

O uso do Plano de Gestão pelos gestores de Unidades de Conservação

The use of the Management Plan by Protected Area Managers

El uso del Plan de Manejo por los administradores de Áreas Protegidas

Recebido: 25/11/2022 | Revisado: 13/12/2022 | Aceitado: 05/01/2023 | Publicado: 13/01/2023

Ademar Roberto Martins Vasconcelos

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2107-5880>

Universidade Federal do Amazonas, Brasil

E-mail: ademar.vasconcelos84@gmail.com

Therezinha de Jesus Pinto Fraxe

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9974-2140>

Universidade Federal do Amazonas, Brasil

E-mail: tecafraxe@uol.com.br

Antonio Ferreira do Norte Filho

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5946-3291>

Universidade Federal do Amazonas, Brasil

E-mail: nortefilho@gmail.com

Mônica Suani Barbosa da Costa

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9274-4327>

Universidade Federal do Amazonas, Brasil

E-mail: monicasuanicosta@gmail.com

Jaiison Miyosi Oka

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8709-1923>

Universidade Federal do Amazonas, Brasil

E-mail: jaiison.m.ok@gmail.com

Janderlin Patrick Rodrigues Carneiro

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8260-0565>

Universidade Federal do Amazonas, Brasil

E-mail: patrickcarneiro09@gmail.com

Vinicius Verona Carvalho Gonçalves

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5039-3661>

Universidade Federal do Amazonas, Brasil

E-mail: viniciusveronacg@gmail.com

Gislany Mendonça de Senna

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8248-0006>

Universidade Federal do Amazonas, Brasil

E-mail: senagislany@gmail.com

Antônio Carlos Witkoski

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5194-4074>

Universidade Federal do Amazonas, Brasil

E-mail: acwitkoski@uol.com.br

Selton Machado Silva

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0638-8531>

Universidade Federal do Amazonas, Brasil

E-mail: selton_machado@hotmail.com

Xadrequ Vitorino Macuácuá

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9915-5146>

Universidade Federal do Amazonas, Brasil

E-mail: xadrequ@ufam.edu.br

Resumo

Durante a pesquisa houve a necessidade de informações sobre o andamento das atividades planejadas no Plano de Gestão, sendo essas informações coletadas por meio de formulários e preenchidos pelos gestores das UCs. Os objetivos específicos neste trabalho são: analisar o uso do plano de gestão pelos gestores das unidades de conservação e avaliar o cumprimento do planejamento dos programas de gestão contidos no plano de gestão das unidades de conservação estudadas. A análise dessas informações foi realizada pela adaptação da ferramenta Tracking Tool. Foi identificado nas áreas estudadas, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Madeira (RDS do Rio Madeira) e a Área de Proteção Ambiental Caverna Maroaga (APA Maroaga), que há o uso efetivo dos planos de gestão, pelos gestores dessas áreas protegidas, assim como há a execução dos programas de gestão planejados estrategicamente durante a elaboração dos Planos. O uso do Plano de Gestão como instrumento administrativo de gestão das UCs estudadas está relacionado com e influencia diretamente o empoderamento dos atores que compõem o conselho gestor e se constitui

como importante instrumento de governança. Conclui-se que a adoção de práticas de gestão durante a implementação do Plano ajuda a consolidar o planejamento estratégico iniciado durante a fase de elaboração do Plano. O uso do planejamento tático de médio prazo contribui para que os membros do conselho gestor atuem de forma eficiente e direta na gestão da unidade de conservação.

Palavras-chave: Gestão ambiental; Unidade de conservação; Reserva de desenvolvimento sustentável.

Abstract

During the research there was a need for information on the progress of the activities planned in the Management Plan, and this information was collected through forms and filled in by the managers of the CUs. The specific objectives of this work are: to analyze the use of the management plan by the managers of the protected areas and to evaluate the fulfillment of the planning of the management programs contained in the management plan of the protected areas studied. The analysis of this information was performed by adapting the Tracking Tool. It was identified in the studied areas, the Madeira River Sustainable Development Reserve (RDS do Rio Madeira) and the Caverna Maroaga Environmental Protection Area (APA Maroaga), that there is an effective use of management plans, by the managers of these protected areas, as well as how the strategically planned management programs are carried out during the preparation of the Plans. The use of the Management Plan as an administrative instrument for the management of the studied CUs is related to and directly influences the empowerment of the actors that make up the management council and constitutes an important governance instrument. It is concluded that the adoption of management practices during the Plan's implementation helps to consolidate the strategic planning initiated during the Plan's preparation phase. The use of medium-term tactical planning contributes to the management council members acting efficiently and directly in the management of the protected area.

Keywords: Environmental management; Conservation unit; Sustainable development reserve.

Resumen

Durante la investigación surgió la necesidad de información sobre el avance de las actividades previstas en el Plan de Manejo, y esta información fue recolectada a través de formularios y llenado por los responsables de las UC. Los objetivos específicos de este trabajo son: analizar el uso del plan de manejo por parte de los administradores de las áreas protegidas y evaluar el cumplimiento de la planificación de los programas de manejo contenidos en el plan de manejo de las áreas protegidas estudiadas. El análisis de esta información se realizó adaptando la Herramienta de Seguimiento. Se identificó en las áreas estudiadas, la Reserva de Desarrollo Sostenible del Río Madeira (RDS do Rio Madeira) y el Área de Protección Ambiental Caverna Maroaga (APA Maroaga), que existe un uso efectivo de los planes de manejo, por parte de los gestores de estas áreas protegidas, así como cómo se llevan a cabo los programas de gestión estratégicamente planificados durante la elaboración de los Planes. La utilización del Plan de Manejo como instrumento administrativo para la gestión de las UC estudiadas se relaciona e influye directamente en el empoderamiento de los actores que integran el consejo de gestión y constituye un importante instrumento de gobernanza. Se concluye que la adopción de prácticas de gestión durante la implementación del Plan ayuda a consolidar la planificación estratégica iniciada durante la fase de elaboración del Plan. El uso de la planificación táctica de mediano plazo contribuye a que los miembros del consejo de administración actúen de manera eficiente y directa en la gestión del área protegida.

Palabras clave: Gestión ambiental; Unidad de conservación; Reserva de desarrollo sostenible.

1. Introdução

É evidente que as unidades de conservação necessitam estar integradas ao contexto de uso racional da natureza, através do discurso de desenvolvimento sustentável procurando o benefício da maioria, incluindo as gerações futuras, mediante a redução dos dejetos e da ineficiência na exploração e consumo dos recursos naturais não-renováveis (Diegues, 2001).

Nota-se que, nas últimas décadas, houve um crescimento significativo no número de áreas protegidas em todo o mundo, além da mudança na compreensão de como essas áreas podem e devem ser geridas e gerenciadas. Estas áreas, inicialmente geridas e gerenciadas pelo Estado, agora têm a possibilidade de incluir outras partes interessadas no processo de tomada de decisão, como é o caso dos povos indígenas, comunidades locais, organizações sem fins lucrativos e empresas comerciais privadas. Os acordos das populações que vivem dentro e ao redor dessas UCs e o apoio das instituições responsáveis pela implementação dessas áreas contribuem para o êxito da gestão desses espaços territoriais (Borrini-Feyerabend et al., 2014).

O aumento significativo na criação de novas áreas protegidas ocorreu nas últimas três décadas, notadamente nos países em desenvolvimento. A gestão desses espaços deve ser realizada de forma eficaz dentro de arcabouço legal e de

governança adequada. Depende, ainda, de instrumentos e poderes, da participação, envolvimento e apoio de um conjunto diversificado de partes interessadas para alcançar a conservação da biodiversidade e as metas de desenvolvimento sustentáveis (Reis et al., 2021).

A gestão possui um papel fundamental para a conservação dos recursos naturais, entre outros. Para a SDS (2010), a gestão pública deve considerar as unidades de conservação como espaços organizacionais. Assim, as unidades de conservação como organizações, requerem a utilização de modernas tecnologias gerenciais para administrá-las. Essas estratégias visam à otimização e utilização de recursos, manutenção e restauração de habitats, etc. Entende-se por organização um agrupamento planejado de pessoas com o propósito de alcançar um ou mais objetivos que se traduzem, de forma geral, no fornecimento de bens e serviços (SDS, 2010).

Toda organização existe com a finalidade de fornecer alguma combinação de bens e serviços a seus usuários. Para o SEUC, os bens e serviços proporcionados pelas unidades de conservação variam de acordo com a categoria de manejo à qual pertencem.

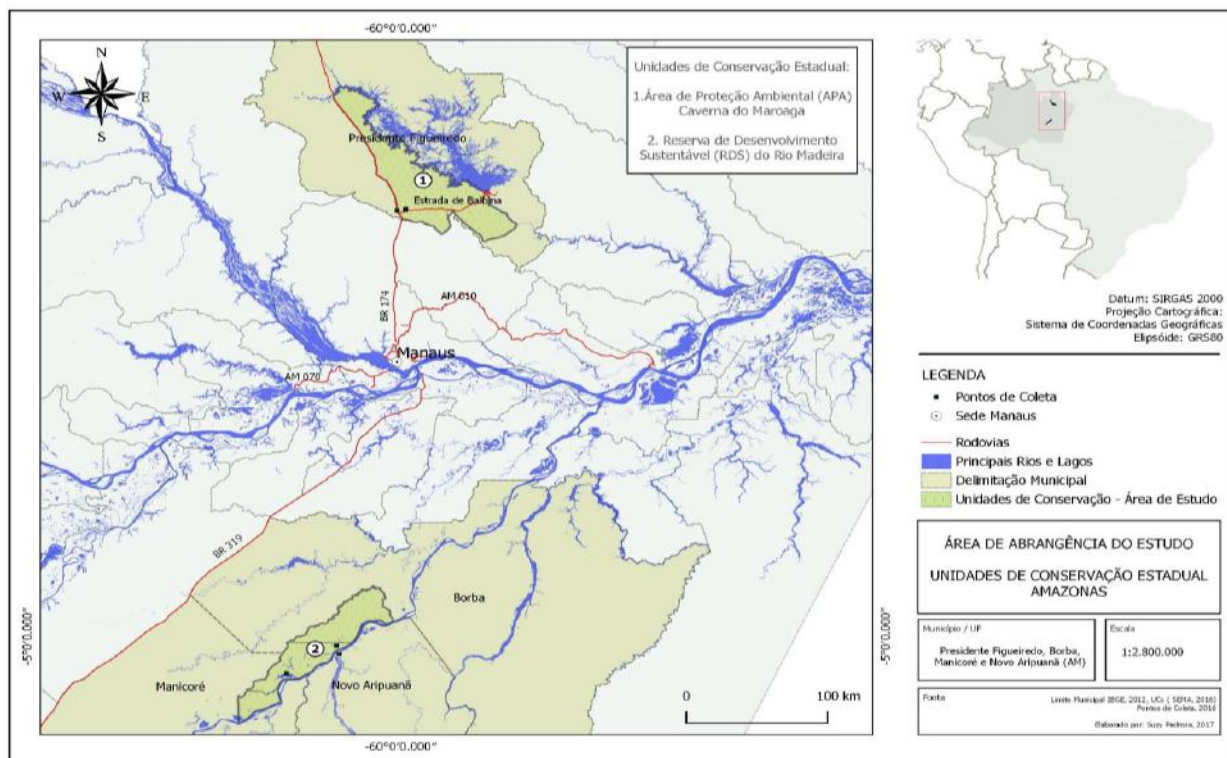
Para nortear e planejar o uso desses bens e serviços, as unidades de conservação obedecem às regulamentações específicas, seguindo regras normatizadas contidas em instrumentos de gestão, denominados de plano de gestão ou plano de manejo, além de possuírem estruturas capazes de fomentar o debate político, acerca dos objetivos aos quais foram criadas. Essas estruturas, pautadas no modelo de gestão moderna possibilitam a ampliação do universo de atores que participam da tomada de decisão, abrangendo todas as direções das atividades da organização e o conjunto de atores interessados.

2. Metodologia

O estudo de caso foi realizado nas Unidades de Conservação Estaduais¹, Reserva de Desenvolvimento Sustentável - RDS do Rio Madeira e Área de Proteção Ambiental - APA Maroaga (Figura 1).

¹ As Unidades de Conservação segundo o Art. 2º do Sistema Estadual de Unidades de Conservação, são espaços territoriais com características naturais relevante, legalmente instituídos pelo poder público com objetivo de conservação *in situ* e de desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais, com limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Figura 1 - Localização da área de estudo.



Fonte: Limite Municipal IBGE, Ucs (SENA, 2016). Elaborado por Suzy Pedroza, 2017

A abordagem do estudo baseia-se na modalidade de Estudo de Caso, que pode ser caracterizado pelo estudo de organizações bem definidas, como no caso das unidades de conservação, visando conhecer profundamente os aspectos inerentes ao objeto de estudo, buscando neles o essencial e característico, onde o pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe (Fonseca, 2002).

A pesquisa documental foi realizada a fim de compreender a forma de elaboração dos planos de gestão para as Unidades de Conservação estudadas. Foram realizadas análises de documentos que preceituam e disciplinam o tema; com atenção na 2ª edição do Roteiro Metodológico para elaboração de planos de gestão, fornecido pelo DEMUC; e na análise dos planos de gestão aprovados e vigentes, que são utilizados pelos gestores, na condução da gestão dessas unidades de conservação.

