



ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

**AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE AÇÃO NACIONAIS PARA CONSERVAÇÃO DA
FAUNA AMEAÇADA DE EXTINÇÃO**

Por

SIMONE FRAGA TENÓRIO PEREIRA LINARES

NAZARÉ PAULISTA, 2015



ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE

Por

**AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE AÇÃO NACIONAIS PARA CONSERVAÇÃO DA
FAUNA AMEAÇADA DE EXTINÇÃO**

Por

SIMONE FRAGA TENÓRIO PEREIRA LINARES

COMITÊ DE ORIENTAÇÃO

Prof. Dr. Claudio Benedito Valladares Pádua

Prof. Dr. Arnaud Leonard Desbiez

Prof^a. Dra. Kátia Torres Ribeiro

TRABALHO FINAL APRESENTADO AO PROGRAMA DE MESTRADO
PROFISSIONAL EM CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL COMO REQUISITO PARCIAL À OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

Ficha Catalográfica

Linares, Simone

Avaliação dos Planos de Ação Nacionais para
Conservação da Fauna Ameaçada, 2015.128 pp.

Título, 2015. 124 pp.

Trabalho Final (mestrado): IPÊ – Instituto de
Pesquisas Ecológicas

1. Planos de Ação
2. Espécies ameaçadas
3. Conservação

Escola Superior de Conservação Ambiental e
Sustentabilidade, IPÊ

BANCA EXAMINADORA

Nazaré Paulista, 20 de agosto de 2015

Prof. Dr. Claudio Benedito Valladares Pádua

Prof. Dr. Arnauld Leonard Desbiez

Prof. Dr. Kátia Torres Ribeiro

Aos que me deram a vida, meus pais, Alcindo e Maria do Socorro,
àquele com quem escolhi dividir a minha vida, Rodrigo Linares,
àqueles a quem dei vida, meus filhos Pedro Virgílio e Maria
Valentina, motivos da minha luta por todas as formas de vida.

À Maria de Fátima Góes (*in memoriam*), com amor.

“ O Homem é a mais insana das espécies.
Adora um Deus invisível e mata uma natureza visível,
sem perceber que a natureza que ele mata,
é esse Deus invisível que ele adora. ”

RUBERT REEVES

AGRADECIMENTOS

Agradecer faz parte da minha essência. Sempre me senti agradecida pela vida, pelas coisas que me aconteceram e pelas que deixaram de acontecer, pelas pessoas que estão desde sempre presentes no meu caminho, por todas que passaram e ficaram, e por aquelas que se foram. Cada uma, a seu modo, fazem parte de mim e da minha história. Viver é tão precioso e intenso que cada momento deve ser celebrado.

Assim foi a experiência de passar pelo mestrado no IPÊ. Celebro a oportunidade de conviver com tantas pessoas especiais e seus saberes, verdadeiros mestres nas aulas e na vida. Agradeço a todos os professores que fizeram parte dessa formação e à U.S. Fish and Wildlife Service, pelo apoio através de bolsa de estudos.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Cláudio Pádua, por seus conhecimentos, por me proporcionar inspiração através de sua história de vida, pelos desafios propostos em suas aulas, pelo seu silêncio que por vezes me falou mais alto, pela desconstrução e reconstrução à qual me impus após a nossa convivência, me levando a ampliar o olhar sobre a conservação e a ciência, minha gratidão.

Ao Dr. Arnaud Desbiez, membro do meu Comitê Científico e da banca pela atenção, paciência, tranquilidade e incentivo, por seu conhecimento e pela disposição em compartilhar sempre. “Merci”.

À Dra. Kátia Torres, membro do Comitê científico e da banca pela cuidadosa revisão, pelas contribuições, sugestões e gentileza, muito obrigada.

Ao Prof. Marcos Affonso Ortiz, pela força, incentivo, confiança e sugestões que foram imprescindíveis para o meu trabalho.

À Cristiana Sadi pelo empenho, dedicação companhia constante e orientação durante esse período, minha admiração.

Aos queridos Eduardo Ditt, Suzana Pádua, Alexandre Uezu, Clinton Jenkins, Eduardo Badialli, Alexandre “Mineiro”, Fernando Lima, Andrea Peçanha, Paula Piccin, Angela Pellin, Patrícia Paranaguá, pelas trocas, contribuições, inspiração e doce convivência.

À Patrícia Médici, sempre querida, por me incentivar a ingressar no mestrado, sua amizade e apoio, sempre próxima mesmo à distância, em bons e maus momentos.

Ao Laury Cullen, pela confiança, inspiração e por me dar a oportunidade de permanecer no IPÊ, fazendo parte da sua equipe.

Às companheiras-irmãs, Dayene Paulino e Maria Fernanda Prado, por terem feito parte da minha vida de uma maneira tão especial nos últimos anos, pela amizade sincera dedicada diariamente, pelo amor e confiança demonstrados nas atitudes e palavras, às boas risadas e momentos únicos. Sempre juntas.

Aos amigos de turma Thamires Corga, Guilherme Fernandes e Mariela Combe pelo convívio e trocas de experiências. Dias bons que ficarão registrados no coração.

Aos amigos queridos Mauro Rufatto (Pato), Rogério Lourenção (Pinguim), Pedro Pedro (Tchuchuço), Marcela Beiraldo, Cristoph Knogge e Roberto Haddad pela generosidade em compartilhar seus lares, bons momentos de convivência e amizade.

A equipe do Pontal do Paranapanema, Gabriela Rezende, Gracinha, Williana, Aline, Haroldo e Nivaldo pelo acolhimento e simpatia em cada encontro.

Ao grupo do site Amazônia pela experiência inesquecível e inspiradora no Rio Negro.

À Roseli, Maria Helena, Ivete, Vitória, ao Sr. João, Sr. João Caraça, e Valtinho, pelo cuidado diário, pelo carinho, simpatia e conforto da boa comida, boa vontade e boa convivência.

À Karlla Barbosa, que foi a primeira incentivadora e colaboradora para o meu ingresso no mestrado.

Meu agradecimento especial aos Analistas Ambientais do ICMBio pela boa vontade e disposição em colaborar e pela confiança participar das entrevistas, vocês foram essenciais para esse trabalho.

A todos os que participaram das entrevistas, de diversas instituições, gostaria que soubessem o quão importante foi poder contar com a confiança e a participação de cada um de vocês.

Aos meus pais, por todo amor e dedicação, e milhares de quilômetros rodados, para que eu pudesse concretizar tantos sonhos e projetos.

Ao Rodrigo, meu marido por todo o apoio, paciência, colaboração e amor nesses anos todos. Muito, muito, muito obrigada.

Aos meus filhos, meu amor mais profundo, e minha gratidão pela paciência durante as minhas ausências. Foi por vocês também.

Aos meus irmãos, Clovis e Adélia Maria, e aos irmãos que me touxeram, Cibele e Inácio, e meus sobrinhos, amados como filhos.

À Rosely Abrahão Linares, pelo apoio, incentivo e amizade.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	vi
LISTA DE TABELAS	2
LISTA DE FIGURAS	3
LISTA DE ABREVIACÕES.....	4
RESUMO.....	6
ABSTRACT.....	7
CAPÍTULO 1	8
1.INTRODUÇÃO	8
2.REFERENCIAL HISTÓRICO/ TEÓRICO	11
2.1. Convenção da Diversidade Biológica – CDB e Metas de Aichi.....	11
2.2. Política Nacional da Biodiversidade – Um breve histórico	13
2.3. Planos de Ação IUCN	15
2.4. Metodologia dos Planos de Ação no Brasil	22
2.4.1 Elaboração dos PANs.....	24
2.4.2. Metas e Ações de Conservação	28
2.4.3 Implementação dos Planos de Ação.....	28
3.OBJETIVOS	30
3.1 Objetivos Específicos	30
4.METODOLOGIA.....	31
5.RESULTADOS	34
5.1. Elaboração das Oficinas.....	35
6.DISSCUSSÃO	84
6.1.Visões e Espectativas sobre os Planos de Ação	84
6.2 Possíveis lacunas e dificuldades encontradas	90
6.3.Estimativa de custos.....	93
6.4.Uma breve avaliação sobre o primeiro PAN – Mutum do Sudeste.....	96
6.5 Ações propostas	98
6.6.Os resultados positivos dos PANs.....	99
6.7.Uma visão do ponto de vista jurídico	101
7.CONCLUSÕES	104
8. RECOMENDAÇÕES	107
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104
ANEXO A	123
ANEXO B	124
ROTEIRO DE ENTREVISTAS	124

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Resumo dos Planos de Ação Nacionais - PANs	19
--	----

LISTA DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1- Categoria e representatividade dos grupos assessores	34
Figura 1- Categorias de Representantes dos Grupos Assessores.	35
Figura 2- Expectativas sobre os PANs.....	39
Figura 3- Eficiência das Oficinas Participativas.....	48
Figura 4- Papel do facilitador nas oficinas.....	50
Figura 5- Problemas para a realização das oficinas	52
Figura 6- Metodologia de estimativa de custos dos PANs	55
Figura 7- Percepção sobre o nível de pesquisas nos PANs	57
Figura 8- Como os participantes se enxergam no processo	58
Figura 9- Nível de comprometimento com as ações dos PANs	60
Figura 10- Satisfação Pessoal em relação aos PANs.....	62
Figura 11- Principais desafios para a implementação dos PANs.....	64
Figura 12- Eficiência na Monitoria.....	67
Figura 13- Factibilidade das ações propostas nos PANs	68
Figura 14- Principais fatores de sucesso dos PANs	75
Figura 15- Principais fatores de entraves dos PANs	77
Quadro 2- Recomendações do Grupo ICMBio.....	79
Quadro 3- Recomendações do Grupo Externo	82

LISTA DE ABREVIações

CBSG	Grupo Especialista para Conservação e Reprodução
CECAT	Centro Nacional de Pesquisas e Conservação do Cerrado e da Caatinga
CECAV	Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Cavernas
CDB	Convenção da Diversidade Biológica
CEMAVE	Centro Nacional de Pesquisa para Conservação das Aves
CENAP	Centro Nacional de Pesquisas e Conservação de Mamíferos Carnívoros
CF	Constituição Federal
CGESP	Coordenação Geral de Manejo para Conservação
CNPT	Centro Nacional de Sociobiodiversidade Associada a Povos e Comunidades Tradicionais
CITES	Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção
CMA	Centro Nacional de Pesquisas de Mamíferos Aquáticos
CNCFLORA	Centro Nacional de Conservação da Flora
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
COABIO	Avaliação do Estado de Conservação da Biodiversidade
COP	Convenção das Partes

COAPRO	Coordenação de Análise e Prognóstico de Risco à Biodiversidade
COPAN	Coordenação de Planos de Ação
CPB	Centro Nacional de Pesquisas e Conservação de Primatas Brasileiros
DIBIO	Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade
IN	Instrução Normativa
IUCN	União Internacional para Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais
JBRJ	Jardim Botânico do Rio de Janeiro
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONG	Organização Não Governamental
PAN	Plano de Ação Nacional
RAN	Centro Nacional de Pesquisas e Conservação de Répteis e Anfíbios
SSC	Specialist Group Commission

RESUMO

Resumo do Trabalho Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ecologia

AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE AÇÃO NACIONAIS PARA CONSERVAÇÃO DA FAUNA AMEAÇADA DE EXTINÇÃO

Por

SIMONE FRAGA TENÓRIO PEREIRA LINARES

Agosto de 2015

Orientador: Claudio Benedito Valladares Pádua

Os Planos de Ação Nacionais para Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção ou do Patrimônio Espeleológico (PAN) são considerados como um dos instrumentos de gestão baseados no planejamento estratégico e utilizados para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade e foram adotados no Brasil como estratégia de conservação desde 2012, em atendimento à Convenção da Diversidade Biológica.

