

Patrimônio e plano de manejo: reflexões a partir do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca

Heritage and management plan: reflexions as from the Natural Monument of Morros of Pão de Açúcar and Urca

Patrimonio y plan de manejo: reflexiones desde el Monumento Natural de los Cerros del Pão de Açúcar y Urca

Roberta Campelo Pena

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

(UNIRIO), Brasil

robertacpena@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.18472/cvt.22n1.2022.2001>

Redalyc: [https://www.redalyc.org/articulo.oa?](https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115470638008)

id=115470638008

Rodrigo Machado Vilani

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

(UNIRIO), Brasil

rodrigo.vilani@unirio.br

Bruno Francisco Teixeira Simões

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

(UNIRIO), Brasil

bruno.simoies@uniriotec.br

Recepción: 23 Febrero 2022

Aprobación: 20 Abril 2022

RESUMO:

O artigo tem por objetivo analisar as etapas de monitoramento e avaliação do Plano de Manejo do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca. Realizado em 2018, o monitoramento e avaliação deste documento identificou a falta de recursos humanos, financeiros e de apoio institucional como responsáveis por 41% das atividades não implementadas e apontou programas mais desenvolvidos, ações prioritárias, e necessidades orçamentárias para contribuir com a revisão do Plano de Manejo. A opção metodológica foi por uma pesquisa exploratória, dividida em levantamento bibliográfico, análise de documentos e entrevistas. Além dos resultados quantitativos, são tecidas considerações quanto aos desafios institucionais para a gestão do patrimônio natural e cultural e o aprimoramento do Plano de Manejo.

PALAVRAS-CHAVE: Unidades de Conservação, Patrimônio da Humanidade, UNESCO, Planejamento.

ABSTRACT:

The article aims to analyze the stages of monitoring and evaluation of the Management Plan for the Natural Monument of Morros of Pão de Açúcar and Urca. Conducted in 2018, the monitoring and evaluation of this document identified the lack of human, financial and institutional support as responsible for 41% of the activities not implemented and pointed out more developed programs, priority actions, and budgetary needs to contribute to the review of the Management Plan. The methodological option was for an exploratory research, divided into bibliographic survey, analysis of documents and interviews. In addition to the quantitative results, considerations are made regarding the institutional challenges for the management of the natural and cultural heritage and the improvement of the Management Plan.

KEYWORDS: Protected Areas, Heritage of Humanity, UNESCO, Planning.

RESUMEN:

El artículo se propone analizar las etapas de monitoreo y evaluación del Plan de Gestión del Monumento Natural de los Cerros del Pão de Açúcar y Urca. Realizado en 2018, el monitoreo y evaluación de este documento identificó la falta de recursos humanos, financieros y de apoyo institucional como responsable del 41% de las actividades no ejecutadas y señaló programas más desarrollados, acciones prioritarias y necesidades presupuestarias para contribuir a la revisión del Plan de Manejo. La opción metodológica fue por una investigación exploratoria, dividida en levantamiento bibliográfico, análisis documental y entrevistas.

Además de los resultados cuantitativos, se tejen consideraciones en cuanto a los desafíos institucionales para la gestión del patrimonio natural y cultural y el perfeccionamiento del Plan de Manejo.

PALABRAS CLAVE: Áreas Naturales Protegidas, Patrimonio de la Humanidad, UNESCO, Planificación.

1. INTRODUÇÃO

Apesar de fundamentais para a efetividade da conservação do patrimônio natural, histórico, cultural, paisagístico no âmbito das unidades de conservação (UCs), há pouca produção científica específica sobre os temas monitoramento e avaliação dos Planos de Manejo (PM) (Pena, 2018). Desta forma, o artigo tem por objetivo analisar as etapas de monitoramento e avaliação do Plano de Manejo do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca, doravante MoNa Pão de Açúcar.

O MoNa Pão de Açúcar abriga um conjunto de morros bastante conhecido pelos seus diversos atrativos, sejam eles histórico, cultural, turístico, ecológico ou esportivo (Gomes et al, 2019; Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional [Iphan], 2017) e faz parte do Mosaico Carioca de Unidades de Conservação do município do Rio de Janeiro, atraindo aproximadamente 2 milhões de visitantes por ano (Detzel Consulting, 2012). Esse conjunto de atributos, inclusive, é destacado no âmbito da Área de Proteção Ambiental (APA) Paisagem Carioca, criada pelo Decreto Municipal 37.486/2013. A criação da APA Paisagem Carioca teve como justificativa a “necessidade da preservação e promoção do patrimônio paisagístico da região e, em especial, do sítio e respectiva zona de amortecimento, reconhecidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em 2012, Patrimônio Mundial na categoria de Paisagem Cultural da Humanidade” (Decreto nº 37.486, de 5 de agosto de 2013).

Cumprir destacar quatro especificidades do MoNa Pão de Açúcar: i. Unidade de conservação municipal, em terreno federal, onde existe uma parceria privada com a Cia. Caminho Aéreo Pão de Açúcar (CCAPA), empresa responsável pela construção e operação do Bondinho Pão de Açúcar desde 1912. A CCAPA compõe o Conselho Consultivo da UC (Pena, 2018); ii. Os acessos às áreas de visitação intensiva da UC (Pista Cláudio Coutinho, Trilhas e cume dos morros do Pão de Açúcar e da Urca), são gratuitos com exceção ao uso do Teleférico oferecido pela CCAPA; iii. Localização em um bairro nobre do Rio de Janeiro, a Urca que está entre os cinco maiores Índices de Desenvolvimento Social da cidade; caracterizado como bairro residencial, a Urca abriga, além do Iate Clube do Rio de Janeiro, um conjunto de instituições públicas formado pelas Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto Benjamin Constant, o Instituto Militar de Engenharia (IME) e Escola de Comando e Estado Maior do Exército (Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2021); e iv. A titulação como Patrimônio Mundial na categoria Paisagem Cultural Urbana pela UNESCO em 2012.

