

Scientific Electronic Archives

Issue ID: Sci. Elec. Arch. Vol. 16 (10)

October 2023

DOI: <http://dx.doi.org/10.36560/161020231793>

Article link: <https://sea.ufr.edu.br/SEA/article/view/1793>



Gestão Participativa no Parque Estadual do Monge, Lapa – PR

Participatory Management in Monge State Park, Lapa – PR

Mariana Meira Micaloski

Universidade Federal do Paraná

micaloskimariana@gmail.com

Alexandre França Tetto

Universidade Federal do Paraná

Mauricio Savi

Faculdade Bagozzi

Luiz Francisco Ditzel Faraco

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Resumo. Áreas protegidas são estratégias eficazes de preservação e conservação do patrimônio natural, desde que geridas de forma efetiva. A gestão participativa de uma unidade de conservação pode ser entendida como a administração equilibrada dos componentes técnicos e operacionais, o que compreende os recursos humanos, materiais e financeiros, além do levantamento e aproveitamento dos conhecimentos e habilidades das comunidades locais, no desenvolvimento de planos e estratégias, que visem o atingimento dos objetivos de conservação da área. Avaliar a gestão participativa de uma unidade de conservação é analisar sua capacidade de executar as ações relacionadas com seus objetivos de conservação e preservação. O presente trabalho teve como objetivo avaliar a gestão do Parque Estadual do Monge, utilizando como ferramenta uma metodologia elaborada para analisar a efetividade da gestão participativa, considerando os principais instrumentos de participação social previstos na Lei do SNUC, consulta pública, plano de manejo e conselho gestor. Os resultados mostraram que o parque atingiu um percentual de 50,3% de efetividade de gestão participativa, o que indica que a unidade de conservação (UC) possui alguns recursos e meios para a gestão efetiva, porém faltam alguns elementos para se atingir o mínimo necessário, como por exemplo recursos financeiros e humanos, o que pode acarretar o descumprimento dos objetivos de conservação da área, não garantindo sua preservação a longo prazo.

Palavras-chaves Participação social, Efetividade de gestão, Unidade de conservação.

Abstract. Protected areas are effective strategies for the preservation and conservation of natural heritage, provided they are effectively managed. The participatory management of a conservation unit can be understood as the balanced administration of the technical and operational components, which includes human, material and financial resources, in addition to the survey and use of the knowledge and skills of local communities, in the development of plans and strategies aimed at achieving the conservation objectives of the area. Assessing the participatory management of a conservation unit is to analyze its ability to carry out actions related to its conservation and preservation objectives. This study aimed to evaluate the management of Parque Estadual do Monge, using as a tool a methodology designed to analyze the effectiveness of participatory management, considering the main instruments of social participation provided for in the SNUC Law, public consultation, management plan and council manager. The results showed that the park reached a percentage of 50.3% of effectiveness of participatory management, which indicates that the conservation unit (UC) has some resources and means for effective management, but it lacks some elements to reach the minimum necessary, such as financial and human resources, which can lead to non-compliance with the conservation objectives of the area, not guaranteeing its long-term preservation.

Keywords: Social participation, Management effectiveness, Conservation unit

A estratégia mais empregada em todo o mundo para a preservação e conservação do patrimônio natural é a criação de áreas legalmente protegidas (DIAS, 2009), porém este instrumento não se faz eficaz se não houver uma gestão efetiva, que garanta o atingimento dos objetivos de conservação propostos (PRIMACK; RODRIGUES, 2001).

Para Farias (2004), a gestão de unidades de conservação é a administração equilibrada dos componentes técnicos e operacionais, abrangendo os recursos humanos, materiais, financeiros e os atores sociais que afetam o desenvolvimento da área. Segundo o mesmo autor, o aumento significativo na criação de áreas protegidas no final do século XX acarretou um debate sobre o que seria prioritário, criar áreas protegidas ou fazer a gestão efetiva das já existentes? Para ele, apenas a criação de unidades de conservação não garante a proteção da área e de seus recursos, sendo a gestão eficaz o instrumento mais poderoso para se alcançar os objetivos de conservação.

A gestão de áreas protegidas está associada a aspectos técnicos, políticos e econômicos, abrangendo questões de planejamento, capacidade institucional, conhecimentos gerados e disponíveis, aspectos legais, programas de desenvolvimento regional, educação ambiental, entre outros (FARIAS, 2004), e sua gestão eficaz se dá quando esse conjunto de condições permitem que a UC cumpra categoricamente a função para qual foi criada (CIFUENTES; IZURIETA; FARIAS, 2000).

