

## USO PÚBLICO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – ENTRE O IDEAL E O REAL

Edileuza Dias de Queiroz<sup>1</sup>  
Luiz Renato Vallejo<sup>2</sup>

### RESUMO

O estabelecimento de Unidades de Conservação (UCs) representam uma das formas de (re)ordenamento territorial e ambiental, visto que estes territórios têm como um dos seus princípios “reduzir as perdas da biodiversidade face à degradação ambiental imposta pela sociedade” (Vallejo, 2002). Mas, a sua criação legal não significa a resolução dos problemas relacionados à degradação ambiental. Políticas públicas e investimentos são necessários para que as UCs possam, efetivamente, cumprir os objetivos propostos. Este texto apresenta uma reflexão importante acerca do uso público nesses territórios, contribuindo para discussões acerca da temática.

**Palavras-chave:** Conservação Ambiental; Unidades de Conservação; Uso Público

### ABSTRACT

The establishment of protected areas enables territorial and environmental planning, since these territories have as one of their principles "to reduce biodiversity losses in the face of environmental degradation imposed by society" (Vallejo, 2002). However, its legal creation does not mean and solve problems related to environmental degradation. Public policies and investments are needed so that protected areas can effectively meet the proposed objectives. This text presents an important reflection about the public use in these territories, contributing to discussions about the theme.

**Key-words:** Environmental Conservation; Protect Áreas; Public Use

### INTRODUÇÃO

As Unidades de Conservação (UCs)<sup>3</sup> representam um instrumento importante para resguardar uma ordem natural. No entanto, vai além, uma vez que a criação dessas áreas, segundo Medeiros e Garay (2006, p. 160), “(...) *pode ser considerada uma importante estratégia de controle do território que visa estabelecer limites e dinâmicas próprias de uso e ocupação*”. Para Vallejo (2005, p. 20), essa criação “(...) *pode ser um instrumento político auxiliar nessa reaproximação entre grupamentos urbanos e os sistemas naturais, desde que conduzidas através de estratégias gerenciais e educativas apropriadas.*” Estes autores aqui citados nos remetem à questão do uso que é realizado nesses territórios.

---

<sup>1</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Fluminense. Docente do Curso de Geografia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/Instituto Multidisciplinar.

E-mail: [edileuzaqueiroz@gmail.com](mailto:edileuzaqueiroz@gmail.com)

<sup>2</sup> Docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense.

E-mail: [luizrenato@id.uff.br](mailto:luizrenato@id.uff.br)

<sup>3</sup> Entende-se por unidades de conservação espaços territoriais e seus recursos naturais, incluindo águas jurisdicionais, instituídas pelo Poder Público e com características relevantes, além de possuir regime especial de administração e limites definidos, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

Ao refletirmos sobre as UCs, as possibilidades de *uso público* tornam-se importantes objetos de análise, pois são consideradas essenciais para a sua gestão. No entanto, muitos destes territórios não têm estrutura para que o uso público ocorra de forma eficiente, no tocante à preservação da biodiversidade e satisfação dos usuários com o menor impacto possível.

O uso público consolidado é primordial para a gestão das UCs, especialmente no caso da categoria Parque. É através da consolidação de um uso racional, seguro e pouco impactante, que os gestores terão possibilidades de efetivar as ações contidas nos planos de manejo. A gestão ambiental faz parte de um processo mais amplo de gestão do território, aspecto para o qual ainda não se deu a devida relevância (CUNHA & COELHO, 2007, p. 43).

### **Reflexões sobre o conceito de uso público**

Observamos a necessidade do aprofundamento conceitual do termo “*uso público*”. Em relação à questão do “*uso*” nesses espaços protegidos, Vallejo (2015, p. 9) alerta para os diferentes interesses e “*coloca em debate duas vertentes de interesse que podem se tornar conflitante, principalmente, se não forem devidamente planejadas e gerenciadas*”. Assim, faz a distinção entre ambas:

Uma delas é de caráter coletivo calcado na necessidade de manutenção de processos sistêmicos essenciais (reservas hídricas, amenização climática, controle da erosão, equilíbrio ecológico de populações biológicas, entre outros). A outra é privada e contempla a exploração econômica da visitação, incluindo também os visitantes.

E na interface entre ambas, há de se considerar o papel dos gestores governamentais e privados (VALLEJO, 2015, p. 9), que atuam como atores responsáveis pelo controle e gerenciamento desses espaços protegidos. Esse processo é complexo, pois existem diferentes tipos de uso e atores envolvidos, Hendee et. al. (1990, apud VALLEJO, 2015) classifica esses usos em cinco classes: recreativo, comercial, científico, educacional e desenvolvimento pessoal.