Nos anos 1990, houve uma primeira iniciativa para sua proteção por meio da criação de um Parque Estadual. Essa proposta foi liderada pelo Grupo Ação Ecológica (GAE), organização ambientalista da sociedade civil, com apoio da Associação de Moradores da Urca (AMOUR). Porém, parte do território era municipal e a outra parte estava sob a jurisprudência militar, impedindo a sua criação (Da Costa, 2015).

A proposição de uma UC foi retomada nos anos 2000, quando a UNESCO emitiu um parecer informando que, para declarar a paisagem cultural do Rio de Janeiro como um patrimônio da humanidade, seria necessário aprimorar a proteção ambiental da área do Pão de Açúcar. Com isso, propôs-se então a criação de um Monumento Natural, pois para esta categoria de unidade a titularidade da terra não precisaria ser obrigatoriamente de quem propusesse a criação. Assim, a Prefeitura do Município do Rio de Janeiro propôs a UC e assumiu a sua gestão em 2006 (Da Costa, 2015).

Por meio do Decreto nº. 26.578/2006, 91,5 hectares de Mata Atlântica do MoNa Pão de Açúcar foram protegidos com os seguintes objetivos:

I - garantir espaços verdes e livres para a promoção do lazer em área natural; II - conservar, proteger e recuperar o ecossistema de Mata Atlântica existente e o patrimônio paisagístico da área; III - garantir a preservação dos bens naturais tombados (Decreto n. 26.578).

O MoNa Pão de Açúcar é qualificado no Decreto n.º 26.578/2006 como área de visitação nacional e internacional e pode, diante dos dados anuais de visitação e do conjunto de atributos que abriga, ser destacado como um espaço para diversos usos turísticos relacionados ao seu patrimônio ambiental, paisagístico e histórico-cultural, além de práticas esportivas e de lazer.

Com a criação da UC e, devido à obrigatoriedade de uma gestão participativa, o Conselho Consultivo do MoNa Pão de Açúcar foi criado em 13 de agosto de 2012, seis anos depois da criação da unidade de conservação, através da Resolução n.º 518 da Secretaria Municipal do Meio Ambiente. Nessa resolução ficou estabelecida a composição do conselho com dez membros dos órgãos do Poder Público e dez de instituições da sociedade civil com atuação relacionada ao MoNa Pão de Açúcar.

Em outubro de 2013, foi publicado o PM do MoNa Pão de Açúcar (Resolução SMAC n.º 543, 2013). O documento foi elaborado a partir de um convênio tripartite firmado entre o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), a Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro e a SMAC (Da Costa, 2015).

Conforme estabelecido no Termo de Referência n.º 20110714160421114 (FUNBIO, 2012), o PM do MoNa Pão de Açúcar foi elaborado com base no “Roteiro Metodológico para Elaboração de PM” do Instituto Estadual do Ambiente (INEA, 2010) do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

2. MATERIAL E MÉTODOS

A opção metodológica foi por uma pesquisa exploratória, que tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o tema, a fim de torná-lo mais explícito (Gil, 2002). A pesquisa foi dividida em três etapas:

i. Levantamento bibliográfico: o estado da arte sobre planos de manejo foi realizado a partir de levantamento bibliográfico nos sites institucionais dos órgãos ambientais (ICMBio e INEA)[1], nas bases Periódico Capes, Scielo, Pub Med e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, com a combinação das seguintes palavras-chave em português e inglês: (i) Plano de Manejo (Management Plan); (ii) Monitoramento (Monitoring); (iii) Avaliação (Evaluation); (iv) UC (Protected Areas); (v) Implementação (Implementation); (vi) Análise (Analysis); (vii) Efetividade (Effectiveness). Os resultados encontrados foram selecionados a partir da aderência com a pesquisa determinada, inicialmente, por meio da leitura dos títulos e resumos.

ii. Levantamento documental: com foco nos documentos que orientam o planejamento das UCs brasileiras, Sistema Nacional de Unidades Conservação (SNUC), Roteiros Metodológicos, bem como as publicações dos órgãos ambientais sobre monitoramento e avaliação de PM. Diante do contexto da pesquisa e a UC escolhida para realização do estudo de caso, verificou-se também as normas municipais relacionadas ao MoNa Pão de Açúcar (Decreto n.º 37.486, de 5 de agosto de 2013; Decreto n. 26.578, de 1º de junho de 2006; Resolução SMAC n. 518 de 13 de agosto de 2012; Resolução SMAC n. 543, de 03 de outubro de 2013), o PM da unidade, o Termo de referência n. 20110714160421114 e as atas de reuniões do Conselho.

iii. Entrevista: para melhor desempenho da pesquisa, as entrevistas foram realizadas com o Gestor do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca para compreender as expectativas, os principais desafios, o melhor formato para o sistema a ser desenvolvido e aplicado para o PM do MoNa Pão de Açúcar. O detalhamento do número de entrevistas, das datas de realização e dos assuntos abordados está descrito no Quadro 1.