A fim de analisar o uso do plano de gestão pelos gestores das unidades de conservação e avaliar o cumprimento do planejamento dos programas de gestão contidos no plano de gestão, das unidades de conservação estudadas, foram utilizados os seguintes instrumentos para coleta de dados: entrevistas, com recursos de gravador digital; registro fotográfico; receptor de satélite; acompanhamento da reunião de sensibilização do conselho gestor e outras atividades do DEMUC. Também foram aplicados formulários semiestruturados, contendo quatro blocos de questões, contemplando a identificação do sujeito da pesquisa, o grau de escolaridade, atividades principais, renda, gênero e idade; bloco contemplando a participação do sujeito na elaboração do plano de gestão da referida unidade; bloco sobre o uso do PG pelo sujeito e o uso pelo mesmo dos programas de gestão planejados no PG (Formulário Conselheiros).

Outro instrumento para a coleta de dados na pesquisa foi a aplicação de formulário semiestruturado com os gestores das unidades de conservação estudadas, sendo estes, membros efetivos do conselho deliberativo e atuando de forma institucional na gestão direta dessas UCs. O formulário semiestruturado era composto por quatro blocos de perguntas, com questões envolvendo a identificação do sujeito (nome, gênero, idade, formação, tipo de contrato, tipo de participação na

elaboração do plano de gestão, forma de uso do plano de gestão, informações usadas do plano, tipo de financiamento e instrumentos de auxílio na gestão).

Para a coleta de dados na RDS do Rio Madeira fez-se necessário uma ida ao município de Novo Aripuanã, que pertence à Mesorregião Sudeste e à Microrregião Madeira. Situada entre a margem direita dos rios Madeira e Aripuanã, Novo Aripuanã localiza-se à 300 km de distância de Manaus, por via fluvial, em uma viagem que dura cerca de dez horas no período da cheia, em uma lancha do tipo “expresso”.

A fim de avaliar o cumprimento do planejamento dos programas de gestão, contidos no plano de gestão das unidades de conservação estudadas, foram levantadas informações sobre o andamento das atividades planejadas no Plano de Gestão. Para isso, utilizou-se de formulários, que foram preenchidos pelos gestores das UCs (Formulário de atividades). A análise desses dados foi realizada pela adaptação da ferramenta Tracking.

O Tracking Tool é uma ferramenta de avaliação de efetividade da gestão, usado na análise da gestão de unidades de conservação como um todo. Nesse trabalho, a ferramenta foi adaptada para realizar o exame da efetividade do Plano de Gestão, como instrumento de planejamento, para o cumprimento dos programas de gestão contidos no plano, em particular.

Assim, foram atribuídos três valores a serem marcados pelo gestor na unidade de conservação, conforme o status de desenvolvimento do programa de gestão previsto no plano. Foi atribuído 2 (dois) pontos para a atividade que foi planejada no plano de gestão e foi concluída dentro do mesmo ciclo de gestão, 1 (um) ponto para a atividade planejada no plano e que ainda se encontra em desenvolvimento no ciclo de gestão vigente e 0 (zero) ponto para as atividades previstas e que ainda não foram iniciadas dentro do ciclo de gestão vigente.

Após o preenchimento da planilha foi calculado o Índice de Implementação do Plano de Gestão (IIPG), cujo resultado é expresso em porcentagem e mede a efetividade do Plano de Gestão:

$$IIPG = \frac{\sum Pontuação\ Inf}{\sum Pontuação\ max} \times 100$$

Onde:

\sum **Pontuação Inf** é a soma de todas as pontuações informadas pelo gestor no formulário, ou seja, $[(N0 \times 0) + 4(N1 \times 1) + (N2 \times 2)]$.

\sum **Pontuação max** é a soma de todas as atividades planejadas nos programas de gestão e contidas no plano atribuídas (N), multiplicadas pela pontuação máxima (2), ou seja, $Pmax = N * 2$.

Considerando um plano de gestão de uma UC hipotética, contendo 100 atividades planejadas em seus programas de gestão, sua Pmax seria: $(100 * 2 = 200)$, logo, $Pmax = 200$ pontos. Considerando que a soma das pontuações atribuídas por determinado gestor seja dada por $[(25 \times 0) + (50 \times 1) + (25 \times 2)]$, logo, $Pinf = 100$ pontos. Calcula-se o IIPG desta Unidade de Conservação como:

$$IIPG = \frac{[(25 \times 0) + (50 \times 1) + (25 \times 2)]}{(100 * 2)} \times 100$$

$$IIPG = \frac{100}{200} \times 100$$

$$IIPG = 50\%$$

Assim, considerando a interpretação contida na Tabela 1, conclui-se que o Plano de Gestão possui uma média efetividade.

Tabela 1 - Interpretação do IIPG obtido.

RESULTADO	SITUAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO
IIPG > 60	Efetividade do Plano de Gestão Alta
40 >= IIPG = < 60	Efetividade do Plano de Gestão Média
IIPG < 40	Efetividade do Plano de Gestão Baixa

Fonte: Vasconcelos, A. R. M. (2017).

Nesse estudo, a efetividade da gestão do conjunto das unidades de conservação foi avaliada em função dos resultados obtidos nos elementos que representam a situação encontrada, em relação ao processo de implantação das UCs (Planejamento da área: objetivos, amparo legal, desenho e planejamento), aos recursos disponíveis (Insumos: recursos humanos, comunicação informação, infraestrutura, e recursos financeiros), às práticas de gestão utilizadas (Processos: planejamento da gestão, tomada de decisão, pesquisa, avaliação e monitoramento) e aos produtos da gestão nos últimos dois anos (Resultados). A valoração da efetividade de gestão foi obtida pela soma das respostas de cada um dos elementos e grupo analisado.

Devido ao período de transição de gestão (troca do chefe de unidade de conservação) na APA Caverna do Maroaga, não foi possível coletar informações sobre o andamento da execução dos programas de gestão planejados no Plano de Gestão, o que impossibilitou a análise e cálculo do IIPG desta UC. Ressalta-se que essa indisponibilidade de informações causou reflexos negativos na análise da implementação do Plano de Gestão e leva a refletir sobre a sensibilidade deste assunto, sentido também durante a coleta de dados com os conselheiros, uma vez que, durante as entrevistas, não foi possível a presença do chefe da Unidade de Conservação.

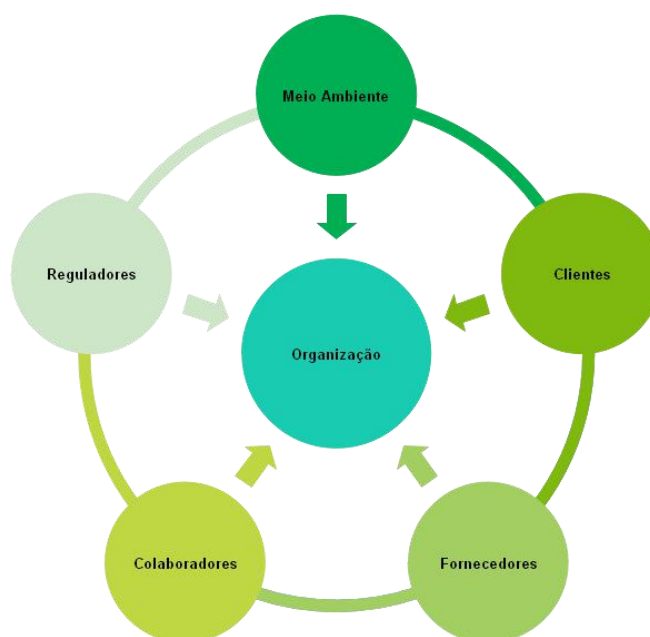
3. Resultados e Discussão

3.1 Instrumentos de Gestão de Unidades de Conservação

3.1.1 Conselho Gestor e Governança em Unidades de Conservação

O termo governança, difundido a partir da década de 90, principalmente, no ramo das Ciências Sociais, tem sua origem na esfera da gestão de organizações. Para Bursztyn (2012), no modelo de gestão tradicional, a tomada de decisão sempre tende a atender à quem detém o poder econômico (governança corporativa) ou o poder político (governança pública). Em ambos os casos, a gestão moderna amplia o universo de atores que podem participar da tomada de decisões, envolvendo todos os tipos de relações aos quais a organização está ligada – stakeholders (Figura 2), não somente os detentores de poder econômico ou político – shaeholders. Graham, et al. (2003), definem governança como sendo a arte de dirigir sociedades e organizações. Percebe-se que os autores possuem um direcionamento na conceituação de governança, utilizando o “poder” como capacidade dos atores de deliberarem ou “dirigirem” sobre as ações a serem tomadas dentro do processo.

Figura 2 - Modelo esquemático de governanças e seus Stakeholders.



Fonte: Adaptado de Bursztyn (2012).

O termo governança é amplo e abrange inúmeras instituições e atores, podendo ser considerado como um conceito adaptativo, obedecendo às particularidades das instituições e ao mesmo tempo neutro por redistribuir poderes aos atores na tomada de decisão. Para que isso ocorra, existem uma série de atributos baseados no entendimento de uma “boa governança”, tidos por Bursztyn (2012), como um conjunto de critérios e princípios a serem adotados pelas organizações.

Entender e aprimorar a governança é fundamental para a conservação eficaz. Trata-se do resultado de processos em que autoridade e responsabilidade são desenvolvidas e exercidas ao longo do tempo. É definida pela história, cultura e interação entre atores e instituições locais (Reis et al., 2021).

Graham, et al. (2003) e Bursztyn (2012) apontam o empoderamento (empowerment), a descentralização, a transparência, a legitimidade e voz, o direcionamento, o desempenho (performance), a responsabilização (accountability), a equidade (fairness), como sendo os princípios que fortalecem a democracia, expressas na política e na gestão participativa. Porém, esses princípios podem sofrer variações, resultando em dificuldades na implantação, disfarçando uma governança viciosa em uma boa governança.

A gestão de bens coletivos, no que tange ao ambiente, necessariamente precisa de regulação pública, uma vez que existem compatibilidade entre os interesses individuais e públicos, tornando-se um novo segmento da governança, denominada “governança ambiental”. A governança ambiental constitui-se como o conjunto de práticas, envolvendo os mais variados atores, em prol da qualidade do ambiente natural e construído, seguindo os princípios da sustentabilidade (Bursztyn, 2012). Esse conjunto de práticas é legitimado pelas ações de participação da sociedade.

Um caso prático desse tipo de governança são aqueles instrumentos adotados na criação e implementação de unidades de conservação no Brasil, descritas no SNUC e seus regulamentos. Destaca-se, no Artigo 22 do SNUC, a obrigatoriedade da participação pública no processo de criação de unidades de conservação, assegurada também na elaboração do plano de manejo e na constituição dos conselhos gestores de unidades de conservação. Destaca-se ainda, o Artigo 5º do SEUC, que coloca em suas diretrizes, a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação.

A gestão de unidades de conservação, assim como de outros espaços ou conjuntos de recursos especialmente protegidos, torna-se efetivamente participativa e inclusiva quando através dessa participação pode-se preencher os critérios que refletem a consciência dos representantes e representados, conhecendo seus objetivos e relações. Dentro desse processo, outros fatores importantes são a independência e a liberdade de expressão, a representatividade e a legitimidade de representantes e representados, tornando eficiente as decisões dos representantes e efetivas as decisões dos representados.

Santos (2008) afirma que a representatividade se consubstancia na busca de garantir que um maior número de segmentos sociais, dentro de uma comunidade, possa defender seus interesses nos processos de tomada de decisão, em relação aos rumos a serem escolhidos por essa mesma comunidade. Entretanto, nas interações possibilitadas pela gestão participativa, como em quaisquer relações humanas, ocorrem relações de poder, que incidem e se manifestam em níveis distintos, em função dos interesses comuns, envolvendo assim os valores e percepções. Nesse sentido, a atuação dos conselhos na gestão das unidades de conservação é considerada importante para efetivar os objetivos das unidades.

No processo de tomada de decisão, para a gestão das unidades de conservação, a inclusão da sociedade tornou-se um requisito que contribui na elaboração das políticas públicas, considerando suas demandas e visões, através de seu papel, no direcionamento e no controle social. Ao reunir os atores governamentais e os representantes da sociedade civil, o Conselho constitui espaço fundamental de participação e de negociação entre os diversos atores envolvidos (Cozzolino e Irving, 2006).

Os Conselhos Gestores de Unidades de Conservação são instrumentos de gestão democrática e participativa, que exercem papel estratégico de deliberação na conservação desses espaços protegidos, constituindo-se como estruturas de debate político sobre os meios de uso e conservação dos recursos ambientais (Souza, 2013). O conselho deve propiciar os meios e as condições para que os representantes da sociedade civil organizada e do poder público que o compõem possam construir reflexões críticas no âmbito da gestão pública, sobretudo considerando as questões políticas, ambientais, sociais, econômicas e administrativas, que afetam a implementação desses espaços territoriais protegidos. Para que os objetivos da conservação sejam plenamente alcançados, esses fóruns de deliberação ou consulta democrática devem dispor de condições para o seu funcionamento (WWF, 2013). Segundo Santos et al (2022), os conselhos gestores das unidades de conservação são espaços deliberativos e/ou consultivos que possibilitam negociação entre atores e governo local.

No estado do Amazonas, os primeiros Conselhos Gestores de unidades de conservação foram criados entre os anos de 2005 a 2009, sendo formalizados, com base em documentos norteadores das políticas públicas neste assunto, como as Recomendações do V Congresso Mundial de Parques da União Internacional para Conservação da Natureza (Borrini – Feyerabend, Dudley et al., 2014), a Lei do SNUC, e o Decreto 5.758 - que institui o Plano Nacional de Áreas Protegidas (BRASIL, 2006) e SEUC. No entanto, a formalização de procedimentos administrativos internos para criação e formação, somente foi possível após a implementação do Sistema de Gestão de Qualidade do então Centro Estadual de Unidades de Conservação (Leitão, 2016).