Os PAN relativos à fauna estão sob a coordenação dos Centros de Pesquisa do Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade – ICMBio e são elaborados de forma participativa com representantes de governo e sociedade civil. O presente trabalho teve como objetivo avaliar a eficiência dos PAN como ferramenta de conservação das espécies ameaçadas e verificar, por meio das opiniões dos participantes dos Planos de Ação e de análises dos resultados concretos, as possíveis lacunas que podem influenciar ou dificultar sua implementação. Foram realizadas entrevistas com participantes dos PAN do ICMBio e de colaboradores das demais instituições que fazem parte dos planos, e por meio de análise qualitativa das entrevistas foi possível identificar suas visões e expectativas bem como os fatores de sucesso e entraves para sua implementação.

ABSTRACT

Abstract do Trabalho Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ecologia

AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE AÇÃO NACIONAIS PARA CONSERVAÇÃO DA FAUNA AMEAÇADA DE EXTINÇÃO

Por

SIMONE FRAGA TENÓRIO PEREIRA LINARES

August, 2015

Advisor: Prof. Dr. Claudio Benedito Valladares Pádua

The National Action Plans for Conservation of Endangered Species or Speleological Heritage (PAN) are considered as one of the management tools based on strategic planning and used for the implementation of the National Biodiversity Policy. They have been adopted in Brazil as a conservation strategy since 2012, in compliance with the Convention on Biological Diversity.

The PAN relating to the fauna are under the coordination of the Chico Mendes Research Centers for Biodiversity Conservation - ICMBio and developed in a participatory manner with representatives of government and civil society. This study aimed to evaluate the efficiency of the PAN as a conservation tool of threatened species and verify, through the opinions of the participants of the action plans and analyzes of concrete results, the gaps that may influence or hinder its implementation. Interviews were conducted within participants of the PAN within ICMBio and employees of other institutions that are part of the plans. Throughout qualitative analysis of interviews, it was possible to verify the views, expectations and success factors and obstacles for its implementation.

CAPÍTULO 1

AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE AÇÃO NACIONAIS PARA CONSERVAÇÃO DA FAUNA AMEAÇADA DE EXTINÇÃO

1. INTRODUÇÃO

Os Planos de Ação Nacionais para a Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção ou do Patrimônio Espeleológico (PAN) são instrumentos de gestão baseados no planejamento estratégico, construídos de forma participativa e utilizados no ordenamento das ações para a conservação dos seres vivos e ambientes naturais, com um objetivo definido em escala temporal (ICMBio, 2012).

Os PANs foram adotados pelo governo brasileiro como estratégia de conservação para espécies ameaçadas, tendo como objetivos principais a troca de experiências entre diversos atores, advindos de instituições governamentais e de setores da sociedade, no sentido de agregar e buscar novas estratégias de conservação, reunir e potencializar os esforços, além de racionalizar a captação e gestão dos recursos para conservação das espécies ou ambientes focos dos Planos de Ação.

Esses planos foram implementados no Brasil em cumprimento aos acordos realizados no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica – CDB, e para que chegassem ao formato atual passaram por diversas etapas de consolidação.

O desenvolvimento de políticas específicas para a conservação de espécies no país é de extrema importância, considerando que o Brasil possui uma das maiores diversidades de espécies do planeta, representando cerca de 13,2% de toda a biodiversidade mundial (MMA, 2008) com cerca de 8.200 (oito mil e duzentas) espécies de vertebrados e 100 (cem) mil espécies de invertebrados (ICMBio, 2014).

A primeira lista de espécies ameaçadas no Brasil foi publicada em 1973 e continha 86 táxons. Revisada em 1989, o número de espécies saltou para 218 (incluídos os insetos). Em 2002, utilizando as categorias e os critérios da IUCN, o número de espécies foi para 634, entre aquáticas e terrestres (Mittermeier *et al.*, 2005). A mais recente lista

das Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção Nacional atingiu a marca de 1.173 espécies. (Portarias MMA nº 444/2014 e nº 445/2014).

A perda da biodiversidade vem sendo agravada devido impactos causados pelos humanos através da destruição e fragmentação dos ecossistemas e dos habitats, a poluição, a superexploração de espécies, a introdução de espécies exóticas e o aumento de ocorrência de doenças (Primack e Rodrigues, 2001), fatores estes que levam a uma consequência irreversível com a extinção de inúmeras espécies (Valladares-Pádua, 2006 apud Resende). Dessa forma, para que se possa reduzir as taxas de extinção é preciso detectar as ameaças existentes e promover o desenvolvimento de estratégias efetivas na mitigação desses impactos a curto e longo prazo (Groom *et al.*, 2006).

Uma das estratégias para reduzir a extinção de espécies é o desenvolvimento de programas específicos, geralmente para as populações reduzidas que estão sob algum grau de ameaça (Dunning *et al.*, 2006), já que existe uma probabilidade maior de extinção das espécies cujas populações se tornam pequenas (Valladares-Pádua *apud* Lande, 1988; Young & Isabell, 1994; Ballou *et al.* 1995). Tais programas para conservação de espécies ameaçadas são compreendidos como a “definição, sistematização e execução de estratégias, cujos objetivos são melhorar o estado de conservação de uma espécie e criados com o intuito de promover a mitigação de ameaças”, sendo necessário diagnosticar a situação da espécie, do habitat, poder planejar ações e buscar soluções de forma a reduzir tais ameaças e recuperar a viabilidade das populações (Valladares e Pádua *et al.*, 2009).

As convenções internacionais e a influência destas na criação de políticas públicas são importantes instrumentos na promoção de ações de conservação e através destas foi dado início ao processo de criação de uma Política Nacional de Biodiversidade, iniciado na década de 1990 com a formulação de proposta, realizada de maneira participativa, através de consultas realizadas pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) contando com diversos setores da sociedade.

Como parte das estratégias da Política Nacional de Meio Ambiente no âmbito da CDB foram estabelecidos os Planos de Ação para Conservação da Fauna Ameaçada de Extinção (MMA/ICMBio, Portaria nº 316/2009), porém, passados vinte anos desde a

assinatura da CDB e o início da implementação desses Planos, algumas questões devem ser levantadas em relação a efetividade dessa ferramenta.

O tema da presente dissertação trata sobre os Planos de Ação para Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção ou do Patrimônio Espeleológico (PAN), implementados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, implementados no país em atendimento à Convenção da Diversidade Biológica, CDB. (IN/MMA Nº3, 2003).

A pergunta principal que originou a ideia desse trabalho surgiu a partir do questionamento sobre a eficiência dos Planos de Ação como estratégia de conservação, e a partir desse questionamento surgiram outros mais específicos. A elaboração dos PANs pode proporcionar uma mudança real nas políticas e ações de proteção à fauna? Quais seriam as variáveis que podem impedir, dificultar ou facilitar os processos dentro do sistema PAN? Os planos têm influenciado ou facilitado a obtenção de recursos governamentais ou a abertura de novas fontes de financiamento para a fauna? Existem recursos financeiros disponíveis para a implementação das ações? De que forma são percebidos pelos participantes?

O objetivo desse trabalho é avaliar a eficiência dos PANs como ferramenta para a conservação das espécies ameaçadas e verificar, através das visões dos participantes, as lacunas que podem influenciar ou dificultar sua implementação e para tanto foram levantadas algumas discussões provenientes das diversas visões obtidas através de entrevistas semiestruturadas, tendo como público alvo representantes do ICMBio e participantes dos Grupos Assessores, assim como de colaboradores dos PANs.

Para um melhor entendimento da importância dos Planos de Ação na conservação da biodiversidade brasileira faz-se necessária a contextualização do tema por meio de um breve histórico referencial partindo da criação dos mesmos, até o modo como vêm sendo aplicados como ferramenta de conservação do país.

2. REFERENCIAL HISTÓRICO/TEÓRICO

2.1. Convenção da Diversidade Biológica – CDB e Metas de Aichi

As Convenções Internacionais são importantes instrumentos para promover a cooperação entre os países nas questões ambientais, visto que os problemas gerados pelo modelo de desenvolvimento econômico globalizado muitas vezes ultrapassam a capacidade de solução do Estado Nacional. Percebe-se que boa parte das ações que envolvem a proteção ambiental, e que estão nas constituições de diversos países, foram espelhados em declarações ou convenções internacionais sobre o tema (Canotilho *et al.* 2013). Nesse contexto é importante que os países signatários cumpram os acordos e metas para que hajam avanços efetivos importantes globalmente.

Historicamente uma das mais importantes convenções globais da área ambiental foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada em 1992, também conhecida como Rio-92, e que reuniu quase todas as nações para firmar acordos de ordem internacional tendo como foco os desafios do desenvolvimento e como objetivos principais:

“ a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos, e a transferência adequada de tecnologias pertinente, levando em conta todos os direitos sobre os tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado”.

A CDB foi assinada por 194 países, e ratificada por 168, sendo o Brasil um dos países signatários promulgando a convenção após quatro anos de sua ratificação, através do Decreto nº 2.519 de 16 de março de 1998 (Câmara,1999) portanto, os compromissos assumidos devem ser obedecidos e cumpridos em toda sua extensão em nosso país.

Em seu Preâmbulo, a Convenção destaca a significação filosófica do conceito de que “a diversidade biológica tem valor intrínseco, independente de sua utilidade para o homem, e que ela é essencial para a continuidade da evolução orgânica e para adequada manutenção dos sistemas indispensáveis à vida na Biosfera” (Câmara,1999).

