítulo II – Análise da UC	Capítulo III – Manejo e Desenvolvimento		Capítulo IV – Implementação		Referências Bibliográficas	Anexos
				Parte I	Parte I	Parte I	Parte II		
Serra da Bocaina (2002)	Encarte I – Informações Gerais da Unidade de Conservação	Encarte II – Contexto Federal	Encarte III – Contexto Estadual	Encarte IV – Contexto Regional		Encarte V – Unidade de Conservação e Zona de Amortecimento		Encarte VI – Planejamento da Unidade de Conservação	Anexos

PARQUE NACIONAL	ESTRUTURA DOS PLANOS DE MANEJO						
Restinga de Jurubatiba (2008)	Encarte I – Contextualização da Unidade de Conservação	Encarte II – Análise da Região do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba	Encarte III – Análise da Unidade de Conservação	Encarte IV – Planejamento da Unidade de Conservação	X	Resumo Executivo	X
Serra dos Órgãos (2008)	Encarte I – Contextualização da UC	Encarte II – Análise da Região da UC	Encarte III – Análise da UC	Encarte IV – Planejamento	X	X	Anexos
Tijuca (2008)	Encarte I – Contextualização do Parque Nacional da Tijuca	Encarte II – Análise da Região do Parque Nacional da Tijuca	Encarte III – Análise do Parque Nacional da Tijuca	Encarte IV – Planejamento do Parque Nacional da Tijuca	Encarte V – Projetos Específicos	X	Anexos

Quadro 17. Análise da composição dos Planos de Manejo.

PARNA	Contextualização, Análise da UC e Anexos		Planejamento e Implementação		Total de páginas
	Nº de páginas	Porcentagem	Nº de páginas	Porcentagem	Páginas
Itatiaia (1980)	124	60%	82	40%	206
Serra dos Órgãos (1981)	43	56%	34	44%	77
Tijuca (1982)	53	47%	59	53%	112
Média Parcial 1	73	54%	58	46%	132
Serra da Bocaina (2002)	583	68%	280	32%	863
Restinga de Jurubatiba (2008)	468	69%	213	31%	681
Serra dos Órgãos (2008)	536	76%	166	24%	702
Tijuca (2008)	800	59%	572*	41%*	1372
Média Parcial 2	597	68%	308	32%	905
Média Final	372	61%	183	39%	519

* Inclui o Encarte V – Projetos Específicos.

Embora não estejam contemplados no decreto de regulamentação dos Parques Nacionais de 1979, o planejamento dos PARNAs da Serra dos Órgãos, da Tijuca e do Itatiaia foram focados em três eixos principais: o zoneamento, os programas de manejo e os programas de desenvolvimento integrado. O zoneamento propunha uma organização do parque em regiões menores com perfis específicos, como por exemplo, uma floresta primária, construções administrativas, trilhas, entre outros. As zonas com perfis específicos indicavam quais atividades poderiam ser desenvolvidas em cada região do parque, de modo que não prejudicasse a manutenção dos recursos naturais. Da mesma maneira a identificação de áreas que mereciam mais cuidados também eram contempladas, como áreas degradadas ou que possuíam ocupação. A partir de então, os programas de manejo organizavam as principais atividades realizadas no parque em três linhas, o manejo ambiental, o uso público e as operações. Assim, as ações realizadas e necessárias em cada um desses programas ficavam sistematizadas. Essa organização criou mais dinâmica no gerenciamento das atividades, uma vez que, as ações passaram a ser realizadas em conjunto. Os programas de desenvolvimento integrado selecionavam áreas ou construções que precisavam de uma dedicação maior seja na manutenção, recuperação ou mesmo na proposição de novas áreas. Portanto, esses três eixos se articulariam da visão mais ampla (zonas) para a visão mais específica (áreas de desenvolvimento), sendo o elemento dinamizador, os programas de manejo.

Contudo a avaliação dos Planos de Manejo, mostradas nas revisões (PARNASO e PARNA da Tijuca) indicam que não houve sucesso das atividades planejadas, apenas 55% do planejamento do PARNASO foi executado enquanto que no PARNA da Tijuca não superou os 27% (Quadro 18). Um outro ponto a ser destacado é a falta de registro de informações relativas ao planejamento dos Parques, como pode ser observado no Quadro 18 as “atividades sem indicação”. Este dado indica que as atividades realizadas nos Parques não são devidamente acompanhadas e avaliadas pelos gestores, ou mesmo que os Planos de Manejo não foram utilizados como objeto central de gestão do parque nacional.