Os conselhos, sejam eles consultivos ou deliberativos, ultrapassam a exigência legal, pois assumem papel fundamental para a manutenção do sistema. Devido às suas características representativas, necessitam conduzir discussões acerca dos conflitos de interesses, entre outros problemas passíveis de soluções por parte do conselho, assumindo o papel de interlocução entre os atores, na gestão das unidades de conservação.

Aponta-se, dentro dessa problemática enfrentadas pelos conselhos, a falta de metodologias para criação e manutenção dos mesmos, falta de integração das instituições que o compõem e falta de autonomia dos conselheiros institucionais, sincronização das atividades institucionais, limitações geográficas e logísticas, além da ausência de equipe e infraestrutura operacional para desenvolver estratégias de comunicação (WWF, 2013).

Os conselhos de Unidades de Conservação possuem suas próprias regras de funcionamento, que servem para organizar os trabalhos da Unidade. O documento para organizar esse trabalho é chamado de Regimento Interno. É um

documento construído coletivamente por seus membros e estabelece sua estrutura e regras de funcionamento, adequando a realidade local, buscando facilitar a compreensão de todos (ICMBIO, 2014).

Das 42 UCs estaduais do Amazonas, apenas 25 possuem Conselhos Gestores criados e em funcionamento (IDESAM, 2015), representando 78,57% das unidades de conservação estaduais. Observando os dados relativos aos planos de gestão, nota-se que 23 deles estão vigentes, 6 necessitam de revisão, 11 são inexistentes, 2 estão em elaboração e 1 não foi concluído devido ao processo de redelimitação da UC.

Tabela 2 - Conselhos gestores das unidades de conservação APAPF “Caverna Maroaga” e RDS Rio Madeira.

UC			Decreto de Criação	Portaria de Criação do Conselho Gestor	Membros (Composição)			
					Poder Público	Comunidades	ONGs	Total
APA	P.F	“Caverna Maroaga”	12.836/1990	SDS/GS -114/2009	14	12	0	26
RDS Rio Madeira			26.009/2006	SDS/GS-016/2010	8	11	4	23

Fonte: Vasconcelos, A. R. M. (2016).

Observa-se, na Tabela 2, que o conselho da APA Maroaga só foi constituído 19 anos após a criação da UC. Talvez este fato se deva à falta de legislação específica para este fim, nas esferas federal e estadual, o que só aconteceu após o ano de 2000. Estudo de Pereira e Vasconcelos (2015) aponta que entre os anos de 2008 a 2010 foram criados mais de 10 conselhos gestores, incluindo os das UCs objeto deste trabalho.

Considera-se que esse aumento resultou da implementação das políticas ambientais do governo estadual daquele período. Outro ponto a ser ressaltado é a proporção e paridade da composição dos conselhos. No caso da APA Maroaga, o poder público está representado por 53,8 % dos membros e no da RDS do Rio Madeira, 34,7 %. Neste segundo caso, a incorporação de participantes de ONGs atuantes na unidade, provavelmente faz com que o número de representantes do poder público diminua, o que não ocorre na APA.

O conselho deliberativo da APA Maroaga, encontra-se atuante, sendo a última reunião ordinária realizada no período de 11 e 12 de abril de 2017. Seu regimento interno foi aprovado pela portaria SDS/GS nº 010/2010, em 18 de janeiro de 2010. O conselho deliberativo da RDS do Rio Madeira, também se encontra atuante, tendo seu regimento interno aprovado pela portaria SDS/GS 146/2010, sendo sua última reunião ordinária, realizada em abril de 2017.

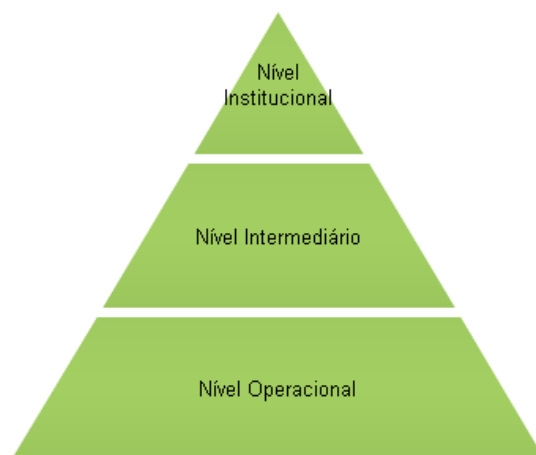
3.1.2 Plano de Gestão: resultado de um processo de planejamento e implementação de Unidades de Conservação

Andrade (2016) entende como planejamento, o conjunto de atividades inerentes ao ser humano, como processo formal, elaborado conscientemente de maneira racional, organizada, sistêmica e flexível. Para Oliveira (2015), o processo de planejar envolve um modo de pensar, através das indagações trazidas pelo questionamento sobre o que, como, quanto, quando, pra quem, por que, por quem e onde fazer. Em ambas as definições, é possível sentir as necessidades do objeto a ser planejado e estabelecer estratégias, que segundo Steiner (1994), são os padrões dos objetivos, propósitos ou metas, políticas ou planos essenciais, para atingir o objetivo principal ao qual a organização foi criada.

O desenvolvimento de todo esse processo necessita de atividades de diversos níveis hierárquicos e organizacionais, que levam à integração dos diversos setores, mesmo com participações diferenciadas. Deve-se isso ao fato de que essas organizações possuem responsabilidades e processos decisórios distintos, conforme seu nível hierárquico (Figura 3), pautados em tres níveis básicos. O **nível institucional** ou estratégico constitui o ponto mais alto da organização, responsável pelas principais decisões e orientações sobre as alternativas para a organização, contendo neste nível, os cargos mais importantes da

organização. O **nível intermediário** ou tático está no ponto central da estrutura organizacional, de onde são executadas as tomadas de decisões específicas à área de atuação, tendo como fonte, aquelas originadas no nível institucional. Neste nível estão os gerentes ou chefes de departamentos. O **nível operacional** ou técnico está na base da estrutura organizacional, em que se executam as rotinas e tarefas do dia-a-dia, sendo sua tomada de decisão limitada às atividades básicas da organização. Neste nível encontram-se todos as demais funções dentro da organização.

Figura 3 - Níveis organizacionais aplicados à um sistema de Planejamento.



Fonte: Adaptado de Andrade (2016).

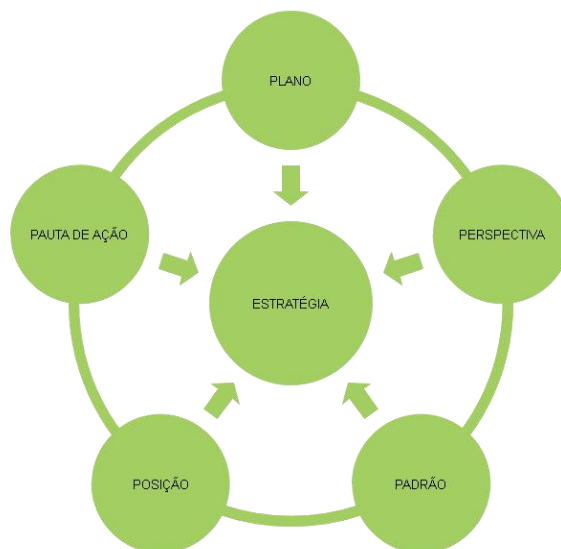
Para Mintzberg (1993), existem cinco formas distintas de estratégias (Figura 4), sendo descrito por Andrade (2016) como:

- **Plano:** uma forma de ação consciente, determinada por um guia ou uma série de guias, para abordar uma situação específica, sendo primeiramente formuladas para depois serem implementadas. De maneira mais restrita, o plano é o início das estratégias que devem ser adotadas pelas organizações, neste caso as Unidades de Conservação. Partindo desse princípio, deve ser concebido concomitantemente à outras estratégias (Planos de ação específicos, Plano operativo, entre outros).
- **Pauta de ação:** específica para as "manobras" frente aos desafios e adversidades encontradas;
- **Padrão:** como estratégia é definido pelo modelo comportamental do fluxo de ações desenvolvidas (mesmos programas de gestão adotados por diversas Unidades de Conservação, por exemplo, o manejo do pirarucu (*Arapaima gigas*), modelo concebido pelo Instituto Mamirauá e quem vem sendo replicado nas diversas Unidades de Conservação, inclusive com previsão em seus Planos de Gestão;
- **Posição:** também denominado de ambiente externo, identificada pela análise de oportunidades e ameaças ambientais, ou seja, forma de estratégia que possibilita verificar se a organização detém o "domínio" de determinado produto/mercado. No caso das unidades de conservação esta estratégia restringe-se à superação das ameaças pelas oportunidades, como por exemplo aquelas Unidades que fazem parte de programas de REDD+².
- **Perspectiva:** é a forma de "olhar" para a organização e perceber o mundo, fortemente ligado ao modo de "fazer" da organização, valorizando o que tem de melhor em seu ambiente organizacional. Independente de qual estratégia é adotada, faz-se necessário o compartilhamento e integração por parte dos membros da organização,

² REDD+ é um incentivo desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados de Redução de Emissões de gases de efeito estufa, provenientes do Desmatamento e da Degradação florestal, considerando o papel da conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal (+).

demonstrados através de suas ações cotidianas. Pode-se exemplificar nas Unidades de conservação, a construção da missão e visão de futuro, onde os atores fazem esse exercício de “olhar” para a Unidade de Conservação.

Figura 4 - Formas de estratégias nas organizações.



Fonte: Adaptado de Mintzberg (1993) e Andrade (2016).

Compreendendo a definição de planejamento e estratégias, faz-se necessário a adição do conceito documental de Plano, também estabelecido por Oliveira (2015, p. 35) que define Plano como:

[...] um documento formal que constitui na consolidação das informações e atividades desenvolvidas no processo de planejamento; é o limite da formalização do planejamento, uma visão estática do planejamento, uma decisão em que a relação custo versus benefício deve ser observada.

A definição elaborada por Oliveira traduz a importância que a formalização do documento traz para o processo de planejamento, entrando em consonância com as concepções e fundamentações contidas no planejamento da unidade de conservação, amplamente difundidas nas diversas publicações da Comissão Mundial de Áreas Protegidas (WCPA) da UICN, do Departamento de Florestas da FAO além das definidas por Miller (1980) e Milano (1997).

O plano de manejo não pode ser traduzido como uma simples matriz para a implementação, manutenção e uso de uma unidade de conservação, deve ser traduzido como o documento de referência para a gestão, gerenciamento, empoderamento e formação dos diversos atores que compõem as estratégias de conservação, para cumprimento dos objetivos para os quais foram criados. As informações contidas no documento necessitam de um esforço considerável durante sua coleta e sistematização, pois devem considerar o futuro da unidade. Por isso, os planejadores devem se basear na realidade atual para optar pela melhor opção entre as categorias de manejo. O plano deverá estabelecer prioridades concretas, sem dar chance à ambiguidade durante a tomada de decisões no futuro, devido à falta de informações sobre algo contido no documento.

Atualmente, existem 245 Planos de Manejo cadastrados na base de dados do ICMBio, correspondendo a 67% das unidades de conservação geridas pelo Instituto. Essa realidade pode ser estendida aos diversos órgãos gestores das diferentes unidades de conservação existentes no Brasil, revelando a dificuldade na gestão dessas áreas, tornando-se um dos desafios a serem superados pelos órgãos gestores.

No estado do Amazonas, o documento técnico que norteia a gestão das unidades de conservação estadual resulta do planejamento das ações a serem desenvolvidas no decorrer da gestão, denominado “Plano de Gestão”. O artigo 33 da Lei

Complementar n. 53, 04 de junho de 2007 (SEUC), trata da obrigatoriedade do Plano de Gestão, elaborado no prazo de cinco anos a partir do ato de criação da Unidade, não sendo permitidas atividades ou modalidades de utilização não contempladas no respectivo Plano ou em desacordo com os objetivos da Unidade de Conservação.

Com o objetivo de acompanhar e possibilitar melhorias no processo de implementação de unidades de conservação, têm sido estabelecidos sistemas que possibilitem a avaliação da efetividade dessas áreas protegidas, sendo desenvolvidos em todo o mundo, consolidando esse processo. Para que os objetivos de conservação sejam alcançados com eficiência e eficácia, todos os planos de gestão devem considerar um enfoque ecossistêmico, viabilizar a participação social e ser contínuos e adaptativos

Os processos participativos promovem um ambiente de confiança e legitimidade, sobretudo pela criação e atuação do conselho gestor da Unidade de Conservação. Os conselhos, consultivos ou deliberativos, além de uma exigência no SNUC, são formas possíveis de participação e controle social legítimo e articulado. Eles possibilitam maior transparência na gestão da Unidade de Conservação; contribuição na elaboração e implantação do Plano de Manejo; e integração da UC às comunidades, ao setor privado, às instituições de pesquisa, ONGs, poder público, bem como às outras Áreas Protegidas situadas no seu entorno (Veríssimo, 2011).

Para garantir a boa governança em Unidades de Conservação, Veríssimo (2011) enumerou alguns critérios, sendo eles:

- Equidade: existência e execução de normas claras, acessíveis e aplicadas aos envolvidos; respeito aos direitos e às práticas de populações tradicionais ou de residentes do entorno das UCs;
- Legitimidade, participação em decisões e transparência: representatividade, direito de tomar decisões e atuação de todos os envolvidos (associações e/ou indivíduos), na gestão e nas reuniões promovidas na Unidade;
- Eficácia, eficiência e efetividade dos instrumentos de gestão: plano de manejo e regimento interno do conselho aprovados e em andamento;
- Atualização periódica dos instrumentos;
- Existência e emprego de um plano anual de gestão;
- Participação da população na elaboração dos instrumentos de gestão.