Essa afirmação tem importância em alguns artigos da mesma, que são salientados em nosso estudo, como é o caso do artigo 6º, que contém os seguintes itens elencados que devem ser adotados por cada parte contratante como medida geral para a conservação e utilização sustentável:

“a) Desenvolver estratégias, planos ou programas para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica ou adaptar para esse fim estratégias, planos ou programas existentes que devem refletir, entre outros aspectos, as medidas estabelecidas nesta Convenção concernentes à Parte interessada; “

“b) integrar, na medida do possível e conforme o caso, a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica em planos, programas e políticas setoriais ou intersetoriais pertinentes”.

A CDB, para sua contínua aplicação prática, é governada por uma Secretaria e pela Convenção das Partes (Convention of Parties – COP), que realiza reuniões para definição de metas e já realizou mais de dez encontros.

A COP-10 foi realizada no Japão, onde foi assinado o Protocolo de Nagoya e estabelecido um conjunto de 20 metas conhecidas como Metas de Aichi (IUCN *et al.*, 2011). Tais metas foram propostas como forma de mensurar e avaliar os compromissos, e o primeiro conjunto foi previsto para o período de 2002 a 2010.

Para guiar a implementação da Convenção em nível nacional, regional e global, foi criado um Plano Estratégico com o intuito de reduzir a perda da biodiversidade e assegurar seus benefícios e sua repartição equitativa, porém, avaliações indicaram que tal planejamento não foi efetivo (IUCN *et al.*, 2011).

Segundo o Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica (2010a), a meta de redução da perda da biodiversidade acordada pelos governos do mundo em 2002 não foi atingida. Ao contrário, foi verificado um aumento do número de espécies apontadas com risco de extinção e das que atualmente correm mais riscos de serem extintas, uma contínua queda de abundância de vertebrados, principalmente nas regiões neotropicais, a redução da extensão e integridade de áreas e perda da agrobiodiversidade.

No decorrer dos anos desde a ratificação da Convenção da Diversidade Biológica foram realizadas diversas etapas para a implementação da Política Nacional da

Biodiversidade, estruturando ações voltadas ao atendimento das metas estabelecidas e com as quais o país tem um compromisso.

2.2. Política Nacional da Biodiversidade - Um breve histórico

O processo de criação de uma Política Nacional da Biodiversidade teve início na década de 1990. Dando continuidade à estruturação da Política Nacional da Biodiversidade foram realizados estudos sobre a legislação brasileira frente à Convenção Nacional da Biodiversidade, permitindo que fossem reunidas as informações sobre a biodiversidade nacional e os devidos registros sobre conhecimento tradicional associado ao uso de recursos naturais, além das avaliações por Biomas com o objetivo de identificar quais seriam as áreas e ações prioritárias para a conservação.

Além disso, o Ministério do Meio Ambiente promoveu o estudo das estratégias de conservação de diferentes países signatários da CDB, com elaboração de um documento para o Projeto “Estratégia Nacional de Biodiversidade e Relatório Nacional” – uma análise comparativa das estratégias nacionais e programas de conservação em 47 países, compreendendo uma diversidade de estratégias nacionais e normas para sua execução, consolidado por Ibsen Gusmão Câmara em 1999.

Decorridos dez anos da assinatura da Convenção da Diversidade Biológica, finalmente foi implementada a Política Nacional da Biodiversidade através do Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002, com vistas a implementar as obrigações assumidas na CDB o Governo Federal instituiu o Programa Nacional da Diversidade Biológica (PRONABIO), cujos princípios derivam dos estabelecidos na referida convenção e foi implementada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Com a finalidade de coordenar, acompanhar e avaliar suas ações criou uma comissão coordenadora do Programa, o CONABIO, composto por 20 representantes de órgãos governamentais e organizações da sociedade civil.

Com o intuito de criar um instrumento para reverter a situação de ameaça, o IBAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis criou com o Ministério do Meio Ambiente a série Espécies Ameaçadas, publicação composta

por Planos de Ação e Planos de Manejo para conservação e proteção de espécies ameaçadas de extinção (IN/MMA Nº3, 2003).

Como ação de planejamento para conservação de espécies ameaçadas também houve a colaboração da Rede Brasileira do Grupo Especialista para Conservação e Reprodução – Conservation Breeding Specialist Group (CBSG), ligado à Comissão de Sobrevivência de Espécies – Special Survival Commission (SSC) da IUCN (União Internacional para a Conservação da Natureza), no desenvolvimento de workshops de PHVA - Population and Habitat Viability Assessment, um processo de desenvolvimento de planos estratégicos para recuperação de espécies ameaçadas e seus habitats, como por exemplo o Lobo Guará e Primatas.

O passo seguinte foi o estabelecimento das responsabilidades para elaboração dos Planos de Ação para Conservação de Espécies Ameaçadas de Extinção ou do Patrimônio Espeleológico, os PANs, como instrumentos de implementação da Política Nacional da Biodiversidade, buscando a integração de esforços, a identificação de lacunas e a orientação para alcançar o sucesso na conservação de espécies (MMA/ICMBio, Portaria nº 316/2009).

A meta específica que deu origem à implementação dos Planos de Ação é a Meta 12, estabelecendo que “até 2020 a extinção de espécies ameaçadas tenha sido evitada e sua situação de conservação, em especial daquelas que vêm sofrendo declínio, tenha sido melhorada” (IUCN *et al.*, 2011).

O Brasil adotou, como uma das estratégias específicas para atender à Meta 12 das Metas de Aichi, a inclusão de 100% das espécies reconhecidas oficialmente como ameaçadas de extinção do país em Planos de Ação, com Grupos Assessores ativos até 2010, porém, em decorrência do não cumprimento integral da meta continuam válidas até 2020 (IUCN *et al.*, 2011).

Dessa forma adotou-se como modelo para a elaboração dos Planos de Ação no Brasil os Planos de Ação da IUCN, porém com algumas simplificações, mas preservados os pontos mais importantes como é o caso do manejo adaptativo e monitoramento frequente da implementação para ajustes quando necessários, através das reuniões dos Grupos Assessores. (Filleto-Dias *et al.* 2014).

2.3 - Os Planos de Ação IUCN

Os Planos de Ação da IUCN tiveram início em 1986, promovidos pela Comissão de Sobrevivência de Espécies (SSC). No início de 2002 essa série de Planos de Ação já contava com mais de 60 (sessenta) publicações, a maioria para mamíferos, especialmente as espécies carismáticas maiores como é o caso dos primatas (Mittermeier *et al.* 1992, Oates, 1996), Rinocerontes Asiáticos (Mohd. Khan, 1989, Foosee van Strien, 1997) e gatos selvagens (Nowell e Jackson, 1996), e realizados também planos de ação para as orquídeas (Hágsater *et al.*, 1996), coníferas (Farjon e Page, 1999), libélulas (Moore 1997) e vários grupos de aves (por exemplo, guas: Meinee Archibald 1996; papagaios: Snyder *et al.*, 2000; e faisões: Fuller e Garson, 2000).

De acordo com a IUCN, o objetivo desses Planos é a avaliação do estado de conservação das espécies e seus habitats especificando as prioridades de ações para conservação. São reconhecidos como referência mundial para gestores de recursos naturais, ambientalistas e funcionários de governos (IUCN/SSC 2002).

Logo no início da publicação dos Planos da IUCN ficou evidente que não bastava apenas reunir informações sobre as espécies, pois não representavam a garantia de resultados de conservação e que seriam necessárias a inclusão de recomendações específicas e com nível de prioridade para os participantes da elaboração dos Planos de Ação. (IUCN, 2002).

Nesse contexto, a estratégia de conservação adotada pela Comissão de Sobrevivência das Espécies – SSC, para a elaboração dos planos, propõe uma ampla revisão do status da espécie, sua distribuição histórica e atual, tamanhos populacionais, tendência das populações, visão e metas, objetivos para realizar as metas e ações e a identificação das perdas e ameaças, definidos no ambiente das oficinas participativas, além de ressaltar que as metas devem ser “Smart” ou seja, Específicas, Mensuráveis, Atingíveis, Relevantes e Temporais (IUCN, 2002).

Um aspecto importante é a indicação de que o processo seja totalmente participativo (regional, nacional ou global), composto por múltiplas partes interessadas (Estado, Governo, ONG's, especialistas da conservação, de Direito Ambiental, Ministério Público, especialistas em espécies, representantes de comunidades locais e do setor privado, responsável por algum impacto para a espécie em questão) que devem

participar de todas as etapas de elaboração. A SSC considera importante a participação do governo para ampliar as possibilidades de implementação das ações (IUCN, 2002).

Do mesmo modo, a etapa de escolha dos atores é crucial, pois é estratégica para a elaboração das ações e para produzir planos verdadeiramente eficazes. Um ponto a ser ressaltado é a importância do equilíbrio dos grupos e partes interessadas para que não haja um domínio sobre um determinado interesse de acordo com a área do especialista e recomenda também a inclusão de autoridades que tenham poder de decisão (IUCN, 2002).

Acrescenta-se também que os Planos de Ação da IUCN são considerados um grande compêndio de informações relevantes por terem reunido uma grande quantidade de informações sobre a biologia e ecologia das espécies, e esse aspecto é considerado um fator de sucesso (McGowan *et al.*, 1998); porém, os Planos nem sempre são claros em relação à sua relevância para a prática de programas de conservação, devido à dificuldade em determinar seu público-alvo, face às diferentes percepções pelos grupos especialistas (IUCN, 2002).

Ao longo dos anos alguns autores discutiram o valor prático dos planos de ação. Collar (1994) questionou os produtos dos grupos de especialistas serem concentrados nas espécies ameaçadas, ao invés de focar na identificação de prioridades urgentes de conservação de uma determinada região. Para ele, a abordagem regional poderia ser mais rentável para identificar as oportunidades de melhoria nas perspectivas de sobrevivência de diversas espécies ameaçadas ao mesmo tempo.

É evidente que demonstrar a eficácia desses planos na prevenção da extinção de espécies é difícil. Gimenez-Dixon e Stuart (1993) em uma revisão informal sobre a eficácia dos planos de Ação obtiveram através de questionários respostas positivas, mas o estudo sugeriu que haviam limitações consideráveis para que os Planos fossem considerados como catalizadores para o esforço de ação global. Foi verificado também que a maioria das espécies alvo dos Planos (elefantes, rinocerontes, primatas, cetáceos), consideradas espécies carismáticas, se beneficiariam de qualquer modo da simpatia do público mundial para a captação de recursos e desenvolvimento de pesquisas e ações de conservação. Segundo o autor, isso provavelmente teria acontecido mesmo se não existissem tais planos de ação.