As entrevistas foram realizadas na UNIRIO, de forma a evitar espaços que poderiam deixar o entrevistado intimidado ou desconfortável. Isto porque, durante uma pesquisa, o entrevistador e o entrevistado

estabeleceram o entendimento de conjugar distanciamento objetivo e engajamento comprometido entre as partes (May, 2011 apud Da Costa, 2015).

Durante as cinco entrevistas com o Gestor da UC do Pão de Açúcar em 2018, foram coletadas as informações sobre o monitoramento e avaliação do PM. Tendo em vista o volume de informações descritas neste Plano, foram necessárias cinco entrevistas conforme descrito no Quadro 1.

QUADRO 1
Assuntos abordados em cinco entrevistas com o gestor do MoNa Pão de Açúcar

Entrevista	Assuntos abordados
13/07/2018	Esclarecimento da pesquisa, metodologia e cronograma das entrevistas. Apresentação da Ferramenta de Monitoramento e Avaliação: definição de prioridades.
24/07/2018	Levantamento dos status das atividades previstas nos Planos Setoriais do Plano de Manejo e avaliação das ações.
27/09/2018	Levantamento dos status das atividades previstas nos Planos Setoriais do Plano de Manejo e avaliação das ações.
01/10/2018	Levantamento dos status das atividades previstas nos Planos Setoriais do Plano de Manejo e avaliação das ações.
04/10/2018	Levantamento dos status das atividades previstas nos Planos Setoriais do Plano de Manejo, avaliação das ações e da efetividade do Zoneamento.

Elaboração própria.

Para o monitoramento da implementação e avaliação da efetividade do PM do MoNa Pão de Açúcar, foi desenvolvida uma Ferramenta de Monitoramento e Avaliação, em arquivo Excel, com um banco de dados de todas as informações dos Planos Setoriais e Zoneamento descritos no PM. As informações do banco de dados foram dispostas conforme metodologia estabelecida no próprio PM, inspirada no Roteiro Metodológico do INEA (2010), e ajustadas com melhorias identificadas durante o desenvolvimento da pesquisa e com a inclusão de novas variáveis para análise.

3. RESULTADOS

O monitoramento e avaliação dos Planos Setoriais foi estabelecido no PM com 9 variáveis: (i) Planos Setoriais; (ii) Programas; (iii) Atividades; (iv) Status das atividades; (v) Justificativa; (vi) Indicadores; (vii) Resultados esperados; (viii) Resultados alcançados; e (ix) Fontes de verificação. Contudo, durante a pesquisa foi identificada a necessidade de incluir mais 6 variáveis na planilha: (i) Nível de prioridade dos programas; (ii) Nível de prioridade dos resultados esperados; (iii) Avaliação da efetividade; (iv) Comentários; (v) Orçamento; e (vi) Revisão. A inclusão das variáveis foi determinada a partir das especificidades da UC identificadas e informadas pelo gestor e pela primeira autora. A observação empírica, baseada em cinco anos de atuação na gestão do MoNa Pão de Açúcar e de participação no Conselho Consultivo, aliada à literatura científica sobre patrimônio, uso público e visitação em UCs, permitiu construir uma visão contemporânea das oportunidades e lacunas do PM. Assim, por meio das 15 variáveis, tornou-se possível o monitoramento mais próximo e condizente com a realidade do MoNa Pão de Açúcar.

O levantamento das 15 variáveis para cada atividade estabelecida nos Planos Setoriais formou o primeiro banco de dados da Ferramenta de Monitoramento e Avaliação do PM do MoNa Pão de Açúcar. Ao todo foram 7 Planos Setoriais, com 17 Programas e 137 Atividades. Também se considerou pertinente acrescentar o Programa Sustentabilidade Financeira no banco de dados, sendo este o único programa do Módulo 5 do PM - Projetos Especiais que não contemplado nos Planos Setoriais. Desta maneira, foram 138 itens monitorados e avaliados.

Após o levantamento e análise de todas as informações preenchidas na planilha do Excel para monitoramento e avaliação do PM, a Ferramenta foi formatada e programada para facilitar o acesso e compreensão das informações. Desta forma, desenvolveu-se um painel de controle, onde são apresentados os principais resultados consolidados referentes ao monitoramento e avaliação do PM do MoNa Pão de Açúcar (conforme Gráficos 1, 2, 3, 4 e 5).

A estrutura do painel de controle, bem como a seleção das informações apresentadas no mesmo, foi discutida diretamente com o gestor do MoNa Pão de Açúcar, a fim de lapidar o resultado da pesquisa para atendimento das reais necessidades do gestor. Assim, o status de desenvolvimento de cada programa, os principais desafios a serem superados, orçamentos necessários, programas prioritários e a efetividade das ações realizadas podem ser visualizados rapidamente.

Para a construção do painel, o gestor do MoNa Pão de Açúcar estabeleceu níveis de prioridade (baixa, média ou alta) para cada Programa, conforme pode ser observado no gráfico 1, no qual também consta o volume de atividades estabelecidas por Programa.

