

PLANOS DE MANEJO: PANORAMA, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

MANAGEMENT PLANS: PANORAMA, CHALLENGES AND PERSPECTIVES

Larissa Suassuna Carvalho Barros*

Marcia Dieguez Leuzinger**

RESUMO: A gestão de uma unidade de conservação, quando bem definida e executada, contribui diretamente para o alcance de seus objetivos e para a sua desejada efetividade. Levando isso em conta, a Lei nº 9.985/2000 previu a elaboração de planos de manejo para todas as categorias e lhe atribuiu o papel de principal instrumento de gestão de uma unidade de conservação. O presente estudo visa expor o panorama dos planos de manejo no ordenamento jurídico brasileiro, identificar algumas dificuldades enfrentadas em seu processo de elaboração e implementação pelos órgãos ambientais gestores, bem como apontar quais são as perspectivas de que possam efetivamente funcionar como peças-chave na implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

ABSTRACT: The management of a Conservation Unit, when well defined and executed, contributes directly to the achievement of its goals and desired effectiveness. Taking this into account, Law n. 9.985/2000 prescribed the management plan and assigned it the role of a Conservation Unit's main management tool. This present case study aims to expose the legal panorama of management plans in Brazil, to identify some challenges faced in its process of creation and implementation by the environmental agencies, as well as to point out the perspectives that management plans can effectively function as key elements for the implementation of the National Conservation Units System.

PALAVRAS-CHAVE: Unidades de conservação. Planos de manejo. Panorama legal. Desafios. Perspectivas.

KEYWORDS: Conservation units. Management plans. Legal panorama. Challenges. Perspectives.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Panorama legal dos planos de manejo no Brasil. 1.1 Breve histórico. 1.2 Planos de manejo na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. 1.2.1 Obrigatoriedade. 1.2.2 Abrangência. 1.2.3 Conteúdo. 1.2.4 Elaboração. 1.2.5 Implementação e atualização. 1.2.6 Aprovação e divulgação. 2 Desafios e perspectivas dos planos de manejo no Brasil. 2.1 Impossibilidade de fixação de zonas de amortecimento. 2.2 Dificuldades de implementação. 2.2.1. Engessamento dos roteiros metodológicos. 2.2.2 Dificuldades de observância do prazo de elaboração. Considerações Finais. Referências.

281

INTRODUÇÃO

De acordo com o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) – banco de dados oficial do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) mantido pelo Ministério do Meio Ambiente e alimentado pelos órgãos ambientais gestores dos três níveis da federação (União, Estados e Municípios) –, o Brasil possui atualmente 2.071 unidades de conservação (UCs), que representam uma área de 1.585.778 km² (MMA, 2017). Embora expressiva, essa área ainda é insuficiente para o cumprimento do compromisso internacional firmado pelo país no ano de 2010, quando da aprovação do Plano Estratégico de Biodiversidade

* Mestranda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), Distrito Federal. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Procuradora Federal.

** Pós-Doutora em Direito Ambiental pela University of New England, Austrália. Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB), Distrito Federal. Professora de Direito Ambiental no Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), Distrito Federal.

para o período de 2011 a 2020, na 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP-10/Nagoya, Aichi, Japão).

Na ocasião, os países signatários da Convenção ocuparam-se em traçar estratégias de ação concretas com o objetivo de frear a perda de biodiversidade no planeta, materializadas por meio de vinte proposições conhecidas como *Metas de Aichi*. A 11ª Meta estabeleceu que, até 2020, pelo menos 17% das áreas terrestres e águas continentais e 10% das áreas costeiras e marinhas, especialmente aquelas de vital importância para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, devem estar conservadas por meio de sistemas de áreas protegidas (APs), geridas de maneira eficiente e equitativa (CDB, 2010), o que constitui dois grandes desafios aos seus compromitentes.

A necessidade de avaliar a efetividade da gestão das áreas protegidas tem sido progressivamente reconhecida no âmbito internacional, pois se tem visto, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, que a declaração de áreas protegidas nem sempre resulta em uma adequada proteção do ambiente natural (LEVERINGTON et. al., 2010). Com efeito, pouco adianta criar APs, dentre as quais se inserem as unidades de conservação, se não se conseguir planejar e executar a sua gestão de uma forma adequada, que as direcione para o real cumprimento dos objetivos que justificaram a sua instituição. De igual modo, tampouco importa que o ordenamento jurídico preveja instrumentos de gestão ambiental se não se conseguir dar-lhes a efetividade idealizada pelo legislador. Nesse sentido, além dos necessários esforços para a criação de novas áreas¹, o Brasil ainda tem muito a avançar no que diz respeito à gestão eficiente e equitativa de seu sistema de áreas protegidas.

A gestão de uma unidade de conservação, quando bem definida e executada, contribui diretamente para o alcance de seus objetivos e para a sua desejada efetividade. Levando isso em conta, a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o SNUC, previu a elaboração de planos de manejo para todas as categorias de UCs e lhes atribuiu o papel de principal instrumento de gestão de uma unidade de conservação. Isso se deu no momento em que a Lei o definiu como o documento técnico mediante o qual se estabelecem o zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área (inserido aí o uso público) e o manejo dos recursos naturais de uma UC,

¹ Uma análise dos dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) – atualizados até 07/02/2017 – permite verificar que o alcance da Meta 11 tem se mostrado mais difícil em relação às áreas costeiras e marinhas: 18% da área continental brasileira está protegida (1.530.579 Km²), mas esse percentual cai para apenas 1,6% (55.199 Km²) com relação às áreas costeiras e marinhas (MMA, 2017).

inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à sua gestão, tudo com base nos objetivos gerais previstos para a sua categoria.

O objetivo do presente artigo é, assim, expor o panorama dos planos de manejo no ordenamento jurídico brasileiro, identificar algumas dificuldades enfrentadas em seu processo de elaboração e implementação pelos órgãos ambientais gestores, bem como demonstrar quais são as perspectivas de que efetivamente possam funcionar como peças-chave na implementação do SNUC.