McNeely (2000) sugere também que os Planos de Ação contêm uma riqueza de informações relevantes para a conservação de espécies, mas que muitas das ações definidas como prioritárias são medidas básicas e já existentes, o que o levou a fazer uma avaliação similar sobre o Plano de Ação do Rinoceronte Asiático, que sugeria mais esforços entre várias ações de conservação, como a proteção intensiva e as questões ligadas à caça, pesquisa de gestão ambiental entre outras (Foose and Van Strien, 1997). Na visão do autor, se as necessidades fundamentais da espécie não estavam sendo abordadas, as ações em curso não poderiam assegurar a sobrevivência dessas espécies e que o Plano de Ação falhou por não estipular quais seriam as ações chave.

Em síntese, a qualidade técnica dos planos é notável, porém, são escritos predominantemente a partir de uma perspectiva biológica e como consequência percebe-se que o foco é maior sobre a visão das ciências naturais, o que significa que áreas como a sócio-economia e o contexto político muitas vezes são discutidas em menor profundidade. Embora a maioria dos biólogos e organizações de meio ambiente estejam envolvidos na compilação de informações sobre as espécies, a cobertura de questões a partir de uma perspectiva não biológica, e que considere o cenário de implementação do plano, pode ser falha. Alguns planos têm dificuldades para estabelecer prioridades, muitas vezes devido à falta de experiência dos participantes em algumas áreas que não as das ciências naturais (IUCN, 2002).

De acordo com Gowen (2001), os planos por si só não são suficientes para garantir a sobrevivência das espécies, mas afirma que eles podem cumprir um papel de convencimento de diversas áreas e promover a maior amplitude de frentes na conservação. Como caracteriza Fuller (2003), em 54 projetos sugeridos em planos de ação, 33 ações haviam sido iniciadas nos 5 anos desde a publicação, e 35 ações específicas de conservação foram realizadas posteriormente. Do mesmo modo, foram publicados quarenta e cinco artigos revisados por especialistas, além de outras realizações saídas na forma de apresentações de simpósios, confecção de cartazes e artigos populares, indicando uma quantidade substancial de atividades de conservação relevantes que podem ser atribuídas ao processo de elaboração dos planos.

Na opinião de Bottrill *et al.* (2011), foi perceptível uma melhora no estado de conservação de espécies contempladas em planos de ação devido ao aumento de

conhecimento científico, porém, mais pelo esforço empreendido nas ações de pesquisa do que propriamente pelo direcionamento de ações incluídas nos planos. Discute-se a quantidade e predominância de propostas de pesquisas nos planos de ação e por outro lado, verifica-se que a maioria dos estudos de campo são falhos no entendimento dos sistemas naturais e na tomada de decisão (Conroy *et al.*, 2011).

Recentemente a IUCN criou um subcomitê para tratar de assuntos referentes a planos de ação, com o objetivo de tentar melhorar a qualidade e eficácia dos mesmos. (http://cmsdata.iucn.org/downloads/terms_of_reference_for_the_species_conservation_planning_sub_committee.pdf).

Tabela 1. Resumo dos Planos de Ação Nacionais – PANs

PLANO DE AÇÃO	Nº ESPÉCIES	CENTRO DE PESQUISA	METAS	AÇÕES	ANO	BIOMAS
LEPIDÓPTEROS	55	CECAT	8	79	2010	Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal
TATU-BOLA	01	CECAT	6	38	2014	Caatinga, Cerrado e Pantanal
MORCEGUINHO DO CERRADO	01	CECAV/CECAT	5	50	2010	Cerrado
CAVERNAS DO S. FRANCISCO	11	CECAV	14	136	2011	Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica
MUTUM DO SUDESTE	01	CEMAVE	2	26	2004	Mata Atlântica
ALBATROZES E PETRÉIS	15	CEMAVE	5	69	2006	Marinho
PATO MERGULHÃO	01	CEMAVE	5	22	2006	Cerrado, Mata Atlântica
ARARA AZUL DE LEAR	1	CEMAVE	5	50	2006	Caatinga
AVES DE RAPINA	18	CEMAVE	5	50	2006	Pampa, Cerrado, Mata Atlântica, Pantanal e Amazônia
GALIFORMES	6	CEMAVE	5	31	2008	Mata Atlântica, Amazônia, Caatinga, Cerrado e Pantanal
MUTUM DE ALAGOAS	1	CEMAVE	5	28	2008	Mata Atlântica
FORMIGUEIRO DO LITORAL	1	CEMAVE	3	48	2010	Mata Atlântica
ARARINHA AZUL	1	CEMAVE	6	41	2011	Caatinga

SOLDADINHO DO ARARIPE	1	CEMAVE	4	42	2010	Caatinga
PAPAGAIOS DA MATA ATLÂNTICA	4	CEMAVE	7	97	2010	Mata Atlântica
PASSERIFORMES CAMPOS SULINOS	22	CEMAVE	11	62	2011	Campos Sulinos
AVES DA CAATINGA	15	CEMAVE	5	42	2011	Caatinga
AVES LIMÍCOLAS MIGRATÓRIAS	28	CEMAVE	4	30	2012	Amazônia, Cerrado, Marinho, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal.
AVES DA AMAZÔNIA	46	CEMAVE	3	39	2012	Amazônia
AVES DO CERRADO E PANTANAL	22	CEMAVE	5	71	2013	Cerrado e Pantanal
AVES DA MATA ATLÂNTICA	25	CEMAVE	6	38	2015	Mata Atlântica
TONINHAS	1	CMA	7	64	2010	Marinho
SIRÊNIOS	2	CMA	12	126	2010	Marinho e Amazônia
GRANDES CETÁCEOS E PINÍPEDES	16	CMA	35	233	2009	Marinho
PEQUENOS CETÁCEOS	7	CMA	7	107	2010	Marinho
ONÇA PINTADA	1	CENAP	5	45	2010	Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica e Pantanal
CERVÍDEOS	2	CENAP	4	67	2010	Cerrado, Mata Atlântica, Pantanal
LOBO GUARÁ	2	CENAP	19	52	2009	Cerrado, Mata Atlântica, Pampa, Pantanal
ARIRANHA	1	CENAP	6	42	2010	Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata

						Atlântica, Pampa e Pantanal
CACHORRO VINAGRE	1	CENAP	4	23	2012	Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Pantanal
PEQUENOS FELINOS	4	CENAP	7	43	2013	Amazônia, Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa, Pantanal
ONÇA PARDA	1	CENAP	7	40	2011	Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga
ESPÉCIES AQUÁTICAS DO RIO PARAIBA DO SUL	17	CPTA e RAN	12	57	2010	Mata Atlântica
OURIÇO- PRETO	1	CPB	6	47	2010	Mata Atlântica
MAMÍFEROS DA MATA ATLÂNTICA CENTRAL	27	CPB	6	-	2010	Mata Atlântica
SAUIM DE COLEIRA	1	CPB	7	30	2011	Amazônia
PRIMATAS DO NORDESTE	5	CPB	7	41	2011	Caatinga e Mata Atlântica
MURIQUIS	2	CPB	10	54	2010	Mata Atlântica
FAUNA DO XINGU	18	CEPAM	10	-	2011	Amazônia
TUBARÕES	12	CEPSUL	9	-	2014	
PEIXES RUVULÍDEOS	53	CEPTA	4	55	2012	Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa
FAUNA DO RIO MOGI PARDO E GRANDE	6	CEPTA	6	42	2011	Cerrado e Mata Atlântica
QUELÔNIOS AMAZÔNICOS	3	RAN	9	33	2015	
HERPETOFAU NA INSULAR	4	RAN	1	12	2009	Mata Atlântica

HERPETOFAUNA DO SUL	51	RAN	8	97	2011	Cerrado, Mata Atlântica e Pampa
HERPETOFAUNA DA SERRA DO ESPINHAÇO	20	RAN	10	65	2011	Cerrado, Mata Atlântica e Pampa
HERPETOFAUNA DO NORDESTE	6	RAN	5	45	2012	Mata Atlântica
HERPETOFAUNA DA MATA ATLÂNTICA DO SUDESTE	6	RAN	5	45	2014	Mata Atlântica
TARTARUGAS MARINHAS	5	TAMAR	8	71	2	Marinho
FAUNA AQUÁTICA DO CERRADO E PANTANAL	8	CEPTA	6	24	2015	Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica
MANGUEZAIS	21	CNPT	11	-	2015	Mata Atlântica, Amazônia
AMBIENTES CORALÍNEOS	21	CEPSUL	-	-	2015	Marinho

2.4- Metodologia dos Planos de Ação no Brasil

Na estratégia de conservação das espécies da fauna ameaçadas de extinção, o ICMBio utiliza três ferramentas que se integram: a avaliação do risco de extinção das espécies, a identificação de cenários de perda de biodiversidade e a definição e implementação de Planos de Ação Nacionais. Entretanto, vale salientar que essas estratégias são articuladas e servem de subsídio à proposição daquelas baseadas na manutenção dos processos ecológicos, como a criação e implantação de Unidades de Conservação e áreas protegidas, declaração de *Hotspots*, *Important Bird Areas*, *Conservation Action Planning*, dentre outras (IUCN/Species Survival Commission, 2008).

Foi definido por meio de portaria do Ministério do Meio Ambiente que o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro ficaria responsável pelo cumprimento das atividades relativas à flora brasileira, organizando e gerenciando as informações

científicas disponíveis sobre as espécies da flora brasileira, a avaliação do estado de conservação da flora e a atualização da Lista de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção, além da elaboração dos Planos de Ação para essas espécies em articulação com o ICMBio (PORTARIA MMA Nº 43, 2014). Para tanto, foi criado o Centro Nacional de Conservação da Flora (CNCFLORA), cujas atividades são a pesquisa e curadoria, além da atualização e publicação da lista de espécies ameaçadas, a coordenação, preparação e atualização periódica do Catálogo da Flora Brasileira e pela elaboração dos Planos de Ação Nacionais para Conservação de espécies ameaçadas da flora.

Do mesmo modo, o ICMBio sendo responsável pela avaliação do estado de conservação da fauna brasileira, atua fornecendo um diagnóstico do risco de extinção das espécies, identificando e localizando as principais ameaças, as áreas importantes para a manutenção da espécie e a compatibilidade com atividades antrópicas. Tal levantamento subsidia a revisão da Lista Nacional de Espécies Ameaçadas de Extinção, relativas a fauna e flora.