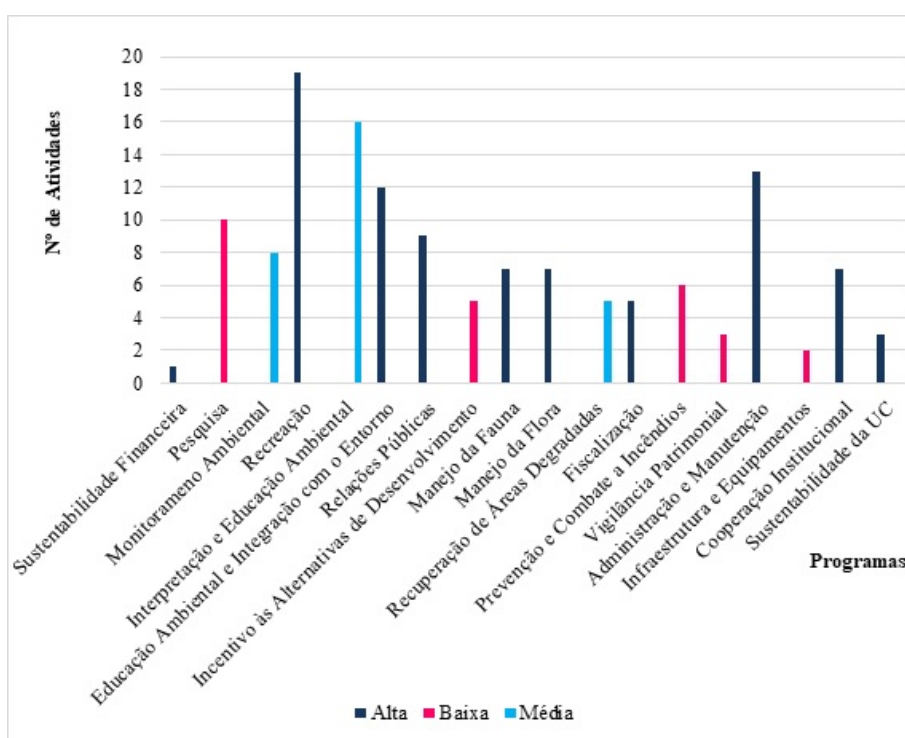


GRÁFICO 1
Nível de prioridade dos Programas do MoNa Pão de Açúcar
Elaboração própria

Após as entrevistas, verificou-se que 41% das atividades previstas nos Planos Setoriais não foram realizadas, 22% foram parcialmente realizadas, 19% realizadas, e 4% não foram analisadas, devido à necessidade de uma avaliação complexa dos projetos aos quais se referiam. Ainda, 14% das atividades não se aplicavam ao atual cenário da UC ou se repetiam em outros programas. Por este motivo, excluiu-se estas atividades do PM (Gráfico 2).

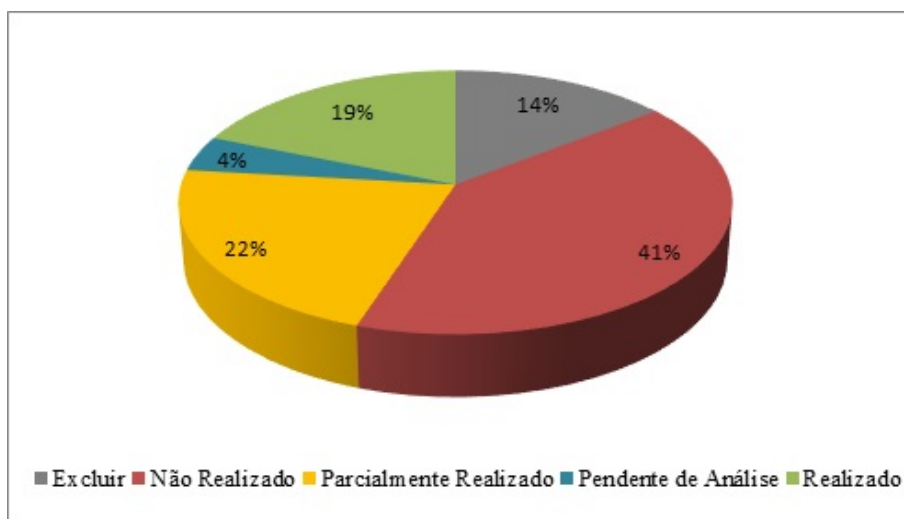


GRÁFICO 2
 Status geral das atividades do Plano de Manejo do MoNa Pão de Açúcar
 Elaboração própria

O desempenho das atividades do MoNa Pão de Açúcar é mais satisfatório quando a mesma análise é realizada considerando os 10 Programas prioritários (Gráfico 3), dos quais 23% das atividades prioritárias foram realizadas, 22% estão parcialmente implementadas e 36% ainda não foram realizadas.

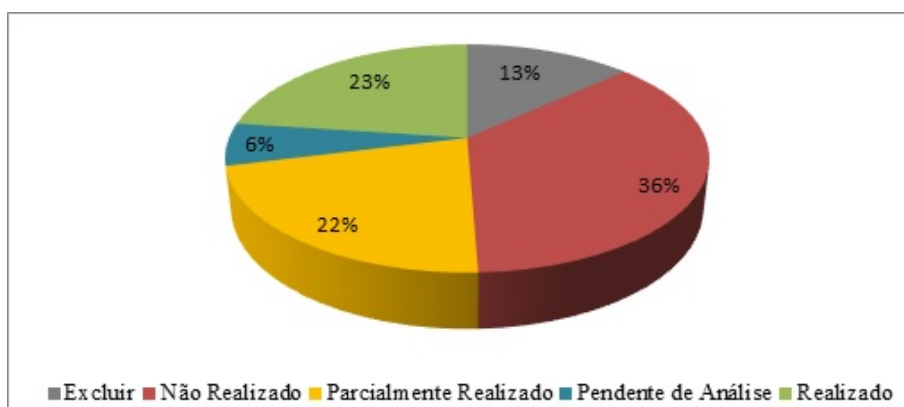


GRÁFICO 3
 Status geral das atividades dos Programas prioritários do MoNa Pão de Açúcar
 Elaboração própria