Gerir uma unidade de conservação é mergulhar na complexidade, pois diversas áreas e temas coexistem na administração da unidade e nas relações que estabelecem com os atores sociais locais que direta, ou indiretamente, exercem influência sobre a área. Com isso, a gestão participativa das áreas protegidas é considerada como a estratégia mais eficaz na mediação dos conflitos socioambientais, no diálogo com a sociedade e na articulação interinstitucional para a efetiva conservação da área (MMA, 2015).

Sendo assim, a gestão participativa pode ser entendida como o levantamento e aproveitamento dos conhecimentos e habilidades das comunidades locais para o desenvolvimento de planos e estratégias que visem a conservação das unidades, sendo que, neste processo, as pessoas refletem conjuntamente, facilitando a análise dos problemas e a busca das soluções (DRUMON, 2002).

Com isso, a gestão participativa pode ser definida como o compartilhamento de poderes e responsabilidades entre os diferentes atores sociais, principalmente governo e comunidades locais (CARLSSON; BERKES, 2003), diferentemente da abordagem tradicional de gestão onde as decisões são unidirecionais e baseadas somente em conhecimentos técnicos (GOMES; CARMO; SANTOS, 2004).

No caso do Brasil, essa participação na gestão das unidades de conservação foi assegurada com a instituição da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que estipulou instrumentos legais para garanti-la, como consultas públicas, conselhos gestores e na elaboração dos planos de manejo (BRASIL, 2000).

Avaliar a efetividade de uma área protegida objetiva determinar o seu grau de eficiência, de modo a analisar a capacidade da unidade em executar as ações relacionadas com seus objetivos traçados para a conservação e preservação da natureza. Essa avaliação envolve recursos humanos e financeiros, infraestrutura, plano de manejo e participação social (HOCKINGS *et al.*, 2006; WATTS, 2016).

De acordo com Siani *et al.* (2017), as metodologias utilizadas para a avaliação da efetividade de gestão das áreas protegidas do Brasil, geralmente, são voltadas para a biodiversidade, recursos naturais ou para a avaliação da gestão com destaque no papel das instituições gestoras no controle do SNUC, desconsiderando a sociedade e suas múltiplas dimensões na criação e gestão das UCs (MARINELLI, 2011).

Sendo assim, o objetivo do presente artigo foi avaliar a gestão do Parque Estadual do Monge, usando como ferramenta uma metodologia elaborada para analisar a efetividade da gestão participativa das unidades de conservação.