Quadro 18. Avaliação da efetividade dos Planos de Manejo da década de 80.

PARNA	Atividades			
	Realizadas	Parcialmente	Não Realizadas	Sem Indicação
Serra dos Órgãos	55%	26%	17%	2%
Tijuca	27%	12%	14%	47%
Média	41%	19%	15%	25%

O Plano do PARNA da Serra da Bocaina seguiu com a sua composição bem semelhante aos primeiros Planos de Manejo do Brasil. Assim, pode-se indicar que o Roteiro Metodológico de 1996 consolidou a metodologia presente no Manual de Planejamento de Parques Nacionais da FAO (1976) que serviu de referência para a elaboração dos Planos de Manejo da década de 80. Portanto, não houve diferenças substanciais de organização entre os Planos de Manejo elaborados. Em relação aos instrumentos de orientação, o decreto de 1979 e o Roteiro Metodológico de 1996, são totalmente distintos. De fato, tiveram propósitos diferentes, o decreto veio para regulamentar os Parques Nacionais e instituiu o Plano de Manejo. Já como instrumento legal teve por atribuição dar instruções gerais obrigatórias. Diferentemente, o roteiro de 1996 teve a atribuição de ser um referencial metodológico, provendo orientações detalhadas de como elaborar um Plano de Manejo, passo a passo. Deste modo, o roteiro de 1996 apresenta um grande detalhamento das etapas a serem realizadas para a elaboração e revisão dos Planos de Manejo. Novas ferramentas foram indicadas na proposição dos encartes sete e oito que tratam dos projetos específicos e da monitoria e avaliação, respectivamente. Tais ferramentas possibilitam um melhor acompanhamento e análise das ações de manejo (HOCKINGS, 1998).

De maneira semelhante, o roteiro de 2002 procurou flexibilizar e dinamizar a metodologia de elaboração e revisão dos Planos apontando uma maior possibilidade de detalhamento. Fato que pode ser observado na apresentação dos encartes no roteiro de 2002. Portanto, o roteiro de 2002 foi mais elucidativo na orientação de elaboração do Plano de Manejo. Apesar disso, a essência dos Planos de Manejo continuou a mesma, baseada na descrição do parque e no planejamento das atividades. Marques *et al.* (2007), reforça a idéia de que as ações integradas propostas no planejamento dos Planos são concebidas

isoladamente, o que leva à tomada de decisão centrada em apenas um campo do conhecimento.

Mesmo com a melhor orientação de elaboração dos Planos de Manejo por meio do aperfeiçoamento dos Roteiros Metodológicos, os Parques Nacionais não conseguiram se manter em conformidade com seu regulamento, o decreto de 1979 (Quadro 19) (MELLO, 2008). O decreto de regulamentação determina em seu 43º artigo que os Parques já criados devem em cinco anos elaborar o seu Plano de Manejo e os Parques deverão revisá-los no período de cinco anos.

Quadro 19. Situação dos Planos de Manejo dos PARNAs no Estado do Rio de Janeiro.

PARNAS	CRIAÇÃO DOS PARNAS	PLANOS DE MANEJO	SITUAÇÃO ATUAL DO PLANO DE MANEJO
Itatiaia	14 de junho de 1937	Versão única = 1982	Iniciando a revisão
Serra dos Órgãos	30 de novembro de 1939	1ª versão = 1980 2ª versão = 2005 - 2008 (revisão)	Implementando a revisão
Tijuca	06 de julho de 1961	1ª versão = 1981 2ª versão = 2004 - 2008 (revisão)	Implementando a revisão
Serra da Bocaina	04 de fevereiro de 1971	Versão única = 1996-2002	Sem revisão
Restinga de Jurubatiba	29 de abril de 1998	Versão única, sendo: 1ª Etapa = 2000-2002 2ª Etapa = 2003-2008	Implementando a revisão

Como se observa no quadro 19 o PARNA do Itatiaia possui apenas uma única versão do Plano de Manejo elaborado em 1982, ficando 27 anos com o mesmo instrumento e há 22 anos sem revisá-lo. Conforme determinado no decreto de 1979 o parque deveria revisar o Plano no ano de 1987, ou seja, cinco anos após a sua elaboração. Em 2007, com a comemoração dos 70 anos do parque, foi iniciado um movimento para a revisão do Plano, porém, até o presente, não foi efetivamente iniciado.