1 PANORAMA LEGAL DOS PLANOS DE MANEJO NO BRASIL

Embora a primeira unidade de conservação brasileira, o Parque Nacional de Itatiaia, tenha sido criado em 1937, a legislação brasileira à época não previa nenhuma ferramenta de gestão para as suas áreas protegidas. Faziam-se apenas atividades de planejamento pontuais em algumas unidades, voltadas para situações específicas, tais como ações de prevenção de incêndios e de repressão à caça (PEREIRA, 2009). Essa lacuna legal perdurou por mais de

283

quatro décadas e, inicialmente, foi preenchida apenas para os parques nacionais. A tímida iniciativa, contudo, evidenciou a importância do planejamento da gestão de uma unidade de conservação e fez com que, anos mais tarde, o legislador, ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), viesse a estabelecer o plano de manejo como uma ferramenta de gestão de caráter geral e cogente. Embora ainda seja necessária uma melhor regulamentação infralegal, não há como negar que o regramento trazido pela Lei do SNUC modificou substancialmente o panorama legal dos planos de manejo no país, colocando-os em uma posição de protagonismo transversal, que permeia todo o sistema, conforme minudenciado a seguir.

1.1 Breve Histórico

No plano internacional, os planos de manejo de áreas protegidas surgiram no contexto do planejamento da gestão ambiental, que passou a ser realizado por grupos de *experts* em planejamento que reuniam informações relevantes, interpretavam essas informações e desenvolviam o melhor plano possível com base na sua experiência. No que toca às áreas protegidas, contudo, alguns *experts* jamais haviam sequer visitado o local para o qual estavam

construindo o plano de manejo, o que acarretava um grande afastamento entre teoria e prática (THOMAS; MIDDLETON, 2003).

No Brasil, o plano de manejo só foi legalmente instituído em 1979, por meio do Decreto nº 84.017, que estabeleceu o regulamento dos parques nacionais brasileiros. O referido Decreto o definiu como um projeto dinâmico que, utilizando técnicas de planejamento ecológico, determina o zoneamento de um parque nacional, caracterizando cada uma das suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades. O objetivo era estabelecer um manejo ecológico adequado dos parques nacionais, dividindo-os em diferentes zonas, cada uma com características e graus de intervenção diferentes. Embora dirigida a apenas uma categoria de unidade, os parques nacionais, essa norma acabou criando o ponto de partida legal necessário à elaboração e implementação de planos de manejo no país, ao tornar a questão do planejamento tão importante quanto a própria criação de unidades de conservação (PEREIRA, 2009).

As iniciativas para elaboração dos primeiros planos de manejo, todavia, ocorreram ainda em 1978, pouco antes do advento do Decreto nº 84.017/1979, com uma meta inicial de três parques nacionais: Parque Nacional de Sete Cidades, Parque Nacional da Amazônia e Parque Nacional de Brasília. Naquele momento, o órgão gestor dos parques nacionais era o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que não possuía equipe técnica suficiente para executar o serviço e tampouco recursos para contratar terceiros para fazê-lo. A alternativa encontrada foi a celebração de um convênio entre o IBDF e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), que financiou a contratação de especialistas nacionais e estrangeiros para a elaboração dos planos de manejo (LIRA, 2015)². Entretanto, foi com o advento da Lei nº 9.985/2000 que o plano de manejo realmente se sedimentou como um documento técnico de relevância central, direcionado a todas as categorias de UCs do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

284

² O plano de manejo do Parque Nacional da Amazônia, por exemplo, foi elaborado pela equipe do IBDF, com a colaboração do WWF e da IUCN, por meio de consultoria prestada pela arquiteta-paisagista canadense Suzane W. Barrett (LIRA, 2015). O citado documento possui a seguinte mensagem de agradecimento especial: “O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) expressa seus agradecimentos ao Fundo Mundial de Vida Silvestre (WWF) e à União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN) por suas contribuições (Projeto nº 1345) na fase inicial de preparação deste Plano de Manejo para o Parque Nacional da Amazônia (Tapajós), através da consultoria técnica de Suzanne Barrett” (IBDF/WWF, 1978).



1.2 Planos de Manejo na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação

A atual base legal dos planos de manejo no Brasil são os artigos 27 e 28 da Lei do SNUC. O artigo 27 consagra as nuances principais dessa ferramenta, tais como a sua obrigatoriedade e abrangência, bem como o caráter participativo a ser observado durante a sua elaboração, atualização e implementação. A seu turno, o artigo 28 proíbe quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização nas unidades de conservação que estejam em desacordo com o seu plano de manejo, disposição que revela a sua enorme importância.

O Capítulo IV do Decreto nº 4.340/2002, que regulamenta a Lei do SNUC, trata especificamente dos planos de manejo e traz, dentre outras previsões, dispositivos concernentes à competência para sua elaboração e formas de aprovação e divulgação. Há ainda normas de hierarquia inferior, expedidas pelos órgãos ambientais gestores, no sentido de dar aplicabilidade às disposições da Lei do SNUC sobre o assunto.

285

1.2.1 Obrigatoriedade

De acordo com o *caput* do artigo 27 da Lei do SNUC, toda unidade de conservação deve possuir um Plano de Manejo. Nota-se aí a utilização do verbo *dever* pelo legislador, a evidenciar o seu caráter obrigatório. Observa-se também que não foi excepcionada nenhuma das doze categorias de unidade de conservação previstas no SNUC. Nem mesmo as reservas particulares do patrimônio natural (RPPNs), constituídas exclusivamente por áreas privadas, estão isentas do cumprimento dessa obrigação legal, embora seus proprietários possam, para tanto, eventualmente contar com a orientação técnica e científica dos órgãos ambientais (artigo 21, § 3º, Lei do SNUC).

A obrigatoriedade de elaboração do Plano de Manejo decorre de sua importância para a implementação da UC. A Lei do SNUC nitidamente atribuiu-lhe o encargo de funcionar como o principal instrumento de gestão da unidade de conservação, ao estabelecer que é por meio dele que o órgão ambiental gestor estabelece o zoneamento, as normas de uso da área e o manejo dos recursos naturais da unidade, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à sua gestão (artigo 2º, inciso XVII, Lei do SNUC).

Trata-se, pois, de um autêntico plano de gestão, de gerenciamento, que direciona a unidade de conservação para o efetivo alcance dos objetivos que justificaram a sua criação.

Ora, não basta criar unidades de conservação para garantir a sua efetividade. É preciso também planejar e executar a sua gestão, a fim de que não sejam apenas unidades de papel. Por esse motivo, o legislador deu ao plano de manejo a importante missão de dar concretude ao regime jurídico do SNUC, aproximando norma e realidade.