O plano de gestão deve contar com linhas de atuação objetivas e específicas, de maneira a possibilitar a avaliação e o aprimoramento contínuo da gestão, possibilitando sua operacionalização, partindo do seu planejamento tático elaborado durante sua elaboração. Desse modo, a efetividade do instrumento de gestão também pode ser avaliada pelos resultados alcançados, mediante atividades planejadas e executadas

Nas unidades de conservação estaduais, o Plano de Gestão atua como esse instrumento administrativo, proporcionando essa interação entre os diversos fatores que conduzem à uma gestão estratégica, sendo mais abrangente que o planejamento estratégico.

Costa (2012) define gestão estratégica como o processo sistemático, planejado, gerenciado, executado e acompanhado sob a liderança da alta administração da instituição, envolvendo e comprometendo todos os gerentes e colaboradores da organização. Esse tipo de gestão, adaptado às Unidades de Conservação fortalece o propósito compartilhado entre os atores que conduzem o processo de forma tática, facilitando a escolha de estratégias, metas, desafios e atribuições de responsabilidades. Com isso, o ator responsável por esse gerenciamento, que no caso das unidades de conservação é o gestor da unidade, consegue realizar a implementação dessas estratégias e cumprimento das metas, através da adequação às realidades, garantindo a operacionalização do Plano de Gestão.

Desta forma, faz-se necessário a compreensão e entendimento das diferentes formas de planejamento que são utilizadas na gestão estratégica, conforme as definições trazidas por diversos autores (Costa, 2012; Oliveira, 2015; Andrade, 2016):

- **Planejamento Estratégico** é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela organização, visando a otimização de interação dos fatores externos e internos, atuando de forma inovadora e diferenciada, sendo, portanto, mais genérico, abrangendo a organização (Unidade de Conservação) como um todo, sem detalhes específicos, estabelecendo apenas um direcionamento estratégico a longo prazo e exigindo a elaboração de instrumentos mais detalhados nos níveis táticos e operacionais;
- **Planejamento Tático** é a metodologia administrativa que tem por finalidade otimizar determinada área da organização ou de um determinado elemento da gestão da Unidade de Conservação, através da decomposição dos seus objetivos, estratégia e programas de gestão que foram estabelecidos no planejamento estratégico, sendo executado pelo nível intermediário da organização a médio prazo, sendo mais detalhado que o planejamento estratégico, através de instrumentos específicos para cada área da organização ou programa de gestão.
- **Planejamento Operacional** é a formalização documental das metodologias de desenvolvimento e implementação de resultados específicos a serem alcançados por determinadas áreas ou programas, sendo elaborado pelo nível operacional da organização, com foco nas atividades rotineiras e tarefas a serem executadas em curto prazo, contendo mais detalhamentos que os instrumentos de planejamento tático.

Para o desenvolvimento dessa forma de gestão, faz-se necessária a construção de um sistema de planejamento organizacional, composto pelo conjunto de elementos que integram as definições de planejamento estratégico, tático e operacional (Tabela 3).

Os autores ressaltam que em alguns casos existem dificuldades no estabelecimento da divisão entre o planejamento estratégico e o planejamento tático, porém percebe-se que no caso das Unidades de Conservação há um marco divisor importante que é a aprovação do Plano de Gestão, pois nessa etapa finaliza-se o processo de planejamento estratégico e inicia-se o planejamento tático.

Tabela 3 - Sistema de Planejamento Operacional em Unidades de Conservação.

Componente	Planejamento Estratégico	Planejamento Tático	Planejamento Operacional
Instrumentos e ferramentas	<ul style="list-style-type: none"> Plano de Gestão 	<ul style="list-style-type: none"> Plano Plurianual FAUC³ 	<ul style="list-style-type: none"> Plano Operacional Anual Plano Operacional semestral Planos de Ação
Prazo	Longo	Médio	Curto
Amplitude	Mais ampla	Ampla	Restrita
Riscos	Maiores	Médios	Menores
Atividades	Fins e meios	Meios	Meios
Flexibilidade	Pouca ou nenhuma	Menor	Maior
Nível organizacional	Institucional	Intermediário	Operacional
Decisões	Estratégicas	Táticas	Operativas
Atores envolvidos	Conselho Gestor, Órgão gestor, Sociedade Civil, Moradores e Usuários	Conselho Gestor	Chefe/Gestor de Unidade de Conservação e Técnicos do órgão gestor.

Fonte: Adaptado de Andrade (2016) e Oliveira (2015).

3.2 Implementação do Plano de Gestão pelos gestores na RDS do Rio Madeira

3.2.1 Caracterização dos entrevistados na RDS do Rio Madeira

A implementação da RDS do Rio Madeira deu-se a partir da realização das atividades relativas à elaboração do plano de gestão, em 2009, dando continuidade às ações realizadas desde sua criação, que consistiram basicamente, na organização social inicial dos moradores da unidade para a implantação do Programa Bolsa Floresta da FAS, nos anos de 2007 e 2008. Com essas ações, iniciou-se o processo de sensibilização para a formação do conselho gestor da unidade e a criação de novas associações representativas dos moradores da unidade, o que ganhou força, em 2009, com a criação da Associação dos Produtores Agroextrativistas da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Madeira (APRAMAD). Esta Associação tornou-se uma das principais instituições nas articulações para a criação do conselho gestor e para a elaboração das duas versões propostas do plano de gestão (IPUMA e UNISOL).

O Conselho deliberativo da RDS do Rio Madeira foi criado em fevereiro de 2010, através da portaria SDS/GS – Nº 016/2010, constituído por representantes do poder público, representantes das comunidades e organizações da sociedade civil (Tabela 4).

Tabela 4 - Composição do Conselho Deliberativo da RDS do Rio Madeira.

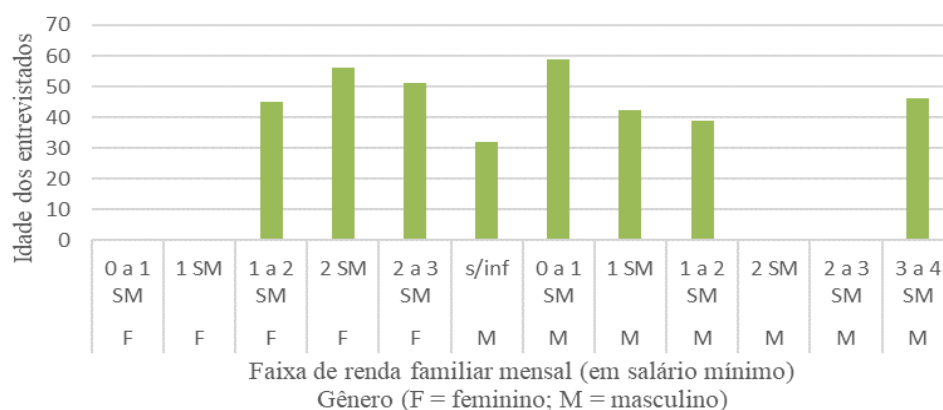
Conselho deliberativo	Nº de conselheiros	Organizações
Poder público	9	DEMUC, FUNAI, AFEAM, IDAM, Câmara de vereadores de Manicoré, Câmara de vereadores de Novo Aripuanã, Prefeitura de Manicoré, Prefeitura de Novo Aripuanã, FVS
Organizações da Sociedade Civil	5	SEPLAC, Colônia Z-29 Novo Aripuanã, STTR, CNS, FAS
Representantes das Comunidades	10	Com. Matá-Matá, Com. Bom Jesus, Zé João, Casa Prado (Polo I); Com. Lago do Castanho, Lago do Taciúá, São Sebastião do Lago Taciúá, Santa Rita (Polo II – Cadeira 1); Com. Bom Sossego, Nova Estrela, Paraná das Araras (Polo II – cadeira 2), Com. Vencedor, Com. Realeza e Uruá Brazão (Polo 3 – cadeira 1); Com. São Pedro, Livramento, São Carlos (Polo 3 – Cadeira 2); Com. Santa Rosa 1, com. Santa rosa 2, Cruzeiro e Novo Mundo (Polo 3 – cadeira 3); Com. São Sebastião do Lago Preto, São Marajó do lago Xiadá, Bela Vista do Lago do Xiadá e São Francisco do Lago do Xiadá (Polo 4); Com. São João e Carapanaúba (Polo 5 – Cadeira 1); Com. Curupati e Cachoeirinha (Polo 5 – Cadeira 2); Terra Indígena Aldeia do Amparo (Polo 6).

Fonte: Dados de campo (2017).

³ FAUC – A Ferramenta de Avaliação de Unidade de Conservação permite acompanhar o progresso das unidades de conservação e processos de criação em relação às metas do Programa ARPA, além de e orientar os esforços dos órgãos executores para o foco na consolidação e manutenção das unidades de conservação.

Nesta pesquisa, foi trabalhado o uso do plano de gestão, como ferramenta para auxiliar na gestão e condução das ações desenvolvidas na UC. Assim, dos 24 conselheiros efetivos entrevistou-se nove, representando 37,5 % da amostra (Figura 5).

Figura 5 - Perfil de renda dos conselheiros por faixa etária do conselho da RDS do Rio Madeira.



Fonte: Dados de campo (2017).

Observa-se que 33,3% dos entrevistados são do gênero feminino, com a média de idade de 50 anos, sendo que dentre as entrevistadas, uma possuía o ensino superior completo e duas, o ensino médio completo. Todas eram funcionárias públicas. Uma tinha sua atuação diretamente na RDS do Rio Madeira e somente uma delas não possuía vínculo direto com a Unidade (morador/usuário), atuando apenas como membro do conselho gestor. As demais conselheiras possuíam um vínculo direto, pois são residentes da Unidade há mais de vinte anos e atuavam no conselho há mais de um mandato.

O gênero masculino está representado por 66,7 % dos entrevistados, com idade média de 43 anos, dos quais 50% possuíam nível escolar de ensino fundamental incompleto.

A agricultura representa a principal ocupação dos conselheiros entrevistados, que também utilizam o extrativismo e a pesca como meio de subsistência e complementação da renda familiar, que geralmente chega à um salário-mínimo. Todos residiam na UC há mais de 10 anos e atuavam no conselho gestor há mais de dois mandatos. Os outros 50% dos entrevistados possuíam ensino médio completo e apenas um entrevistado possuía o nível superior completo, provavelmente, relacionado à função desempenhada no conselho gestor e na gestão da unidade de conservação.

Quando perguntados quais os motivos que os levaram a aceitar a participação e ou sua manutenção no conselho gestor, do conjunto das 18 respostas recebidas, 66,6 % delas estão ligadas diretamente aos interesses e assuntos relacionados às comunidades da RDS do Rio Madeira. Sendo que 11,1% estão relacionados aos interesses ou assuntos institucionais das organizações que compõem o conselho e que desenvolvem atividades na unidade e, 22,2 % das respostas fazem referência a outros interesses, como aquisição de conhecimentos sobre o plano de gestão, dentre outros assuntos tratados durante os debates e socializações acontecidos por ocasião das reuniões do conselho.

3.2.2 Formas de uso do plano de gestão pelos gestores da RDS do Rio Madeira

Para se averiguar como a gestão da RDS tem alcançado (ou não) os critérios descritos pelas boas práticas de governança e cumprido a função de gerenciar esse espaço protegido, é necessário entender como o Plano de Gestão, como instrumento físico, que tem força de lei e foi construído com bases participativas, é operado cotidianamente pelos diversos atores que compõem o conselho gestor.

No ponto inicial dessa análise, buscou-se verificar dentro da amostra, quais entrevistados participaram da elaboração do plano de gestão. Para o caso da RDS, 77,8 % dos entrevistados informaram ter participado na elaboração, atuando nas

diversas ações como, por exemplo, no mapeamento e nas oficinas de planejamento participativo, onde destacaram principalmente a participação na primeira fase da elaboração, atuando principalmente no mapeamento dos recursos naturais e nas oficinas de planejamento participativo, como lembra o entrevistado nº 01, conselheiro e morador da unidade de conservação.

“...além do mapeamento das áreas (áreas de uso), a gente decidiu uma área para preservação mesmo, isso no mapeamento, mas a área de plantação a gente deixou também...”

“... Nas oficinas nós colaboramos pouco, colaboramos com quase tudo que vinha pronto, que hoje seria diferente, a gente faz mais questionamento, a gente não tinha tanto conhecimento como unidade... agora não, a gente está há anos trabalhando junto, como agente ambiental voluntário, como conselheiro, como presidente da comunidade, junto com a cartilha que veio do plano, a gente passou a entender que tem coisas que não estão adequados com a nossa realidade...”