A gestão ambiental lida com interesses divergentes, e por isso a sua complexidade, daí a necessidade de mediação. Nesta direção, Cunha e Coelho (2007, p. 68) ponderam que:

O Estado, enquanto principal mediador no processo de regulação do uso e acesso aos recursos naturais e de proteção ao meio ambiente, tem procurado construir um modelo de gestão que integre interesses diversos, resolvendo as contradições postas quando se procura alcançar desenvolvimento econômico e conservação da natureza.

Neste sentido, observamos a necessidade de uma equipe gestora com competências para administrar os diferentes problemas/conflitos que os usos possam gerar, e com isso, vir a comprometer a biodiversidade do território em questão. Segundo Pimentel (2008, p. 85), “(...)

*a questão do uso é premente quando se trata de UCs, no caso dos parques, como Unidades de Proteção Integral, o foco principal é a conservação dos ecossistemas.*” Sendo que atrelado a isto estão as pesquisas realizadas no interior desses territórios e toda uma dinâmica realizada pela gestão, a fim de dirimir o máximo as “pegadas” deixadas pelos usuários, buscando não comprometer os ecossistemas.

Em relação ao conceito de “*público*” Rodrigues (2009, p. 20) afirma que o mesmo “*está relacionado aos bens de uso comum, à instância de administração estatal responsável pelo manejo e proteção*”. Ainda nesta direção, Rodrigues e Irving (2015), apontam que os serviços que são proporcionados nesses espaços protegidos estão associados a um forte componente “*público*”, pois estão ancorados nos seguintes pressupostos:

(...) (a) são prestados em áreas legalmente instituídas pelo Poder Público, sujeitas a um regime de “*interesse público*”... (b) o lócus de realização dos serviços é um espaço público... (c) representam a expressão máxima do artigo 225 da Constituição federal de 1988, que preconiza que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*” (op. cit, p. 121)

Assim, o termo “*público*” está vinculado à noção de coletivo, um bem de todos. Gomes (2012), também faz considerações importantes a respeito do conceito de “*espaço público*”, onde o uso se materializada. Nesta direção, o autor assim o apresenta:

(...) são lugares onde os problemas são assinalados e significados, um terreno onde se exprimem tensões, o conflito se transforma em debate, e a problematização da vida social é posta em cena. (...) O espaço público é um lugar onde se efetua uma participação sujeita a normas e instituições. (op. cit, p. 24-15)

Neste sentido, no trato com as questões relacionadas às UCs, comungamos com Gomes (op cit.), quando afirma que o espaço público pode ser visto simultaneamente como um lugar material e imaterial. Diversos são os atores que se relacionam nesse “*espaço público*” – no nosso caso, a Unidade de Conservação, categoria Parque – e estão diretamente ligados à questão do “*uso*” que fazem desse lugar.

Assim, as UCs são consideradas como “*espaço público*”, pois trata-se de um espaço em que se estabelecem os princípios e as condições segundo as quais uma norma pode ser razoável e legítima para o conjunto de pessoas que gozam dessa qualidade pública (GOMES, op, cit, p. 10). Este autor reafirma que o fundamental para o espaço ser público é que “*não haja obstáculos, senão normas gerais e lógicas para o acesso e participação*”.

Para Vallejo (2015), o uso público deve ser interpretado como estratégia de valorização social das próprias áreas protegidas. Com um olhar para os parques, Pimentel (2015) afirma que as questões sobre o uso público dos parques estão relacionadas ao manejo

socioambiental da UC, envolvendo aspectos que transcendem os limites da mesma e podem auxiliar no ganho de significado da conservação para a sociedade. Vallejo (op cit, p. 15), apresenta uma definição de *uso público* – de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2005) – para o autor, atualmente este conceito

(...) está associado ao processo de visitação das áreas protegidas, podendo se manifestar como atividades educativas, de lazer, esportivas, recreativas, científicas e de interpretação ambiental, que proporcionam ao visitante a oportunidade de conhecer, entender e valorizar os recursos naturais e culturais existentes.

Na mesma direção, Pimentel (2015, p. 23) afirma que,

(...) o uso público pode ser conceituado como o uso indireto dos recursos ambientais que se dá sob as diferentes formas de visitação de uma unidade de conservação e, portanto, deve sempre ser orientado pelos preceitos da sustentabilidade e mitigação de seus impactos.

Takahashi (2004, p. 25), afirma que as “*atividades de uso público devem estar sempre vinculadas ao componente educativo para a estimulação do aprendizado do visitante e não o simples entretenimento*”. Assim, compreendemos a importância de um plano de manejo que contemple e realize tais atividades de forma a possibilitar que os usuários percebam as UCs, também, como espaços de formação.