Como aduz Muruthi (2006), um dos maiores problemas das áreas protegidas em nível global é a falta de estratégias para o futuro, por isso a produção de um bom plano de manejo é essencial para uma efetiva e eficiente gestão das APs de um modo geral. Segundo o autor, o plano de manejo é o documento que guia o uso e o controle dos recursos de uma determinada área protegida, constituindo-se em uma ferramenta dinâmica, acessível, prática e realista, baseadas em processos de planejamento ecológicos e socioeconômicos. Ele provê indicadores gerais para a conservação, zoneamento e usos do espaço ambiental em 3 diferentes dimensões: espacial, estabelecendo o que deve ser feito num dado espaço; temporal, estabelecendo quando deve ser feito; e metodológico, estabelecendo como deve ser feito.

286

1.2.2 Abrangência

De acordo com a Lei do SNUC, o plano de manejo deve abranger: *i)* a área da unidade de conservação; *ii)* a sua zona de amortecimento; *iii)* os corredores ecológicos e *iv)* medidas visando à integração da unidade de conservação à vida econômica e social das comunidades vizinhas. Entretanto, nem sempre os planos de manejo abrangem zonas de amortecimento e corredores ecológicos. Isso porque a Lei do SNUC não exige que as áreas de proteção ambiental (APAs) e as reservas particulares do patrimônio natural (RPPNs) possuam zonas de amortecimento. A seu turno, os corredores ecológicos somente são estabelecidos quando o órgão gestor reputa conveniente.

O plano de manejo deve também abranger medidas visando à integração da unidade de conservação à vida econômica e social das comunidades vizinhas. Tal disposição é absolutamente pertinente, pois é fato que não se pode implantar uma unidade de conservação ignorando o contexto das comunidades que residem no seu entorno ou isolando-as como se não fizessem parte daquele contexto. É fundamental estabelecer políticas públicas que as beneficiem e as integrem, criando condições para que participem dos processos socioeconômicos da região onde estão inseridas e fomentando o desenvolvimento de

alternativas de renda e de subsistência que minimizem os ônus que a criação da unidade fez recair sobre suas vidas.

Quando postas em prática, essas medidas socioeconômicas exercem um papel estratégico, que impacta de forma direta e positiva na conservação da biodiversidade. Isso porque a criação e o fomento de atividades econômicas sustentáveis como alternativas de geração de renda para as comunidades, promovendo-se a sua sensibilização e capacitação, acaba mudando a visão que possuem em relação à área protegida. Ao serem valorizadas e ao perceberem que a unidade de conservação trouxe melhorias à sua qualidade de vida, as comunidades passam a reconhecer a sua importância e a se interessar em participar da sua gestão, fortalecendo a relação com o órgão ambiental gestor. Naturalmente, esse bom relacionamento influi na conservação da biodiversidade da unidade de conservação, vez que a comunidade passa a apoiá-la e a protegê-la, pois se sente parte integrante de seu contexto. Do contrário, a comunidade torna-se inimiga da UC, o que constitui, como diz Sachs (2002), uma política auto-derrotada.

O processo participativo inicia-se com a consulta pública para a criação da UC, exigida pela Lei do SNUC (art. 22, § 2º), e, conforme diretrizes adotadas internacionalmente, deve prosseguir com a inclusão dos atores afetados no processo de elaboração do plano de manejo. Tais atores são as comunidades locais, os usuários, os representantes do governo local, as ONGs, aqueles que possuem interesse comercial na área e servidores do órgão gestor. O envolvimento das comunidades locais, ressaltou-se, foi uma das recomendações chave do 4º Congresso Mundial de Parques, que ocorreu em Caracas, em 1992 (THOMAS; MIDDLETON, 2003).

Fica claro, portanto, que a abrangência do plano de manejo ultrapassa os limites geográficos da unidade de conservação e vai além de uma perspectiva puramente ambiental, abrangendo áreas fora de seus limites e ocupando-se também do tratamento de questões sociais e econômicas, incluindo a participação dos grupos e indivíduos afetados, tudo com vistas à efetiva conservação da biodiversidade da área protegida.

1.2.3 Conteúdo

O conteúdo do plano de manejo das unidades de conservação brasileiras pode ser classificado em três dimensões diferentes (KINOCHI, 2014). Em primeiro lugar, visualiza-se

uma dimensão declaratória, pois vários são os atos declaratórios que o integram: a caracterização da unidade de conservação (informações sobre seus atributos socioambientais), a sua declaração de significância (informações sobre a importância de sua conservação), a sua missão institucional (informações acerca da razão de sua existência e de seus objetivos) e a sua visão de futuro (informações sobre os desafios a serem enfrentados para que, em determinado prazo, a unidade alcance os objetivos perseguidos). Todas essas informações (declarações) precisam ser colocadas de forma bastante clara, para que sejam acessíveis a toda a sociedade.

Percebe-se, no mais, a existência de uma dimensão normativa, pois o plano de manejo funciona como um verdadeiro regulamento da unidade de conservação, disciplinando as atividades a serem incentivadas, controladas, limitadas e proibidas em cada uma das áreas delimitadas pelo zoneamento (MILARÉ, 2009). Esse caráter normativo é evidenciado pela grande quantidade de dispositivos que mencionam a necessidade de observância às normas do Plano de Manejo na Lei do SNUC. Apenas como exemplo, citam-se aqui alguns artigos: “[...] de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade” (artigo 9º, § 2º); “[...] sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade” (artigo 11, § 2º); “[...] sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade” (artigos 12, § 3º e 13, § 3º); “[...] em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo” (artigo 17, § 1º); “[...] desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área” (artigos 18, § 2º e 20, § 5º, I); “[...] conforme o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade” (artigo 18, § 7º), etc.

Vislumbra-se, por fim, uma dimensão programática do Plano de Manejo, materializada nas normas de planejamento estratégico da gestão da unidade, isto é, na programação das ações e no estabelecimento de prioridades e metas que visam alcançar os objetivos de sua criação. Não existe um plano de ação estratégica padrão para todas as unidades, pois os objetivos de cada categoria de manejo são diferentes (uso público, pesquisa, educação ambiental, manejo florestal, manejo de fauna, de regularização fundiária, etc.) e vários são os fatores a serem considerados para o seu estabelecimento, como a conjuntura socioambiental, política e institucional, os desafios a serem enfrentados, etc.