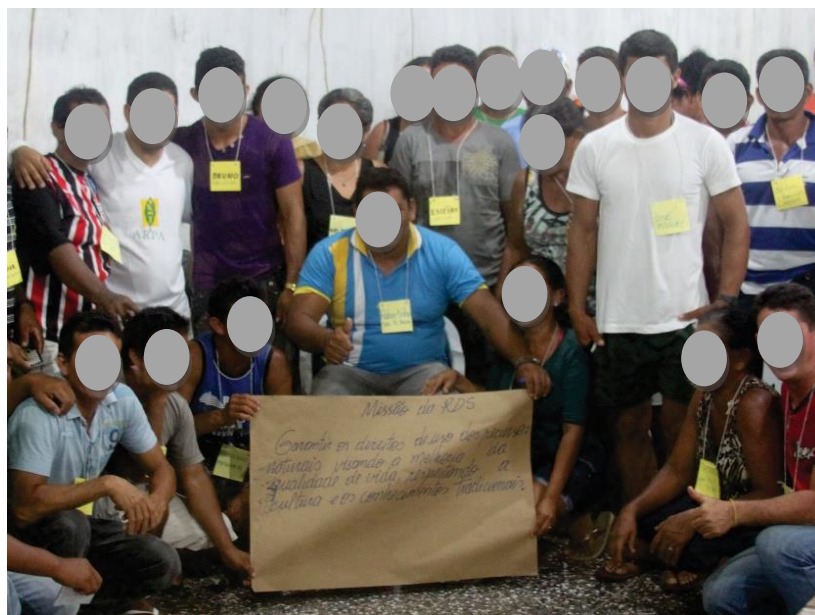
Como os processos de elaboração de planos de gestão são extensos e necessitam de etapas sequenciais para que as informações sejam sistematizadas, validadas e legitimadas, seguindo o princípio da transparência adotado por Bursztyn (2012), os atores sociais devem ter acesso às informações essenciais, para o esclarecimento sobre o processo em curso, através de canais de comunicação, em linguagem compreensiva.

No caso da RDS do Rio Madeira, o mecanismo utilizado para fomentar este processo de transparência foram as oficinas de planejamento participativo, a consulta pública para apresentação e aprovação da 1ª versão do plano de gestão e a aprovação do plano de gestão no conselho deliberativo, contendo as alterações e destaques obtidos na consulta pública.

Dos conselheiros entrevistados, 66,7 % deles participaram da consulta pública e 88,9% deles participaram da reunião do conselho deliberativo para aprovação do plano de gestão, ambas as ações ocorridas em março de 2014. Esses dados apontam uma participação massiva dos membros, o que fortalece o planejamento participativo enfatizado por Ackoff (1974), cujo principal benefício não é o seu resultado final, ou seja, o plano, mas o processo desenvolvido, o que demonstra o importante papel desenvolvido pelo conselho gestor.

O uso do plano de gestão como documento físico, durante os trabalhos desenvolvidos pelos gestores, que neste caso são representados pelo conselho gestor e pelo órgão gestor, reforça o critério de empoderamento contido na governança ambiental, defendido por Graham et al. (2003). Com o documento em mãos, os atores se apropriam das informações contidas nele, assumindo postura própria perante as iniciativas que afetam o seu bem-estar e o bem-estar comum, criando um *ownership* e produzindo êxito na governança local (Bursztyn, 2012).

Figura 6 - Participação dos comunitários no processo de elaboração do Plano de Gestão da RDS do Rio Madeira.



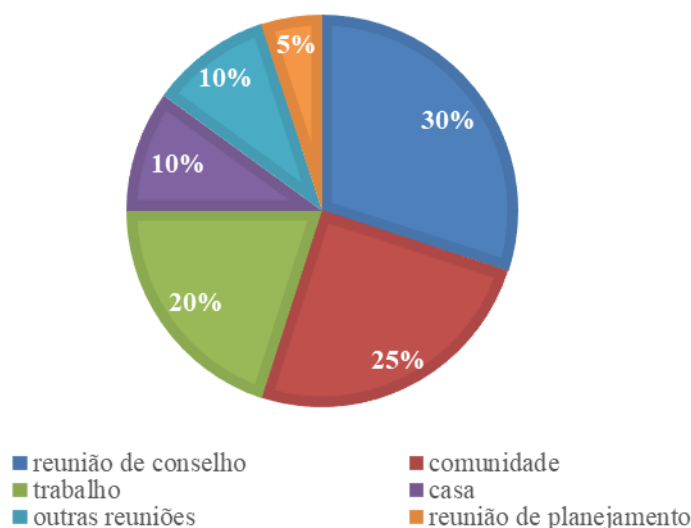
Fonte: Acervo do NUSEC (2013), Borba /AM.

Para que isso ocorra, além da participação dos stakeholders no processo de elaboração e validação das informações contidas no plano, faz-se necessário que cada conselheiro tenha o plano de gestão física (Figura 6). Para avaliar essa informação, perguntou-se aos entrevistados se estes possuíam um exemplar do plano de gestão. No caso da RDS, todos os entrevistados afirmaram possuir e utilizar o documento nos diversos locais onde desenvolvem suas atividades ou até mesmo na própria residência (Figura 7).

Observou-se que nesta unidade de conservação, somente o presidente do conselho gestor possuía a versão completa publicada pela portaria SDS Nº 126, de 14 de julho de 2014. Os demais possuíam apenas a versão resumida e ilustrada em linguagem acessível, o que diminui o acesso às informações contidas no documento que possui força de lei e agrava ainda mais com a resposta dada por um dos entrevistados, que afirmou possuir apenas a versão que foi disponibilizada para a consulta pública, causando-lhe insegurança no processo de empoderamento para a tomada de decisão.

O empoderamento desses atores através do documento completo requer atenção especial por parte do órgão gestor de Unidades de Conservação no estado, assegurando uma efetiva participação, que assume as mais variadas formas, ampliando a ideia de descentralização, acessibilidade, transparência e responsabilidade (Bursztyn, 2012; Philippi Jr., 2014).

Figura 7 - Frequência de uso do Plano de Gestão da RDS do Rio Madeira por local de trabalho.



Fonte: Vasconcelos, A. R. M. (2017).

Quanto à frequência de uso do plano de gestão por parte dos entrevistados, notou-se que mais da metade usam quatro ou mais vezes ao mês, sendo a versão resumida e ilustrada a mais utilizada, pelo fato de que foi amplamente divulgada através da distribuição de seus exemplares, após a publicação da portaria SDS 126/2014. Esse dado demonstra a necessidade da continuidade da divulgação desse tipo de material, em linguagem acessível, para empoderamento dos atores que participam da gestão da Unidade de Conservação. Esse fato foi observado no I Encontro dos AAV's da RDS do Rio Madeira, realizados nas comunidades: São Francisco do Lago do Matupá e na comunidade Bela Vista do Lago do Xiadá (mês e ano) onde o objetivo da atividade foi a capacitação e o empoderamento dos comunitários sobre as regras de pesca local, contidas no documento "Plano de Gestão da RDS do Rio Madeira" (Figura 8).

Observou-se que no início da atividade o responsável pela capacitação vinculado ao órgão gestor, ao apresentar o objetivo da reunião fazia sempre uma pergunta aos comunitários: "...todos tem essa cartilha do Plano de Gestão?". A "cartilha" é a forma resumida do Plano de Gestão, onde contém as regras de convivência, de extração madeireira e regras de pesca. O entrevistado nº 01 ao ser perguntado se utiliza no seu dia a dia o Plano de Gestão (no seu caso específico é a versão resumida e ilustrada) respondeu: "Constantemente. É a arma da gente. Uso tanto na questão de agente ambiental, como conselheiro e acho que o conselheiro tem que trabalhar em cima do Plano de Gestão, utilizando-o constantemente".

O entrevistado nº 02 também afirmou que frequentemente usa a "cartilha" e recorda que em uma das reuniões do conselho deliberativo, utilizou informações relativas ao zoneamento da Unidade de Conservação, para solução de um problema na pauta da reunião.

Figura 8 - Oficina sobre uso do conteúdo de regras de pesca, contidas no Plano de Gestão, com os AAV's da RDS Rio Madeira.



Fonte: Vasconcelos, A. R. M. (2017).

A frequência de uso, a forma de uso e o local de uso do plano de gestão estão diretamente ligados aos meios de ocupação e trabalho que os atores desenvolvem na RDS do Rio Madeira, principalmente, aqueles que possuem algum envolvimento direto com atividades de gestão da Unidade de Conservação. Partindo dessa análise, verificou-se que apenas um entrevistado não participa de atividades ligadas ao desenvolvimento da gestão. Os demais participam dos programas de gestão, principalmente os programas de apoio às comunidades, de conhecimento e proteção da Unidade de conservação.

Foi observado, durante as entrevistas, que os conselheiros não fazem a diferenciação entre o documento completo e a versão resumida e ilustrada, tomando essa última como seu principal instrumento, para auxiliar na gestão da Unidade de Conservação. Ao desenvolverem suas atividades de gestão, os conselheiros demandam as informações contidas no Plano de Gestão (Tabela 5).

Tabela 5 - Principais informações contidas no Plano de Gestão usadas pelos gestores na RDS do Rio Madeira.

ID	Conteúdo Volume I	Onde usa/usou a informação	Conteúdo Volume II	Onde usa/usou a informação
01	-	-	Zoneamento e Regras de Uso	Mediação de conflitos na comunidade
02	-	-	Zoneamento e Regras de Uso	Orientação familiar, Orientação da comunidade
03	Caracterização Socioeconômica População	No trabalho, principalmente da informações de Saúde	-	-
04	Caracterização Socioeconômica População	No trabalho, principalmente os tópicos voltados ao meio ambiente para a educação escolar	Zoneamento e Regras de Uso	Reunião do conselho
05	-	-	Zoneamento e Regras de Uso	Reunião do conselho
06	-	-	Zoneamento e Regras de Uso	Orientação familiar, Orientação da comunidade
07	Caracterização Socioeconômica População; Organização Social; Padrão de uso dos Recursos Naturais	No trabalho da	Programas de Gestão; Zoneamento e Regras de Uso	No trabalho; Reuniões do conselho
08	Caracterização Socioeconômica População	No Trabalho da	Programas de Gestão	No trabalho
09	Caracterização ambiental; caracterização socioeconômica; (lista de espécies)	No Trabalho anexos	Missão e visão de futuro; zoneamento; Programas de gestão.	No trabalho

Fonte: Vasconcelos, A. R. M. (2016).

Outra forma de explicar que as formas de uso do Plano de Gestão estão ligadas diretamente às atividades que cada um dos atores desenvolve é a verificação dos tipos de informações utilizados pelos entrevistados e onde essas informações e para quais finalidades estas informações são empregadas. Observou-se que o volume II do Plano de Gestão é mais utilizado que o volume I, destacando-se o zoneamento e as regras de uso, como os tópicos mais usados entre os entrevistados, representando 77,7% deles.

As informações contidas no volume II são utilizadas principalmente no local de trabalho ou de ocupação dos entrevistados, pois representam 84,6% das respostas apresentadas. Vale ressaltar que os entrevistados que se referirem ao uso “no trabalho” usam a terra (agricultura), floresta (extrativismo) e água (pesca) para exercer seus meios de ocupação econômico/financeiros. Apenas os gestores de instituições que são membros do conselho usam frequentemente ou como ferramenta auxiliar no seu trabalho, as informações dos programas de gestão contidas no volume II do Plano de Gestão.

De modo geral, na RDS do Rio Madeira, o Plano de Gestão é o principal instrumento no gerenciamento⁴ da Unidade, pois de forma estratégica sistematiza o conjunto de informações, possibilitando o uso múltiplo pelos seus atores, ainda que sejam necessárias melhorias e a motivação para a participação dos stakeholders durante todo o processo.

Alguns entrevistados apontam a falta de dados ou a complementação de dados em algumas comunidades, como ponto negativo no plano de gestão, evidenciando uma preocupação com a participação dos representados nessas áreas.

⁴ Gerenciamento é o ato de gerenciar, administrar, gerir negócios, bens ou serviços, através de atividades de organização, e planejamento que facilitem o trabalho desenvolvido pela organização.

Outro ponto observado e que contribui negativamente para o processo de governança local é a falta de conhecimento de informações contidas no Plano de Gestão em sua versão completa, dificultando o empoderamento dos membros do conselho gestor e, posteriormente a tomada de decisão e a participação dos demais membros das comunidades no processo de acompanhamento da evolução da unidade.

3.3 Efetividade do Plano de Gestão da RDS Do Rio Madeira

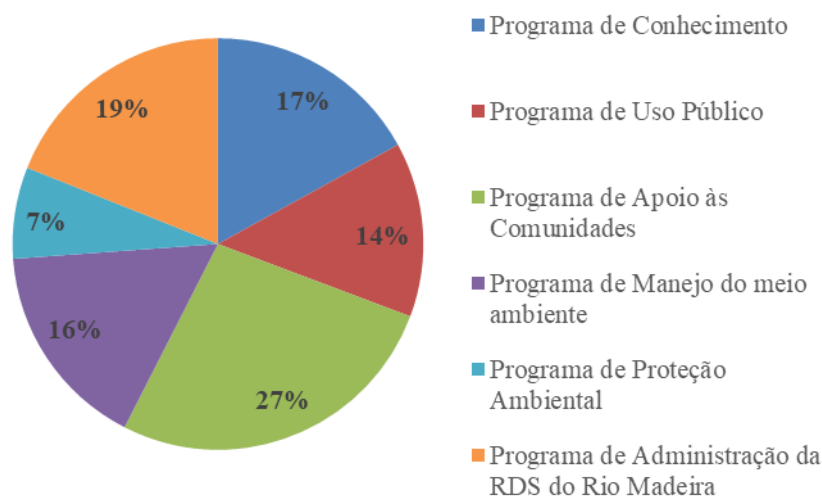
A RDS do Rio Madeira possui em seu plano de gestão, 153 atividades distribuídas em seis programas e 17 subprogramas de gestão que foram planejados de forma estratégica, para atender aos objetivos das unidades conservação, em consonância com sua missão e visão de futuro. Para atingir tais objetivos, estabeleceram-se metas para cada subprograma que são alcançadas com o conjunto de atividades a serem desenvolvidas dentro de um ciclo de gestão de cinco anos. Em síntese, a gestão da RDS do Rio Madeira deveria ser desenvolvida com base na configuração estratégica (Quadro 1).

Quadro 1 - Síntese dos programas do Plano de Gestão da RDS do Rio Madeira.