Situação semelhante ocorre com o PARNA da Serra da Bocaina, que após concluir o seu Plano de Manejo em 2002, não iniciou ainda a sua revisão. Os Parques da Serra dos Órgãos e da Tijuca revisaram recentemente os seus Planos de Manejo. O PARNASO iniciou a revisão em 2005 e concluiu em 2008, após quatro anos de trabalhos. Apesar disso ficou 23

anos desatualizado (quando não o revisou em 1985). Da mesma maneira o PARNA da Tijuca, levou 22 anos para revisar o seu Plano, isto é desde 1986, e quando o fez necessitou de cinco anos (2004-2008). Elaborado com o mesmo Roteiro Metodológico o Plano de Manejo do PARNA da Restinga de Jurubatiba, necessitou de oito anos para ser elaborado.

É importante ressaltar que esse período foi dividido em duas etapas: a primeira de 2000 a 2002 quando estava sendo elaborado sobre orientação do Roteiro Metodológico de 1996 e a segunda, de 2003 a 2008, que foi reiniciada sobre orientação do então novo Roteiro Metodológico de 2002. Apesar disso o PARNA da Restinga de Jurubatiba ficou 10 anos sem o principal instrumento de planejamento.

Deste modo, verifica-se que os três Parques Nacionais no Rio de Janeiro mais antigos levaram em média 22 anos sem revisar os seus Planos de Manejo. A construção dos Planos mais recentes (Serra da Bocaina e Restinga de Jurubatiba) necessitou em média de oito anos para ser concluído. Fica evidente que mesmo com instrumentos de orientação pormenorizados (Roteiros Metodológicos) a elaboração dos Planos de Manejo é algo complexo e que requer um tempo considerável, por vezes maior que o período de cinco anos indicado para a sua revisão.

CONCLUSÃO

A história de implementação dos Planos de Manejo encontra-se relacionada ao empenho do IBDF e de diversos atores que compreenderam que a manutenção dos recursos naturais extrapola a simples criação de áreas protegidas.

Os Planos de Manejo foram instituídos no Brasil em 1979 visando estabelecer uma abordagem metodológica objetiva para a gestão, inicialmente para Parques Nacionais, mas nos anos posteriores também para outras categorias de unidades de conservação.

A metodologia de orientação para a elaboração dos Planos de Manejo dos Parques Nacionais encontra-se dividida em três fases:

- a) o decreto que regulamentou os Parques Nacionais brasileiros (BRASIL, 1979);
- b) o roteiro metodológico para o planejamento de unidades de conservação de uso indireto (IBAMA, 1996), e
- c) o roteiro metodológico de planejamento: parque nacional, reserva biológica e estação ecológica (IBAMA, 2002c).

Em cada uma dessas fases os Planos de Manejo foram elaborados por equipes de composição distinta. Inicialmente foram constituídas pelos agentes do IBDF e consultores externos especializados (final da década de 70 e início de 80). Em seguida passaram a ser construídos por empresas e/ou instituições terceirizadas com eventual participação do órgão ambiental (década de 90 e início de 2000) e, mais recentemente, coordenados pela equipe do próprio parque nacional e com os analistas do órgão ambiental/ICMBio (a partir de 2004). Portanto, somente após 30 anos de sua institucionalização, o Plano começa a ser elaborado pela mesma equipe que será responsável por sua implementação e revisão.

Apesar do aperfeiçoamento do Plano de Manejo ao longo dos anos – expresso na elaboração dos distintos roteiros metodológicos de referência – sua implementação no Brasil continua precária, especialmente nos Parques Nacionais no Rio de Janeiro. Neste parque foram observadas dificuldades no cumprimento dos seguintes aspectos:

- a) elaboração do Plano no período de até cinco anos após a criação da UC;
- b) sua revisão a cada cinco anos;
- c) a elaboração e publicação no período máximo de 18 meses;
- d) a execução do planejamento proposto no Plano de Manejo anterior; e

e) a adequação de toda área do parque ao zoneamento ambiental.