## **Gestão Ambiental e Plano de Manejo – condicionantes fundamentais para o uso público eficiente**

A gestão ambiental representa um dos pilares para que o uso público seja eficiente, não é fácil planejar, construir e implementar um plano de manejo sem uma gestão ancorada em princípios baseados em conhecimentos das interações entre os seres humanos e o meio ambiente, bem como a aplicação da ciência e do senso comum, objetivando equacionar conflitos relacionados à disponibilidade, à vulnerabilidade e à preservação dos recursos ambientais (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012, p. 200). Assim, observamos que a gestão está diretamente relacionada à questão do uso público de determinada UC. Estes autores, apesar de alertarem para o fato de que não existe uma definição universal para o conceito de gestão ambiental, apontam a seguinte definição:

(...) um conjunto de ações envolvendo políticas públicas, setor produtivo e sociedade civil, para garantir a sustentabilidade dos recursos ambientais, da qualidade de vida e do próprio processo de desenvolvimento, dentro de um complexo sistema de interações da humanidade com os ecossistemas. (op cit, p. 200)

Nesta direção, podemos observar que a gestão ambiental está ancorada em uma perspectiva interdisciplinar, onde as ciências exatas, biológicas e humanas devem estar integradas ao planejamento e às políticas públicas. Assim, a gestão ambiental faz parte de um processo mais amplo de gestão do território (CUNHA e COELHO, 2007), embora ainda não exista a devida relevância, no caso brasileiro. Assim, corroboramos com estes autores, ao afirmarem que:

A falta de uma articulação mais forte entre as ações e estratégias de gestão ambiental e territorial pode ser creditada a uma série de fatores explicativos, entre os quais a incapacidade de o Estado brasileiro implementar políticas integradas de transformação socioespacial e de regulação dos comportamentos individuais e coletivos. (op. cit, p. 43-44)

No Brasil, o principal responsável pela proteção ambiental é o Poder Público, que através de suas diferentes esferas pode intervir neste processo, buscando evitar que os interesses de determinados atores sociais causem profundas alterações no meio ambiente (QUINTAS, 2005). Para este autor,

Gestão ambiental, portanto, é vista aqui como o processo de mediação de interesses e conflitos (potenciais ou explícitos) entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído, objetivando garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determina a Constituição Federal. (op. cit, p. 30).

Neste sentido, ressaltamos mais uma vez a conectividade da gestão ambiental com o uso público. Logo, a consolidação deste está diretamente relacionada à forma como aquela é exercida. A este processo também está envolvido o Plano de Manejo, que é um instrumento que tem como premissa o ordenamento e a gestão do território protegido. No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) – Lei Federal 9.985 de 18/07/2000 – tornou-o obrigatório, sendo considerado um documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos de cada UC, se estabeleça seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso área e o manejo dos recursos naturais, bem como o uso.

Anterior a esta legislação já havia instruções visando normatizar as UCs. Vallejo (2005, pg. 67), afirma que: “*Em 1979, através do Decreto 84.017, de 21/09/79, foi aprovado o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros estabelecendo normas para sua definição e caracterização.*” Ainda segundo o autor, o Artigo 5º do referido Decreto aponta que “*(...) serão elaborados estudos e diretrizes visando um manejo ecológico adequado e que constituirão o Plano de Manejo*”. E o Artigo 6º define o plano de manejo como “*(...) o projeto dinâmico que, utilizando técnicas de planejamento ecológico, determine o zoneamento de um Parque Nacional, caracterizando cada uma das suas zonas e propondo seu desenvolvimento físico, de acordo com suas finalidades.*”

Medeiros e Pereira (2011) apontam três fases no processo de construção dos planos de manejo no Brasil. Estes autores assim identificaram: *primeira fase*: marcada pelo Decreto acima citado, em 1979 e perdurou até 1996, o texto delimitou algumas informações que deveriam compor o plano, no entanto, não constituiu orientação técnica específica e detalhada. Assim, os autores afirmam que os documentos elaborados segundo recomendações desse Decreto se basearam em recomendações e metodologias adaptadas de outros países. A *segunda fase* tem início com a elaboração, pelo IBAMA em 1996, do “Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto”. A *terceira fase* é iniciada em 2002, com a orientação do “Roteiro metodológico de planejamento – Parques Nacionais, Reserva Biológica, Estação Ecológica” (IBAMA, 2002). Esta fase traz a adequação às regras estabelecidas pelo SNUC, e continua sendo a principal referência para a elaboração e revisão de planos de manejo para os parques nacionais.

Vallejo (2015, p. 17), afirma que,

O conhecimento do território somado à proposta de zoneamento facilita a definição das possibilidades e restrições de uso, assim como as ações de manejo para cada opção. Estes são elementos essenciais à elaboração do Plano de Manejo, onde serão definidos os programas, projetos e ações de uso da área.

Corroboramos com o autor, que evidencia a importância de conhecer o território para que o plano de manejo esteja em consonância com as necessidades e demandas da UC. Isto colabora para a eficiência do uso público da área.