Para cada atividade realizada ou parcialmente realizada avaliou-se a sua efetividade, comparando os resultados esperados com os resultados alcançados, conforme apresentado no Gráfico 4. A baixa taxa de efetividade dos programas (Gráfico 4) sugere que os resultados alcançados ainda são insuficientes. Entretanto, é importante considerar que muitas atividades não foram totalmente desenvolvidas e, em alguns casos, os resultados esperados podem estar superdimensionados. Para esta hipótese, vale destacar o contexto geral em que o PM foi elaborado em 2013, momento próspero na política ambiental do Brasil, em especial, do Rio de Janeiro.

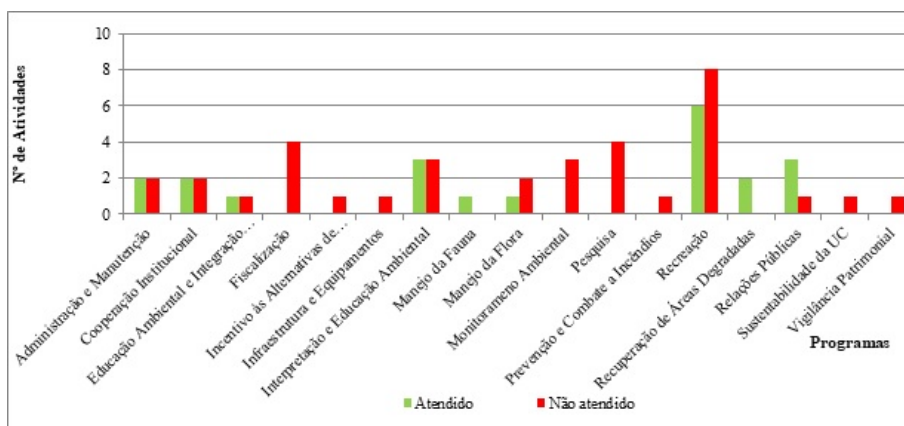


GRÁFICO 4

Avaliação da efetividade das atividades desenvolvidas no Plano de Manejo do MoNa Pão de Açúcar
Elaboração própria

Neste gráfico, foram identificadas as principais justificativas que impedem, mesmo que parcialmente, a realização das atividades. O levantamento realizado apresenta que 69% dos problemas relacionam-se com três variáveis, a saber: (i) Falta de recursos humanos; (ii) Falta de recursos financeiros; e (iii) Falta de apoio institucional. Os outros 31% das justificativas são muito variadas, não sendo possível agrupá-los e analisá-los individualmente. Neste cenário, avaliou-se o peso de cada uma dessas três variáveis. Os resultados estão apresentados no Gráfico 5, onde verifica-se que a falta de recursos humanos representa 42%, de apoio institucional equivale a 34% e de recursos financeiros é responsável por 24% dos principais problemas. Estes resultados se assemelham aos resultados apresentados por Mello (2017) no 3º Encontro de Parques realizado no Rio de Janeiro em 2017.

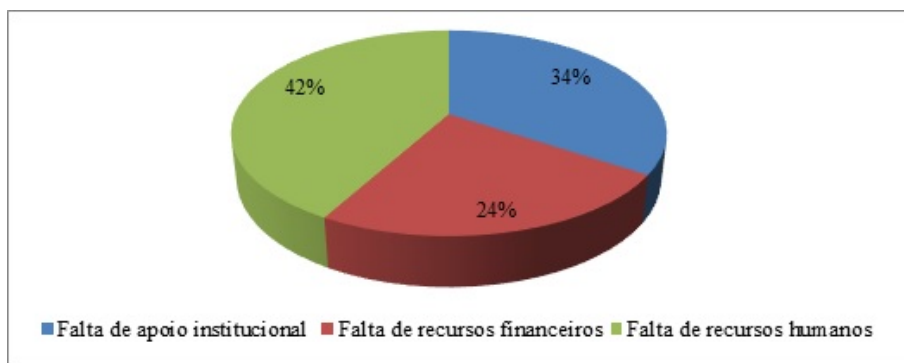


GRÁFICO 5

Distribuição das principais justificativas que impedem a realização das atividades
Elaboração própria

Para a avaliação da efetividade do zoneamento, aplicou-se a metodologia estabelecida pelo Roteiro Metodológico do IBAMA (2002), também utilizada pelo Roteiro do INEA (2010), que permite verificar se todas as zonas foram adequadamente planejadas, bem como se as situações que determinaram o estabelecimento das zonas temporárias foram modificadas.

Os resultados obtidos, em 2018, não indicaram nenhuma alteração na classificação do Zoneamento. No entanto, no primeiro semestre de 2021, durante o processo de revisão do PM do Pão de Açúcar, do qual a primeira autora participa, foram identificadas possíveis reclassificação de algumas “Áreas de Recuperação” para “Zona de Conservação”, tendo em vista a progressiva recuperação da floresta.

Vale destacar que, embora seja fundamental o monitoramento e avaliação do PM para garantia da conservação do patrimônio ambiental, este tema não esteve presente nas pautas das reuniões do Conselho

do MoNa Pão de Açúcar, até a apresentação dos resultados da presente pesquisa, na vigésima Reunião do Conselho, realizada em 07 de dezembro de 2018.