1.2.4 Elaboração

A construção da estratégia para o processo de elaboração do Plano de Manejo deve se basear no que se deseja para a unidade de conservação. É um momento para se debruçar sobre a realidade da unidade e pensar em propostas de manejo que respondam às suas demandas específicas, visando o estabelecimento de caminhos a serem seguidos na sua gestão (D'AMICO et. al., 2010). Nesse sentido, esse processo deve perpassar pelo cumprimento de três etapas principais. De início, é preciso fazer uma organização do planejamento, a fim de definir a equipe e a forma de sua elaboração (ferramentas, métodos de planejamento, roteiro a percorrer, atores sociais que devem participar da elaboração, etc.). A essa fase a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) chama de pré-planejamento (THOMAS; MIDDLETON, 2003).

Em seguida, passa-se ao diagnóstico da unidade de conservação, realizado por meio da coleta, sistematização e análise de informações sobre a unidade (componentes socioambientais, principais demandas e conflitos, contexto regional em que está inserida, etc.), bem como levantamentos de campo e elaboração de mapas. Todos esses elementos servirão de base para identificar os principais alvos de conservação, as relações da unidade com as comunidades da região, o grau de conservação dos ambientes e a vocação de uso da unidade, fornecendo subsídios para a elaboração de seu zoneamento (D'AMICO et. al., 2013). Essa fase constitui, para a UICN, 4 diferentes fases: coleta de dados, avaliação dos dados, identificação de restrições, ameaças e oportunidades e identificação dos objetivos da gestão (THOMAS; MIDDLETON, 2003).

Com base no diagnóstico, passa a ser então possível realizar o planejamento da unidade, que se concretiza com o seu zoneamento e a definição das normas que vão reger a gestão. Para essa fase a UICN prevê mais 6 fases: identificação de opções para se atingir os objetivos; preparação de um rascunho do plano; consulta pública; revisão e produção do texto final e aprovação do texto final pela autoridade competente (THOMAS; MIDDLETON, 2003).

No que diz respeito ao zoneamento, o que se visa é a definição de zonas em uma unidade de conservação, cada uma com normas e objetivos de manejo específicos, visando proporcionar as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz. Representa uma importante estratégia de planejamento da unidade de conservação,

dividindo-a em diferentes zonas, cada uma com restrições ao uso dos recursos naturais diferenciadas, tanto em relação à forma quanto com relação ao grau de intensidade.

Embora a ideia de zoneamento seja imediatamente associada a uma representação cartográfica e, realmente, o mapa seja uma de suas partes mais importantes, o zoneamento não é apenas isso. Ele contém também um memorial no qual são detalhados os objetivos das distintas zonas, sua descrição e os critérios ou justificativas que foram considerados na eleição e na delimitação de cada zona de manejo. Além disso, o zoneamento também contém um conjunto de normas que regula a forma e a intensidade das possíveis intervenções e como deverá ser feito o monitoramento (D'AMICO et. al., 2015).

Há vários tipos de zonas, geralmente classificadas de acordo com a forma de uso dos recursos naturais: intangível, primitiva, de uso extensivo, de uso intensivo, histórico-cultural, de uso especial, de recuperação, de uso conflitante, de ocupação temporária, de interferência experimental, etc. Para fazer o zoneamento, é preciso identificar: *i*) onde estão as áreas prioritárias para a conservação e aquelas com maior fragilidade ambiental; *ii*) se existem populações residentes, onde se localizam e que recursos naturais utilizam; *iii*) se existem conflitos de interesse inconciliáveis; *iv*) se existem atrativos para a visitação pública, dentre tantos outros elementos a serem analisados para subsidiar a definição e as normas de uso de cada uma das zonas (D'AMICO et. al., 2015).

290

1.2.5. Aprovação e Divulgação

Uma vez concluído o processo de sua elaboração pelo órgão gestor (ou pelo proprietário, no caso das reservas particulares do patrimônio natural), o plano de manejo é aprovado: *i*) por portaria do órgão executor, no caso de estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural, refúgio de vida silvestre, área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva de fauna e reserva particular do patrimônio natural; *ii*) por resolução do conselho deliberativo, no caso de reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável, após prévia aprovação do órgão executor.

O plano de manejo aprovado deve estar disponível para consulta do público na sede da unidade de conservação e no centro de documentação do órgão executor. A sua divulgação visa possibilitar que as comunidades locais e os demais atores, direta ou indiretamente envolvidos com a unidade de conservação, tenham acesso ao seu teor. Apesar da ausência de exigência

legal, é praxe a divulgação também na *internet*, mediante disponibilização da versão do plano de manejo em meio eletrônico, a fim de conferir-lhe uma maior publicidade, essencial para dar ao plano um caráter participativo.

1.2.6 Implementação e Atualização

Como bem se sabe, o planejamento da gestão de uma unidade de conservação não se encerra com a aprovação do seu plano de manejo. Uma vez aprovado, o órgão gestor passa a colocar as suas disposições em prática, competindo-lhe realizar o monitoramento de sua implementação, isto é, acompanhar e avaliar se as ações, normas de uso dos recursos naturais e zoneamento estabelecidos têm permitido alcançar os resultados, metas e objetivos específicos da unidade. Caso essa avaliação seja negativa, o órgão gestor deve promover uma atualização (também chamada revisão) do plano de manejo, mediante a realização de ajustes e modificações no planejamento, para que os objetivos da unidade possam então vir a ser efetivamente alcançados. Assim, o planejamento não termina com o documento final do plano de manejo, mas, ao contrário, vai se fortalecendo à medida que o planejamento é executado e avaliado, como algo vivo (VASCONCELOS; CASES, 2009).

O plano de manejo fatalmente perderia a sua utilidade se fosse tido como um documento rígido e imutável, impossível de ser modificado e adaptado às necessidades dinâmicas da unidade de conservação. Assim, todo e qualquer plano de manejo deve ser periodicamente submetido a uma revisão, revisitando-se o seu conteúdo para verificar se há necessidade de promover alterações. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) – autarquia responsável pela gestão das unidades de conservação federais – recentemente editou uma Instrução Normativa (IN ICMBio nº 07, de 21 de dezembro de 2017) que estabelece diretrizes e procedimentos para o processo de revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais, definindo-o como o procedimento técnico-administrativo que promove a alteração, supressão ou inclusão, geral ou pontual, de um ou mais elementos do plano de manejo, tais como normas, zoneamento, programas de manejo ou outros componentes (ICMBio, 2017a).