No ICMBio, a elaboração e implementação dos PANs é realizada pela Coordenação Geral de Manejo para Conservação (CGESP) ligada à Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade (DIBIO) e conta com três coordenações. São elas: Coordenação de Avaliação do Estado de Conservação da Biodiversidade (COABIO), responsável por avaliar o risco de extinção das espécies brasileiras, Coordenação de Análise e Prognóstico de Risco à Biodiversidade (COAPRO), que identifica cenários de perda dessa biodiversidade no país, e a Coordenação de Planos de Ação de Espécies Ameaçadas de Extinção (COPAN), que traça as ações estratégicas para a conservação dessa biodiversidade.

As atribuições específicas da COPAN são a coordenação das atividades de publicação dos PANs, para conservação de espécies ameaçadas de extinção, ou do patrimônio espeleológico, articuladas pelos Centros de Pesquisa e Conservação, além de acompanhar o estabelecimento e execução dos programas de manejo em cativeiro das espécies ameaçadas e elaborar os atos normativos que dizem respeito ao manejo de espécies ameaçadas de extinção. (<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/manejo-para-conservacao.html>)

Os Centros de Pesquisa e Conservação do ICMBio são responsáveis pela geração de conhecimento para a conservação da biodiversidade, através da produção de pesquisa científica e a execução de ações de manejo para a conservação, além da recuperação das espécies inseridas nas listas oficiais de espécies ameaçadas. O Instituto conta com catorze Centros de Pesquisa, divididos entre os especializados em biomas, ecossistemas ou manejo sustentado dos recursos naturais e os especializados em certos grupos taxonômicos, sendo que todos eles estão sendo direcionados a uma ação territorial mais ampla, com identificação dos principais vetores de ameaça à biodiversidade. São eles, o Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade Amazônica (CEPAM), do Cerrado e Caatinga (CECAT), assim como o Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Cavernas (CECAV) e da Sociobiodiversidade Associada a Povos e Comunidades Tradicionais (CNPT) e os centros especializados em diversos grupos taxonômicos, Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Aves Silvestres (CEMAVE), Mamíferos Aquáticos (CMA), Primatas Brasileiros (CPB), Mamíferos Carnívoros (CENAP), Tartarugas Marinhas (TAMAR), Peixes Continentais (CEPTA) e de Répteis e Anfíbios (RAN) <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/centros-de-pesquisa.html>).

Até o primeiro semestre de 2015 o ICMBio apresentava 54 Planos de Ação elaborados, que contemplando 563 espécies, 327 metas e 2.491 ações propostas, o que representa 48% das espécies contempladas com Planos de Ação (<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/planos-de-acao-nacional.html?start=10>).

2.4.1 Elaboração dos PANs

Um PAN é composto por três partes, a primeira contempla a revisão dos *taxa*, com informações biológicas e sistemáticas, estado de conservação (internacional, nacional, estadual e CITES), incluindo observações recentes, padrões de distribuição, populações importantes, tendências populacionais, ameaças, além da sua importância socioeconômica e cultural; a segunda envolve a matriz de planejamento, que é uma consolidação do objetivo geral, objetivos específicos e ações, além da documentação de

todo o processo de planejamento realizado nas oficinas de planejamento participativo (ICMBio 2012a) e por fim, a terceira que dispõe sobre a monitoria de execução do plano. Os pressupostos que orientam o processo de elaboração dos PAN devem ser a incorporação do planejamento estratégico e operacional, devendo haver uma indicação clara dos cenários desejáveis e do patamar de mudança do estado de conservação das espécies.

Dessa forma, as oficinas para elaboração dos PAN têm como orientação o desenvolvimento de acordos coletivos e para sua realização a identificação dos atores responsáveis, envolvendo tomadores de decisão e setores interessados bem como todas as metas, objetivos e ações propostas que devem ser construídas com parceiros e colaboradores.

São adotados os conceitos do planejamento estratégico para a elaboração dos planos, assim definidos segundo o ICMBio:

Objetivo: corresponde ao produto final que se quer atingir e deve expressar a mudança no patamar de conservação das espécies ou de seus habitats;

Problema: identificação das ameaças ou dificuldades que impactam a conservação das espécies;

Meta: Diretrizes estabelecidas para atender ao objetivo geral do Plano; visa solucionar os problemas e minimizar as ameaças à conservação das espécies e devem ser definidas em um horizonte temporal viável, e de preferência mensuráveis.

Ação: atividade operacional necessária para atingir a meta e deve ser precisa, mensurável, exequível, pertinente e oportuna.

Articulador: participante da oficina de elaboração do PAN responsável pela articulação para a viabilização da ação proposta.

Colaboradores: participantes ou não da oficina de elaboração dos PAN, com potencial para apoiar ou realizar ações (parceiros).

Prazo: limite temporal para a realização de cada ação, definido por mês e ano. Quando a ação tiver monitoramento anual, após o prazo, será registrada também como “contínua”.

Prioridade: refere-se à importância considerando o nível de relevância qualitativa da ação: alta, média ou baixa (em relação ao grau de impacto sobre a conservação da espécie).

Custo: estimativa de recursos necessários para a execução da ação.

Dificuldades: identificação de possíveis entraves para a execução em uma escala de três graus (alta, média, baixa).

Indicadores: Medida de sucesso demonstrando o desempenho da ação, para auxiliar sua avaliação de execução.

É importante haver uma definição causal entre objetivo, metas e ações factíveis e determinação de indicadores que servirão de parâmetros para avaliar o alcance do patamar estabelecido e dos procedimentos necessários para o monitoramento da implementação do plano.

A coordenação dos Planos é atribuição dos Centros de Pesquisa e Conservação que são responsáveis pela organização das oficinas de planejamento, reunindo diversos parceiros e promovendo um acordo coletivo através de uma pactuação para a realização das ações necessárias à redução das ameaças em um prazo pré-estabelecido (Portaria nº 78/2009 do ICMBio). Contam com o apoio de pesquisadores e diversas instituições que disponibilizam suas informações para que sejam publicadas no livro do PAN sobre

“conservação dos táxons, biomas, ecossistemas ou demais ambientes naturais, unidades de conservação de ocorrência, considerando os componentes estruturais, econômicos, sociais, históricos, bióticos e abióticos, no intuito de identificar, com o máximo de precisão, os fatores de ameaça e os riscos, de forma a minimizar ou anular seus efeitos, assim como potencialidades de conservação” (ICMBio-a).

Para a definição da Matriz Estratégica, são realizadas as oficinas participativas. O modelo seguido para a proteção de determinada espécie ou grupo de espécies difere dos modelos anteriores, principalmente pelo envolvimento de diversas partes interessadas. Importante salientar que os PAN buscam evitar a duplicação de esforços ou estratégias concorrentes, além do desperdício de recursos.

Nas oficinas participativas devem estar envolvidos diversos atores e instituições com relevância para a redução das ameaças, afim de definir os objetivos gerais e específicos e as ações que possam mitigar ou suprimir o que for considerado ameaça.

Importante salientar que as ações devem ser factíveis de acordo com o tempo previsto para execução do plano, que são cinco anos.

Devem ainda ser estabelecidos indicadores e metas para verificação dos PAN, transparência e publicidade em todas as etapas (elaboração, implementação, monitoria, avaliação, revisão e divulgação).

Após todas as etapas estabelecidas, a responsabilidade pela implementação das ações do PAN é compartilhada entre o ICMBio (que anima o processo), organizações governamentais municipais, estaduais e federais, organizações não governamentais, sociedade civil organizada, especialistas, e pessoas físicas, conforme pactuado nas reuniões de elaboração.

O propósito do envolvimento de diversos atores, de diferentes níveis de instituições governamentais e não governamentais através de alianças é a ampliação do espectro de possibilidades de implementação das ações, promover a integração de estratégias e atuar na implementação de políticas públicas, criação de unidades de conservação, regularização fundiária, licenciamento, compensação ambiental, pesquisa aplicada, conservação *in situ* e *ex situ*, educação ambiental, recuperação de áreas degradadas, projetos de uso sustentáveis dos recursos naturais e o envolvimento das comunidade locais na conservação das espécies ameaçadas.

No escopo do planejamento estratégico é indispensável o processo contínuo de monitorias, avaliações e revisões e a busca compartilhada com as instituições parceiras dos meios para a implementação das ações. O processo de monitoria é realizado por um Grupo Assessor instituído durante as oficinas participativas, e definidos através da publicação de portarias pelo ICMBio, para cada PAN. Como responsabilidades deste grupo, apoiado pelos colaboradores instituídos durante a oficina de planejamento do PAN, estão a consolidação das informações na Matriz de Metas, que deverá ser feita em 60 dias após a oficina e uma vez por ano e deverá ser atualizada e encaminhada ao Centro Nacional de Pesquisa responsável.

São previstas também reuniões anuais do Grupo Assessor para revisão da Matriz de Planejamento, para ajuste das ações, produtos, articuladores, períodos e colaboradores, além de custos estimados. Também poderão incluir ou excluir novas

ações, ajustar os objetivos específicos e metas e todas as alterações deverão ser aprovadas pelos Centro Nacional de Manejo e Conservação (IN nº25, 2012).

2.4.2 - Metas e ações de Conservação

São definidas durante as oficinas participativas as ações prioritárias de acordo com o grau de conhecimento das espécies e importância para garantir a sobrevivência das mesmas.

Nos objetivos gerais do plano são estabelecidas metas e propostas de ações específicas para cada uma delas, ordenadas de acordo com a importância, estabelecidos prazos para sua execução, citadas suas dificuldades e limitações possíveis. Por fim são identificados os interlocutores (ou articuladores) que ficarão responsáveis pela organização das ações e os colaboradores que auxiliarão na execução de cada proposta de ação. A ideia é que funcione como uma rede, onde o interlocutor recebe dos colaboradores as informações sobre o andamento das ações, e estas são organizadas pelo interlocutor, que irá repassar aos coordenadores dos Planos através do preenchimento da matriz de monitoria.

2.4.3. Implementação do Plano de Ação

Para a implementação do PAN é preferível seguir o grau de prioridade, mas não há uma rigidez nessa questão e é plenamente aceitável que ocorra de acordo com as oportunidades surgidas.

O acompanhamento das ações previstas nos planos é realizado pelo Grupo Estratégico de Conservação e Manejo que é composto por pontos focais e que representa as diferentes linhas de ação dos planos sob responsabilidade dos Centros de Pesquisas do ICMBio.

A atualização das ações será feita através do preenchimento de uma matriz de implementação (Anexo 1) disponibilizada pelo coordenador do PAN aos pontos focais, obtendo assim a atualização das ações e indicadores das linhas de ação. São realizadas avaliações anuais do alcance de metas e o ajuste do Plano baseados nos indicadores

das ações estabelecidas. O não cumprimento das ações ou cumprimento parcial requerem uma justificativa, assim como os ajustes realizados em busca da resolução de problemas que impeçam a implementação total do PAN (<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/planos-de-acao-nacional.html>).

