

É hora de repensar o Plano de Manejo

Categories : [Reportagens](#)

O Plano de Manejo é o documento norteador de todas as ações de uma Unidade de Conservação (UC). É através dele que são definidos quais usos serão desenvolvidos na unidade, assim como onde e de que forma estes usos irão ocorrer. É, portanto, um instrumento essencial para implementação de uma UC. Ainda assim, apenas 173 unidades de conservação federais possuem Plano de Manejo, o equivalente a 53% do total.

De acordo com a Coordenadora de Elaboração e Revisão de Plano de Manejo do Instituto Chico Mendes de Conservação (ICMBio), Ana Rafaela D'amico, a demanda das unidades é grande, mas o processo é demorado, burocrático e a equipe encarregada de estruturar os planos é reduzida. Esse cenário, porém, está prestes a sofrer uma reviravolta. É o que promete a nova abordagem do ICMBio, inspirada no modelo criado pelo [National Park Service](#) (Serviço Nacional de Parques dos Estados Unidos). O objetivo é reduzir a burocracia e aumentar a eficiência: tornar os planos de manejo mais enxutos e integrados com o contexto da unidade. Com isso, a expectativa da coordenadora é não apenas acelerar a elaboração do documento, mas tornar a sua implementação mais viável. “O principal ganho será a maior integração com as outras coordenações do ICMBio, porque o documento irá direcionar a elaboração de planejamentos específicos que serão construídos em conjunto essas coordenações”, explica Ana Rafaela, que conta ainda que dois pilotos dessa nova abordagem estão em desenvolvimento, no [Parque Nacional São Joaquim](#) e na [Reserva Extrativista Marinha do Soure](#). “Estamos em um momento importante de discussão interna para refinar essa adaptação”.

Em entrevista ao ((o)) eco, a coordenadora fala sobre a proposta da nova abordagem e dá um panorama geral sobre como funciona e quais as maiores dificuldades na elaboração dos planos de manejo. Leia:

((o))eco: O Plano de Manejo representa o quê para uma Unidade de Conservação?

Ana Rafaela: O Plano de Manejo é o instrumento que norteia a gestão de uma Unidade de Conservação (UC). É a principal ferramenta de planejamento e de direcionamento das ações que uma unidade deve implementar para conservação como um todo. E também de zoneamento de quais áreas podem ou não ser utilizadas e como esse uso deve ocorrer, sempre com o foco na conservação.

Hoje, no âmbito federal, gerido pelo ICMBio, quantas UCs têm de fato um Plano de Manejo?

Hoje nós temos 173 Unidades de Conservação Federais com Plano de Manejo, o que equivale a

53% das nossas UCs. E quanto às RPPNs [[Reservas Particulares do Patrimônio Natural](#)] criadas em âmbito federal, das 663 que existem, apenas 82 possuem planos de manejo. Ou seja, somente 12,4%. No caso das reservas particulares, quem elabora e custeia o Plano é o proprietário, mas o documento precisa ser aprovado pelo ICMBio. O processo de elaboração nas RPPNs é simplificado, feito com apoio de um formulário explicativo, exatamente para facilitar e estimular os proprietários a fazê-lo, mesmo assim o percentual de reservas com o documento ainda é bem pequeno perto do todo.

Quais são as etapas para elaboração de um Plano de Manejo?

Em resumo, o Plano é composto por três etapas principais. Definir a equipe é um dos primeiros passos, que nós chamamos de organização do planejamento. Nessa etapa, nós decidimos como será desenvolvido o Plano de Manejo: o diagnóstico, as ferramentas e os métodos de planejamento com que iremos trabalhar; o roteiro que iremos percorrer; as oficinas e, principalmente, definimos quais serão os atores sociais envolvidos. Ou seja, quais são as comunidades, as instituições do entorno e os empreendedores que devem ser consultados e participar da elaboração do Plano de Manejo. Em seguida, é feito o diagnóstico, que é a análise da Unidade de Conservação, algo que hoje nós fazemos com [dados secundários](#) [*dados já coletados e publicados em estudos de terceiros*]. Nós não fazemos mais levantamento de dados primários [*informações especificamente coletadas para o estudo*], exceto em casos em que é muito necessário. Hoje o ICMBio prioriza reunir e analisar os dados secundários da unidade e, a partir disso, entender o seu contexto: quais são as ameaças, fragilidades e oportunidades. Com base nesse diagnóstico, nós desenvolvemos o planejamento. Nessa última etapa são abordados alguns aspectos principais, como o zoneamento da UC e a definição de normas que vão reger a gestão. Também são definidos quais programas de manejo, atividades ou linhas estratégicas a unidade terá que desenvolver ao longo da implementação do Plano. Depois que nós finalizamos a parte técnica, que envolve uma consulta à sociedade e pesquisadores, nós consolidamos um documento final. É feita então uma apresentação dentro da Diretoria de Criação e Manejo de Unidade de Conservação do ICMBio e da Coordenação de Planejamento. Depois que é aprovado tecnicamente, o Plano segue para análise jurídica, onde será verificado se há algo em desconformidade com a lei ou se é necessário fazer algum ajuste jurídico. Só depois disso é assinada a Portaria pelo presidente do ICMBio, que homologa o documento.