Quanto à periodicidade, o Roteiro Metodológico para elaboração de planos de manejo de parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas, por exemplo, dispõe que as revisões devem se dar em um prazo de cinco anos ou quando fatos novos e relevantes assim o



exijam (IBAMA, 2002). Dessa forma, o manejo vai sendo aprimorado à medida que as revisões se sucedem. A relevância das fases de implementação, monitoramento, avaliação e revisão são ressaltadas pela UICN nas suas diretrizes para elaboração de planos de manejo de áreas protegidas (THOMAS; MIDDLETON, 2003).

2 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DOS PLANOS DE MANEJO NO BRASIL

Os desafios enfrentados pelos órgãos e entidades ambientais, incluindo o ICMBio, no que diz respeito aos planos de manejo são, em sua grande maioria, decorrentes de razões de ordem prática, tais como dificuldades de implementação, de adequação aos parâmetros fornecidos pelos roteiros metodológicos, de observância do prazo de elaboração, de garantia de uma efetiva participação social na construção do documento, dentre outras questões.

2.1 Impossibilidade de Fixação de Zonas de Amortecimento

292

Considerando que a Lei do SNUC estabelece que os limites da zona de amortecimento podem ser definidos no ato de criação da unidade ou posteriormente³, no plano federal, o ICMBio costumava fixá-los após a criação da UC, geralmente no bojo das portarias de aprovação de seus planos de manejo. Isso porque a profundidade dos estudos realizados nesse momento permite uma delimitação mais segura, firmada em uma quantidade de elementos técnico-ambientais muito maior do que aquela de que se dispõe quando da criação da unidade.

Todavia, em 2006, a Advocacia-Geral da União (AGU), órgão responsável pela consultoria e assessoramento jurídico do ICMBio e demais autarquias federais, firmou a orientação de que as zonas de amortecimento das unidades de conservação devem ser estabelecidas no ato de sua criação ou posteriormente, em caso de impossibilidade ou inconveniência devidamente justificadas, desde que mediante norma de hierarquia igual ou superior à norma que instituiu a unidade (Nota AGU/MC nº 07/2006).

³ A previsão da Lei do SNUC deu ensejo a quatro diferentes procedimentos de estabelecimento de zonas de amortecimento: *i*) por meio de portaria do órgão executor, juntamente com o plano de manejo (artigo 12, I, Decreto nº 4.340/2002); *ii*) por meio de portaria do órgão executor, independentemente do plano de manejo; *iii*) por meio de decreto presidencial, no ato de criação da unidade e *iv*) por meio de decreto presidencial, em momento posterior à criação da unidade.

O posicionamento da AGU foi provocado por uma divergência entre a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Meio Ambiente acerca da extensão e da definição dos limites da zona de amortecimento do Parque Nacional Marinho de Abrolhos, fixada por uma portaria que a delimitou em uma área de aproximadamente 95 mil km², com um raio de 250 km (IBAMA, 2006a). A Casa Civil entendia pela impossibilidade e o Ministério do Meio Ambiente pela possibilidade de fixação da aludida zona de amortecimento por ato normativo de hierarquia inferior àquele que instituiu a UC. Ao final, a tese da Casa Civil prevaleceu⁴ e, por conseguinte, desde então o ICMBio está obrigado a observar o entendimento final da cúpula do seu órgão de assessoramento jurídico⁵.

Esse posicionamento tem trazido enormes problemas de ordem prática e uma grande insegurança jurídica, pois, ao afastar a possibilidade de fixação de zonas de amortecimento por meio de portaria, retirou por completo a autonomia do ICMBio, já que a autarquia ambiental não possui competência para edição de leis e decretos, atos que normalmente veiculam a criação das unidades de conservação no país. A fim de não descumprir a orientação da AGU, a definição dos limites das zonas de amortecimento e suas respectivas normas passaram a constar nos planos de manejo apenas como uma proposta, sem qualquer força normativa, e ficam indefinidamente à espera de sua instituição formal, mediante ato de hierarquia igual ou superior àquela que criou a unidade de conservação, para ter validade (D'AMICO et. al., 2015).

Até mesmo zonas de amortecimento fixadas por portaria anteriormente a esse entendimento não podem ser objeto de revisão pelo ICMBio, ainda que comprovadamente demandem ajustes. Houve o ajuizamento de inúmeras ações judiciais em todo o território nacional, movidas, em regra, por interesses econômicos, com o intuito de declarar nulas zonas de amortecimento criadas por meio de portaria. Isso acaba por acarretar problemas para as equipes de fiscalização ao promoverem autuações em razão da prática de infrações ambientais,

⁴ A zona de amortecimento do Parque Nacional Marinho de Abrolhos também foi questionada judicialmente por uma empresa de carcinicultura que pretendia se instalar na área e por uma ação movida pelo Governador da Bahia, estado onde se situa a unidade de conservação. Ainda, foi alvo de um projeto de decreto legislativo que pretendia a anulação da portaria que a fixou. Além da carcinicultura, a zona de amortecimento também atingia o setor petrolífero, ao proibir qualquer atividade de exploração e produção de hidrocarbonetos (petróleo e gás) em cerca de 75% do seu interior (CI, 2014).

⁵ Em 2015, a Procuradoria Federal Especializada do ICMBio instaurou procedimento requerendo a revisão do entendimento exarado na Nota AGU/MC n° 07/2016 (processo AGU n° 02000.000638/2015-61), mas seu pleito foi indeferido pela Advogada-Geral da União em 07 de junho de 2017, com lastro em Nota exarada da Consultoria-Geral da União (NOTA n. 00079/2016/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00824/2016/GAB/CGU/AGU).

que corriqueiramente suscitam dúvidas quanto à validade de determinadas zonas de amortecimento e quanto à possibilidade de exercício de seu poder de polícia em tais áreas.

O entendimento da AGU, consubstanciado na Nota AGU/MC nº 07/2006, contudo, contraria frontalmente os §§ 1º e 2º do art. 25 da Lei do SNUC. Isso porque os citados dispositivos determinam expressamente que:

§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.