Nas atas das referidas reuniões foram encontradas menções ao Sítio do Patrimônio Mundial da Humanidade. Em 31 de outubro de 2014 foi discutida a implementação da Unidade de Patrimônio da Humanidade do Pão de Açúcar, conforme deliberado pelo Decreto Municipal 35.879/12. Em 27 de março de 2015, a representante do Iphan solicitou a inclusão, na sinalização do MoNa Pão de Açúcar, de que a UC é parte integrante do Sítio do Patrimônio Mundial da Humanidade. Nas reuniões de 29 de julho e de 07 de outubro de 2016 foram discutidos impactos das embarcações, destacando-se que a área integra a APA Paisagem Carioca. Em 03 de fevereiro de 2017, no mesmo sentido, foram discutidas ações contra pesca irregular na área (tema discutido também em 26 de janeiro e 29 de junho de 2018) e, especificamente, a representante do Iphan solicitou a inclusão de informações sobre o Rio Paisagem Cultural do Patrimônio Mundial no sítio eletrônico do MoNa Pão de Açúcar. Em 14 de julho de 2017 foi destacada a assinatura do Decreto Municipal 43.272/2017 que reconhece e denomina a Trilha Transcarioca, na qual o MoNa Pão de Açúcar está inserido e é um dos trechos de maior atratividade. Também foi apresentada a nota de repúdio contra o rebaixamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) que, entre outras repercussões, destacou-se tratar de uma ameaça à manutenção do título de Patrimônio Mundial dado pela Unesco. Em 29 de junho de 2018 tratou-se da Construção do Memorial às vítimas do holocausto no Parque do Pasmado como uma ameaça ao título da UNESCO. Na mesma reunião foi apontada a falta de critérios específicos no zoneamento urbano para a APA Paisagem Carioca pela Lei complementar de Uso e Ocupação do Solo que, à época, tramitava na Câmara Municipal. (Conselho do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca, 2022).

A revisão do PM, programada para 2018, teve início em fevereiro de 2021 por meio de um Grupo de Trabalho (GT) composto por representantes de três instituições da sociedade civil (CCAPA, Federação de Esportes de Montanha do Estado do Rio de Janeiro e Câmara Técnica de Comunicação do MoNa) e duas instituições públicas (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e Guarda Municipal), sendo todas elas membras do Conselho do MoNa. O GT é coordenado pela SMAC do Rio de Janeiro, representada pelo gestor da UC, e se reúne virtualmente através da plataforma do Google Meet, em virtude da Pandemia de Covid 19. Para revisar o PM, o GT utiliza os resultados da pesquisa realizada por Pena (2018), bem como a Ferramenta de Monitoramento e Avaliação para conduzir e consolidar as revisões mais facilmente.

4. DISCUSSÃO

A partir do PM do MoNa Pão de Açúcar, pode ser destacada a importância da UC em seis eixos principais: i. histórico: a cidade do Rio de Janeiro foi fundada em 1º de março de 1565 nas proximidades do Morro do Pão de Açúcar; ii. patrimônio natural: protege fragmento de Mata Atlântica; iii. sítio geológico: considerado pela União Internacional das Ciências Geológicas como um dos principais sítios geológicos do planeta; iv. uso público: seja pela paisagem, a contemplação da fauna, o contato com a natureza, a prática de montanhismo, a caminhada na Pista Cláudio Coutinho; v. turismo: o passeio de Bondinho, operado pela Companhia Caminho Aéreo Pão de Açúcar, é um dos principais atrativos da cidade; vi. Patrimônio: reconhecido e tombado pelo Iphan e declarado Patrimônio da Humanidade, em 2012, quando recebeu o título pela UNESCO na categoria Paisagem Cultural Urbana.

Conforme destaca Fernandes (2018), fazer parte da lista de patrimônios declarados pela UNESCO promove a mundialização do MoNa Pão de Açúcar e divulga o sítio internacionalmente, o que pode favorecer o turismo. Contudo, os resultados esperados com a obtenção do título são incipientes quanto à proteção dos patrimônios reconhecidos e à gestão compartilhada do território (Fernandes, 2018).

Diante do grande valor histórico, geológico, cultural, paisagístico, natural e turístico da UC os resultados apresentados pela Ferramenta de Monitoramento e Avaliação do PM do MoNa Pão de Açúcar possuem

relevância multidimensional. Por meio da análise, verificou-se que 41% das atividades não foram realizadas e 22% foram realizadas parcialmente. Ademais, 69% das causas que impedem ou dificultam a implementação das atividades planejadas, estão envolvidas com três variáveis: (i) Falta de recursos humanos; (ii) Falta de recursos financeiros; (iii) Falta de apoio institucional. A “falta de recursos financeiros” chama atenção, pois a dimensão do problema é desconhecida pela própria gestão da unidade de conservação. A terceira variável “Falta de apoio institucional” pode ser comparada à falta de cultura institucional de planejamento apontada por Mello (2008) como um dos principais problemas no processo de planejamento das UC federais.

A falta de apoio institucional ou falta de cultura institucional de planejamento dos órgãos ambientais é agravada diante do cenário de instabilidade política, quando há descontinuidade de gestão, e também apontada por Medeiros e Pereira (2011) como um dos principais problemas na gestão ambiental das unidades de conservação brasileiras.