Após cinco anos há uma revisão geral, tomando por base a sua avaliação final e a revisão da lista de espécies ameaçadas de extinção e caso seja necessário, elabora-se um novo Plano.

O andamento das ações previstas em cada Plano de Ação é disponibilizado em um Painel de Gestão, disponível no site do ICMBio, possibilitando aos interessados o acompanhamento de todas as etapas.

3. OBJETIVOS

Avaliar a eficiência dos PANs do Brasil como ferramenta de conservação das espécies ameaçadas e verificar, das por meio das opiniões dos participantes dos planos de ação e de análises dos resultados concretos, as lacunas que podem influenciar ou dificultar sua implementação.

3.1. Objetivos específicos

- Verificar se a elaboração de PAN pode proporcionar uma mudança real nas políticas e ações de proteção à fauna;
- Apontar as variáveis que poderiam impedir, dificultar ou facilitar o sucesso dos processos dentro da estratégia PAN;
- Levantar informações sobre a existência de recursos financeiros e humanos suficientes e disponíveis para a implementação dos PAN;
- Avaliar se os PAN têm influenciado ou facilitado a obtenção de recursos governamentais ou a abertura de novas fontes de financiamento para projetos relativos à conservação de espécies;
- Analisar de que forma essa ferramenta é percebida pelos participantes da elaboração e implementação de PAN;
- Verificar quais os aspectos legais que podem implicar no fortalecimento dos PAN para sua implementação.

4. METODOLOGIA

A abordagem principal desse trabalho foi realizada através de entrevistas semi-estruturadas (Selltiz et al., 1987) foram entrevistados 42 profissionais que participaram dos Planos de Ação desempenhando diferentes papéis.

Para a escolha dos participantes foi utilizado o método da abordagem por amostra intencional simples (Churchill, 1998) que considera que todas as informações colhidas são importantes. Ressalta-se que a amostra intencional seguiu um critério de reconhecimento institucional dos participantes no processo da elaboração do PAN, pois os mesmos são indicados e convidados formalmente em alguma fase pelo órgão gestor da política, o ICMBio. Pressupõe-se a relevância de opiniões desse grupo tendo em vista seus conhecimentos e experiência, bem como a familiaridade com o objeto de estudo, e participam de ações que impactam os resultados dos Planos, o que permite uma reflexão sobre o processo em que são partes interessadas (Trivinos, 1987).

O perfil dos entrevistados é bastante homogêneo em relação à formação. Na amostra, 100% dos profissionais atuam na área ambiental. Os entrevistados estão divididos em dois grupos, cada um com 21 participantes: o grupo do ICMBio (BIO) e o Grupo Externo (GE).

O Grupo do ICMBio (BIO) é composto pelos Centros de Pesquisa de conservação da fauna do ICMBio e analistas ambientais dos respectivos centros que coordenam os PAN.

Foram escolhidos, para fazer parte da amostra, os seguintes Centros de Pesquisa do ICMBio: CEMAVE, CECAT, CMA, CPB, CNAP, RAN, TAMAR sob cuja responsabilidade estão a elaboração e a coordenação de 46 Planos de Ação, além de analistas ambientais ligados à COPAN.

O Grupo Externo (GE), é formado por profissionais que compõem os grupos assessores, escolhidos nas portarias publicadas, além dos colaboradores/articuladores de ações citados nos planos ou mencionados pelos entrevistados no decorrer das entrevistas como pessoas relevantes em algum momento da política em estudo.

Os entrevistados do Grupo Externo são ligados à diversas instituições, divididos das seguinte maneira: 4 pesquisadores de Universidades, 11 ligados à ONG's voltadas

à pesquisa e conservação ambiental, 1 da Polícia Federal, 2 de Instituições Governamentais, 1 da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e 2 de Instituições Privadas.

Para aplicação dos questionários foram levados em consideração o tipo de informação qualificada, a produção de conhecimento individual, a experiência com o objeto de estudo e o acesso aos especialistas de diferentes filiações institucionais, que são partes interessadas.

O método utilizado para a condução do trabalho foi o *focused-interview* (SILVA, 2005), um roteiro de temas por meio do qual é possível fazer um aproveitamento dos tópicos com questões que emergem durante a realização da entrevista, possibilitando o desdobramento de algumas questões propostas inicialmente.

As entrevistas seguiram um roteiro de 36 perguntas, divididas em três categorias: Perfil do Entrevistado, Processo de Elaboração dos PAN e Processo de Implementação dos PAN.

As perguntas foram realizadas de modo a avaliar as percepções dos participantes sobre os temas e seus subtemas correlacionados. O roteiro pode ser visto em detalhes no anexo 1.

Na primeira categoria, Perfil do entrevistado, as questões foram relativas à Formação, Área de Pesquisa, Cargo e Instituição e Atribuições nos PAN e de quais os que participa. Já na segunda categoria, o Processo de Elaboração dos PAN, as questões foram sobre os objetivos e expectativas do plano de ação, escolha dos participantes das oficinas, influência dos participantes no resultado final dos planos, papel do facilitador, problemas na elaboração, cálculos estimados das ações do plano, nível das pesquisas propostas. Na terceira categoria, o Processo de Implementação dos PAN, as questões abordaram o nível de compromisso dos participantes na implementação das ações propostas, realização profissional em relação aos planos, principais desafios para implementação de ações, eficiência da monitoria dos planos de ação, nível das propostas de pesquisa, eficiência das relações interinstitucionais, atuação do ICMBio na implementação de ações dos planos, disponibilidade de recursos financeiros para realização de ações, eficiência das relações interinstitucionais, eficiência dos PAN como ferramenta de conservação, política para conservação, verificação de fatores de sucesso

dos planos, fatores de entrave em sua implementação, e sugestões de mudanças na elaboração nos planos (Anexo 2).

Além da captação do perfil, o roteiro de entrevistas foi dividido em duas grandes categorias para que fossem verificadas as percepções dos participantes:

A) no processo de elaboração, em relação à metodologia dos Planos, que poderão influenciar ou determinar a qualidade dos mesmos, a aceitação, a percepção de nível de envolvimento e participação;

B) o tipo de comprometimento de quem vai executar as ações previstas nos respectivos Planos, na fase de implementação, que poderá ter influências dependendo do processo de elaboração.

As entrevistas foram gravadas com autorização dos entrevistados, totalizando 45 horas de gravação, e transcritas para os formulários de perguntas. Posteriormente, foram sistematizadas em uma tabela com os temas das questões e as respostas de cada participante, aglutinando o conjunto de informações para facilitar as análises.

As análises das entrevistas foram baseadas na Teoria da Representação Social (SILVA, 2005) cujo objetivo é operacionalizar o pensamento social em sua dinâmica e diversidade. Foram avaliadas inicialmente a visão global de cada entrevistado sobre os temas e em uma etapa posterior, as colunas de acordo com a pergunta, buscando relacionar os aspectos comuns e divergentes de cada grupo.

Para as questões fechadas, foram realizadas as análises de porcentagem e gráficos utilizando o programa de sistema matemático Excel.

Como forma de garantir o sigilo dos nomes dos entrevistados e suas respectivas falas foi criada uma lista dos mesmos com códigos de representação, e está depositada na ESCAS com pedido de segurança pessoal, ficando a instituição guardiã da lista, e para o caso de citações nos textos, utilizados os códigos registrados por nomes.

As fontes secundárias analisadas foram os PAN relativos à fauna, as portarias dos grupos Assessores de todos os PAN, para complementar informações ou confirmar relatos das entrevistas, além de fazer a correspondência cruzadas dos dados. Foram analisados também os documentos de implementação e as matrizes de monitoria.

5. RESULTADOS

No levantamento sobre a formação dos Grupos Assessores de 42 PAN, através da pesquisa documental, foram registrados um total de 449 pessoas, representando as seguintes categorias institucionais:

Categorias	Representatividade
ICMBio	6,68%
Centros de Pesquisa do ICMBio	19,82%
Ministério do Meio Ambiente	0,67%
Outros Ministérios	0,67%
IBAMA	4,9%
Polícias (Federal, Ambiental ou Rodoviária)	0,44%,
Universidades	26,94%,
Instituições Federais	2,67%,
Instituições Estaduais	4,23%,
Instituições Municipais	1,34%,
Empresas	0,67%,
Secretarias Estaduais de Meio Ambiente	3,12%,
ONG's (Pesquisa e conservação)	16,93%,
Institutos Privados (área ambiental)	1,34%,
Zoológicos/Criadouros conservacionistas	4,68%,
Pesquisadores autônomos (cientistas)	2,0%
Outras categorias da Sociedade Civil*	2,9%

(*Cooperativas, associações comunitárias, Sindicatos)

Quadro 1 – Categoria e representatividade dos Grupo Assessores.

