

# Planos de manejo I

Categories : [Marc Dourojeanni](#)

O plano de manejo é a ferramenta básica, em termos técnicos e legais, para o manejo das unidades de conservação. Mas, trata-se de uma ferramenta que em geral é de má qualidade e, em parte por isso, na prática é muito pouco utilizada embora seja muito cara. Essa ferramenta virou, na maior parte dos casos, apenas um documento ritual, como também acontece com as avaliações de impacto ambiental e outros requisitos da área ambiental. No artigo que segue, a ser publicado em duas partes, discute-se esse assunto, explicando os principais problemas que caracterizam os planos de manejo das unidades de conservação no Brasil e as medidas a ser levadas em consideração para evitá-los.

Os planos de manejo das unidades de conservação ou áreas protegidas não são uma invenção recente. Existem, sob diversas formas, inclusive as não escritas, desde que se criaram as primeiras reservas naturais, para proteger florestas e/ou fauna selvagem, milênios atrás. O planejamento das unidades de conservação "modernas" começou na América do Norte, onde se criaram os primeiros parques nacionais e logo foram também utilizados nas colônias européias da África e Oceania, e na própria Europa. No ano 1976 já existiam pelo menos 55 planos de manejo de unidades de conservação na América Latina. Considera-se que o primeiro plano de manejo feito na região foi o do Parque Nacional Canaima (Venezuela), concluído em 1962. Vários outros, no Peru e no Chile, também foram realizados mais tarde, ainda na década de 1960. Muitos destes primeiros planos de manejo foram feitos com apoio de experts dos EUA e Europa. A partir dos anos 1970 a prática de fazer planos de manejo se estendeu por toda América Latina, alcançando sua melhor expressão na Costa Rica. Hoje, muitas das áreas protegidas da região dispõem de plano de manejo, ainda que nem sempre atualizados ou de qualidade adequada para orientar uma boa gestão.

No Brasil, o primeiro plano de manejo foi feito no ano 1976 pelo antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), para o Parque Nacional de Brasília. O IBDF, assimilado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) em 1989, foi o grande iniciador e promotor do planejamento de áreas protegidas no Brasil. Na atualidade, neste país existem de duas a três centenas de planos de manejo de unidades de conservação federais, estaduais e particulares, incluindo alguns de quase todas as categorias reconhecidas na lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

A concepção e os fundamentos do planejamento de unidades de conservação estão amplamente descritos em inúmeras publicações da Comissão Mundial de Áreas Protegidas da UICN, do Departamento de Florestas da FAO e, claro, de muitos autores individuais. Um plano de manejo é, simplesmente, a matriz para a implementação, manutenção e uso de uma unidade de conservação. É, em consequência, um exercício para o futuro da unidade e, por isso, deve se basear sobre a realidade atual para escolher, das opções disponíveis, as decisões que tática e

---

estrategicamente melhor viabilizem cumprir os objetivos que a legislação prevê para cada categoria. Quer dizer que, como qualquer bom exercício de planejamento, o das unidades de conservação deve estabelecer prioridades concretas e concluir escolhendo judiciosamente a melhor ou mais viável das alternativas. A necessidade de estabelecer prioridades e de escolher e decidir alternativas está em oposição com outra característica do planejamento, ou seja, serem um processo de duração indefinida. A ambigüidade de tomar decisões que afetam o futuro da unidade sem dispor da informação suficiente para estar seguro sobre ela, admitindo que no futuro novas informações poderão requerer mudá-las, é uma dificuldade constante e inerente ao manejo de unidades de conservação. Nisso, os planos de manejo das unidades de conservação são diferentes das plantas de uma construção onde, em princípio, tudo deve ser previsto com antecipação, já que uma vez terminada a obra, é muito difícil e custoso mudá-la. Por isso, também, os planos de manejo sempre devem ser muito prudentes, para evitar erros que não têm remédio, como no caso de provocar a extinção de uma espécie, que deveria ser preservada na área.