Os Planos de Manejo são instrumentos engessados, que não assumem o potencial dinâmico para o qual foram criados. Tais fatos associados ao baixo número de Parques sem Plano nos permite afirmar que os Planos de Manejo ainda não são plenamente utilizados como instrumento de gestão. Essa situação pode ser evidenciada pelo extenso período das revisões dos Planos de Manejo, que ultrapassaram mais de 20 anos sem atualização.

O incremento no tamanho das equipes responsáveis pela implementação do Plano, assim como de mais recursos financeiros têm sido frequentemente indicados como solução para estes problemas. Porém, uma maior objetividade e simplificação no processo de elaboração dos Planos, com maior foco no planejamento das ações de gestão e sua avaliação periódica, parece ser um problema maior ou de magnitude semelhante a ser enfrentado no manejo dos Parques Nacionais do Rio de Janeiro.

Outro fator relevante é a falta de incorporação dos Planos de Manejo na política institucional do órgão ambiental, ou seja, ao longo de 30 anos, a assistência e a cobrança dos Planos de Manejo nos Parques Nacionais foi inconstante. Assim, os Planos ficaram renegados a um segundo Plano. Logo, a gestão dos Parques Nacionais, em geral, se voltou à resolução de problemas mais imediatos, sem um devido planejamento a médio e longo prazo.

Apesar dos Parques Nacionais estudados não possuírem os Planos de Manejo devidamente apropriados às instruções legais, eles permaneceram ativos. Embora seja um instrumento de planejamento, os Planos de Manejo não são fundamentais à existência dos Parques Nacionais. Contudo, a adoção e a utilização dos Planos de Manejo como instrumento orientador e planejador dos Parques Nacionais possibilita uma melhoria em seu desenvolvimento. Assim, os Parques Nacionais poderiam efetivamente atingir os objetivos para os quais foram criados.

RECOMENDAÇÕES

Para maior adoção, implementação e uso dos Planos de manejo como ferramentas de gestão nos Parques Nacionais, em especial aos localizados no Rio de Janeiro, acredita-se ser necessário:

- a) incorporar os Planos de manejo como uma política institucional residente na cultura do órgão ambiental e dos gestores dos Parques Nacionais;
- b) que seja realizado efetivamente, pelos gestores das unidades, o monitoramento e avaliação dos Planos de manejo implementados;
- c) a maior aproximação entre a academia e as unidades de conservação, para o desenvolvimento de pesquisas;
- d) a realização de encontros regulares de âmbito nacional, abertos a comunidade, que verse sobre as experiências com os Planos de manejo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRUDA. 2001. **Roteiro Metodológico para Gestão de Áreas de Proteção Ambiental**.
- BARDIN L. 1977. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70. 223p.
- BONI, V., QUARESMA, S. J.. 2005. **Aprendendo a Entrevistar**: como fazer entrevistas em ciências sociais. Revista Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC. v.2, n.1 (3), jan.-jul., p. 68-80.
- BRASIL. 1934. **Decreto N° 23.793 de 23 de janeiro de 1934 que Aprova o Código Florestal**.
- BRASIL. 1965. **Lei N°4.771 de 15 de setembro de 1965 que Institui o Novo Código Florestal**.
- BRASIL, 1973. **Decreto N° 73.069 de 1 de novembro de 1973 que Aprova o Projeto de Desenvolvimento e Pesquisa Florestal do Brasil (PRODEPEF), constitui a Comissão Nacional de Pesquisa Florestal, e dá outras providências**.
- BRASIL. 1975. **SEPLAN. II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79)**. Brasília.
- BRASIL. 1979. **Decreto N° 84.017 de 21 de setembro de 1979 que aprova o regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros**.
- BRASIL. 1981. **Lei N° 6.938 de 31 de agosto de 1981 que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente**.
- BRASIL. 2000. **Lei N° 9.985/00 que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza**.
- BRASIL. 2002. **Decreto N° 4.340 de 22 de agosto de 2002 que regulamenta o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza**.
- BRITO, M. A. 2000. **Avaliação do nível de implementação das unidades de conservação do Estado do Mato Grosso**. In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2, 2000, Campo Grande Anais... Trabalhos técnicos, Campo Grande: 2000. v.2, p. 645-653.

CASTRO, C. 2002. **A gestão florestal no Brasil colonial**. Brasília: Ed. UNB.

CERRUTI, M. 1998. **A análise da eficácia do EPIA quanto a aplicação de metodologias para a localização de empreendimentos**. (Dissertação de Mestrado). São Carlos: EESC/USP.