No mesmo sentido, Schiavetti et al. (2012) apontam que, em trinta UCs de Mata Atlântica no estado da Bahia, a existência do PM não é suficiente para efetividade da gestão. Para os autores, além do PM, são fundamentais para a gestão de UCs: a necessidade de recursos humanos, financeiros e infraestrutura básica adequados (Schiavetti et al., 2021).

Os autores Santana et al. (2020) corroboram as lacunas apresentadas e ressaltam a falta de implementação do PM e do conselho gestor, respectivamente, em 81,9% e em 71,8% das UCs brasileiras como fator de fragilidade do patrimônio natural e cultural protegido por UCs.

Este conjunto de elementos permite identificar uma falha estrutural na gestão de UCs que, no caso do MoNa Pão de Açúcar, implica em lacunas que podem prejudicar a proteção de um Patrimônio Mundial. Adicionalmente, vale enfatizar que o Parque Nacional da Tijuca é também outro sítio de destaque na composição da Paisagem Cultural da Cidade do Rio de Janeiro que possui no PM o seu principal instrumento de gestão. Nesse sentido, Fernandes (2018) destaca a importância da existência de “órgãos de gestão e planos de manejo” no conjunto da Paisagem Cultural Urbana do Rio de Janeiro e defende a “articulação e gestão compartilhada desses bens, algo imprescindível frente às pressões demandadas pelo uso turístico desses locais e pelas intervenções urbanas que alguns vêm sofrendo orientadas pelos megaeventos” (Fernandes, 2018, p. 226).

Em suma, tendo em vista que o monitoramento e avaliação do PM nunca foram realizados anteriormente e foram discutidos em apenas uma reunião do Conselho Consultivo em 2018, os resultados sobre o PM do MoNa Pão de Açúcar ganham relevância para a gestão pública municipal (Pena, 2018). Outras ameaças à manutenção do título estão relacionadas à política municipal e foram destacadas pelos conselheiros do MoNa Pão de Açúcar, portanto merecem atenção do poder público. Neste sentido, a pesquisa realizada espera contribuir para i. a revisão do PM do MoNa Pão de Açúcar em desenvolvimento; ii. a proteção do patrimônio histórico, natural, geológico e cultural abrigado na UC; iii. a gestão do MoNa Pão de Açúcar, particularmente, quanto às decisões e priorização das atividades e recursos; iv. a disseminação das informações sobre monitoramento e avaliação de PM para o Conselho Consultivo, Gerência de Unidades de Conservação do Rio de Janeiro e outros grupos e organizações afins aos objetivos de conservação do MoNa Pão de Açúcar; v. a eficácia da gestão e proteção patrimonial no âmbito da Paisagem Cultural da Cidade do Rio de Janeiro; e vi. a valorização da estudos, pesquisa e formação de recursos humanos em nível de pós-graduação como vetor de aprimoramento do planejamento e dos instrumentos de gestão pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Monitoramento e Avaliação são instrumentos fundamentais para o alcance dos objetivos do SNUC. Embora sejam etapas fundamentais para assegurar a interação entre o planejamento e a execução dos programas e das ações de conservação do patrimônio, foi identificado que o monitoramento da

implementação e a avaliação da efetividade dos PM são práticas pouco comuns no contexto da gestão ambiental das UCs brasileiras.

Esta lacuna está relacionada, principalmente, à falta de recursos humanos, de recursos financeiros e de instrumento adequado. Os dois primeiros também são apontados por Mello (2017) entre as principais dificuldades para implementação dos Planos de Manejo elaborados pelo órgão federal. E o terceiro, a falta de instrumento adequado, foi objeto de estudo deste trabalho, resultando na Ferramenta de Monitoramento e Avaliação de PM do MoNa Pão de Açúcar.

Também destaca-se que, desde 2014 até o desenvolvimento da pesquisa em 2018, o tema Monitoramento e Avaliação do PM não esteve presente nas pautas das reuniões do Conselho do MoNa Pão de Açúcar. Apesar do Conselho ter tratado de diversos aspectos específicos quanto à conservação da UC e se posicionado diante de ameaças, tanto no campo institucional como àquelas relacionadas às práticas irregulares realizadas no entorno, não se apontou para a construção de ações conjuntas com outras UCs do sítio declarado patrimônio mundial pela UNESCO, da APA Paisagem Cultural ou da Trilha Transcarioca.

O estudo de caso do MoNa Pão de Açúcar confirma a necessidade de uma ferramenta para realização do monitoramento e avaliação do PM. Assim, por meio da pesquisa, foi possível identificar que o monitoramento e avaliação do PM por meio da Ferramenta de Monitoramento e Avaliação proposta podem auxiliar na gestão da UC quanto à: i. determinação dos temas sensíveis e carentes de investimento; ii. definição de ações prioritárias; iii. revisão do PM; e iv. identificação das ações pendentes de orçamentos. Além disso, por sua generalidade, pode oportunizar para outros órgãos de gestão de UC a identificação de recursos necessários, principais desafios a serem superados, nível de efetividade das ações planejadas, dentre outras informações relacionadas à implementação, monitoramento e avaliação dos PM, a fim de alcançar melhores resultados para a conservação das áreas protegidas. Logo, pode ser vetor de aperfeiçoamento da eficácia do PM em UCs brasileiras, fortalecendo a proteção patrimonial e a gestão compartilhada dos sítios que compõem a Paisagem Cultural da Cidade do Rio de Janeiro. Por fim, conclui-se que com o aprimoramento de sua aplicação, o PM deixa de ser um documento de planejamento para ser utilizado como instrumento de gestão que auxilia na tomada de decisões, buscando cumprir seus objetivos de conservação e de proteção de patrimônio mundial reconhecido pela UNESCO.