Em média, quanto custa e quanto tempo leva a elaboração de um Plano?

“Em média, nós levamos uns dois anos para elaborar o documento, seguindo os métodos atuais. Mas esse tempo varia bastante, porque ele é muito influenciado por fatores externos

Em média, nós levamos uns dois anos para elaborar o documento, seguindo os métodos atuais. Mas esse tempo varia bastante, porque ele é muito influenciado por fatores externos. Às vezes o recurso demora para ser liberado ou a licitação demora para contratar a consultoria. Às vezes

surge alguma situação emergencial, como uma invasão, e com isso é necessário parar os esforços do Plano de Manejo para reforçar a proteção da unidade. Tudo isso influencia o processo e faz com que ele possa levar mais do que dois anos para ser elaborado. O valor também é bastante variado. Depende do contexto e do tamanho da unidade, e das oficinas que precisarão ser feitas. Anteriormente, o nosso custo era muito alto, principalmente por conta das pesquisas de campo: das avaliações ecológicas rápidas e do levantamento de dados primários que nós fazíamos. Isso encarecia bastante o processo, que passava de 300, 400 mil reais, dependendo da unidade. Há alguns anos nós paramos de fazer estas pesquisas de campo, o que barateou o processo e deu mais agilidade também. Normalmente era no diagnóstico que se gastava mais tempo e recurso dentro da elaboração do Plano.

Quem são os responsáveis pela elaboração e pelo financiamento dos Planos de Manejo?

Isso varia. Normalmente nós formamos uma equipe de planejamento, composta por representantes da UC em questão e da Coordenação de Elaboração e Revisão de Plano de Manejo do ICMBio. No caso das [Reservas Extrativistas](#) e outras categorias que incluem comunidades tradicionais, essa equipe também pode incluir representantes das comunidades ou dos conselhos dessas unidades, pode haver inclusive a participação de pesquisadores. Essa formação depende do contexto da Unidade de Conservação que está em planejamento.

O financiamento também é bastante variado. Hoje, grande parte do nosso recurso vem de fonte externa, de programas como o [ARPA \[Programa de Áreas Protegidas da Amazônia\]](#), o [GEF \[Global Environment Facility – Fundo Global para o Meio Ambiente\]](#) e o [PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento](#). Também existem os recursos de [compensação ambiental](#) e, em alguns casos, o próprio recurso orçamentário do ICMBio.

Quais as principais dificuldades na elaboração dos planos?

Nós sempre tivemos a necessidade de tentar fazer o planejamento mais completo possível, alcançando todas as áreas e todos os programas de gestão que a unidade pode desenvolver. Isso dá um trabalho maior porque é preciso planejar cada um desses programas, que vão desde o uso público, proteção, integração com o entorno e regularização fundiária à recuperação de áreas degradadas. E ainda não alcançamos o ideal na interação com outras coordenações do ICMBio, o que dificulta também a implementação, uma vez que nós sabemos que as equipes das UCs são bem reduzidas e com limitação de recursos. Com isso os planos acabam levando muito tempo para serem implementados ou as atividades previstas ficam desatualizadas, porque a unidade conseguirá implantar dois ou três programas, os outros ficarão ali no documento e, quando puderem ser implementados, talvez já estejam desatualizados. Essa busca pelo documento completo atrasa e dificulta a elaboração do Plano, assim como sua implementação.

A falta de recursos humanos também representa uma dificuldade?

Sem dúvida. São poucas as unidades em que nós não conseguimos elaborar o Plano de Manejo por falta de recursos financeiros. Grande parte possui, de alguma forma, apoio financeiro para isso. Mas a nossa equipe para fazer estes planos de manejo é muito reduzida. A equipe do ICMBio, como um todo, é bem reduzida. Hoje nós temos 18 pessoas entre equipe local, aqui no escritório em Brasília, e equipe ampliada, espalhada pelo restante do país. Esse nosso núcleo duro responsável pelos planos está hoje com 103 processos em andamento, tanto de elaboração quanto de revisão de Plano de Manejo, porque existe a demanda de revisar os documentos também. Ou seja, é uma equipe bastante reduzida em vista da demanda com a qual nós precisamos lidar. E uma equipe reduzida com processos longos torna inviável uma produtividade maior.