A partir do ano 2000, apesar da obrigatoriedade, a elaboração e implementação desta ferramenta ainda não representavam uma realidade consolidada em todas as UCs brasileiras, segundo Medeiros e Pereira (2011). Dentre os problemas para que o plano de manejo na maioria das UCs seja colocado em prática, dois são emblemáticos: a falta de pessoal e a escassez de recursos financeiros. Outra questão que também contribui para a não efetivação dos planos de manejo é a forma como são construídos, pois, em muitos casos, há desequilíbrio entre a parte descritiva, a parte analítica e propositiva e a realidade.

Ratificamos a importância do plano de manejo, pois é a chave para o sucesso de uma UC e representa a política maior desse território. Mas, para isso há a necessidade de definir os princípios, as estratégias e diretrizes gerais. É um trabalho complexo, que exige uma equipe interdisciplinar, sendo imprescindível que seja realizado a partir da realidade local e regional. Vallejo (2009, p. 190), alerta para o fato de que “(...) mesmo com todas as diretrizes e técnicas disponíveis para elaboração dos planos de manejo das Unidades de Conservação existe sempre a necessidade de se considerar a realidade de cada lugar. Não há como estabelecer um único modelo de sucesso.”

### **Plano de Uso Público: componente essencial do plano de manejo**



Para gerir e manejar as UCs, buscando cumprir suas funções – científicas, sociais, políticas, econômicas e ambientais (TAKAHASHI, 2004) – é imprescindível alguns princípios fundamentais que permitam a racionalização de ações destinadas a alcançar os objetivos propostos na criação da área, que estão contidos no plano de manejo. O programa de uso público deve compreender essencialmente as ações voltadas para ordenar o orientar o uso na UC, buscando minimizar os impactos negativos causados pela visitação.

Takahashi (op cit, p. 25), define o programa de uso público como,

(...) um dos componentes do plano de manejo, devendo estar inserido no planejamento total da unidade para garantir maior eficiência na administração e no manejo da área. Planos de uso público, em unidades de conservação que não possuem um plano de manejo estão sujeitos a riscos e limitações.

Assim, quando o plano de manejo de determinada UC é construído, nele deve estar inserido o programa de uso público, que deve ser pensado dentro da realidade da área e de acordo com os objetivos a serem alcançados. Esse programa, que faz parte do plano de manejo, normalmente é composto por alguns subprogramas, que podem ser de acordo com o quadro abaixo:

**Quadro 1** - Subprogramas do Programa de Uso Público e seus objetivos (Plano de Manejo do PNMNI-RJ<sup>4</sup>), adaptado pelos autores.

Subprograma	Objetivos
Recreação e Lazer	<ul style="list-style-type: none"><li>- Estabelecer e ordenar as atividades de recreação e lazer.</li><li>- Enriquecer a experiência ambiental do visitante, de acordo com as aptidões e potencialidades dos recursos específicos da área. (Roteiro Metodológico. IBAMA, 1996)</li></ul>
Interpretação e educação ambiental	<ul style="list-style-type: none"><li>- Promover a compreensão do meio ambiente e suas inter-relações na UC, por meio da organização de serviços que transmitam ao visitante conhecimentos e valores do patrimônio natural e cultural da área. (Roteiro Metodológico. IBAMA, 1996).</li><li>- Promover atividades de educação ambiental para os visitantes, buscando realizar ações formativas que sensibilizem e promovam transformações de hábitos e atitudes relacionados com o meio ambiente.</li></ul>
Ecoturismo	<ul style="list-style-type: none"><li>- Promover a divulgação dos pontos notáveis da UC, buscando envolver pessoas da região.</li><li>- Fazer o mapeamento detalhado das trilhas existentes, indicando para o visitante o maior número de informações possíveis relativas aos diferentes</li></ul>

<sup>4</sup> PNMNI/RJ – Parque Natural Municipal de Nova Iguaçu

percursos.

Além dos objetivos, cada subprograma deve conter os resultados esperados, os indicadores, as atividades e normas. Seria muito interessante que em cada subprograma tivesse uma pessoa responsável, isso viabilizaria a concretização dos objetivos. O problema é que a falta de pessoal é uma realidade nas UCs brasileiras, especialmente nos parques, onde a frequência dos usuários é bem expressiva.

### **Possíveis instrumentos para o uso público desejável**

A eficiência do subprograma de uso público de uma UC depende do correto cumprimento do próprio plano de manejo. Dentre as metodologias que podem promover uma consolidação desse uso público, está a Educação Ambiental (EA). Pimentel e Magro (2014, p. 2), ressaltam a importância da EA como instrumento para a inserção social baseada no uso público, especialmente em parques. Para os autores, a EA

(...) é uma vertente integradora do uso público, pois representa uma atividade prevista pela lei do SNUC para os parques (BRASIL, 2002), bem como para todas as UCs, frequentemente relacionada como uma ferramenta viabilizadora da gestão dessas atividades, pois parte-se da premissa que a mitigação e administração dos impactos nessas áreas protegidas dependem de um público usuário mais informado, um Conselho Gestor capacitado e a realização de pesquisas que permitam o seu monitoramento sócio ambiental.