6. REFERÊNCIAS

- Câmara Técnica de Comunicação do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar E Urca. (2021, Março 04). *Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e Urca*. <https://www.monapaodeacucar.com>.
- Conselho do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca (2022, Fevereiro 22). *Ata das reuniões*. <https://www.monapaodeacucar.com/conselhoetas>.
- Da Costa, G. B. (2015). *Participation et dialogue dans la gestion environnementale au Brésil: le cas du monument naturel des Monts du Pain de Sucre et d'Urca à Rio de Janeiro*. [Tese de Doutorado, Université de Caen Normandie]. Caen, França. <http://www.theses.fr/2015CAEN1021>.
- Decreto nº 37.486, de 5 de agosto de 2013. (2013). Cria a Área de Proteção Ambiental Paisagem Carioca e dá outras providências. *Diário Oficial*, Rio de Janeiro, RJ. https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/44766Dec%2037486_2013.pdf.
- Decreto n. 26.578, de 1º de junho de 2006. (2006). Declara o conjunto dos Morros do Pão de Açúcar e Urca como Monumento Natural e dá outras providências. *Diário Oficial*, Rio de Janeiro, RJ. https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/30716Dec%2030181_2008.pdf
- Detzel Consulting. (2012). *Plano de manejo do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca*. Rio de Janeiro: Detzel Consulting.

- Fernandes, A. M. V. (2018). O Patrimônio Mundial entre a montanha e o mar: uso turístico e renovação urbana na paisagem cultural do Rio de Janeiro In: A. V. Carvalho, B. O. Espejel, & T. Juliano. (Orgs.). *Perspectivas patrimoniais: natureza e cultura em foco*. (pp. 203-230). Prismas.
- Fundo Brasileiro para a Biodiversidade. (2012). *Termo de referência n. 20110714160421114*. <http://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2012/05/TdR-n%C2%BA-20110714160421114.pdf>.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. Atlas.
- Gomes, B. P. L.; Mansur, K. L.; Ponciano, L. C. M. O. (2019) Geoturismo urbano na Urca: conhecendo o Rio de Janeiro pelo olhar geopoético do Gigante Adormecido. *Revista Brasileira de Ecoturismo*, 12(5), 623-652.
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. (2002). *Roteiro Metodológico para Elaboração de Plano de Manejo: Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica*. Brasília: IBAMA, 136p.
- Instituto Estadual do Ambiente. (2010). *Roteiro Metodológico para Elaboração de Planos de Manejo Parques Estaduais, Reservas Biológicas, Estações Ecológicas*. Rio de Janeiro: INEA, 115p.
- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. (2017). *Rio de Janeiro, paisagens entre a montanha e o mar*. <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/45>.
- Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. (2000). Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, DF, 19 julho 2000. http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L9985.htm.
- Medeiros, R.; Pereira, G. (2011). Evolução e Implementação dos Planos de Manejo em Parques Nacionais no Estado do Rio de Janeiro. *Revista Árvore*, 35(2), 279-288.
- Mello, R. (2017). *Nova Abordagem para Elaboração de Planos de Manejo do ICMBio*. [Comunicação Oral]. Encontro de Parques de Montanha, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. <http://www.cbme.org.br/novo/mesas-e-apresentacoes>.
- Mello, R. (2008). *Plano de Manejo: Uma análise crítica do processo de planejamento das unidades de conservação federais*. [Dissertação de Mestrado, UFF]. Niterói, RJ, Brasil. http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetailObraForm.do?select_action=&co_obra=145680.
- Pena, R. C. (2018). *Monitoramento e avaliação de planos de manejo: um estudo de caso do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca*. [Dissertação de Mestrado, PPGEC/UNIRIO]. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. Site do Programa de Pós-Graduação em Ecoturismo e Conservação (PPGEC). http://www.unirio.br/ccbs/ecoturismo/arquivos/dissertacoes/turma-2016/MonitoramentoeAvaliaodePM_RobertaPena.pdf.
- Resolução SMAC n. 518 de 13 de agosto de 2012. (2012). Dispõe sobre a criação do Conselho do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca. *Diário Oficial*, Rio de Janeiro, RJ. https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/30509Dec%2030031_2008.pdf.
- Resolução SMAC n. 543, de 03 de outubro de 2013. (2013). Dispõe sobre a aprovação do Plano de Manejo do Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca. *Diário Oficial*, Rio de Janeiro, RJ. https://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/56950Res%20SECONSERMA%2022%20_2018.pdf.
- Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (2021, Novembro 10). *História do bairro*. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos. <https://pcrj.maps.arcgis.com/>.
- Santana, V. V.; Santos, P. R.; Barbosa, M. V. (2020). Contribuições do Plano de Manejo e do Conselho Gestor em Unidades de Conservação. *Meio Ambiente*, 2(2), 18-29.
- Schiavetti, A.; Magro, T. C.; Silva, M. (2012). Implementação das unidades de conservação do corredor central da Mata Atlântica no estado da Bahia: desafios e limites. *Revista Árvore*, 36, 611-623.

NOTAS

[1] <http://www.ibama.gov.br/index.php?tipo=portal>; e <http://www.inea.rj.gov.br/>.