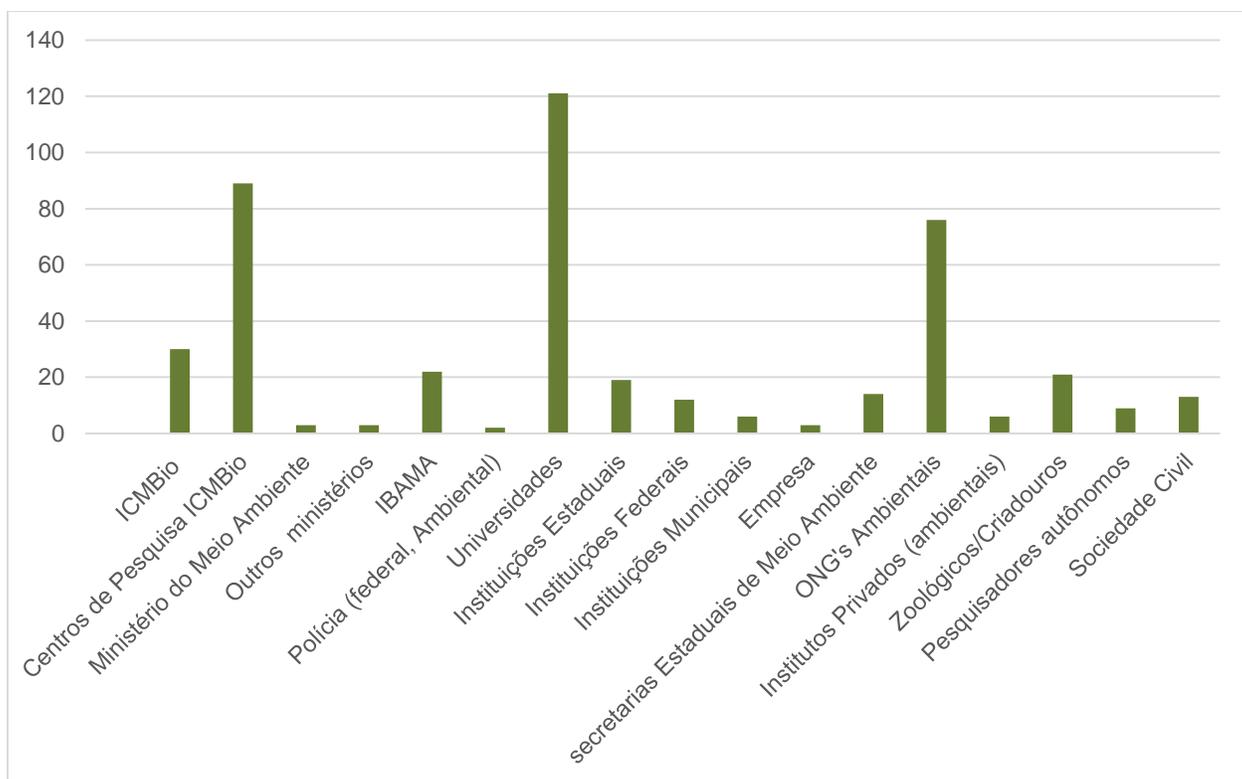


Figura 1 – Categorias de Representantes dos Grupos Assesores

5.1 – Elaboração das oficinas

Conforme procedimento metodológico apresentado, os resultados estão divididos de acordo com a ordem de perguntas elaboradas no roteiro de entrevistas, e divididas entre as fases de elaboração e implementação dos planos. Cada tópico apresenta uma porcentagem em relação ao tema perguntado durante as entrevistas e fragmentos das declarações mais significativas, demonstrando as visões do Grupo do ICMBio (BIO) e do Grupo Externo (GE).

a. Expectativas

Os dois grupos foram questionados em relação às expectativas sobre a implementação dos PAN. Os 18 respondentes do Grupo do ICMBio apresentaram expectativas altas para 66,2%, média para 5,5% e 33% disseram ter baixa expectativa.

De 15 respondentes do Grupo Externo, o maior índice foi de expectativa média para 53,4% e baixa para 40%, sendo apenas 6,7% de expectativa alta.

Os motivos relacionados às expectativas estão citados abaixo:

“Alta. de que a gente consiga melhorar a situação das espécies, que a gente consiga estimular, catalisar colaborações. Muitas vezes não há colaboração entre os que trabalham com conservação... que se consiga implementar parte das ações ao menos e que se quebrem as barreiras entre os que trabalham com conservação de espécies.” (BIO 01).

“Alta. Essa passagem da responsabilidade governamental para a sociedade é a grande expectativa. Compartilhar as decisões, mas também a execução.” (BIO 02).

“Alta. Que cada vez mais os Estados incorporem o planejamento na sua agenda de trabalho e que outras instituições a nível federal também, observem as recomendações e as atividades dos planos para que o trabalho seja mais produtivo.” (BIO 03).

“Alta. Se a gente consegue efetivamente fazer com que uma única ação prevista seja realizada é bom. A ferramenta nos permite fazer a diferença.” (BIO 07).

“Alta. Expectativa que as espécies contempladas possam entrar em processo de recuperação. Esse é o objetivo dos PANS.” (BIO 08).

“Alta. Acredito na ferramenta, tem benefícios fantásticos. No processo de construção e debate você consegue sair de uma boa ideia e chegar a uma ação prática que deve ser feita. Esse é o desafio maior da equipe que elabora o PAN. Um grupo faz uma pesquisa por 10 anos e você chega à conclusão que não vai mudar nada na conservação.” (BIO 12).

“Alta. Acredito muito no processo, mas é difícil. São documentos que servem para organizar, priorizar tudo o que temos. As nossas atividades são derivadas dos Planos. “Acho que deveríamos repensar algumas formas, porque o processo é dinâmico. A cada nova experiência nós vamos repensando isso.” (BIO 18).

“Baixa. Tenho uma baixa expectativa de que planos resolvam problemas, principalmente nacionais. Planos locais são mais factíveis do que os nacionais. Expectativas não são muito fortes, trabalho há muito tempo com gestão e ação...o PAN vem como uma coisa nova, que nasce agora, mas não é bem assim.” (BIO 05).

“Baixa. Intenção boa, ideia excelente, pessoas boas, ações [propostas] excelentes, [mas] não tem recursos nem financeiro nem pessoal. Como conseguir recursos e administrar isso para gerir essas ações? Expectativa alta para planos já articulados.” (BIO 10)

“Baixa. Para os PANs taxonômicos realmente é baixa. Tenho mais para os regionais e funcionais que esses deem mais resultados do que os de grupos taxonômicos. Basicamente porque a efetividade dos PANs taxonômicos é baixa. De todos eles, um ou dois deram resultado de melhoria efetiva. O PAN foi responsável pela diminuição do estado de ameaça da espécie: por exemplo Arara de Lear, ele está vigendo há anos. O PAN foi um instrumento pelo ICMBio, internamente cumpriu uma função de captar recursos governamentais. Internamente pode ter sido eficiente. Tem coisas que você não espera mudança de postura das pessoas, mas por exemplo, a criação de UC's, se for criada vai mudar o estado de conservação.” (BIO 13).

“Baixa. Ferramenta interessante e promissora, mas algumas premissas, que é a execução de um PAN, e o plano é a longo prazo, o governo não dá respaldo financeiro...restringe o apoio dos pequenos órgãos do ICMBio, mas não tem nenhuma possibilidade de direcionar recursos e garantir subsídios financeiros e dar continuidade de ações. É um processo de longo prazo que precisa de continuidade. Sem a base financeira dos articuladores, colaboradores, não consegue entrar em um processo

contínuo. Atividade sem remuneração e compensada e são pessoas que já tem outra fonte que garante seu salário. Fazem [as ações do PAN] como adicional ou fazem as atividades que já vinham fazendo. Demorou muito tempo até que o governo tentou direcionar alguns editais para execução dos PANS (FUNBIO Boticário). Complica a burocracia, o medo das ONG [desconfiança dos órgãos públicos e financiadores], critérios rígidos, e burocráticos, levando à desistência devido às exigências dos editais.” (GE 02).

“Baixa. Eles tinham que trabalhar de forma mais realista, de que as principais ações sejam executadas mas acho difícil.” (GE 12).

“Baixa. Não existe governança. Oficinas e PANS se tornam fins em si mesmo. Tem pouca vontade em transformar as ações em realidade. Um exercício de futilidade.” (GE 03).

“Baixa. Infelizmente, o que vejo atualmente é o governo organizando a elaboração dos PANS e cobrando dos parceiros a execução das ações, sem fazer a sua própria parte.” (GE 14).

“Baixa. Enquanto discussão entre pesquisadores é bacana, interessante e produtiva. Complica na execução. Parte-se de um documento escrito, pensado, com orçamento pensado, mas sem recurso para ser desenvolvido.” (GE 16).

“Baixa. É boa, é uma ação positiva, mas o fato de eles não fazerem da forma correta. Eles (ICMbio) não são especialistas e muita gente importante fica de fora. As pessoas que coordenam o PAN não estão preocupadas em chamar os especialistas. É uma coisa muito política.” (GE 17).

“Média. Que os PAN, que são planos, passem para a etapa seguinte, como estratégia de conservação, partam para a implementação. Depois a avaliação dos

resultados, o plano pode ser revisto, reajustado. É só um plano, não a estratégia completa.” (GE 08).

“Média. Porque eu considero os planos muito importante, é uma ferramenta de governo, garante credibilidade a nível internacional, mas é muito difícil de cumprir. A fraqueza do Plano é não garantir a execução de cada meta, cada ação proposta. O plano é muito bem elaborado, mas chega no ponto que não tem como realizá-los.” (GE13).

“Média, porque acho que tem muitas ações que não são cumpridas. As que são cumpridas são as que tem organizações que já trabalham com a espécie, e tem recursos para desenvolver em longo prazo.” (GE15).

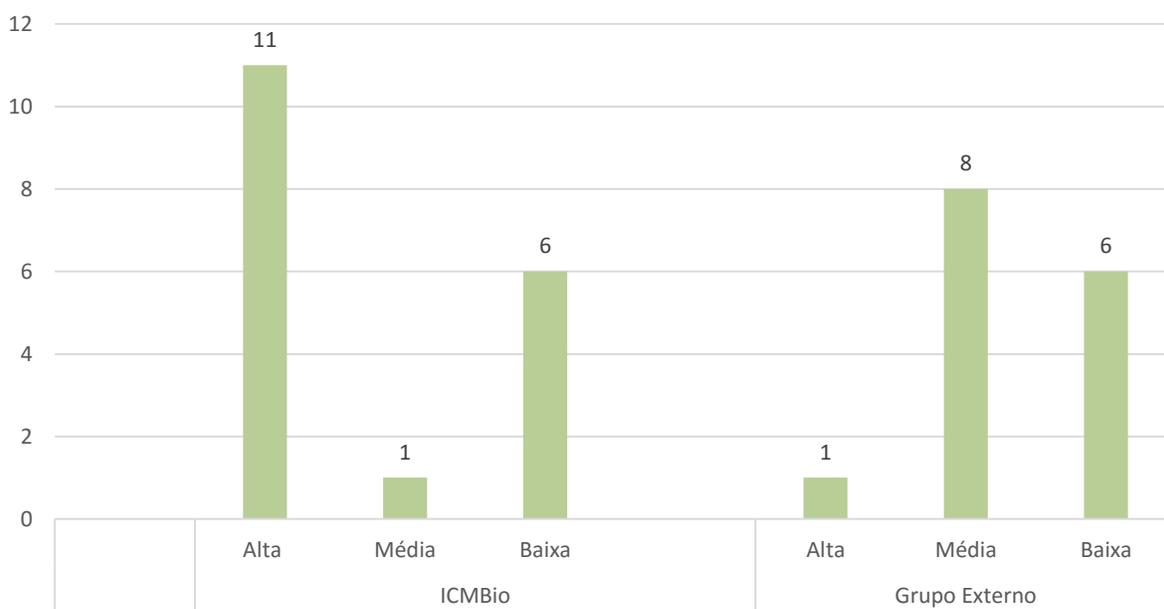


Figura 2 – Expectativas sobre os PANs

b. Escolha dos participantes nos PANs

A escolha dos participantes das oficinas obedece aos critérios preestabelecidos pelo ICMBio. Dentre 18 respondentes do ICMBio apenas um declarou desconhecer os

critérios oficiais para definir os convidados institucionais. São citados pelos demais entrevistados (17 respondentes) como critérios de escolha:

- especialistas na área de meio ambiente;
- gestores ambientais;
- diversidade de atores;
- a área de atuação do convidado;
- o envolvimento com a espécie;
- afinidade e engajamento com a espécie ou habitat.