Uma mudança está em curso na forma como o ICMBio planeja e elabora os Planos de Manejos das suas unidades. Qual a proposta dessa nova abordagem?

“Estamos elaborando os planos de manejo do Parque Nacional de São Joaquim [criado em 1961] e da Reserva Extrativista Marinha do Soure [criada em 2001] como pilotos para adaptação desta nova abordagem.

Em 2015, foi feita uma oficina de ferramenta de planejamento em conjunto com o Serviço Florestal [U.S. Forest Service] e com o Serviço Nacional de Parques americanos [National Park Service – NPS]. E nós entramos em contato com a metodologia que o Serviço Nacional de Parques usa, o *Foundation Document*. Essa abordagem, criada por eles, ajudou a dar celeridade na elaboração desse instrumento de gestão para os parques nacionais dos Estados Unidos. Nós estamos adaptando esta experiência à realidade brasileira, porque obviamente não é um documento que nós podemos simplesmente trazer de um país para o outro. Precisamos adaptá-lo à nossa realidade. Estamos elaborando os planos de manejo do [Parque Nacional de São Joaquim](#) [criado em 1961] e da [Reserva Extrativista Marinha do Soure](#) [criada em 2001] como pilotos para adaptação desta nova abordagem. Estamos entendendo o que é preciso melhorar para trazê-la ao contexto das unidades de conservação brasileiras. A premissa desta abordagem é construir no Plano de Manejo o cerne da unidade: o seu propósito de criação; seus valores e recursos que precisam ser conservados; e sua significância para o país. Seguido do zoneamento e normas, e da definição e priorização das necessidades de dados e de planejamentos específicos que serão desenvolvidos posteriormente, conforme a demanda de cada Unidade de Conservação. Nós vemos esta nova abordagem como uma possibilidade de dar maior vazão à elaboração de Planos de Manejo no Brasil.

Quais as expectativas para esse novo modelo no processo dos Planos de Manejo?

A nossa expectativa é conseguir finalizar um plano de manejo dentro de um ano, ou um ano e meio, dependendo do contexto da unidade. O processo vai ser um pouco mais rápido e com menor custo, obviamente, porque as etapas serão mais enxutas. Mas o principal ganho será a

maior integração com as outras coordenações do ICMBio. Porque esta nova abordagem irá direcionar a elaboração de planejamentos específicos, que serão construídos em conjunto com as outras coordenações, que possuem maior conhecimento e experiência nos assuntos específicos àquele contexto. Os programas posteriores serão elaborados conforme a realidade e a capacidade de execução da unidade, o que trará também uma melhoria grande na implementação do Plano de Manejo.

Nossa previsão é terminar estes dois planos pilotos até agosto. Estamos em um momento importante de discussão interna para refinar essa adaptação. Precisamos entender quais são as especificidades em relação ao contexto das nossas Unidades de Conservação e suas categorias e construir orientações práticas para elaboração dos futuros Planos de Manejo com base nesta nova abordagem.

Como foi construído esse intercâmbio com o National Park Service?

Essa parceria é feita com base em uma cooperação internacional com a [USAID \[United States Agency for International Development\]](#) e o [Serviço Florestal Americano](#), com foco em fortalecer a conservação na Amazônia – Parceria para Conservação da Biodiversidade na Amazônia. Esta parceria também agrupa outras instituições dos Estados Unidos, como o Serviço Nacional de Parques americanos (NPS), que podem contribuir com a implementação do projeto. E a equipe do NPS sempre esteve muito disposta a participar e colaborar conosco. A convite deles, nossos servidores participaram da aplicação do *Foundation Document* lá nos Estados Unidos, e eles vieram ao Brasil para participar da oficina de planejamento da adaptação. No caso de São Joaquim e Soure, eles não só participaram, como conduziram as oficinas em conjunto conosco. Eles têm nos dado todo o apoio técnico para realizarmos a adaptação e a USAID tem apoiado essa iniciativa com recursos financeiros e apoio logístico.

Qual a prioridade de uma Unidade de Conservação antes de ter seu Plano de Manejo que norteará suas ações?

A prioridade é sempre a de conservação da área e proteção dos recursos naturais. Não pode ser feito nada em desacordo aos objetivos descritos no decreto de criação ou aos objetivos específicos daquela categoria dentro do SNUC. Podem ser executadas antes do plano de manejo: ações de fiscalização e regularização fundiária; a formação dos conselhos consultivos ou deliberativos, conforme a categoria; o estímulo à pesquisa científica; sinalização dos limites; ações de educação ambiental; integração com entorno; e discussão das regras para os acordos de gestão nas unidades com comunidades tradicionais.

O Parque Nacional São Joaquim já recebe visitantes. Uma UC que prevê o uso público pode abrir para visitação antes de homologar o seu Plano de Manejo?