Programa	Subprograma	Metas
Conhecimento	Monitoramento Ambiental	Envolver a população da RDS do Rio Madeira no monitoramento do uso dos recursos Naturais
		Monitorar os acordos de uso dos recursos feitos de modo participativo na OPP
		Realizar análise de impactos e ameaça à integridade da UC
	Pesquisa	Conhecer o uso recursos naturais e as formas de uso do solo e água da RDS
Definir e orientar as áreas temáticas a serem investigadas		
Uso Público	Divulgação	Desenvolver um plano de divulgação da RDS
	Interpretação e Educação Ambiental	Promover a conscientização das comunidades e população local sobre as regras de uso do Plano de Gestão
		Desenvolver um programa de capacitação sobre a temática ambiental
Recreação e Turismo	Promover o Uso Público na UC	
Apoio às Comunidades	Apoio à Organização Social	Fortalecimento das associações locais
		Fortalecimento dos Conselheiros e lideranças sobre o papel do Conselho Gestor da UC
		Promover a formação continuada das organizações sociais formais e informais que atuam na UC e no entorno
	Geração de Renda	Capacitar os Moradores da UC sobre a Melhoria na Geração de Renda por Meio do Aproveitamento Racional dos Recursos Naturais
Melhoria da Qualidade de Vida	Contribuir para a Melhoria da Infraestrutura e Serviço de Saúde, Educação, Saneamento Básico, Comunicação, Segurança e Habitação das Comunidades da RDS	
Manejo do meio ambiente	Manejo dos Recursos Florestais	Promover o Manejo de quelônios e pesqueiro na RDS
		Promover o Manejo Florestal Madeireiro e Não madeireiro na RDS
Recuperação de Áreas Degradadas	Criar uma ferramenta para recuperar áreas degradadas	
Proteção Ambiental	Controle	Elaborar Plano de Fiscalização segundo demandas específicas da RDS
	Vigilância	Estabelecer o Programa Agentes Ambientais Voluntários – AAV na RDS
Administração da RDS do Rio Madeira	Administração e Manutenção	Administração
	Cooperação e Articulação Institucional	Promover Articulação com Órgãos Públicos para o acesso dos moradores da UC às Políticas Públicas
		Operacionalização
	Infraestrutura e Equipamentos	Promover articulação com gerência dos Programas de melhoria e Infraestrutura
	Pagamento e Valoração dos Serviços Ambientais	Pagamento e Valoração dos Serviços Ambientais
	Regularização Fundiária	Articular para a regularização fundiária de toda a área da UC
Elaboração de plano de regularização fundiária		
Identificação de conflitos fundiários		

Para o cumprimento das metas estabelecidas e previstas no Plano de Gestão, a RDS do Rio Madeira, planejou a distribuição das atividades ao longo do ciclo de gestão correspondente ao período de 2014 a 2018 como pode-se observar na Figura 9.

Figura 9 - Distribuição das Atividades Planejadas no Plano de Gestão da RDS do Rio Madeira – 2014 a 2018.



Fonte: Vasconcelos, A. R. M. (2017).

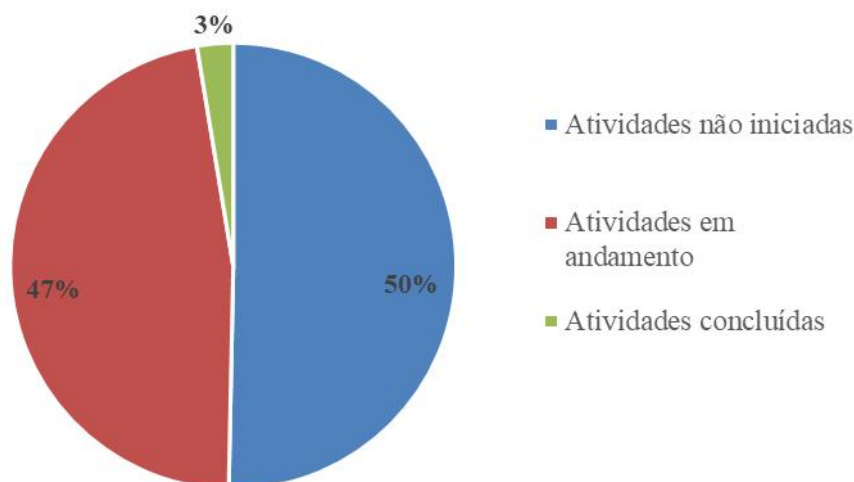
Observa-se que o programa que concentra mais atividades planejadas na RDS do Rio Madeira é o programa de Apoio às comunidades, com 41 atividades, que visam promover o fortalecimento comunitário, estimular a organização e a união dos moradores, na busca por melhores condições de vida, bem como o combate à pobreza e a reivindicação de direitos. No programa de conhecimento estão planejadas 26 atividades, com o objetivo de gerar conhecimento através da realização de pesquisas para o desenvolvimento e difusão de práticas sustentáveis de manejo de recursos, dinâmicas sociais, economia e fluxos, história e micro história, bem como sobre a biodiversidade existente na UC, conflitos, ameaças e formas de proteção.

O Programa de uso público possui 21 atividades de ações voltadas ao lazer, recreação e desporto aos comunitários da UC, além de promover a educação ambiental e a divulgação. O Programas de Manejo do Meio Ambiente contém 25 atividades a serem realizadas entre 2014 a 2018, visando garantir o uso e a manutenção dos recursos naturais da UC, mediante a adoção do manejo, que estabelece atividades de impacto reduzido ao uso dos recursos naturais. O Programa de Proteção Ambiental possui 11 atividades a serem desenvolvidas durante todo o ciclo de gestão previsto no Plano e visa assegurar, prevenir e conter ações que possam colocar em risco a disponibilidade dos recursos naturais na área.

O Programa de Administração da RDS do Rio Madeira contempla 29 atividades previstas no plano durante sua implementação, cujo objetivo é assegurar aos moradores o direito à terra, além de proporcionar os meios para se viabilizar a implementação do Plano de Gestão e atuação do chefe da Unidade de Conservação e da equipe do DEMUC/SEMA. Além dos subprogramas que visam o fortalecimento junto às instituições parceiras que possuam disposição e meios legais para atuar em cooperação direta com o órgão gestor.

De maneira geral, pode-se observar o andamento da implementação do Plano de Gestão da RDS do Rio Madeira, tendo como base a realização das atividades planejadas no Plano de Gestão e desenvolvidas até o presente momento - 2014 a 2017, (Figura 10).

Figura 10 - Situação atual das atividades planejadas no Plano de Gestão da RDS do Rio Madeira – 2014 a 2017.



Fonte: Vasconcelos, A. R. M., (2017).

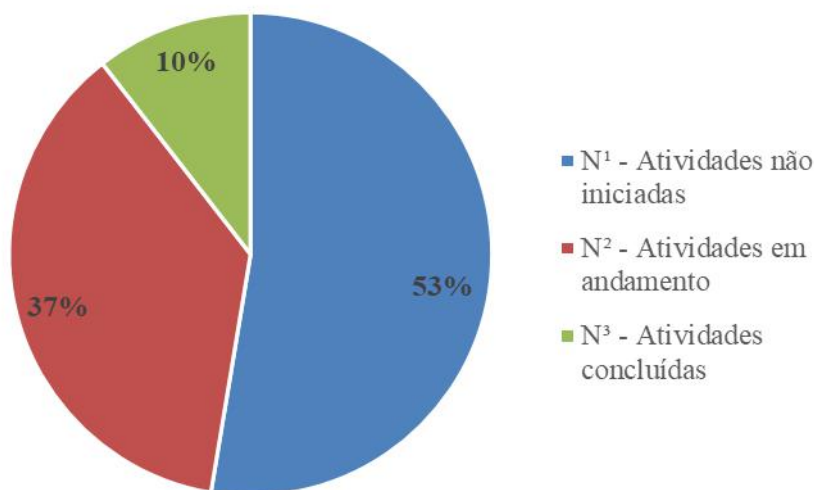
Observa-se, que do conjunto de 153 atividades planejadas nas oficinas de planejamento participativo da RDS do Rio Madeira, segundo dados constantes na planilha preenchida pelo gestor da unidade de conservação, 77 atividades que representam 50% do total de atividades, ainda não foram iniciadas até o presente momento e estão com sua data de início atrasada, pois deveriam ter sido iniciadas entre 2014 a 2016. Essas atividades estão concentradas nos programas de apoio às comunidades e administração da Unidade de Conservação.

Das 72 atividades em andamento, que representam 47 % da totalidade, 18 estão no programa de conhecimento, 10 no programa de uso público, 12 no programa de apoio às comunidades, 8 no programa de meio ambiente, 10 no programa de proteção ambiental e 14 no programa de administração da Unidade de Conservação. Destaca-se que 14 delas estão sendo executadas fora do período previsto pelo Plano de Gestão, ou seja, já deveriam ter sido executadas e finalizadas, estando concentradas no programa de administração. Nesse grupo de atividade destacam-se um acúmulo de atividades significativas, vinculadas ao programa de administração da RDS do Rio Madeira, subprograma de cooperação e articulação institucional. Este tem como meta, promover a articulação com órgãos públicos para o acesso dos moradores da UC às Políticas Públicas.

Entre as atividades que aparecem no levantamento, quatro delas foram cumpridas dentro do prazo estipulado inicialmente pelo Plano de Gestão (2014 a 2016), sendo: o desenvolvimento de um plano de divulgação da RDS do Rio Madeira (com a criação das mídias sociais da RDS do Rio Madeira), a articulação com órgãos públicos para acesso dos moradores às políticas públicas, articulação do programa de melhorias e infraestrutura além da operacionalização desse programa. Entre as atividades realizadas, destaca-se a implementação dos radiocomunicadores realizados pela Parceria DNIT/SDS/UNISOL, para apoio às Ações de Proteção e Monitoramento Ambiental e a Aquisição de equipamentos, materiais e infraestrutura e do Programa de Implementação das Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas na área de influência da BR-319 (dois Radiocomunicadores), e no Programa de Apoio à Infraestrutura Social da FAS (quatro Radiocomunicadores e sete “ambulanchas”) (FAS, 2017).

A análise do conjunto de atividades planejadas e executadas, no período de 2014 a 2016, possibilita observar as mudanças ocorridas nas organizações, através das transformações estratégicas, sendo possível identificar através de sua fase de gestão, o nível efetivo de implementação do plano de gestão, demonstrado na Figura 11.

Figura 11 - Situação das atividades previstas nos Programas de Gestão, contidos no Plano de Gestão entre 2014 a 2016, na RDS do Rio Madeira.



Fonte: Vasconcelos, A. R. M., (2017).

Dentro da análise do conjunto de atividades previstas para o período de 2014 a 2016, ainda não foram iniciadas 20 atividades, que representam 53 % delas, destacando-se maior retenção no subprograma de geração de renda, contido no programa de apoio às comunidades da RDS do Rio Madeira, que tem como meta a Capacitação dos moradores sobre a melhoria na geração de renda, por meio do aproveitamento racional dos recursos naturais. Dentre as atividades não realizadas para o período, estão: a criação de cooperativa extrativista da RDS do Rio Madeira, a capacitação sobre meliponicultura, a elaboração do plano de negócio do cacau, a capacitação em Agroecologia e o curso dobre Sistemas Agroflorestais (SAFs).

As atividades em andamento representam 37 % do total previsto e que deveriam estar concluídas no período, correspondendo à 14 atividades distribuídas em todos os programas de gestão. Destaca-se, no contexto dessas atividades, aquelas contidas nos programas de proteção ambiental e de administração da RDS, pois representam os programas com mais atividades em andamento fora do período previsto, três e cinco atividades, respectivamente.

Dentre as atividades é importante frisar o desenvolvimento de fiscalização em conjunto com o órgão competente, de missões visando impedir a exploração desordenada de recursos naturais, além da promoção do programa de AAV, como foi observado durante a viagem de campo para a coleta de dados.

No programa de administração, as principais atividades em andamento são: a articulação com órgãos públicos para o acesso dos moradores da UC às políticas públicas, a identificação de conflitos e a regularização fundiária. Os 10 % referentes às atividades concluídas foram descritas como realizadas dentro do período programado, como observamos anteriormente.

Ao analisarmos a efetividade do plano de gestão como documento orientador e implementador da gestão da RDS do Rio Madeira, faz-se necessário a adequação do método Tracking Tool, pois a Unidade de Conservação ainda não encerrou seu 1º ciclo de gestão. Mesmo sem o encerramento do seu ciclo de gestão, a adaptação do método Tracking Tool proposto na metodologia deste trabalho, possibilita a análise, a partir de períodos específicos. Assim, verificou-se que entre as 38 atividades previstas no Plano de Gestão para serem concluídas no período correspondente a 2014, 2015 e 2016, 53 % delas ainda não haviam sido iniciadas, 37 % das atividades estavam em andamento em 2017 e apenas 10% tinham sido concluídas, conforme demonstrado na Tabela 6.

Tabela 6 - Efetividade das atividades previstas no Plano de Gestão, no período de 2014 a 2016, na RDS do Rio Madeira.

Parâmetro	Número de Atividades	Percentual de participação (%)	Total de Pontuações Atribuídas
N ¹ - Atividades não iniciadas	20	53	0
N ² - Atividades em andamento	14	37	14
N ³ - Atividades concluídas	4	11	8
Totais	38	100,00	22
IIPC (%)	29,73	Baixa Efetividade do Plano de Gestão	

Fonte: Vasconcelos, A. R. M. (2017).