A partir desta reflexão, compreende-se que a EA é uma forte aliada no processo de uso público nas UCs, pois é um processo que, a médio e longo prazos, possibilita programas e atividades específicos nesses espaços, contribuindo para a efetivação de práticas sustentáveis que fortaleçam políticas de ordenamento territorial e ambiental.

Entende-se que a EA é parte do processo de compreensão da realidade, e mais que isso, objeto de luta por sua transformação, construindo um quadro de maior igualdade e justiça socioambiental. Assim, essa vertente formativa estimula a criticidade dos participantes sobre a problemática socioambiental. Partindo da problematização das formas de relacionamento da comunidade com os recursos naturais e dos conflitos existentes, pode buscar promover práticas sociais baseadas na racionalidade e justiça, com conseqüente transformação da realidade pelas próprias comunidades. Estando envolvidas no processo, estas passam a compreender melhor os fundamentos destas práticas e das situações em que se encontram.

Neste sentido, esta vertente está engajada, comprometida com os objetivos de uma UC, uma vez que este espaço, segundo Quintanilha e Vallejo (2014) pode disponibilizar informações qualificadas e atualizadas, compartilhar percepções e compreensões e ampliar a capacidade de diálogo e de atuação conjunta, além de possibilitar reflexões e vivências dos diferentes atores que transitam por esses territórios.



A efetividade do uso público consolidado conforme apontado por diversos autores que tratam a questão, a saber: Vallejo, (2002, 2005, 2015); Pimentel (2015); Pimentel e Magro (2014); Takahashi (2004); MMA (2005, 2007), entre outros, requer um planejamento que a princípio é um conjunto de mecanismos para mudanças da ordem territorial. Inclusive com a articulação com o entorno, que é fundamental para que o planejamento seja concretizado. Exige, também, conhecimento acerca do saber ambiental, pois este *“flui a seiva epistêmica que reconstitui as formas do ser e do pensar para apreender a complexidade ambiental”* (LEFF, 2001, p. 192). Takahashi (2004, p. 25), afirma que as atividades de uso público devem estar sempre vinculadas ao componente educativo para a estimulação do aprendizado do visitante e não o simples entretenimento.

De acordo com Vasconcellos (2006), programas de educação e interpretação ambiental em UCs funcionam como elos entre as áreas protegidas e o público, podendo produzir resultados importantes e necessários tanto para a conservação quanto para o desenvolvimento das pessoas. Podendo minimizar conflitos de interesse ao buscar ampliar a adesão da sociedade aos esforços de conservação e a apropriação desse espaço pelos seus usuários.

Observamos que, ao investigar possibilidades e desafios para o uso público eficiente através de pesquisas, pode contribuir com reflexões e ações acerca da implementação de atividades que possam levar à compreensão da importância do patrimônio social e ambiental. Ressaltamos, também, a relevância de investigar o potencial e as vocações naturais desses territórios, bem como os fatores limitantes encontrados, devendo também analisar as demandas locais e regionais (DIEGUES, 1989). Assim, há a necessidade da compreensão do plano de manejo, tanto no “papel” quanto na prática.

### **Gestão do uso público: algumas considerações sobre a determinação da Capacidade de Carga e Limite Aceitável de Câmbio**

Planejar e gerir o uso público em áreas protegidas é assunto recente no país (VALLEJO, 2015). Há necessidade de investimentos em pesquisas, reflexões, debates, buscando a consolidação e a efetividade nesses territórios. É uma tarefa complexa compatibilizar a conservação com o uso, onde o impacto negativo seja o menos possível. Dependendo das atividades que serão praticadas dentro da UC, haverá maior ou menor alteração do ambiente natural, seja em razão do impacto causado pela própria atividade, seja em função da precarização da infraestrutura. São muitos os impactos ambientais negativos causados pelo uso público, principalmente quando o manejo não é adequado. Entretanto, é preciso que a gestão encontre meios para manejar tais impactos. Pimentel (2015, p. 25) aponta que,

“(…) no caso das áreas de uso mais intenso, o manejo apoia-se no conceito de capacidade de carga. Essa pode ser definida como o nível máximo de uso que uma área pode sustentar frente à alteração de fatores físicos, sociais, institucionais e ecológicos, que apresentam limites além dos quais o uso deve ser reduzido.

Assim, é preciso monitorar os impactos negativos, Pimentel (op cit) relaciona uma variedade de métodos que servem como indicadores para as tomadas de decisão e afirma que os diferentes métodos envolvem procedimentos similares, pois, objetivam estabelecer parâmetros de capacidade e suporte de visitação.