Algumas Unidades de Conservação já têm o uso público acontecendo de forma anterior à criação

da unidade. Nesses casos, o uso não é paralisado, ele continua, e a unidade busca o ordenamento da melhor forma possível. O que a UC não pode é abrir um atrativo ou gerar uma demanda que ainda não existe. E o Plano de Manejo vem como instrumento para realmente gerir e orientar novos usos possíveis na área.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) prevê um prazo limite de cinco anos para elaboração do Plano de Manejo da unidade após a sua criação. Há consequências para unidades que descumprem este prazo?

“Existem unidades bem antigas ainda sem planos de manejo e nós não conseguimos não priorizá-las, em vez de fazer com que as novas cumpram o prazo dos cinco anos.

Para unidade é obviamente prejudicial ficar um longo tempo sem um instrumento norteador das suas ações de manejo. Porém, o SNUC não implica nenhuma penalidade às UCs quando a elaboração não ocorre dentro deste prazo. Infelizmente esta é uma determinação que nós não temos conseguido alcançar atualmente por conta do passivo que nós temos para cumprir. Existem unidades bem antigas ainda sem planos de manejo e nós não conseguimos não priorizá-las, em vez de fazer com que as novas cumpram o prazo dos cinco anos. Embora tenhamos casos de unidades que obtiveram seus planos antes do prazo. O [Parque Nacional Campos Amazônicos](#) é uma delas, a [Reserva Extrativista Arapixi](#) também. Nós temos agora o que eu acredito que será o nosso recorde em elaboração, que é o [Refúgio de Vida Silvestre do Arquipélago de Alcatrazes, criado em agosto do ano passado](#). Nós já terminamos a parte técnica do Plano, que está em análise jurídica. O objetivo é que com menos de um ano de criado o REVIS já tenha seu Plano de Manejo “portariado”.

Uma vez elaborada e homologado o Plano de Manejo de uma UC, qual a periodicidade da revisão do documento?

A ideia seria revisar os planos de cinco em cinco anos após a sua criação, mas isto não é nenhum estabelecimento legal ou obrigatoriedade. O que nós fazemos é revisar quando os planos não estão mais adequados e não estão mais atendendo a Unidade de Conservação. Seja porque o documento está muito desatualizado ou porque algo do contexto mudou e o Plano não está de acordo. Nesses casos, fazemos o que nós chamamos de revisões pontuais, dedicadas a atender novas demandas e oportunidades da unidade, que não contradizem com a meta de conservação e que nós conseguimos viabilizar fazendo ajustes no Plano de Manejo. Documentos mais antigos são revisados como um todo.

É responsabilidade do Plano de Manejo analisar a questão de regularização fundiária dentro da UC?

Nós estamos buscando diminuir a carga dos planos de manejo em relação a estudos e

levantamentos que não necessariamente dizem respeito ao planejamento. O Plano de Manejo faz um diagnóstico da questão fundiária, mas não é no documento que será feito todo o levantamento de ocupações e títulos que incidem sob a Unidade de Conservação. Isso é um dos programas de gestão que a própria unidade desenvolve e que, inclusive, pode e deve começar antes mesmo do Plano de Manejo.

Qual o papel do Conselho Consultivo na elaboração e implementação do Plano de Manejo?

Existem dois tipos de conselho: os consultivos, da maioria das unidades; e os deliberativos, que fazem parte das Resex [[Reserva Extrativista](#)] e das RDS [[Reserva de Desenvolvimento Sustentável](#)]. Cada conselho tem uma participação diferente no processo. Independentemente de ser deliberativo ou consultivo, nós sempre buscamos a participação dos integrantes do conselho no processo como um todo, desde o início. Na maioria das unidades é formado um grupo de trabalho que acompanha todo o processo. No caso das Resex e das RDS, além deste acompanhamento detalhado, o conselho deliberativo precisa aprovar a versão final do Plano, porque nessas categorias o documento vai influenciar diretamente na vida dessas comunidades.

Alguma meta de quando vocês vão conseguir elaborar os Planos de Manejo de todas as UCs federais que faltam?

Não consigo nem dizer. Se você imaginar que nós ainda estamos fazendo Planos de Manejo de parques anteriores ao Ibama. E, depois que o Ibama foi criado, em 89, houve um volume maior de trabalho e ainda assim nós só chegamos a 53% das UCs. É difícil fazer uma previsão dessas, eu não me arrisco não (risos).

Leia Também

<http://www.oeco.com.br/convidados/26947-planos-de-manejo-de-ucs-uma-arriscada-luz-no-fim-do-tunel>

<http://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/26954-planos-de-manejo-de-ucs-ii-enfase-na-gestao/>

<http://www.oeco.org.br/colunas/colunistas-convidados/27052-planos-de-manejo-de-ucs-iii-hora-de-virar-o-jogo/>