O caráter de processo contínuo dos planos de manejo das unidades de conservação é revelado com força pelo fato de que, querendo ou não, o primeiro plano de manejo de qualquer área protegida é a memória descritiva que geralmente acompanha o dispositivo legal da sua criação. É nesse ato que são tomadas algumas das principais decisões para o futuro da unidade e, mais ainda, essas decisões são freqüentemente irreversíveis: tamanho, limites, inclusão ou exclusão de alguma área, presença de populações indígenas ou tradicionais, categoria de manejo, etc. O futuro plano de manejo ficará embutido numa camisa de força determinada por essas decisões, freqüentemente tomadas sem muita análise, ou sem conhecimento suficiente. Por exemplo, a determinação errada dos limites (como podem ser linhas retas no meio da selva ou cursos de água instáveis ou muito pequenos) pode se transformar num eterno quebra-cabeça para os administradores da unidade. Igualmente grave pode ser a determinação errada da categoria de manejo (por exemplo, fazer uma estação ecológica ou uma reserva biológica em áreas de grande potencial turístico ou fazê-las onde tem índios), o que cria problemas de manejo quase insolúveis.

A partir dos dois primeiros planos de manejo feitos no Brasil, em 1976 (Brasília e Sete Cidades), o antigo IBDF preparou muitos mais com o mesmo padrão, baseados no roteiro e metodologia sugerida pela FAO e aplicada no mesmo período no Chile e Costa Rica. No ano 1979, já existiam 6 planos de manejo aprovados no Brasil, 8 em processo de execução e já estavam terminados os levantamentos aerofotogramétricos e a cartografia de 16 parques nacionais. Daí para frente, a preparação de planos de manejo foi se diversificando, afastando-se progressivamente do modelo original e adotando esquemas diferentes em cada estado e em cada agência como, por exemplo, no caso dos planos de manejo das estações ecológicas, patrocinados pela antiga Secretaria Especial de Meio Ambiente.

Ao começar os anos 1990, ante o surgimento de novas preocupações e, em parte, como resposta ao fato de que os planos de manejo estavam sendo pouco ou mal aplicados, apareceram várias iniciativas para modernizar a metodologia de preparação dos planos de manejo. O esforço

---

principal foi do Ibama, que publicou um “Roteiro Metodológico para a Elaboração de Planos de Ação para Implementação e Gerenciamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto” (1993) e um muito complexo “Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto” (1996). Fundamentado na indiscutível evidência de que o planejamento é um processo contínuo, o roteiro do Ibama, na prática, transformou-se numa proposta de proliferação de planos de manejo sucessivos, com versões um, dois, três e, em outros casos, com “planos de ação emergenciais”. Recentemente o Ibama publicou uma última versão, algo mais simples, deste roteiro. A partir de meados dos anos 1990, respondendo ao desenvolvimento do ecoturismo e do uso público de unidades de conservação, diversas entidades iniciaram a preparação de “planos de uso público”, também chamados de “uso turístico”, que, em alguns casos, foram feitos para áreas que não têm um plano de manejo aprovado ou atualizado.

De uma parte, pode-se considerar que o simples fato de que os responsáveis pelas unidades de conservação façam ou concordem que sejam feitos planos de manejo é, sem dúvida, positivo. Existem países onde essa necessidade ainda é posta em dúvida e, na verdade, grande parte das áreas protegidas da América Latina e até do Brasil ainda não os tem, nem dos bons nem dos de qualidade duvidosa. De outra parte, ainda no caso de que sejam mal feitos e que em consequência sejam de escassa utilidade para o manejo, os planos de manejo contribuem indiretamente para educar ou criar consciência sobre a necessidade de que o manejo responda a um ordenamento. Além do mais, um plano mal feito pode ser a causa de uma pronta revisão do mesmo, provocada pelos gestores ou usuários descontentes. Também, uma vez que os planos de manejo são aprovados por dispositivos legais, eles podem se transformar em baluartes protetores contra propostas inadequadas para uma unidade de conservação.

É difícil apontar uma virtude geral dos planos de manejo brasileiros da atualidade, pois eles são muito diversos. Alguns contam com excelente informação de base, obtida por equipes de grandes cientistas. Outros poucos têm uma boa informação cartográfica. Alguns, raríssimos, fazem uma excelente discussão de alternativas de solução aos problemas de manejo detectados. Unicamente dois ou quiçá até cinco planos de manejo, dentre os mais de 50 revisados, reúnem, em grau e proporção adequados, todas as qualidades requeridas e traçam estratégias e táticas realmente executáveis. O fato é que a grande maioria dos planos de manejo não cumpre as funções para as quais são feitos, às vezes com grande custo.