CDB. 1992. **Convenção sobre Diversidade Biológica**.

CDB. 2004. **Report of the Seventh Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity**. VII/28 Protected Areas (articles 8a to e). Kuala Lumpur, Malaysia.

DOUROJEANNI, M. 2005. **Planos de manejo**. O Eco. Disponível em:

< http://www.oeco.com.br/marc-dourojeanni/42-marc-dourojeanni/16368-oeco_13689>. Acesso em 17 de abril de 2008.

FARIA, H. H. 2002. **Estado da gestão de três unidades de conservação do Estado de São Paulo**.

In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 3, 2002, Fortaleza. Anais...Fortaleza: 2002. p. 289-303.

HOROWITZ, C. 2000. **O processo de planejamento e manejo de unidades de conservação federais de proteção integral: o caso do parque nacional de Brasília**. In: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação 2000. p. 462-471.

IBAMA. 1996. **Roteiro Metodológico para a Elaboração de Plano de Manejo em Unidades de Conservação de Uso Indireto**. Brasília:IBAMA:GTZ. 110p.

IBAMA. 2002a. **Portaria Nº 96, de 6 de agosto de 2002, cria o Regimento Interno do Conselho Consultivo do Parque Nacional do Itatiaia**.

IBAMA. 2002b. **Portaria Nº 102 / 02-N de 06 de agosto de 2002, cria o Regimento Interno do CONPARNASO**.

IBAMA. 2002c. **Roteiro metodológico de planejamento de parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas**. Brasília: Edições IBAMA. 135 p.

IBAMA. 2002d. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Bocaina**.

IBAMA. 2005. **Portaria Nº 13, de 22 de Março de 2005 aprova o Regimento Interno do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba.**

IBAMA. 2007a. **Lista de Unidades de Conservação (UC) Federais no Brasil.** Número Total de Unidades por Categoria. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br>. Acesso em 10 de junho de 2007.

IBAMA. 2007b. **Unidades de Conservação (UC) Federais no Brasil.** Classificação por categoria de uso. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br>. Acesso em 10 de junho de 2007.

IBAMA. 2007c. **Unidade: Parque Nacional da Serra da Bocaina.** Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/siucweb/mostraUc.php?seqUc=43>. Acesso em 17 de setembro de 2007.

IBAMA. 2007d. **Localização do PARNA Itatiaia.** Disponível em: http://www.ibama.gov.br/parna_itatiaia/index.php?id_menu=30. Acesso em 7 de maio de 2007.

IBAMA. 2007e. **História do PARNA Itatiaia.** Disponível em: http://www.ibama.gov.br/parna_itatiaia/index.php?id_menu=8. Acesso em 7 de maio de 2007.

IBAMA. 2007f. **Parques Nacionais.** Disponível em: <http://www.ibama.gov.br>. Acesso em 6 de março de 2007.

IBAMA. 2007g. **Histórico do PARNA Serra dos Órgãos.** Disponível em: http://www.ibama.gov.br/parnaso/index.php?id_menu=74. Acesso em 7 de maio de 2007.

IBAMA. 2007h. **Ampliação do PARNA Serra dos Órgãos.** Disponível em: http://www.ibama.gov.br/parnaso/index.php?id_menu=74. Acesso em 7 de maio de 2007.

IBAMA. 2007i. **Unidade: Parque Nacional da Tijuca.** Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/siucweb/mostraUc.php?seqUc=7>. Acesso em 7 de maio de 2007.

IBAMA. 2007j. **Unidade: Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba.** Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/siucweb/mostraUc.php?seqUc=124>. Acesso em 7 de maio de 2007.