Considerando o conjunto de atividades para o período, um total de 38 atividades, tem-se a Pmax na RDS do Rio Madeira igual à 76 pontos ($38 * 2 = 76$), logo, Pmax = 200 pontos. Considerando que a soma das pontuações atribuídas pelo responsável pelo preenchimento das informações contidas na planilha de sistematização como: 0 pontos para atividades não iniciadas, 1 ponto para atividades em andamento e 2 pontos para atividades concluídas. Assim, temos, Pinf igual a 22 pontos [$(20 * 0) + (14 * 1) + (4 * 2)$], logo, Pinf = 22 pontos. Calcula-se o IIPC desta Unidade de Conservação como:

$$IIPC = \frac{[(20 * 0) + (14 * 1) + (4 * 2)]}{(38 * 2)} \times 100$$

$$IIPC = \frac{22}{76} \times 100$$

$$IIPC = 29,73\%$$

Assim, considerando a interpretação contida na Tabela 6, conclui-se que o Plano de Gestão possui uma baixa efetividade, pois seu IIPC é menor que 40%. A baixa efetividade do plano desperta preocupação frente ao término de vigência do mesmo, que está previsto para o ano de 2018. Como consequência, os gestores da RDS do Rio Madeira (conselho deliberativo) deverão, ainda no decorrer deste ciclo de gestão, avaliar os impactos causados pela não realização ou atraso significativo no cumprimento das metas, pois brevemente terão que realizar um novo planejamento estratégico participativo, para o segundo ciclo de gestão, o que demandará recursos diretos e indiretos para a sua realização. Outro impacto negativo, que reflete a baixa efetividade do plano, é possivelmente uma ineficiente gestão, que pode ter como causa, problemas administrativos, financeiros, de recursos humanos ou até mesmo um superdimensionamento de metas/atividades durante a elaboração do planejamento estratégico, o que dificulta sua execução.

Dentre outras causas, o IEB (2013) aponta a falta de um processo de acompanhamento, avaliação, monitoramento, interação entre os programas de manejo e participação das instituições executoras, como as causas dos problemas enfrentados nas unidades de conservação, pois tem como efeito a não priorização de ações, pouco uso do documento como fonte de planejamento nos níveis táticos, impossibilitando a execução do que fora proposto no planejamento estratégico e influenciando no descrédito da Unidade de Conservação.

Considerando as diferentes atividades planejadas, bem como os diferentes graus de implementação, que variam conforme a complexidade em sua execução e fazem com que outros fatores de caráter qualitativos influenciem nas dinâmicas socioambientais da Unidade de Conservação e não foram aplicadas no método de análise do IIPC, sugere-se a observação das peculiaridades da unidade, que segundo Costa (2014), são os aspectos naturais, culturais e socioeconômicos, principais contribuintes para a reconfiguração das formas como os usuários dessas áreas se relacionam com a natureza, seja nos aspectos positivos (da preservação) ou negativos (do uso desordenado) e as interações institucionais que fazem com que a gestão como um todo ganhe força e contribua para a relevância e impacto socioambiental nessas áreas.

A interação institucional desenvolvida na RDS do Rio Madeira está presente em todos os programas de gestão contidos no plano, respeitando inclusive o que fora designado como “responsáveis” nas ações, o que indica que essas instituições continuaram a atuar mesmo depois da consolidação do planejamento estratégico, como mostra a Tabela 7.

Tabela 7 - Instituições que apoiaram o desenvolvimento das atividades no período de 2014 a 2016 na RDS do Rio Madeira.

Programa	Poder Público	Sociedade Civil
Conhecimento	SEMA, IDAM, SEDUC, INPA, UFAM, Prefeitura Municipal, SEPROR	FUNBIO, FAS, APRAMAD
Uso Público	SEMA, SEDUC, CETAM, IPAAM, Prefeituras, UEA, UFAM, INPA, IDAM	APRAMAD, FAS, CEPLAC, Sind. Trab. Rurais de Novo Aripuanã
Apoio às Comunidades	SEMA, UEA, CETAM, IDAM, SEPROR, SEDUC, UFAM, AFEAM e Prefeituras	FUNBIO, FAS, APRAMAD, CEPLAC, SEBRAE, Colônia Z29
Manejo do meio ambiente	SEMA e IDAM	FAS, Colônia Z29, APRAMAD
Proteção Ambiental	SEMA, CPRM, BATALHAO AMBIENTAL, CORPO DE BOMBEIROS.	FAS, Colônia Z29, APRAMAD
Administração da RDS do Rio Madeira	SEMA, IDAM, Eletronorte, FVS, Prefeituras, SPF, SPU, PGE, MPF, IPAAM	FAS, APRAMAD, CEPLAC, Sind. Trab. Rurais de Novo Aripuanã, IEB, CNS

Fonte: Vasconcelos, A. R. M., (2017).

Do total de 29 instituições/organizações que participaram de atividades no período de análise do IIPC, a participação de instituições do poder público estadual correspondeu a 45 % do total, seguido pelo poder público federal com 17 % e pelo poder público municipal com 7%. Dentro dessa participação, destaca-se a SEMA como participante em todos os programas, uma vez que cabe à ela o gerenciamento desta Unidade de Conservação, seguido pelo IDAM, que atua na extensão rural junto aos moradores da RDS, como evidenciado nos registros fotográficos no painel de avisos, em sua sede no município de Novo Aripuanã, durante a pesquisa de campo (Figura 12).

A sociedade civil organizada teve sua participação efetiva nas atividades desenvolvidas na RDS no período verificado, sendo 14% de entidades com abrangência local, com destaque para a APRAMAD, que participou em todos os programas de gestão. As entidades que possuem abrangência regional ou nacional, corresponderam a 17 % da participação, destacando-se a FAS como participante de todos os programas de gestão desenvolvidos na RDS naquele período. A FAS atua na UC com o Programa Bolsa Floresta, contando com seu subprograma de geração de renda, que visa o fortalecimento das atividades econômicas voltadas aos produtos florestais madeireiros e não-madeireiros. Além de comércio e serviços, a maior abrangência corresponde aos programas alinhados com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), investindo um montante de R\$ 751.840,92 na RDS do Rio Madeira (FAS, 2017).

Figura 12 - Curso da cultura da banana realizado na Comunidade Tacuia, pela interação institucional na RDS do Rio Madeira.



Fonte: Vasconcelos, A. R. M., (2017).

Embora outros fatores influenciem na implementação do Plano de Gestão da RDS do Rio Madeira, evidencia-se que o IIPC contribuiu para a verificação do estado de implementação do Plano de Gestão da unidade, e que podem ser raticadas pelo percentual apontado pelo cálculo, podendo possibilitar a análise da eficiência gerencial das unidades de conservação.

3.4 Uso do Plano de Gestão pelos gestores na APA Caverna do Maroaga

3.4.1 Caracterização dos Entrevistados na APA Caverna do Maroaga

Na esfera federal, a categoria de Área de Proteção Ambiental - APA foi regulamentada pela Lei nº 6.902 de 27/04/1981, que versa sobre a determinação de áreas singulares como de interesse para a proteção ambiental, visando a melhoria da qualidade de vida da população, regulamentada posteriormente pelo Decreto Federal nº 88.351 de 01/06/1983, sendo sua principal característica, a permissão em seus limites, o exercício do direito de propriedade obedecendo, entretanto, algumas restrições.

Na esfera estadual, as APAs são espaços considerados de relevante interesse do ponto de vista ambiental e devem ser manejadas de forma sustentável, de modo a assegurar o desenvolvimento de atividades econômicas locais e o bem-estar das populações humanas residentes (AMAZONAS, 2007).

O processo de implementação da APA Caverna do Maroaga, conforme registros contidos em seu Plano de Gestão, iniciaram-se no ano de 2005, a partir de um diagnóstico sobre o envolvimento dos diferentes atores sociais financiado pelo PPG-75, que foram primordiais para a formação do conselho gestor deliberativo da Unidade de Conservação. Desse período até o ano de 2009 (ano que se iniciaram os trabalhos de elaboração do Plano de Gestão), as atividades na unidade se restringiram às ações de fiscalização, reuniões do conselho e cursos de capacitação para os comunitários residentes.

Informações detalhadas referentes à composição do conselho gestor não foram encontradas no Plano de Gestão da APA Caverna do Maroaga, apenas a quantidade a descrição das instituições e representações dos membros que integram o conselho foram localizados.

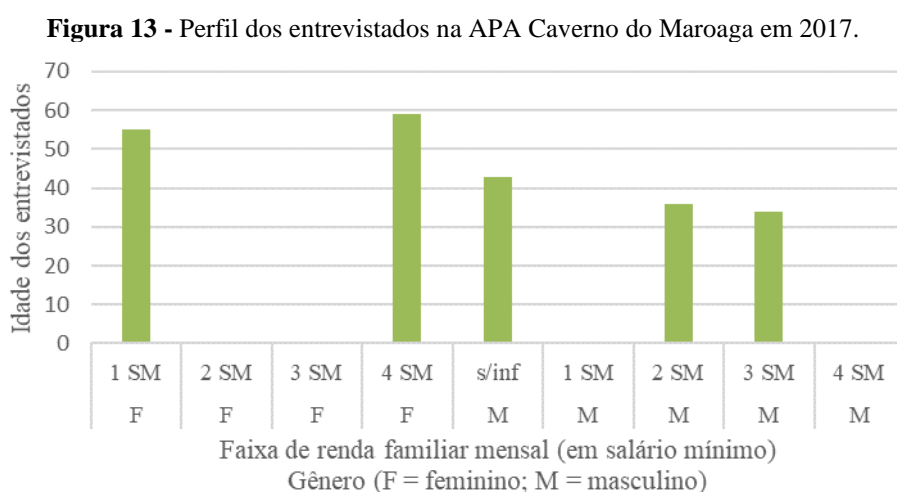
Dos 26 membros do conselho gestor, 53% são representantes do poder público e 47% representam os comunitários, residentes e usuários da Unidade de Conservação. Neste estudo não houve as adesões esperadas para as entrevistas, devido ao fato de que a Unidade e o governo municipal encontravam-se em processo de transição de gestão, o que resultou na não

⁵O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) foi uma iniciativa do governo e da sociedade brasileira, em parceria com a comunidade internacional, e teve como finalidade o desenvolvimento de estratégias de inovação para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais, sendo o maior programa de cooperação multilateral relacionado a uma temática ambiental de importância global. O PPG-7 foi proposto na reunião do Grupo dos Sete países industrializados (G-7), em Houston, Texas (EUA), em 1990, aprovado pela Comissão Europeia em dezembro de 1991 e em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92, sendo oficialmente lançado no Brasil. Os primeiros projetos foram aprovados em 1994 e tiveram sua execução iniciada em 1995.

participação na pesquisa, dos gestores membros do conselho deliberativo, bem como do gestor do órgão responsável pela unidade.

De acordo com Lima (2011) não se pode pensar em uma composição de colegiados que privilegie apenas os parceiros que apoiam a gestão. É preciso incluir os atores sociais estratégicos para a gestão da UC, proporcionando inclusive a explicitação de conflitos existentes, pois segundo o autor, somente com o conflito é possível fazer sua gestão. Esses espaços de participação pressupõem um enfrentamento do conflito revestindo-o em ponto positivo e negativo que não pode ser superado. Percebe-se que na APA há um número expressivo de agentes públicos, o que pode facilitar a resolução do conflito por um contexto assistencialista e paternalista e não de uma construção do coletivo, onde diversos atores que vivenciam outros conflitos dentro da APA podem contribuir.

A caracterização dos entrevistados está representada no gráfico da Figura 13.



Fonte: Vasconcelos, A. R. M., (2017).

Dos cinco conselheiros entrevistados na APA Caverna do Maroaga, todos possuíam o ensino médio completo, sendo dois desses com ensino superior completo. A média de idade entre os entrevistados é de 45 anos e grande parte exercia atividade remunerada na sede do município, predominando entre os entrevistados o funcionalismo público, como principal ocupação, seguido de um registro autônomo e um registro como agricultor, com faixas salariais que variaram de 1 a 4 salários-mínimos.

Um ponto de observação interessante na caracterização dos entrevistados é que quando perguntados se residem ou não na APA, somente uma entrevistada afirmou residir na UC. Os demais negaram residir na APA. Porém, ao observar a espacialização da unidade contida na Figura 1, observa-se que parte da sede do município está dentro dos limites da APA Caverna do Maroaga, inclusive tratado na Lei Municipal Nº 562 de 09 de outubro de 2006 - Plano Diretor do Município, como área de expansão urbana. Provavelmente, os entrevistados que negaram a residência dentro dos limites da APA, não perceberam que parte da sede municipal está contida dentro dela. Este fator contribui para que sejam providenciadas medidas de empoderamento principalmente com os membros do conselho gestor, bem como com toda a população residente e ou usuária da APA, pois verifica-se no mapa da Figura 1, que a sede do município está dentro da zona de amortecimento da Unidade de Conservação.

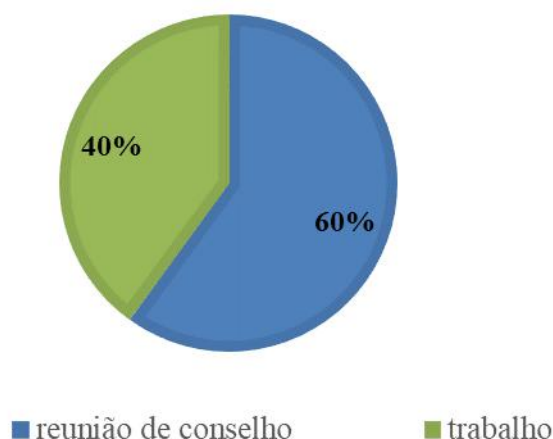
Procurou-se verificar o tempo que os entrevistados atuam como membros do conselho. Apenas dois entrevistados estão há mais de um mandato como membro do conselho, no que se destaca uma das entrevistadas por morar há mais de vinte

anos na comunidade e há sete anos fazer parte do conselho deliberativo da APA. Cabe ressaltar que o mandato inicial, previsto no artigo 38 da lei do SEUC é de dois anos.