Mas, conforme mencionado anteriormente, em nosso país ainda observamos uma espécie de “descaso” em relação ao monitoramento dos impactos negativos nas áreas protegidas. Takahashi (1998, p. 17), afirma que,

No Brasil, porém, tanto o manejo como o nível de pesquisa em unidades de conservação são ainda incipientes. Os problemas com os impactos da visitação existentes na maioria das áreas abertas ao uso público não são sequer tratados. A limitação de recursos, equipamentos e, principalmente pessoal, é uma constante. A maioria dos administradores destas áreas desconhece o sistema de planejamento Limite Aceitável de Câmbio.

Baseado em Stankey et al (1985), Vallejo (2015) apresenta os onze princípios reconhecidos como fundamentais no planejamento e manejo de áreas protegidas. Esses princípios tiveram como referência o sistema denominado Limite Aceitável de Câmbio (LAC). No quadro 2 abaixo estão listados os princípios, porém, para este texto optou-se por não relacioná-los com os respectivos comentários tecidos por Vallejo (op cit).

**Quadro 2:** Princípios do LAC, segundo Stankey et al (1985), organizado por Vallejo (2015):

01	O manejo adequado depende dos objetivos.
02	A diversidade dos recursos, das condições sociais e administrativas das áreas é inevitável e pode ser desejável.
03	O manejo é conduzido para influenciar as mudanças produzidas pelas pessoas.
04	Os impactos sobre os recursos e condições recreativas são consequências inevitáveis do uso humano.
05	Os impactos podem ser descontínuos temporariamente ou espacialmente.
06	A relação uso/impacto não é linear e é influenciada por muitas variáveis.
07	Muitos problemas de manejo não dependem da densidade de uso.
08	Limitar o uso é apenas uma das várias opções de manejo.
09	O monitoramento é fundamental para o manejo profissional.
10	O processo de tomada de decisão deve separar decisões técnicas do julgamento de valores.
11	O consenso das ações propostas entre grupos afetados é necessário para o sucesso das estratégias de manejo.

Takahashi (2004), alerta para o fato de que “(...) *um dos princípios fundamentais do LAC é que o uso recreativo é a fonte fundamental da mudança nas condições recreativas e ecológicas de uma área.*” Citando Stankey e colaboradores, (1985); Reed & Merigliano, (1990), a autora diferencia capacidade de carga do LAC, pois, enquanto aquela *busca*

*determinar quantas pessoas poderiam usar uma área sem causar danos, este se preocupa com as condições desejadas e quanto de mudança pode ser tolerado nas diferentes zonas da unidade.*

## **Benefícios e entraves para o uso público consolidado em Unidades de Conservação**

Os benefícios trazidos pelas UCs são difíceis de serem mensurados, medidos. Terborgh e Schaik (2002, p. 33), afirmam que “*os benefícios fundamentais derivados da conservação da natureza são intangíveis, relacionados com recreação, bem-estar físico e o valor intrínseco da própria natureza*”. Refletindo sobre isso, observamos que a consolidação do uso público é uma necessidade cada vez mais defendida por determinados setores da conservação ambiental, uma vez é a sua funcionalidade que garante que cada UC atinja seus objetivos propostos no seu plano de manejo.

Salientamos que o acesso aos espaços públicos de ordem natural (os Parques, por exemplo), seja para lazer, recreação ou outros fins, é um direito da sociedade. Assim, proibir o acesso não garante a sua integridade, pois, no caso dos governos, nem sempre existe interesse político e estrutura suficiente para esse fim, assim, é mais prudente planejar uma inserção social de forma a conciliar os interesses dos usuários com a preservação ambiental, onde o impacto negativo para o meio ambiente seja o menor possível. Consideramos que o plano de uso público deve ser sempre planejado e executado a fim de conciliar os interesses dos usuários com a preservação do lugar.

A visitação às áreas protegidas trazem tanto benefícios diretos quanto indiretos (VALLEJO, 2015), tais benefícios são observados tanto na gestão do território em questão quanto nos usuários. Em termos de benefícios pessoais, o contato das pessoas que moram no espaço urbano com as áreas preservadas ajuda de diferentes formas. Vallejo (2015, p. 12), afirma que “*(...) a fuga do lugar – é um dos principais motivos que estimulam as pessoas a fazer contato com as áreas silvestres.*” São muitas as atividades que podem ser realizadas nestes espaços, e que trazem benefícios para a saúde – tanto mental quanto física.

O programa de voluntariado, embora pouco usual em parques brasileiros, também pode beneficiar tanto a UC quanto os participantes e os usuários. Quando bem planejado e também com apoio aos voluntários, esse programa pode, por exemplo, realizar atividades de guia de trilhas, atendimento às escolas, plantio de mudas nativas, atendimento aos usuários, etc.

Dependendo da UC, também tem a parte econômica – pagamento de entradas e outros atrativos –, que, de certa forma, contribui com parte das demandas próprias e ajuda a financiar despesas de outras menos atrativas de um sistema nacional, estadual ou municipal (VALLEJO, 2015).