IBAMA. 2008. **SIUCWEB.** Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/siucweb>. Acesso em 10 dezembro de 2008.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). 2006. **Parque Nacional da Tijuca – Integrando proteção ambiental e participação social em áreas urbanas**. Disponível em: <http://www.ibase.br>. Acesso em 17 de maio de 2007.
- IBDF/FBCN. 1980. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos**. Brasília: IBDF-FBCN. 77 p.
- IBDF/FBCN. 1981. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Tijuca**. Brasília: IBDF-FBCN. 112 p.
- IBDF/FBCN. 1982. **Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia**. Brasília: IBDF-FBCN. 206 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2000. **Censo 2000**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm. Acesso em 01 de janeiro de 2009.
- ICMBIO. 2008a. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos**. Brasília. 2008. 665p.
- ICMBIO. 2008b. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Tijuca**. Brasília. 2008. 1365p.
- ICMBIO. 2008c. **Plano de Manejo do Parque Nacional da Restinga da Jurubatiba**. Brasília. 2008. 801p.
- INSTITUTO DE PESQUISAS FLORESTAIS (IPEF). 2008. **Apresentação**. Disponível em: <http://www.ipef.br/apresentacao/>. Acesso em 01 de janeiro de 2008.
- IPLANRIO. 2009. **Histórico**. Disponível em: <http://www7.rio.rj.gov.br/iplanrio/empresa/historico.asp> Acesso em 18 de fevereiro de 2009.
- IUCN. 1994. **Guidelines protected Area Management Categories**. Gland: IUCN.
- IUCN/WPC. 2004. **Message of the Vth IUCN World Parks Congress to the Convention on Biological Diversity**. Disponível em: <http://www.iucn.org/themes/wcpa/wpc2003/index.htm>. Acesso em 01 de agosto de 2005.
- LIMA, G.S; RIBEIRO, G. A.; GONÇALVES, W. 2005. **Avaliação da efetividade de manejo das unidades de conservação de proteção integral em Minas Gerais**. Revista Árvore, Viçosa-MG, v.29, n.4, p. 647-653.

- MARQUES, A. C. & NUCCI, J. C. 2007. **Planejamento, gestão e Plano de Manejo em unidades de conservação.** Revista Ensino e Pesquisa. União da Vitória, v. 4. p. 33-39
- MEDEIROS, R. 2003. **A Proteção da Natureza:** das Estratégias Internacionais e Nacionais às demandas Locais. Tese (Doutorado em Geografia). Rio de Janeiro: UFRJ/PPG. 391p.
- MEDEIROS, R. 2004. **A política de criação de áreas protegidas no Brasil:** evolução, contradições e conflitos. In: Anais do IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, vol. 1. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza & Rede Pró Unidades de Conservação.
- MEDEIROS, R. 2006. **Evolução das Tipologias e Categorias de Áreas Protegidas no Brasil.** Revista Ambiente e Sociedade, v. IX, n. 1, jan./jun., p. 41-64.
- MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. 2004. **A Proteção da Natureza no Brasil:** evolução e conflitos de um modelo em construção. RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico, n. V, ano VI, n. 9, p. 83-93.
- MELLO, R. B. 2008. **Plano de Manejo: uma análise crítica do processo de planejamento das unidades de conservação federais.** (Dissertação de mestrado em ciência ambiental) Niterói: UFF. 2008. 133p.
- MENEZES, E. O.; JESUS, F.; BESERRA, M. M. L.; CASES, O.; SAILE, P. 1996. **Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto.**
- MILANO, M. S. 2000. **Mitos no manejo de unidades de conservação no Brasil, ou a verdadeira ameaça.** In.: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. p. 11-25.
- MILANO, M. S. & HAUFF, S. N. 2005. **Opiniões de funcionários de parques brasileiros sobre ações de manejo em localidades rurais situadas no seu entorno e interior.** Revista Floresta, Curitiba-PR, n. 2, v. 35. p. 335-350.
- MILLER, K. 1980. **Planning National Parks for Ecodevelopment. Methods and Cases from Latin America.** Peace Corps. 1989, 680p.
- MMA. 2006. **Consulta ao banco de dados.** Disponível em:
<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=cnuc.listaBd&idEstrutura=66>. Acesso em 17 de outubro de 2006.