Em referência aos motivos que fizeram aceitar ser membro do conselho e ou fizeram permanecer como conselheiro, três entrevistados alegaram motivos institucionais, um referiu-se à atividade econômica do ecoturismo proporcionado pela APA e apenas um conselheiro afirmou continuar no conselho devido a “luta pela comunidade” e “pelos benefícios para a comunidade”. Verificou-se também que dentre os entrevistados, apenas um havia participado do processo de elaboração do plano de gestão, tendo participado da oficina de planejamento participativo e recordava ter atuado no grupo de trabalho que discutiu o zoneamento e as regras de uso.

Diferente do que foi visto na RDS do Rio Madeira, na APA Caverna do Maroaga nenhum dos entrevistados participou da consulta pública ou da reunião de aprovação do Plano de Gestão, provavelmente devido ao fato de que os atuais conselheiros não participavam do mandato no período de aprovação, bem como, não possuíam um exemplar do Plano de Gestão na versão resumida e ilustrada. A exceção foi o conselheiro que representava uma das instituições que possuem assento no conselho e que dispunha de uma versão completa do plano, a mesma que é utilizada por todos, durante as reuniões do conselho deliberativo.

Figura 14 - Frequência de uso do Plano de gestão pelos conselheiros da APA Caverna do Maroaga em 2017.



Fonte: Vasconcelos, A. R. M., (2017).

Observa-se que os conselheiros fazem uso do Plano de Gestão somente nas reuniões para deliberação de pautas (Figura 14). A exceção é o conselheiro que faz a guarda do documento, que usa ao menos uma vez ao mês, pela exigência que sua função requer dentro do município.

O Plano de Gestão serve como documento auxiliar de referência para a implementação do Plano Diretor da cidade. Assim como na RDS do Rio Madeira, na APA Caverna do Maroaga, o principal local de uso das informações contidas no plano está relacionado à ocupação econômica do conselheiro. É assim que a totalidade dos entrevistados afirma fazer uso do Plano de Gestão em seu local de trabalho e nas reuniões do conselho gestor (Tabela 8).

Tabela 8 - Uso do Plano de Gestão da APA Caverna do Maroaga, frequência, local e tipo de informação.

ID	Frequência de uso	Tipo de informação
1	Somente nas reuniões do conselho	Zoneamento; Regras de Uso; Programas de gestão.
2	Somente nas reuniões do conselho	Regras de uso; Zoneamento
3	Somente nas reuniões do conselho	Programas de gestão
4	1 vez no mês	Estudo espeleológico; delimitações (zoneamento); Diagnóstico biológico
5	-	Zoneamento; Regras de uso; Diagnóstico ambiental e socioeconômico

Fonte: Vasconcelos, A. R. M., (2017).

Quanto ao uso das informações contidas, há muita semelhança em relação aos dados mostrados na RDS do Rio Madeira, que apontam principalmente o uso dos tópicos disponíveis no volume II do Plano de Gestão, principalmente o zoneamento e as regras de uso dos recursos naturais. Há também o uso dos programas de gestão, por parte de alguns conselheiros, por serem representantes de organizações que usam essas informações durante a elaboração e acompanhamento de suas atividades implementadas na APA Caverna do Maroaga. Nesse sentido, há uma correlação entre a participação e o desenvolvimento dos programas de gestão.

Foi verificado que um dos entrevistados faz parte dos AAVs. Outro faz parte do programa de apoio às comunidades, através de seu trabalho com assistência técnica e extensão rural e um outro atua de forma voluntária em ações de ecoturismo na área da Unidade de Conservação.

Considerando que a APA Caverna do Maroaga possui um Plano de Gestão aprovado há mais de cinco anos é essencial que seja feito a análise de sua efetividade como documento orientador da gestão. Porém, durante a realização do trabalho de campo e o trabalho escrito da dissertação, não foi possível concluir essa análise, restando apenas a análise do uso do Plano pelos conselheiros.

A escassez de informações sobre o andamento das 107 atividades distribuídas em seis programas de gestão com início em 2012 e término em 2016, o que seria muito relevante para a consolidação do IIPC, como uma nova ferramenta para o acompanhamento da implementação do plano de gestão e posteriormente auxiliaria na compreensão da implementação da unidade de conservação como um todo, pois inclusive subsidiaria informações para o dimensionamento do planejamento estratégico para o 2º ciclo de gestão.

4. Considerações Finais

O uso do Plano de Gestão como instrumento administrativo de gestão das Unidades de Conservação estudadas influencia diretamente o empoderamento dos atores que compõem o outro instrumento de governança, denominado de conselho gestor. Assim sendo é de grande importância que o órgão gestor das UCs, bem como as instituições parceiras e seus gerentes locais, priorizem o acesso e a formação continuada desses atores acerca das informações contidas na versão completa desses instrumentos administrativos. Devido sua característica legal, o Plano de Gestão, principalmente pelo conteúdo do Volume II (Zoneamento, Regras de Acesso e Uso, Programas), faz com que sejam legitimadas pelos representados, as decisões tomadas no âmbito do conselho gestor deliberativo das unidades de conservação.

Há um expressivo consenso, na literatura técnico-científica, sobre a importância da participação desses atores na gestão estratégica das UCs, uma vez que traçam de forma tática os meios para que sejam alcançados os objetivos de conservação para os quais foram criados.

Os resultados apresentados neste estudo permitem concluir que há uma necessidade iminente de que sejam aprimoradas as formas de acesso e de uso desse instrumento, fortalecendo assim a gestão participativa e inclusiva. Para isso, o órgão gestor e seus parceiros devem proporcionar os meios para que as versões do Plano de Gestão sejam utilizados de forma dinâmica, não somente nos locais de trabalho dos stakeholders, mas, também, no dia-a-dia das famílias e das comunidades dessas áreas. Portanto faz-se necessário investimentos por parte do órgão gestor, na divulgação do Plano de Gestão, para que esse empoderamento seja incorporado pelos comunitários e seus familiares, garantindo assim maior responsabilidade, transparência e equidade entre os atores e uma melhor performance na condução da gestão dessas Unidades de Conservação.

Outro ponto de reflexão com relação à gestão de uma Unidade de Conservação diz respeito não somente ao instrumento de gestão criado, mas também aos demais recursos necessários para a operacionalização da gestão da unidade. Pressupõem-se que os recursos humanos, financeiros e estruturais (sede, vigilância, equipamento de emergência e comunicação, locais delimitados para pesquisa, visitação, uso comunitário e produtivo) que são fundamentais para uma boa gestão, estejam disponíveis. Além disso, é essencial que a gestão seja pautada em um instrumento aprovado e que seja apropriado por um conselho gestor atuante.

A adoção de práticas de gestão participativa na implementação do Plano de Gestão, contribui para que os técnicos, chefes/gestores e membros do conselho deliberativo, atuem de forma eficiente na gestão compartilhada da unidade de conservação, possibilitando a execução operacional dos programas e subprogramas previstos no Plano de Gestão.

A baixa efetividade do plano de gestão da RDS do Rio Madeira merece uma reflexão acerca do modo de gestão e acompanhamento das unidades de conservação, praticado pelo órgão gestor, pois resultou na observação de causas e consequências que apontam esse resultado e podem afetar negativamente a gestão da unidade de conservação.

A não possibilidade de cálculo da efetividade do Plano de Gestão da APA Caverna do Maroaga, também reflete o modo de gestão e acompanhamento praticado pelo órgão gestor, pois demonstra a não sistematização de informações referentes à implementação de planos de gestão. Esse problema poderia ser resolvido com uma base de dados sistematizadas com essas informações e de acesso público. Considera-se que o órgão gestor, deva possibilitar um melhor empoderamento e divulgação do plano, para que os atores consigam atuar na implementação dele.

O uso do IIPC como indicador da efetividade do Plano de Gestão demonstrou ser uma nova ferramenta aliada à implementação, acompanhamento e avaliação dos Planos de Gestão, identificando lacunas dentro da execução e cumprimento das metas estabelecidas, além de subsidiar informações para os diversos tipos de planejamento que o órgão gestor necessita.

Sugere-se a aplicação do IIPC no acompanhamento e avaliação de todos os Planos de Gestão existentes, pois esta ferramenta auxilia na construção dos cenários necessários para o processo de tomada de decisão, no nível institucional do órgão gestor e no fortalecimento do SEUC, das organizações parceiras e avaliação do FAUC.

Referências

- Ackoff, R. L. *Redesigning the future: a systems approach to societal problems*. Jhon Wiley, 1974.
- Amazonas, Governo do Estado do. *Lei Complementar Nº 53 de 05 de junho de 2007*. DOE, 2007.
- Amazonas, Governo do Estado do. *Série Técnica Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável Nº24*. Manaus, 2010.
- Andrade, A. R. D. *Planejamento Estratégico: formulação, implementação e controle*. Atlas, 2016.
- Bursztyn, M. *Bursztyn, M. A. Fundamentos de Política e Gestão Ambiental. Caminhos para a sustentabilidade*. Garamond, 2012.
- Costa, E. A. D. *Gestão Estratégica Fácil: construindo o futuro de sua empresa*. Saraiva, 2012.
- Costa, F. S. D. *A dinâmica dos recursos comuns em Unidades de Conservação e Assentamentos*. Belém: [s.n.], 2014.
- Cozzolino, L. F.; Irving, M. D. A. *Avaliação de Gestão Participativa em Unidades de Conservação: Uma Análise a Partir da Ótica da Governança*. In: II SAPIS - Seminário Áreas Protegidas e Inclusão Social. Rio de Janeiro: [s.n.], 2006.

- Diegues, A. C. S. Populações Tradicionais em Unidades de Conservação: O Mito Moderno da Natureza Intocada. HUCITEC, 2001.
- Dudley, N. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland: IUCN, 2004. 86 p. <https://cmsdata.iucn.org/downloads/guidelines_for_applying_protected_area_management_categories.pdf>.
- FAS, Fundação Amazônia Sustentável. Relatório de atividades 2016 / Fundação Amazonas Sustentável. Manaus. 2017.
- Graham, J.; & Amos, B. E. P. T. Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century. Durban. 2003.
- ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais: Um guia para gestores e conselheiros. Brasília: ICMBio, 2014. <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/guia-conselhos-2014.pdf>.
- IEB, Instituto Internacional de Educação do Brasil. Seminário Gestão Participativa de Unidades de Conservação no Sul do Amazonas, Nordeste de Rondônia e Mato Grosso, 9 a 11 de outubro de 2012. Brasília: [s.n.], 2013. 78 p.
- Leitão, A. C. C. Procedimentos de Criação e Funcionamento dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação Estaduais no Amazonas. Manaus, 2016. INPA, Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Áreas Protegidas). INPA.
- Lima, G. F. D. C. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos, 2011.
- Milano, M. S. (1997) Planejamento de unidades de conservação: um meio e não um fim. In: AMBIENTE, I. A. D. P. E. U. L. D. M. Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. 150-165.
- Miller, K. Planificación de parques nacionales para el ecodesarrollo en Latinoamérica.. Fundación para la Ecología y la Protección del Medio Ambiente - FEPMA. Madrid. 1980.
- Oliveira, D. D. P. R. D. Planejamento Estratégico: conceitos, metodologias e práticas. Atlas, 2015.
- Pereira, H. S.; Vasconcelos, A. R. M. Desafios Ambientais ao Desenvolvimento: A Evolução da Gestão Ambiental Público-Amazonas (2003-2015) e as Mudanças Globais, Santa Catarina, 2015.
- Philippi Jr., Arlindo; Romero, Marcelo de Andrade; Bruna, Gilda Collet. Curso de Gestão Ambiental. Barueri: Manole, 2014.
- Reis, A.F.; Pagani, M.I. (2021). Planejamento e gestão de Unidades de Conservação: um olhar sobre a Estação Ecológica de Bananal (SP). Revista Brasileira de Ecoturismo, 14(5), 717-736.
- Santos, A. Á. B. Conselhos Gestores de Unidade de Conservação. Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Tese de (Doutorado em Ciências Florestais), UNB.
- Santos, F. G. F. P., Simonian, L. T. L., Bastos, R. Z. (2022). O papel das unidades de conservação de Ananindeua-PA para a governança municipal. Novos Cadernos NAEA. 25(1), 169-195.
- SDS, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas. Roteiro para elaboração de planos de gestão para as unidades de conservação estaduais do Amazonas. Manaus. 2010.
- Souza, M. L. G. D. Efetividade de Conselhos Gestores na gestão participativa de Unidades de Conservação de uso sustentável no Amazonas. Manaus: Universidade Federal do Amazonas., 2013.
- Steiner, G. A. Planificación de La Alta Dirección. Barañáin (Navarra): EUNSA, 1994.
- Verfíssimo, A. et al. Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira: Avanços e Desafios. [S.l.]: IMAZON/ISA, 2011.
- WWF, Brasil. Reflexões sobre conselhos gestores de unidades de conservação federais apoiadas pelo WWF-Brasil: lições aprendidas com os Conselhos Gestores das Reservas Extrativistas Chico Mendes e Cazumbá - Florestas Nacionais de Macaúã e de São Francisco e Parque Naci. WWF Brasil. Brasília, p. 62. 2013.
- WWF, Brasil. SDS, Secretaria de Estado do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável do Amazonas. ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Efetividade de gestão das unidades de conservação no Estado do Amazonas. Brasília. 2011.