Ora, se é o órgão gestor que deve estabelecer as normas que regulamentarão a ocupação e o uso dos recursos naturais na zona de amortecimento, que pode ser instituída no ato de criação ou “posteriormente”, obviamente a ele cabe sua criação por meio de portaria, caso não seja concomitante à própria instituição da UC. Desse modo, não é possível que a AGU, por meio de Nota, suprima essa competência que lhe fora delegada por lei.

Não obstante, como forma de equacionar o problema, após a citada Nota AGU/MC nº 07/2006, o ICMBio tem conseguido que os decretos presidenciais que criam unidades de conservação deleguem ao seu Presidente a competência para delimitar as zonas de amortecimento⁶. Também há o entendimento de que as zonas de amortecimento criadas mediante portaria antes da orientação jurídica sedimentada na Nota Técnica AGU/MC nº 07/2006 permanecem válidas, não havendo dúvidas de que o posicionamento opinativo do órgão de assessoramento jurídico do ICMBio não tem o condão de revogá-las automaticamente.

2.2 Dificuldades de Implementação

A elaboração de planos de manejo de unidades de conservação representa uma das tarefas mais desafiadoras para os órgãos e entidades ambientais gestoras, dada a profundidade técnica com que os temas costumam ser ali tratados. Em geral, por serem bastante detalhados e requererem uma série de pesquisas e estudos técnicos, possuem um alto custo financeiro e não

⁶ Apenas como exemplo, cita-se o decreto de criação do Parque Nacional dos Campos Ferruginosos – criado no Dia Mundial do Meio Ambiente de 2017 –, que em seu artigo 5º estabelece que a sua zona de amortecimento será definida por meio de ato específico do Presidente do Instituto Chico Mendes (BRASIL, 2017).

são elaborados com a celeridade desejável, razão pela qual muitas unidades de conservação federais aguardam há anos a elaboração de seus planos de manejo. Na tentativa de minimizar esse déficit, tem sido bastante comum a terceirização do serviço de elaboração de planos de manejo, por meio da contratação dos serviços ou estabelecimento de parcerias com instituições de pesquisa ou organizações não governamentais, à vista da indisponibilidade de corpo técnico suficiente para atender à demanda em prazos razoáveis.

Paralelamente, no plano federal, desde o ano de 2015, o ICMBio vem desenvolvendo novas metodologias de elaboração de seus planos de manejo, em conjunto com o Serviço Florestal Americano (USFS) e com o Serviço Nacional de Parques dos EUA (NPS), por meio de uma cooperação técnica internacional apoiada pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Nesse sentido, vem trabalhando na adaptação de um instrumento de gestão utilizado nos parques nacionais americanos, cujos planos pilotos foram implementados no segundo semestre de 2016, no Parque Nacional de São Joaquim e na Reserva Extrativista Marinha de Soure (ICMBIO, 2016b).

Em dezembro de 2017, foi publicada uma nova Instrução Normativa – IN ICMBio nº 07, de 21 de dezembro de 2017 (ICMBio, 2017a) – com o objetivo de normatizar e aplicar a todo o SNUC essa nova metodologia. O novo modelo pensado pretende reduzir a extensão dos planos de manejo com vistas a aumentar a sua aplicabilidade na rotina da gestão das unidades, evitando que venham a se tornar documentos meramente simbólicos e inexecutáveis, guardados em gavetas. Como expõe Kinouchi (2014), “um plano de manejo pode ser simples, mas, obrigatoriamente, precisa ser exequível e operacional na sua capacidade de condicionar o ordenamento e o gerenciamento da área protegida”.

2.2.1 Engessamento dos Roteiros Metodológicos

Um sistema de unidades de conservação deve buscar a padronização de processos e a homogeneização de produtos com a finalidade de lhes conferir uniformidade e mesmo nível de qualidade, possibilitando o alcance de objetivos comuns (VASCONCELOS; CASES, 2009). Nesse sentido, o Decreto nº 4.340/2002 estabeleceu a obrigatoriedade de os órgãos executores do SNUC definirem roteiros metodológicos básicos para a elaboração dos planos de manejo das diferentes categorias de unidades de conservação, uniformizando conceitos e metodologias,

fixando diretrizes para o diagnóstico da UC, zoneamento, programas de manejo, prazos de avaliação e de revisão e fases de implementação.

Esses roteiros, como expõe Kinouchi (2014), são documentos que consolidam diretrizes para nortear o trabalho de elaboração dos planos de manejo, sendo sua função essencialmente instrumental. Justamente por se configurarem em meros instrumentos para nortear a elaboração dos planos de manejo, os roteiros metodológicos não podem ser cega e fielmente aplicados, sob pena de engessar a elaboração do planejamento. Ora, ainda que dentro de uma mesma categoria, é certo que cada unidade de conservação possui peculiaridades próprias, que as distingue das demais. Assim, é natural que não se encaixem perfeitamente em todas as diretrizes e parâmetros contidos nos roteiros metodológicos, o que não deve ser encarado de forma negativa. O roteiro funciona como uma espécie de moldura, mas que deve ser encarada com uma dose de flexibilidade, sob pena de gerar distorções práticas indesejadas.

No âmbito federal, existem roteiros metodológicos para elaboração de planos de manejo de: *i*) parques nacionais, reservas biológicas e estações ecológicas (IBAMA, 2002); *ii*) florestas nacionais (ICMBIO, 2009), *iii*) reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável (IBAMA, 2006b) e *iv*) reservas particulares do patrimônio natural (ICMBIO, 2015). Vários Estados também possuem roteiros metodológicos, a exemplo do Rio de Janeiro, que desenvolveu roteiro metodológico para elaboração de planos de manejo de parques estaduais, reservas biológicas e estações ecológicas (INEA, 2010), e do Mato Grosso do Sul, que elaborou roteiro metodológico para os planos de manejo de suas unidades de conservação (IMASUL, 2014).

No plano internacional, vários são os roteiros metodológicos disponíveis, como, por exemplo, o da União Internacional para a Conservação da Natureza: *Guidelines for Management Planning of Protected Areas*, de 2003 (THOMAS; MIDDLETON, 2003); na Austrália: *Best Practice in Protected Area Management Planning* (LEAD AGENCY PARKS; WILDLIFE SERVICE TASMANIA, 2000); no Canadá: *Guideline to Management Planning for Protected Areas in the Context of Ecological Integrity (Planning Guideline)*, (ONTARIO MINISTRY OF NATURAL RESOURCES, 2014); no Kenya: *Management Plan Guidelines for Protected Areas in Kenya*. (KENYA WILDLIFE SERVICE, 2016), dentre muitos outros.