Neste sentido, o uso público deve ser interpretado como estratégia de valorização social e conservação das próprias áreas protegidas. Sendo esta valorização um processo a ser

atingido pela gestão, um trabalho que leve a população a compreensão de determinados territórios, seja pela beleza cênica, seja pelos por outros atrativos. E cabe aos gestores o papel mais complexo de planificação e gestão do uso público, pois precisam planejar, orientar e monitorar a visitação, seus efeitos diretos e indiretos, temporais e espaciais.

Os entraves – ou desafios – para a consolidação do uso público são de uma ordem alarmante, principalmente no Brasil. Muitos são os parques que estão operando no seu limite, pois os orçamentos são insuficientes, a infraestrutura não atende aos usuários, os recursos humanos abaixo do quantitativo que possa atender as demandas. Em alguns casos tem os conflitos com a população do entorno, ou até mesmo alguns grupos que continuam no interior dessas UCs. Além disso, há a questão dos impactos ambientais causados nesses territórios. Em relação aos impactos negativos causados pelos usuários no que diz respeito os recursos, assim como a experiência da visita, Marions & Ferrel (1998, apud Takahashi, 2004, p. 22), afirmam que “(...) *são importantes questões para os administradores das unidades de conservação e a degradação causada para a implantação de facilidades recreativas para os visitantes representam ameaças internas.*”

Os impactos negativos da visitação – quando não há um plano de uso público eficiente – podem repercutir sobre a qualidade da conservação ambiental e sobre o próprio uso, desestimulando a própria visitação. Por isso a importância de uma gestão centrada na busca pela conciliação entre o uso e a conservação.

Segundo Vallejo (2015, p. 19),

A maior preocupação em relação ao planejamento e gestão do uso público em território nacional recai sobre as condições de infraestrutura das nossas áreas protegidas. Problemas fundiários, conflitos de uso, deficiências orçamentárias, de pessoal e outros itens, ainda representam grandes preocupações para consolidação das áreas, incluindo o próprio uso público.

Apesar disso, observamos muitos gestores empenhados em desenvolver um bom trabalho no interior das UCs, apesar de todas as adversidades postas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A criação das UCs tem permitido, de certa maneira, a inserção social nestes espaços, embora de maneira considerada ainda distante do ideal, ou seja, um uso público efetivamente consolidado, eficiente. Pimentel, Magro e Silva Filho (2011) afirmam que “*a criação de áreas protegidas pode ser considerada como importante estratégia de gestão do território, regulando as dinâmicas de uso e ocupação*”. Nesta direção, consideramos que há necessidade de pesquisas com maiores aprofundamentos conceituais que possam subsidiar instrumentos teóricos e metodológicos para ações que subsidiem, de maneira efetiva, o uso público da forma menos impactante negativamente possível nesses espaços.

No Brasil, infelizmente, ainda estamos bem distantes do que consideramos ‘uso público ideal’ para os espaços protegidos, onde os usuários se sentissem plenamente satisfeitos e a degradação do território estivesse dentro dos limites aceitáveis para a sua rápida regeneração. O poder público – em suas diferentes escalas – não tem investido para que a gestão desses espaços aconteça de forma a satisfazer os usuários e, ao mesmo tempo, conservar a biodiversidade, a beleza cênica e demais recursos oferecidos pelo espaço em questão.

Ressaltamos que não basta construir um plano de manejo, com seus diferentes programas – entre eles os de uso público – pois, isto por si só, não garante que as atividades relacionadas à visitação proporcionem ao usuário a oportunidade de se sensibilizar para a conservação ambiental. É preciso revisar e atualizar esse instrumento, investir na formação continuada e valorização dos funcionários e gestores e, envolver a comunidade do entorno.

Com o intuito de refletir acerca de estratégias para uma consolidação do uso público nas UCs – mais especificamente a categoria parque – encontramos em Pimentel (2015), uma ótima possibilidade, o autor sugere a parceria entre os gestores de uso público de parques e as universidades. Acreditamos que isso representa um interessante caminho a ser trilhado, na busca de uma realidade onde a conservação ambiental esteja presente nas agendas e pautas do poder público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei 9.985/2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Brasília: IBAMA, Diretoria de Ecossistemas, 2000.

BURSZTYN, M., BURSZTYN, M.A. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos do desenvolvimento sustentável**. – Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CUNHA, L.H., COELHO, M.C.N. Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, S.B., GUERRA, A.J.T. (Orgs.). **A questão ambiental: diferentes abordagens**. 3ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

DIEGUES, A.C. Desenvolvimento sustentado, gerenciamento geoambiental e o de recursos naturais. In: **Cadernos FUNDAP** – São Paulo – Ano 9 – nº 16 – p. 33-45, jun/1989.