Material e Métodos

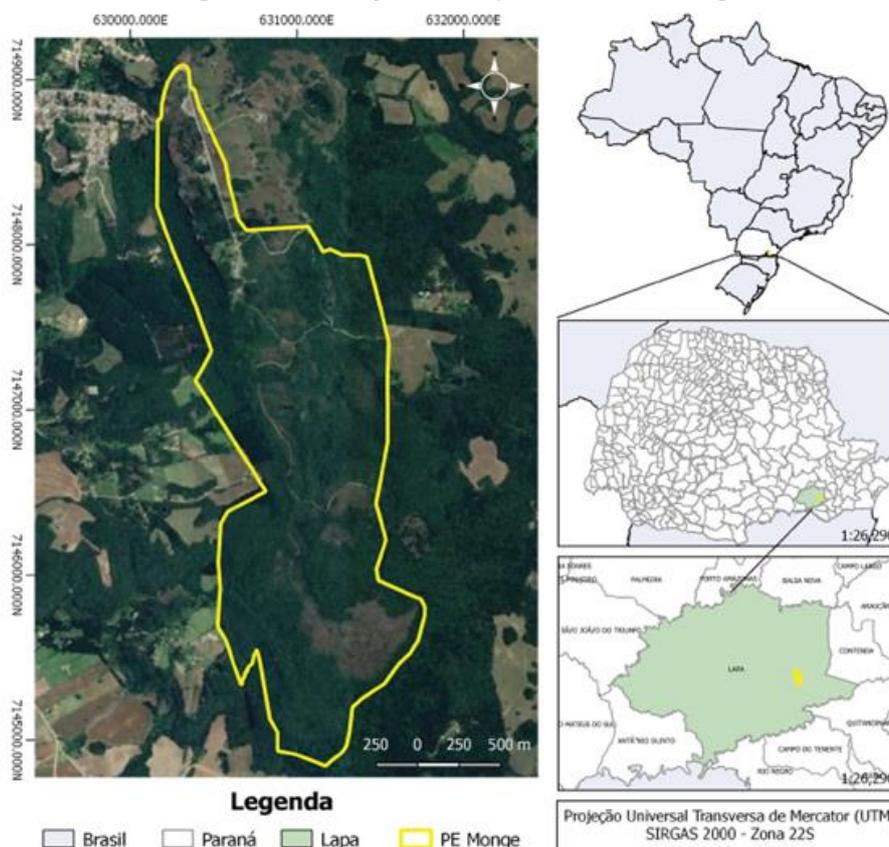
Área de estudo

O Parque Estadual do Monge está localizado na cidade da Lapa, uma das cidades mais antigas do estado do Paraná, e tem sua origem ligada ao tropeirismo, quando a região era usada como “pouso” pelos tropeiros que atravessavam o Caminho do Viamão, estrada que ligava o Rio Grande do Sul a Sorocaba, em São Paulo (IAP, 2002).

Unidade de proteção integral, gerida pelo Instituto Água e Terra, órgão ambiental do estado, o parque foi criado pela Lei Estadual nº 4.170, de 22 de fevereiro de 1960. A UC se encontra em uma área de transição entre o Primeiro e o Segundo Planalto e possui uma área total de 297,83 hectares (FIGURA 1). O parque está inserido na bacia hidrográfica do rio Iguaçu e, por situar-se em local topograficamente elevado, protege diversas nascentes e pequenos riachos. Recebeu este nome por possuir uma gruta que, entre 1847 e 1855, teria servido de abrigo a um monge ermitão, o monge João Maria d’ Agostini. O monge se abrigou na região onde foi criado o parque e se dedicou ao estudo das plantas do local, fazendo orações públicas e medicando os enfermos, tornando-se um líder religioso, atraindo habitantes de todos os arredores que acreditavam que o monge era milagreiro. Por estas histórias, o parque ficou conhecido devido à Gruta do Monge e à uma fonte existente no local, a qual se acredita ser milagrosa, o

que faz com que atraia muitos romeiros movidos pela fé (IAP, 2002).

Figura 1. Localização do Parque Estadual do Monge



Fonte: adaptado de IAP (2002).

Obtenção e análise de dados

Para a análise da efetividade da gestão participativa elaborou-se metodologia baseada nos trabalhos desenvolvidos por Cifuentes, Izurieta e Farias (2000), denominada “Efetividade de Manejo de Áreas Protegidas (EMAP)”, e “Avaliação Rápida e Priorização do Manejo de Unidades de Conservação (RAPPAM)”, desenvolvida pela Rede WWF (WWF-BRASIL et al., 2004), sendo incorporadas adaptações voltadas para a conceituação de gestão participativa, englobando a participação social da gestão da UC, principalmente através dos instrumentos de consulta pública, plano de manejo e conselho gestor.

A metodologia se baseia em indicadores que foram divididos em 8 âmbitos: administrativo, político, legal, planejamento, conhecimentos, usos atuais, características biogeográficas e participação social. Para cada âmbito desses foram estabelecidas variáveis e, quando adequado, subvariáveis e foi nomeada como “Análise da Participação Social em Unidades de Conservação” (APAS).

O observado nas metodologias EMAP e RAPPAM é que os padrões definidos para os valores das escalas dos indicadores de certa maneira são subjetivos, ou seja, sofrem influência conforme a

perspectiva do avaliador, com isso, a metodologia APAS foi estabelecida de forma a eliminar essa subjetividade. Sendo assim, na análise da efetividade da gestão participativa para cada indicador foi estabelecida uma pontuação mínima, ou seja, o mínimo necessário, com base na literatura, para que a unidade de conservação estudada tenha uma gestão participativa efetiva.

Cada âmbito é mensurado pela média do percentual atingido pela pontuação da UC em relação à pontuação mínima estabelecida para cada indicador, no qual, a área pode atingir uma pontuação maior que o mínimo estabelecido, mas o percentual máximo será sempre 100%.

A pontuação final da efetividade da gestão participativa da unidade de conservação é calculada a partir da média aritmética simples do percentual de todos os âmbitos. O nível da efetividade se dá comparando proporcionalmente o cenário de pontuação mínima com o atual, obtendo-se um valor em porcentagem que é relacionado a uma escala de valoração (TABELA 1). Esta escala descreve a situação atual da unidade de conservação analisada, fazendo-se necessário uma avaliação de cada

âmbito para se ter uma indicação mais precisa de pontos fortes e fracos da gestão participativa.