2.2.2 Dificuldades de observância do prazo de elaboração

O plano de manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação, conforme determina a Lei do SNUC. Sem dúvida, a intenção do legislador, ao estabelecer tal prazo, foi evitar que as unidades de conservação fiquem por um longo período sem um planejamento de gestão que as direcione para o efetivo cumprimento dos objetivos que justificaram a sua criação. Sem plano de manejo, a unidade de conservação existe, mas o órgão gestor ainda não sabe bem quais rumos tomar para a sua implementação. Por isso, até que seja elaborado o plano de manejo, art. 28, parágrafo único, da Lei do SNUC estabelece que todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger.

A Lei não prevê a aplicação de nenhuma penalidade em razão do descumprimento desse prazo. Atualmente, apenas pouco mais da metade das unidades de conservação federais possui plano de manejo (55% - 178 unidades). Para as reservas particulares do patrimônio natural criadas em âmbito federal, o percentual é de apenas 12,4% (83 unidades, de um total de 670). A tabela abaixo traz o percentual e o número de unidades de conservação, por categoria de manejo, com planos de manejo: *i*) já publicados; *ii*) em elaboração; *iii*) em revisão e *iv*) sem previsão de elaboração até o momento (ICMBio, 2017b):

297

Categorias de Unidades de Conservação	Total UC por categoria	Publicado	Sem PM	% Sem PM	Elaboração	% Elaboração	Em Revisão	UC sem previsão de PM
APA	33	19	14	42%	6	18%	5	8
ARIE	13	4	9	69%	0	0%	0	9
ESEC	32	17	15	47%	7	22%	0	8
FLONA	67	45	22	33%	10	15%	8	12
MONA	3	0	3	100%	0	0%	0	3
PARNA	73	50	23	32%	11	15%	11	12
REBIO	31	23	8	26%	5	16%	6	3
RESEX	63	17	46	73%	25	40%	0	21
REVIS	7	2	5	71%	1	14%	0	4
RDS	2	1	1	50%	0	0%	0	1
Total	324	178	146	45%	65	20%	30	81

As baixas estatísticas podem ser explicadas pela existência de um grande passivo, pois existem unidades de conservação antigas ainda sem planos de manejo, boa parte delas anterior à criação do ICMBio, em 2007, e à própria edição da Lei do SNUC, em 2000, quando foi então estabelecido esse prazo quinquenal.

Devem ser também levados em conta os custos – em regra, algumas centenas de milhares de reais – e o tempo – em média, dois anos – que envolvem a elaboração de cada plano de manejo. Além de limitações financeiras e operacionais, as unidades de conservação federais representam cerca de 9% do território nacional (750 mil km²), dado que certamente contribui para tornar mais desafiador o cumprimento do dever legal de elaboração de planos de manejo. Entretanto, percebe-se um esforço por parte dos órgãos e entidades ambientais, dentre os quais, no plano federal, o ICMBio, para diminuir progressivamente o seu passivo. No caso do ICMBio, a expectativa é que a nova metodologia objeto da recém-publicada Instrução Normativa nº 07/2017 (ICMBio, 2017a) reduzirá à metade os prazos de elaboração dos planos de manejo.

298

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se antes a legislação brasileira deixava a desejar no que diz respeito à existência de ferramentas de gestão de áreas protegidas, conclui-se que essa realidade mudou com o advento da Lei nº 9.985/00. Esta Lei atribuiu ao plano de manejo o papel de ferramenta principal da gestão de todas as categorias de unidade de conservação⁷. O referido documento foi estabelecido em caráter obrigatório e com um nível de abrangência que ultrapassa os limites geográficos da unidade de conservação, indo além de uma perspectiva puramente ambiental e ocupando-se também do tratamento de questões sociais e econômicas. A análise de seu conteúdo permitiu identificar a existência de várias dimensões, pois em seu bojo são colocados desde atos meramente declaratórios até normas de uso da área, dos recursos naturais e de planejamento estratégico. Sua elaboração é organizada – sujeita a planejamento e diagnóstico – e há previsão para a realização de atualizações sempre que se fizer necessário.

⁷ A título de curiosidade, para que se tenha uma dimensão mais pragmática da importância dos planos de manejo, observa-se que o termo *plano de manejo* aparece nada menos que 26 vezes na Lei do SNUC, que contém apenas 60 artigos.

Em suma, uma análise das normas do arcabouço jurídico brasileiro que tratam dos planos de manejo permite concluir que não há grandes lacunas legislativas ou uma ausência de regulamentação do tema. Embora ainda seja necessária uma melhor regulamentação infralegal, não há como negar que o regramento trazido pela Lei do SNUC modificou substancialmente o panorama legal dos planos de manejo no país, colocando-os em uma posição de protagonismo que permeia todo o sistema.

Na verdade, verificou-se que os desafios enfrentados pelo ICMBio, no plano federal, e demais órgãos e entidades ambientais nos planos regionais e locais são, em sua grande maioria, decorrentes de razões de ordem prática, tais como dificuldades de implementação dos planos de manejo, de adequação aos parâmetros fornecidos pelos roteiros metodológicos, de observância do prazo de elaboração, dentre outras questões. A falta de recursos financeiros e de pessoal contribuem para a dificuldade de elaboração dos planos e, conseqüentemente, de efetiva implementação das UCs no país. Desse modo, a tentativa do ICMBio, no plano federal, de simplificar os planos de manejo, tornando sua elaboração mais célere e barata, talvez venha a contribuir para que o passivo de UCs sem planos possa ser regularizado.

299

REFERÊNCIAS

CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL (CI). Adote Abrolhos, 2014. Disponível em: <<http://www.conservation.org/global/brasil/noticias/Pages/adote-abrolhos.aspx>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

CONVENÇÃO DA DIVERSIDADE BIOLÓGICA (CDB). Aichi Biodiversity Targets, 2010. Disponível em: <<https://www.cbd.int/sp/targets/>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

D'AMICO, A. R. et. al. *Lições aprendidas sobre a organização para o planejamento em unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação*. Série Cadernos ARPA. Brasília: MMA, 2010.