- MMA. 2007. **Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano**. Disponível em:
http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc. Acesso em 18 de junho de 2007.
- MMA. 2008. **Cadastro Nacional de Unidades de Conservação**. Disponível em
<http://sistemas.mma.gov.br/portalcnuc>. Acesso em 10 de dezembro de 2008.
- PÁDUA, J.A. 2003. **Um sopro de destruição – Pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 318p.
- PIRES, A. M. Z. C. R.; SANTOS, J. E.; PIRES, J. S. 2000. **Conservação da biodiversidade: análise da situação de unidades de proteção integral do Estado de São Paulo**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2., 2000, Campo Grande. Trabalhos Técnicos, Campo Grande: 2000. v.2. p. 618-627.
- PRIMO, P. B. S.; PELLENS, R. 2000. **A situação atual das unidades do Estado do Rio de Janeiro**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2, 2000, Campo Grande. Trabalhos Técnicos, Campo Grande: 2000. v.2. p. 628-637.
- PROJETO VÍNCULOS. 2007. **GTZ – Cooperação Técnica Alemã**. Disponível em:
http://www.projetovinculos.org/pt_br/parceiros/gtz.html?Itemid=99. Acesso em 18 de junho de 2007. p. 32.
- SILVA, H. V. O. 2008. **O uso de indicadores ambientais para aumentar a efetividade de gestão ambiental municipal (Rio de Janeiro)**. (Tese de doutorado em planejamento energético) Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE. 2008. 355p.
- SIMAS-PEREIRA, G. 2005. **Reservas da Biosfera no Brasil: Histórico e Implementação do Modelo Brasileiro**. Rio de Janeiro: UFRJ/Núcleo de Ciências Ambientais. 82p.

UNB. 2009. **Coordenadas UTM**. Disponível em http://www.unb.br/ig/glossario/verbete/coordenadas_utm.htm. Acesso em 06 de janeiro de 2009.

UNESCO. 2001. **Biosphere reserves: special places for people and nature**. Paris : UNESCO.

WCPA/UNEP. 2006. **World Database on Protected Areas**. Disponível em http://www.unep-wcmc.org/wdpa/index.htm?http://www.unep-wcmc.org/wdpa/consortium.cfm~summary_tab. Acesso em 18 de outubro de 2006.

ZELLER, R. H. 2008. **Aplicabilidade dos Planos de manejo de oito parques nacionais do sul e sudeste do Brasil**. (Dissertação em Engenharia Florestal) Curitiba: UFPR/PPGEF. 2008. 166p.

ANEXO I



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE FLORESTAS

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS AMBIENTAIS E FLORESTAIS

LABORATÓRIO DE GESTÃO AMBIENTAL (LAGEAM)

ENTREVISTAS SOBRE PLANOS DE MANEJO

PROJETO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO:

GUSTAVO SIMAS PEREIRA

ORIENTADOR:

Prof. RODRIGO MEDEIROS

Rodovia BR-465 Km 7, Seropédica, RJ - Brasil CEP 23890-000 / Caixa Postal 74553

Tel/Fax (21) 2682-3615 (direto) / (21) 2682-1128 ramal 234

ROTEIRO DE ENTREVISTA SOBRE PLANOS DE MANEJO

I) Aspectos Históricos dos Planos de Manejo

O presente roteiro é a base para entrevistas com atores chaves envolvidos com o processo de construção e implementação de Planos de Manejo no Brasil. O roteiro poderá ser respondido por escrito ou por entrevista (a ser gravada), não havendo limite máximo ou mínimo para as respostas.

- 1) Apresentação do entrevistador e objetivos da pesquisa.
- 2) Apresentação do entrevistado:
 - a) Nome:
 - b) Titulação:
 - c) Atividade atual:
 - d) Atividades anteriores:
 - e) Autorização para gravação e uso dos dados na dissertação, pesquisas e publicações do LAGEAM da UFRRJ.
- 3) Descreva a sua relação com os Planos de Manejo e os fatos mais marcantes (cenário, datas, períodos, localidade, pessoas).
- 4) Sobre a história dos Planos de Manejo no Brasil, o que Sr(a) poderia nos relatar? Quais foram os aspectos (cenário mundial, regional e local) que motivaram o seu desenvolvimento?
- 5) Quais eram os objetivos do Plano de Manejo? Em que perspectiva ele foi “trazido” para o Brasil.

- 6) Quem eram os atores envolvidos (recursos humanos)? Como ocorreu a capacitação dessas pessoas para trabalhar com os Planos de Manejo?
- 7) Qual metodologia serviu de inspiração para a construção do primeiro roteiro metodológico de elaboração de Planos de Manejo?
- 8) O Sr(a) participou da construção de algum Plano de Manejo de uma unidade de conservação? Qual?
- 9) Em relação ao desenvolvimento dos Planos de Manejo no Brasil, por favor, informe:
 - a) Nome e localidade do parque nacional:
 - b) Equipe técnica participante:
 - c) Tempo entre o início e conclusão do Plano:
 - d) Principais dificuldades enfrentadas:
 - e) Principais facilidades encontradas:
 - f) Metodologia utilizada:
 - g) Objetivos do Plano:
 - h) O objetivo foi atingido?
- 10) Existe alguma outra informação relevante sobre a história dos Planos de Manejo que o Sr(a) gostaria de destacar?