Tabela 1. Escala de valoração da efetividade da gestão participativa

Total (%)	Nível de efetividade da gestão participativa	Descrição do nível de efetividade
≤ 35,99	Insatisfatória	A unidade de conservação não possui os recursos mínimos necessários para sua gestão participativa básica. Nas atuais condições, os objetivos da área podem não ser alcançados e, portanto, não há garantias de sua permanência a longo prazo.
36– 50,99	Pouco satisfatória	A área possui alguns recursos e meios que são essenciais para sua gestão participativa, mas ainda faltam elementos para atingir o mínimo necessário. Tal situação pode acarretar o descumprimento de alguns objetivos primários, não garantindo a permanência da unidade de conservação em longo prazo.
51 – 75,99	Moderadamente satisfatória	A unidade de conservação possui os elementos mínimos para sua gestão participativa, mas tem deficiências essenciais que não permitem estabelecer uma base sólida para que esta gestão seja eficaz. Alguns dos objetivos secundários da unidade podem ser descumpridos.
76 – 90,99	Satisfatória	Os fatores e meios que permitem a gestão participativa mínima existem e estão sendo tratados adequadamente. Há um equilíbrio dinâmico entre todos os âmbitos de gestão, já que as atividades essenciais são desenvolvidas normalmente, tendendo ao cumprimento dos objetivos de gestão e consequentemente a permanência da unidade de conservação a longo prazo.
≥ 91	Muito satisfatória	A área possui todos ou quase todos os componentes-chave para sua efetiva gestão participativa, podendo absorver demandas e exigências futuras sem comprometer a conservação dos recursos protegidos. O cumprimento dos objetivos está assegurado e consequentemente a permanência a longo prazo da unidade de conservação.

Resultados e discussão

Em setembro de 2018, para se obter os dados necessários para analisar a efetividade da gestão participativa do Parque Estadual do Monge, foram realizadas as primeiras entrevistas, tanto com o gestor quanto com os conselheiros do parque. Os dados colhidos resultaram na seguinte matriz de pontuação (Tabela 2).

Por meio da avaliação da pontuação de cada âmbito, o Parque Estadual do Monge atingiu um percentual de 50,3% de efetividade de gestão participativa, o que, de acordo com a escala de valoração proposta, a área possui uma gestão participativa pouco satisfatória, ou seja, a UC possui alguns recursos e meios que são importantes para a gestão participativa, porém, faltam elementos para se atingir o mínimo necessário, o que pode ocasionar o descumprimento de alguns objetivos primários de conservação, não garantindo a permanência a longo prazo da unidade de conservação.

O âmbito administrativo atingiu 36,3 % da pontuação mínima estabelecida. Nesse âmbito, os pontos críticos se mostraram ser o quadro de funcionários, que o mínimo estabelecido pela metodologia seria um quadro de 10 funcionários, sendo 5 voltados pra atuação operacional e 5 para a área técnica, e o parque possui apenas 4 funcionários atuantes na área operacional. Outro indicador impactante negativamente nesse âmbito foi o de recursos financeiros destinados a unidade, tendo em vista que o parque recebe recursos apenas

da instituição gestora e este corresponde a 61,3% do mínimo necessário. A variável com a pontuação mais crítica foi a organização, tendo em vista que a unidade não possui um banco de dados sobre a administração e as pesquisas realizadas na área, o que, segundo o gestor, se deve ao fato do parque não possuir um espaço adequado que funcione como sede, onde se possa organizar de maneira adequada toda a área administrativa da UC.

No âmbito político e no âmbito legal, a unidade atingiu 41,7% e 83,4% da pontuação mínima, respectivamente. O parque respeita o estabelecido na Lei do SNUC e recebe total apoio da instituição gestora no seu processo de gestão, porém, não conta com mecanismos de participação da comunidade local e de instituições externas.

O âmbito “planejamento” atingiu 66,7% da pontuação mínima. O parque possui plano de manejo, porém está desatualizado, sendo que foi elaborado em 2002. As variáveis mais críticas desse âmbito foram planejamento operativo e programas de manejo. A unidade não possui um plano operacional para guiar as ações de manejo ao longo dos anos, sendo que as ações ocorrem conforme vão surgindo as necessidades, o que, segundo o gestor, está ligado ao fato da UC não possuir recursos financeiros suficientes. Na variável “programas de manejo”, todas as atividades realizadas no parque estão previstas no plano de manejo, porém, apenas 40,9% das atividades previstas foram implementadas.