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. Planos de manejo, em geral com centenas de páginas, das quais 50% a 70% correspondem à descrição da área e de seu entorno, são muito comuns. Situar a unidade de conservação no seu contexto regional é importante, mas não tanto para ocupar dezenas de páginas de um plano de manejo. Outros documentos existem para isso. Num país como o Brasil, em que cada estado é maior que muitos países, o importante é concentrar a informação necessária (útil para as decisões de manejo) nos municípios vizinhos e não no estado e muito menos no país. E essa informação deve ser relevante para o manejo e não

---

estar lá simplesmente para impressionar aos que financiam o trabalho.

A informação que mais espaço ocupa é a referente à descrição física e biológica. Em geral, como não são feitos estudos especiais, na mesma unidade de conservação, de fisiografia, geologia, geomorfologia, clima, hidrologia nem de solos, estes importantes temas são abordados com informação de tipo regional que, com alguma freqüência, não tem quase nada a ver com a realidade do território da área. Só quando especialistas muito experimentados participam das equipes conseguem realizar constatações de verdadeira utilidade para o manejo, mas esses casos são raros. O ponto é que se não se têm nada a informar que seja realmente próprio do local do estudo, é melhor apenas confessar o fato, ao invés de incluir informações que não contribuem ao manejo.

O problema com as descrições ecológicas e da flora e da fauna é similar. O costume, ante a falta de tempo e de dinheiro para os estudos prévios e de especialistas em cada grupo taxonômico é, em geral, incluir longas listas de espécies que ocorrem na região. Às vezes, “a região” é tão extensa como todo o Cerrado ou toda a Amazônia e, claro, ninguém sabe, com certeza, se as espécies existem ou não no local. Seria muito melhor, se uma equipe de planejamento não conta com a assessoria de especialistas em determinados grupos taxonômicos, que as listas se reduzissem ao que a equipe viu ou fossem feitas em consulta com mateiros locais, apontando as ressalvas do caso. O esforço por apresentar grandes listas de espécies aumenta as possibilidades de erros. Quando os especialistas revisam as listas de espécies mencionadas nos planos de manejo constatam erros graves de todo tipo, desde nomenclatura científica e vulgar errada até inclusão de espécies altamente improváveis e que, às vezes, nem correspondem ao bioma da unidade.

De outra parte, algo que nunca deveria faltar num plano de manejo é uma informação detalhada sobre as formações ecológicas e as espécies que são as mais peculiares da unidade. Muitas vezes, elas foram a razão ou a justificativa para criar a unidade e, portanto, não podem ser tratadas levianamente. Na parte descritiva do plano devem figurar informações aprofundadas sobre os nichos que elas ocupam, seus hábitos locais em contraste com seus hábitos em outros lugares, estimativas ainda que grossas da sua população e qualquer outro dado que permita orientar o manejo especial que deva ser dado a essas formações ou espécies.

O ideal, quando existem os recursos, é a inclusão na equipe de preparação do plano de manejo de um grupo completo de cientistas experimentados que, num prazo breve, possam providenciar os pontos mais destacados da realidade física e biológica. Para isso são as avaliações ecológicas ou biológicas rápidas (*Rapid Biological Assessment ou RAP*), desenvolvidas por entidades como *Conservation International* e *The Nature Conservancy*. Levar ao terreno, por lapsos de poucas semanas, equipes completas de experts de nível internacional é, sem dúvida, a melhor forma de nutrir, com boa informação, planos de manejo. Mas, existem tantas unidades de conservação e tão poucos especialistas de alto nível, que isso, ainda sem considerar seu alto custo, só pode ser feito excepcionalmente. Se esse for o caso, se reitera que é melhor colocar menos dados, apenas

---

os mais seguros, no lugar de muita informação não confirmada que depois se revela equivocada.