D'AMICO, A. R. et. al. *Lições aprendidas sobre o diagnóstico para elaboração de planos de manejo de unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação*. Brasília: WWF-Brasil, 2013.

D'AMICO, A. R. et. al. *Lições aprendidas sobre zoneamento em unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação*. Brasília: WWF-Brasil, 2015.



ECO. *É hora de repensar o Plano de Manejo*, 2017. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/reportagens/e-hora-de-repensar-o-plano-de-manejo/>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). Roteiro Metodológico de Planejamento: Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas, 2002. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/roteiroparna.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). Roteiro Metodológico para elaboração do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável Federais, 2006b. Disponível em: <http://aplicacoes.jbrj.gov.br/enbt/mestrado_profissional/seminario/3_Roteiro_metod_resex_rds_2006.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2017.

IBDF/WWF. Plano de Manejo – Parque Nacional da Amazônia (Tapajós), 1978. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/parna_amazonia_pm.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2017.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo de Florestas Nacionais*, 2009. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/roteiroflona.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). 2014. *Plano de Manejo da Floresta Nacional do Amapá*. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-planos-de-manejo/flona_amapa_pm_plan.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2017.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). 2015. *Roteiro para criação de RPPN federal*. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/docroteiorppn.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). 2016b. *ICMBio inova na elaboração de plano de manejo*. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8504-icmbio-inova-na-elaboracao-de-plano-de-manejo>>. Acesso em: 20 jul. 2017.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). 2017a. *Instrução Normativa nº 7, de 21 de dezembro de 2017*. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_27594353_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_7_DE_21_DE_DEZEMBRO_DE_2017.aspx>. Acesso em: 06 mar. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). *Coordenação Geral de Criação, Planejamento e Avaliação de Unidades de Conservação (CGCAP)*, 2017b.

INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE DO MATO GROSSO DO SUL (IMASUL). 2014. *Roteiro metodológico para elaboração dos planos de manejo das unidades de conservação estaduais do Mato Grosso do Sul*. Disponível em: <http://www.imasul.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/74/2015/06/Roteiro-Metodologico-para-elab-Pl-Manejo_IMASUL.pdf> Acesso em: 30 jul. 2017.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA). 2010. *Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo Parques Estaduais, Reservas Biológicas, Estações Ecológicas*. Disponível em: <<http://200.20.53.3:8081/cs/groups/public/documents/document/zwew/mde2/~edisp/inea0016807.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

INTERNATIONAL SERVICE FOR THE ACQUISITION OF AGRI-BIOTECH APPLICATIONS (ISAAA). 2015. *Global Status of Commercialized Biotech/GM*. Ithaca, New York: ISAA. Disponível em: <http://cib.org.br/wp-content/uploads/2016/04/2016_04_13_RelatorioISAAA_Eng.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2017.

KENYA WILDLIFE SERVICE (KWS). 2016. *Management Plan Guidelines for Protected Areas in Kenya*, July 2016.

KINOUCHI, M. R. Plano de Manejo: fundamentos para mudança. In: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. (Org.). *A diversidade cabe na unidade?: áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014.

LEAD AGENCY PARKS; WILDLIFE SERVICE TASMANIA. 2000. *Best Practice in Protected Area Management Planning*. ANZECC Working Group on National Parks and Protected Areas Management Benchmarking and Best Practice Program, May 2000. Disponível em: <<https://environment.gov.au/system/files/resources/4b2a69dc-1c3e-4953-a9df-8230f83b49e3/files/protected-area-management.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

LEVERINGTON, F. et. al. 2010. *Management effectiveness evaluation in protected areas: a global study*. Second edition. University of Queensland. Brisbane, Australia. Disponível em: <<http://old.unep-wcmc.org/medialibrary/2011/04/05/307dd818/Leverington%20et%20al.%202010.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2017.

LIRA, E.M. de. 2015. *A criação do Parque Nacional da Serra do Divisor no Acre (1989) e sua inserção nas políticas federais de implantação de unidades de conservação federais no Brasil*. Dissertação de Doutorado em História Social. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <file:///C:/Users/Jaime%20Sarinho/Downloads/2015_ElisandraMoreiraDeLira_VCorr.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2017.

MILARÉ, E. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). 2017. *Tabela consolidada das unidades de conservação*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_FEV17%20-%20B_Cat.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2017.

MURUTHI, P. 2006. *The Process of Preparing a General Management Plan for a Protected Area*. AWF Working Papers. February, 2006. Disponível em: <http://www.awf.org/sites/default/files/media/Resources/Books%20and%20Papers/AWF_GMP_for_Protected_Areas_paper.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2017.

NEIVA, A. et. al. *Lições aprendidas sobre participação social na elaboração de planos de manejo de unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação*. Brasília: WWF-Brasil, 2013.

ONTARIO MINISTRY OF NATURAL RESOURCES. *Guideline to Management Planning for Protected Areas in the Context of Ecological Integrity*. Peterborough. Queens Printer for Ontario, 2014.

PEREIRA, G.S. 2009. *O Plano de manejo e o seu uso como ferramenta de gestão dos parques nacionais no estado do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado em Ciências Ambientais e Florestais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.sifloresta.ufv.br/bitstream/handle/123456789/4907/dissertacao_%20Gustavo%20Simas%20Pereira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 jul. 2017.

ROCHA, J. C. de C. *Direito Ambiental e transgênicos: princípios fundamentais da biossegurança*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SOUZA, M. F. R. de. *Política pública para unidades de conservação no Brasil: diagnóstico e propostas para uma revisão*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

THOMAS, L; MIDDLETON, J. Guidelines for Management Planning of Protected Areas. In: PHILLIPS, Adrian (Ed.). *Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 10*. IUCN, 2003.

VASCONCELOS, J.; CASES, M. O. 2009. *Recomendações para o Planejamento de Unidades de Conservação no Bioma Amazônia*. Série Cadernos ARPA. Brasília: MMA - Ministério do Meio Ambiente, GTZ-Cooperação Técnica Alemã, ARPA-Programa Áreas Protegidas da Amazônia, WWF-Brasil. Disponível em: <http://www.programaarpa.gov.br/wp-content/uploads/2012/10/caderno1Planejamento_Rev.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2017.

Submissão: 10/04/2018
Aceito para Publicação: 31/12/2018