Tabela 2. Matriz de pontuação do Parque Estadual do Monge

Indicadores	Pontuação mínima	Pontuação da UC	% em relação ao mínimo
Administrativo			
Pessoal	80	32	43,8
Financiamento	25	8	20
Organização	6	1	16,7
Infraestrutura	27	13	64,7
Total	138	54	36,3
Político			
Participação	4	1	25
Instituição gestora	7	7	100
Apoio	4	0	0
Total	15	8	41,7
Legal			
Reconhecimento legal	12	10	77,8
Lei do SNUC	18	16	88,9
Total	30	26	83,4
Planejamento			
Plano de manejo	19	16	84,21
Programas de manejo	7	3	56,3
Planejamento operativo	6	0	0
Limites	7	7	100
Total	39	26	66,7
Conhecimento			
Informações socioeconômicas	4	0	0
Informações biofísicas	4	0	0
Informações cartográficas	4	3	75
Conhecimentos culturais tradicionais	4	2	50
Pesquisa	4	0	0
Total	20	5	25
Usos atuais			
Usos legais	2	2	100
Usos ilegais	10	7	70
Total	12	9	85
Características biogeográficas			
Tamanho	4	0	0
Forma	4	1	25
Conectividade	4	2	50
Vulnerabilidade	8	2	25
Total	20	5	25
Participação social			
Consulta pública	8	0	0
Conselho gestor	50	34	68
Total	58	34	58,6
Total Geral	332	167	50,3

O âmbito melhor pontuado foi o “usos atuais”, que atingiu 85% da pontuação mínima. Nesse cenário, o parque sofre pressão comercial, ou seja, intenções de instalação de comércios nas áreas adjacentes ao parque, além de loteamento. Essa pressão é considerada com um nível de impacto moderado, porém já existem estratégias por parte da instituição gestora para a mitigação dessa pressão.

A unidade também sofre pressão de invasão de espécies exóticas, principalmente pelo fato de haver um plantio de pinus no limite do parque, o nível de impacto dessa pressão é alto, mas também já há, por parte da instituição gestora, medidas mitigadoras em curso.

Os âmbitos mais críticos na análise foram o “conhecimento e características biogeográficas”, que

alcançaram 25% da pontuação mínima estabelecida. O âmbito conhecimentos obteve uma pontuação baixa por não possuir informações socioeconômicas e biofísicas da sua área de influência, além de não haver pesquisas sendo realizadas sobre os recursos naturais da área.

No âmbito características biogeográficas, a variável tamanho foi estabelecida conforme a área de vida do gato-mourisco (*Herpailurus yagouaroundi*), que possui a maior área de vida (de 88 a 100 km²) entre as espécies diagnosticadas na avaliação ecológica rápida realizada na formulação do plano de manejo do parque e a área da unidade atingiu 3,4% da área estabelecida para a variável. O PEM possui 52,8% do seu perímetro conectado a outras vegetações e é pouco resistente a invasões de espécies ou distúrbios biológicos, o que podem causar um alto impacto negativo na unidade.

O âmbito gestão participativa obteve 58,6% da pontuação mínima. Como o Parque Estadual do Monge foi criado em 1960, ou seja, antes da publicação da Lei do SNUC, o parque não passou pelo procedimento de consulta pública para sua criação, pois não havia essa exigência, sendo assim, essa variável acabou zerando a pontuação na análise da efetividade da gestão participativa do parque. Tomando-se como base o histórico de criação das áreas protegidas no mundo, no qual o observado foi que quanto maior o envolvimento da população com essas áreas, tanto no processo de criação como no de gestão, mais facilmente aceitas elas eram, apesar do parque ter sido criado antes da obrigatoriedade da consulta pública, um envolvimento inicial, mesmo que informal, poderia ter acontecido na criação do PEM, principalmente levando em consideração o vínculo da população local com a unidade.

Para a análise da variável “conselho gestor” e da subvariável “conselheiros” utilizou-se como base a Portaria IAP nº 171, de 31 de agosto de 2015. Nesta portaria é estabelecida a composição do conselho, que é constituído por 29 instituições, representadas por seus respectivos titulares e suplentes, sendo assim, o conselho consultivo do PEM possui 58 conselheiros.