GOMES, P.C.C. Espaços Públicos: um modo de ser do espaço, um modo de ser no espaço. In: CASTRO, I.E., GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R.L. (Orgs.) - **Olhares Geográficos: modos de ver e viver o espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

LEFF, E. **Epistemologia Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001.

MEDEIROS, R., GARAY, I. Singularidades do sistema de áreas protegidas para a conservação e uso da biodiversidade brasileira. In: GARAY, I., BECKER, B.K. **As dimensões humanas da biodiversidade: o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI**. Petrópolis: Editora Vozes, 2006

MEDEIROS, R., PEREIRA, G.S. Evolução e implementação dos planos de manejo em parques nacionais no estado do Rio de Janeiro. In: **Revista Árvore**, Viçosa-MG, v.35, n.2, p.279-288, 2011.

PIMENTEL, D.S. **Os “parques de papel” e o papel social dos parques.** Tese (Doutorado), Piracicaba, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – ESALQ/USP, 2008.

\_\_\_\_\_. Parcerias para a gestão do uso público em parques. In: VALLEJO, L.R., PIMENTEL, D.S., MONTEZUMA, R.C.M.(Orgs.). **Uso Público em Unidades de Conservação: planejamento, turismo, lazer, educação e impactos.** Artigos do 1º e 2º Encontros Fluminenses – 2013 e 2015. Niterói: Ed. Alternativa, 2015.

PIMENTEL, D.S. e MAGRO, T.C. Diferentes dimensões da Educação Ambiental para a inserção social dos Parques. In: **Anais - Uso Público em Unidades de Conservação**, v.2, n.2, Niterói, RJ, 2014.

PIMENTEL, D.S., MAGRO, T.C., SILVA FILHO, D.F. Imagens da Conservação: em busca do apoio público para a gestão de unidades de conservação. In: **Revista Teoria & Sociedade**, nº 19.2 – julho-dezembro, 2011.

RODRIGUES, C.G.O. & IRVING, M.A. Os significados de “público” e o compromisso de inclusão social no acesso aos serviços de apoio ao turismo nos parques nacionais. In: IRVING, M.A., RODRIGUES, C.G.O., RABINOVICI, A., COSTA, H. A. (Orgs.). **Turismo, áreas protegidas e inclusão social: diálogos entre saberes e fazeres.** – 1ª Ed. – Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2015.

RODRIGUES, C. G. O. **O uso do público nos parques nacionais:** a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. Tese (Doutorado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: < [http://www.nuredam.kinghost.net/files/publicacoes/teses/tese\\_Camila\\_Rodrigues.pdf](http://www.nuredam.kinghost.net/files/publicacoes/teses/tese_Camila_Rodrigues.pdf) >  
Acesso: 02 de abril de 2016

QUINTANILHA, L., VALLEJO, L.R. Uso público em áreas protegidas: um roteiro de atividades para fortalecimento de vivências e conscientização através da educação ambiental. In: **Anais Uso Público em Unidades de Conservação.** Niterói, v.2. 2014.

QUINTAS, J. S. **Introdução à Gestão Ambiental Pública.** – Brasília: IBAMA, 2005.

TAKAHASHI, L. **Caracterização dos visitantes, suas preferências e percepções e avaliação dos impactos da visitação pública em duas unidades de conservação do Estado do Paraná.** Tese (Doutorado) - Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1998

\_\_\_\_\_. **Uso Público em unidades de conservação. Cadernos de Conservação,** Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, v. 2, n. 2, out. 2004.

TERBORGH, J., SCHAİK, C. Por que o mundo precisa de parques? In: TERBORGH, J., SCHAİK, C., DAVENPORT, L., RAO, M. (Orgs.). **Tornando os Parques Eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos.** 1ª Ed. rev. Curitiba: Editora da UFPR/Fundação O Boticário, 2002.

VASCONCELLOS, J. M.O. **Educação e Interpretação Ambiental em Unidades de Conservação.** Cadernos de Conservação. Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, Ano 3, n. 4, 2006.

VALLEJO, L.R. **Políticas públicas e conservação ambiental: territorialidades em conflitos nos parques estaduais da Ilha Grande, da Serra da Tiririca e do Desengano (RJ).** Tese (Doutorado). Universidade Federal Fluminense, 2005.



\_\_\_\_\_. Os parques e reservas como instrumentos do ordenamento territorial. In: ALMEIDA, F.G., SOARES, L.A.A. (Orgs.). **Ordenamento territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro.** – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

\_\_\_\_\_. Uso público em áreas protegidas: atores, impactos, diretrizes de planejamento e gestão. In: VALLEJO, L.R., PIMENTEL, D.S., MONTEZUMA, R.C.M.(Orgs.). **Uso Público em Unidades de Conservação: planejamento, turismo, lazer, educação e impactos.** Artigos do 1º e 2º Encontros Fluminenses – 2013 e 2015. Niterói: Ed. Alternativa, 2015.