Cada dia é mais freqüente ver planos de manejo sem informação cartográfica suficiente ou com informação deficiente. Para unidades de conservação de tamanho pequeno e médio, a escala da informação não deveria ser inferior a 1/20.000 e para as maiores deveria ser de 1/50.000 ou maior. Fazer um plano de manejo decente sem mapas é quase impossível e a maior parte do custo de preparação deveria ser para a elaboração de um mapa base, sobre o qual podem se preparar mapas de tipos de vegetação e/ou ecossistemas ou habitats, topográfico e/ou hidrográfico, uso atual da terra, distribuição da infra-estrutura de transporte e outras existentes e, se puder, também um mapa geomorfológico, dentre outros que possam ser requeridos em função do tipo de área. Na atualidade, com os excelentes meio de sensoriamento remoto existentes não deveria haver escusa para não incluir informação cartográfica e interpretação adequadas.

Possivelmente, a falta de análise da informação compilada é o problema central dos planos de manejo revisados. As largas descrições não concluem numa definição dos problemas atuais e, especialmente, numa previsão da evolução destes problemas com a criação da unidade e de seu manejo. Na verdade, este deveria ser um dos capítulos principais dos planos de manejo, que devem alertar aos administradores sobre os problemas atuais e discutir as alternativas para resolvê-los a curto e médio prazo. Só com base numa ampla discussão da situação atual e previsível de uma unidade de conservação é possível definir os programas de manejo. É igual com o zoneamento, cujas motivações devem ser explicitadas. O zoneamento não pode responder a caprichos. Deve ter uma ampla e clara justificativa científica ou administrativa (tática) ou, também, se for o caso, até política. Mas é muito raro ler isso num plano de manejo.

Além de não estarem justificadas, tanto as decisões sobre zoneamento como sobre os programas de manejo têm se convertido em atos rituais, padronizados, ao invés de serem atos racionais, adequados para cada caso. Por exemplo, nada teria de errado em se propor, num parque nacional longe de tudo, no meio da Amazônia, que não se faça nenhum zoneamento e que os únicos programas de manejo sejam os de controle e de relações com as comunidades vizinhas. Se a análise demonstra que não é razoável prever visitação durante a próxima década, basta dizer exatamente isso no plano de manejo e não se precisa criar uma zona de "uso intensivo" e outra de "uso extensivo" nem tampouco, por extensão, uma área "primitiva". Ou, num caso assim, pode se prever um zoneamento provisório para curto ou médio prazo, apenas zonificando um pequeno setor do parque, com potencial para visitação, deixando o resto para uma segunda etapa. E os programas de manejo poderiam se limitar às necessidades previsíveis a curto e médio prazo ao contrário de serem previstos para um parque plenamente utilizado.

De outra parte, ao se fazer um zoneamento, é imprescindível lembrar que ele deve ser reconhecível no terreno. Caso contrário, o zoneamento não tem utilidade. O zoneamento implica, ainda que com menos rigor, quase as mesmas precauções que o estabelecimento dos limites de uma área protegida e, por isso, devem ser escolhidas características naturais distintas para demarcá-las. Em especial no zoneamento de APAs, se observam zoneamentos extremamente

complexos, até com mais de 20 zonas e sub-zonas. Isso não têm nenhuma utilidade, pois na prática é impossível administrar um zoneamento tão complexo. Menos ainda, em APAs, onde a propriedade é privada e nas quais, em geral, não existe nem pessoal para o gerenciamento. Esse procedimento detalhista apenas produz documentos bonitos, cheios de mapas muito coloridos.

A consequência dos fatos anteriores, a maioria dos programas propostos para as unidades de conservação podem ser aplicados indistintamente a qualquer unidade em qualquer lugar do território, às vezes até em ilhas, devido a seu caráter extremamente geral. É raro ler um plano de manejo que contenha, na descrição dos programas e de suas atividades, as especificações suficientes para orientar sua aplicação direta pelos administradores da unidade. Em quase todos os casos, as medidas prescritas são, quase literalmente, extraídas dos manuais de preparação de planos de manejo ou das notas feitas pelos estudantes durante as aulas universitárias.

Na segunda parte deste artigo se discutirão outros problemas dos planos de manejo, incluído seu custo e sua manutenção através do tempo.