Entrou-se em contato com todas as instituições a fim de poder aplicar o questionário para análise da subvariável conselheiros. Obteve-se resposta de 9 (31%), conseguiu-se a aplicação do questionário em 6 (21%) destas instituições e em 2 (7%) delas se teve contato com titular e suplente, ou seja, dos 56 conselheiros nomeados na portaria vigente, conseguiu-se a participação de 8 (14%), sendo 2 deles representantes da sociedade civil e 6 representantes de órgãos públicos.

O observado com a análise dos questionários foi de que os conselheiros entendem seus direitos e deveres, além de saberem a diferença entre um conselho consultivo e um deliberativo, porém não se tem um entendimento adequado do

que é um conselho gestor de uma unidade de conservação.

Conclusões

O Parque Estadual do Monge possui potencial para uma efetiva gestão participativa, principalmente levando em consideração a sua proximidade com a cidade da Lapa e o envolvimento histórico e sentimental da população com a área.

Apesar disso, a unidade apresentou uma gestão pouco satisfatória, tendo em vista que não possui alguns elementos mínimos que propiciam a efetiva gestão participativa, como por exemplo, um plano de manejo mais atualizado e condizente com a atual realidade do parque e um conselho gestor mais atuante e capacitado.

Referências

- BRASIL. (2000) *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.
- CARLSSON, L.; BERKES, F. (2003) *Co-management across levels of organization: concepts and methodological implications*. In: Politics of the commons: articulating development and strengthening local practices, Chiang Mai, Thailand, July 11-14, 2003.
- CIFUENTES, M.; IZURIETA, A.; FARIAS, H. H. (2000) *Medición de la efectividad del manejo de áreas protegidas*. WWF; IUCN; GTZ: Turrialba, Costa Rica.
- DIAS, E. S. (2009) Conflitos socioambientais envolvendo as principais unidades de conservação do oeste paranaense. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA FÍSICA APLICADA. 8. *Anais...* Viçosa: UFMG.
- DRUMOND, M. A. (2002) *Participação comunitária no manejo de unidades de conservação – manual de técnicas e ferramentas*. Belo Horizonte: Instituto Terra Brasilis de Desenvolvimento Sócio-Ambiental.
- FARIAS, H. H. (2004) *Eficácia de gestão de unidades de conservação gerenciadas pelo Instituto Florestal de São Paulo, Brasil*. 385 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista de Presidente Prudente, Presidente Prudente.
- GOMES, L. J.; CARMO, M. S.; SANTOS, R. F. (2004) Conflitos de interesses em unidades de conservação do município de Parati, estado do Rio de Janeiro. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 34, n. 6, p. 17-27.
- HOCKINGS, M.; STOLTON, S.; LEVERINGTON, F.; DUDLEY, N.; COURRAU, J. (2006). *Evaluating Effectiveness: a framework for assessing management effectiveness of protected areas*. IUCN, Gland, Suíça, Cambridge, Reino Unido.
- INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ (IAP). (2002) *Plano de manejo do Parque Estadual do Monge*. Curitiba, dezembro.

MICALOSKI, M. M. (2017) *Uso público no Parque Estadual do Monge, Lapa – PR*. 92 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). (2015) *O desafio de garantir participação no complexo universo da gestão*. Série Educação Ambiental e Comunicação em Unidades de Conservação, v. 3. Brasília.

MARINELLI, C. E. (2011) *De olho nas unidades de conservação: sistema de indicadores socioambientais para unidades de conservação da amazônia brasileira*. Instituto Socioambiental. São Paulo. 12. p.

PRIMACK, R. B.; RODRIGUES, E. (2001) *Biologia da conservação*. Londrina: Ed. Planta.

SIANI, S. M., AMARAL, S., MONTEIRO, A. M. (2017) *iSAM - um sistema de indicadores para o monitoramento da área de proteção ambiental Mananciais do Rio Paraíba do Sul*. *Revista do departamento de Geografia*, 33, p. 63-73.

WATTS, J. E. M. (2016) *Marxan.io user guide: a web app for systematic conservation planning*. Australian Research Council Centre of Excellence for Environmental Decisions. The University of Queensland. 25p.

WWF-BRASIL; FUNDAÇÃO FLORESTAL, INSTITUTO FLORESTAL. (2004) *RAPPAM: implementação da Avaliação Rápida e Priorização do Manejo de Unidades de Conservação do Instituto Florestal e da Fundação Florestal de São Paulo*. WWF, Programa de Preservação da Mata Atlântica, Instituto Florestal de São Paulo, Fundação Florestal, Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. São Paulo, SP. 42p.