ROTEIRO DE ENTREVISTA SOBRE PLANOS DE MANEJO

II) Aspectos Atuais dos Planos de Manejo

O presente roteiro é a base para entrevistas com atores chaves envolvidos com o processo de construção e implementação de Planos de Manejo no Brasil. Poderá ser respondido por escrito ou por entrevista (a ser gravada), não havendo limite máximo ou mínimo para as respostas.

- 11) O Sr(a) tem ou já teve envolvimento com os Planos de Manejo a partir do roteiro metodológico de 1996 até o momento? Qual?
- 12) Quem eram os atores envolvidos (recursos humanos)?
- 13) Como ocorreu a capacitação dessas pessoas para trabalhar com os Planos de Manejo?
- 14) Em relação ao desenvolvimento dos Planos de Manejo que o Sr(a) participou, por favor, informe:
 - a) Nome e localidade do parque nacional:
 - b) Equipe técnica participante:
 - c) Tempo entre o início e conclusão do Plano:
 - d) Principais dificuldades enfrentadas:
 - e) Principais facilidades encontradas:
 - f) Metodologia utilizada:
 - g) Objetivos do Plano:

- h) O objetivo foi atingido?
- 15) O Sr(a) considera o Plano de Manejo um instrumento de gestão ambiental dos parques nacionais? Por quê?
- 16) Em sua avaliação os Planos de Manejo são utilizados efetivamente como instrumento de gestão nos parques nacionais? Por quê?
- 17) O Sr(a) poderia fazer uma comparação (indicar as principais diferenças e semelhanças) entre os roteiros metodológicos dos primeiros Planos de Manejo (décadas de 70 e 80) e os mais recentes (1996 e 2002)?
- 18) Qual é a sua visão geral sobre os Planos de Manejo e sua relação com a gestão na prática das unidades de conservação? Gostaria de expressar alguma sugestão sobre os Planos de Manejo?
- 19) Existe alguma outra informação relevante sobre a construção dos Planos de Manejo que o Sr(a) gostaria de destacar?

ROTEIRO DE ENTREVISTA SOBRE PLANOS DE MANEJO

III) Avaliação Quantitativa sobre os Planos de Manejo

As questões de avaliação quantitativa deverão ser respondidas com base no ranking abaixo:

- 1 – Discordo totalmente.
- 2 – Concordo parcialmente.
- 3 – Concordo totalmente.
- 4 – Não tenho opinião sobre esse assunto.

20) Em sua avaliação os Planos de Manejo constituem instrumentos essenciais à gestão de uma unidade de conservação?

Resposta: (___)

21) Os Planos de Manejo na forma em que são elaborados atualmente, seguindo o estabelecido no Roteiro Metodológico, cumprem essa função?

Resposta: (___)

22) Os Roteiros Metodológicos atendem plenamente os objetivos de um Plano de Manejo?

Resposta: (___)

23) A metodologia de elaboração dos Planos de Manejo possui três referências, sendo a primeira no final da década de 70, a segunda em 1996 e a terceira em 2002. Você avalia que houve uma melhoria da metodologia de elaboração dos PM?

Resposta: (___)

24) As unidades de conservação estão plenamente preparadas/equipadas para elaborar os Planos de Manejo?

Resposta: (___)

25) As unidades de conservação estão plenamente preparadas/equipadas para implementar os Planos de Manejo?

Resposta: (___)

26) As unidades de conservação estão plenamente preparadas/equipadas para revisar os Planos de Manejo?

Resposta: (___)

27) As unidades de conservação utilizam plenamente os Planos de Manejo?

Resposta: (___)

28) As informações presentes nos Planos de Manejo são suficientes para gerir as UC?

Resposta: (___)

29) Os Planos de Manejo possuem informações desnecessárias a gestão das UC?

Resposta: (___)

30) Os Planos de Manejo podem ser mais enxutos, ou seja, com menos informação descritiva e mais foque no planejamento?

Resposta: (___)

As análises das freqüências de respostas dos dados quantitativos indicarão uma tendência geral de avaliação da ferramenta (Planos de Manejo) pelos entrevistados. A justificativa para tais padrões poderão ser encontradas nas próprias falas dos entrevistados.