Em algumas das entrevistas realizadas no grupo do ICMBio, percebe-se por vezes surgirem declarações sobre outros critérios subjetivos, como por exemplo:

“Às vezes não chamamos especialistas porque sabemos que ele não vai contribuir em nada e vai tumultuar o processo. A contribuição está nos artigos e nas teses que escreveu. A gente sabe que a visão é extremamente acadêmica...eu não tenho o menor pudor em cortar.” (BIO 18).

O Grupo Externo não soube dizer com exatidão quais seriam critérios de escolha dos atores, declarando suas percepções em relação à questão.

“A escolha de especialistas no tema, pessoas que tenham relações pessoais com o ICMBio, número de publicações, ONG’s que desenvolvem projetos com a espécie, institutos ambientais, a afinidade com os organizadores, predomínio de quem já trabalhava com a espécie, escolhas aleatórias e de quem tem força política.” (GE 8)

Outras impressões registradas foram o “predomínio da academia, a dificuldade em escolher atores importantes, a falta de representatividade da sociedade por não haver divulgação e nem a percepção da importância da ferramenta”. Também houve o questionamento sobre a “presença de determinadas pessoas e ausência de outras na oficina de elaboração”. Algumas das impressões relatadas demonstram desconfiança no processo de escolha:

“Pelo histórico das pessoas, que devem ter algo a colaborar, acrescentar na discussão, (mas) nem sempre se vê isso. Mas às vezes as pessoas atrapalham. Tem certos temas que não podem ser discutidos em grandes grupos. Tem horas que tem que discutir em grupo menor e o governo tem que tomar a decisão e assumir a responsabilidade”. (GE1)

“Acho que o ICMBio tem dependido demais dos acadêmicos, dos cientistas. É legal, é óbvio, é quem traz informação necessária para respaldar esses planos, mas não é o acadêmico, não é o cientista, não é o pesquisador que vai ter a força para implementar isso. E na verdade o que a gente vê são planos, cientificamente falando, super bem embasados, porque a comunidade científica é que está vindo para a mesa elaborar. Não estão trazendo todo mundo para a mesa, não têm sido workshops de participação ativa, com todos os atores envolvidos e isso é extremamente deletério. Mas se você não tem lá, sentado junto contigo, participando do processo o caçador da espécie X, ele nunca vai se envolver no processo. Sou bem pessimista.” (GE22).

c. Perspectivas sobre metodologia das oficinas participativas

Sobre a metodologia das oficinas participativas, foi praticamente unânime aos dois grupos se tratar de uma metodologia eficiente, apenas um respondente do Grupo Externo não considerou eficiente “por não ser possível controlar as pessoas para que sejam mais objetivas e mais claras” (GE1). Um respondente do grupo do ICMBio considerou que a metodologia é indiferente em relação à eficiência:

“Apesar do processo contemplar a participação multilateral, visando o estabelecimento de um pacto envolvendo diversos segmentos do governo, organizações não governamentais, especialistas em conservação de espécies ou ambientes, representantes de comunidades locais, setor privado, entre outros, os resultados têm demonstrado pouca efetividade no comprometimento das ações, pois não é prioridade para a maioria dos atores/instituições envolvidas. Não mudam agenda em função do plano)”. (BIO 05).

d. Representatividade dos participantes nas oficinas

A percepção dos dois grupos foi convergente em relação à ausência dos tomadores de decisão de diversas instituições, representados nas oficinas e também sobre a falta de representantes de instituições que deveriam participar em decorrência de sua área de atuação e que seriam importantes no delineamento de ações.

“Nível de representatividade é muito ruim, muito fraco ainda. Como não é reconhecida ainda por todos os entes que são convidados, a representação não vem qualificada ou empossada para assumir responsabilidades. Não sei como seria de fato isso. Talvez no processo de amadurecimento do Plano de Ação, com [participação dos] estados e municípios [possamos] avaliar fases e etapas para que isso seja ajustado. É difícil que o técnico presente tenha respaldo para assumir responsabilidade grande sem negociar isso com a chefia e difícil que a chefia vá participar sem conhecimento, informação qualificada para estar no debate. Tem que ter um número limite de pessoas.” (BIO 18).

“Essa talvez seja a maior lacuna que eu vejo nos PANS. Quase todo tem a lacuna de deficiência de representação institucional ou setorial, muitas vezes dentro da própria instituição. Tem a dificuldade de trazer pessoas de certos setores. Causa lacunas fortes, importantes que vão dificultar a implementação do PAN. A presença de atores institucionais está muito associada à implementação das ações, menos que o delineamento. Esses são mais importantes na implementação mesmo.”(BIO 13).

“As pessoas que ali representam as instituições não têm autonomia para endossar o que foi pactuado, apenas cumprem um convite, a agenda e que elas quando retornam às suas instituições, isso não é repassado para as instâncias superiores que não reconhecem tudo o que foi acordado. [Tenho a] Sensação de que elas não têm capacidade operacional de corpo técnico, logístico, recurso para colaborar de forma mais contundente. Sinto também que há um acolhimento das pessoas por essa iniciativa, entendem, acham que é importante, mas não veem esse método ser aplicado no estado.” (BIO 03).

“Eles deixam a desejar em muitos casos, porque não podem ter autoridade, não tem como bancar, não assumem compromissos, não tem uma estabilidade. Ou são representadas por pessoas que não tem poder de decisão, ou por pessoas que saem dos cargos. A troca de gerentes dirigentes, em todas as esferas de governo” (BIO 05).

“As pessoas nem sempre tem governança para decidir. Nem sempre vai com poder de tomar decisões. É uma das falhas do processo. É delegada uma atribuição para uma pessoa e não consegue executar.” (BIO 10).

“Temos tido muitas dificuldades nas esferas municipais e estaduais, devido a mudança de pessoas nos cargos e a não continuidade das ações comprometidas.” (BIO 14)

“Eu acho que faltam alguns atores... por exemplo, não são as ações do PAN que vão salvar [as espécies]. Se o Código florestal for cumprido não precisa fazer mais nada. Já salva a espécie. Quem deveria estar? Será que é o Ministério do Meio Ambiente? Ou mais de um Ministério? Talvez uma instância mais alta, porque a gente reconhece no plano ter previsto várias ações com proteção de habitat, conectividade, corredores, criação de áreas protegidas, mas, no máximo aparece como: fazer gestão com o órgão responsável para fazer cumprir o código florestal. A gente sabe que política tem negociações, interesses. A gente coloca fazer gestão, mas não sabe exatamente o que, o como não está definido claramente.” (BIO 15).

“Não [havia boa representatividade]. Tinha um peso muito grande o grupo de pesquisa. Em relação às instituições deveria ter alguém da ANA (Agência Nacional de Águas) Ministério de Minas e Energia, Setor Elétrico, Ministério da Agricultura, [ao qual pertencço], mas eu não podia decidir pelo Ministério. Acho que falta um vínculo formal entre instituições e PANs, porque os participantes falam por si, não pelas suas instituições.” (GE 08).

“Esse é um caso interessante. Algumas pessoas têm poder de decisão. Fiscalização do IBAMA tem poder de decisão, algumas pessoas de institutos ambientais, aparentaram poder decidir, realizar, mas depois não participaram mais, mudou a postura. A pessoa se compromete na hora, mas pode furar. Na maioria do caso as pessoas têm poder de decidir alguma coisa.” (GE 13).

e. Influência dos Participantes nas oficinas

Quanto à composição das oficinas em relação à representação das áreas de atuação dos profissionais participantes, e conseqüentemente sobre o resultado final do documento, os dois grupos coincidem com sua visão, de que existe uma forte influência de acordo com os atores, suas expertises e interesses.

“Com certeza. As pessoas presentes é que sugerem e modificam as ações. Se não estiverem presentes e não cumprirem o que se comprometeram previamente, as ações são excluídas.” (BIO 01).

“Pode interferir, mas depende de como o grupo é conduzido, de quem está ali ajudando. Cabe ao facilitador não deixar que o grupo que predomina conduza a reunião para aquilo que ele almeja, mas é possível que aconteça.” (BIO 04).

“Sim. Influencia fortemente. Isso é uma coisa que a gente vê. Os PANS mais antigos, tinham mais pesquisadores, saem como Planos de Pesquisa. Aí a gente está atento para esse viés que existia, tentamos abrir mais e chamar diferentes setores e a construção fica equilibrada. Parte delas são realmente necessárias que vão embasar ações. A gente está alerta e tentando trabalhar isso. Academia tem uma voz muito ativa. PAN Corais, muita gente local participou, mas chamamos o Ministério da Pesca. Quando a empresa entendeu que tinha compromissos, foi embora. A gente tem o cuidado de identificar as pessoas chave e onde o diálogo é importante. No convite é colocado claramente que é um planejamento de ações e que são necessárias pessoas que possam articular ações, mas não vão. O pesquisador já vai com o tema claro.” (BIO 13).

“É um problema. Se por algum motivo, seja falta de adesão de algum grupo, instituições ou pessoas, você tem uma representatividade mais tendenciosa de o resultado pode ser bem diferente do que seria esperado. Mudando a composição, com certeza, mudam os produtos. Ex. Cativoiro e Natureza, é um dos principais vieses que nós temos em alguns PANS, basicamente pela super representatividade de um grupo ou de outro.” (BIO 13).

“Importante ouvir diversos atores; às vezes as reuniões se tornam um fórum para alimentação de egos, disputa de quem faz mais e muro de lamentações. Antigamente eram de 5 dias, hoje fazemos em 3 dias. Tem gente que nem chamamos.” (BIO 18).

“Muitas pessoas têm visão mais neutra e dá opinião em todos os aspectos. Em alguns aspectos fica muito forte a opinião pessoal ou de grupos. Talvez falte um roteiro ou uma análise prévia da situação das espécies focadas, com “ranqueamento” dos problemas mais críticos, e a partir daí ajudar priorizar as ações. No fundo, o que acontece na realidade, é que os PANs refletem muito mais anseios de pesquisa por parte de pesquisadores do que ações prioritárias para salvar espécies (o que pode nem envolver pesquisa científica).” (GE 09).

f. Eficiência das oficinas

Na questão sobre o valor de eficiência das oficinas o Grupo do ICMBio se dividiu entre alto (50%) e médio (50%), entre 16 respondentes, enquanto que no Grupo Externo 60% dos respondentes considerou o valor de eficiência alto, 35% consideraram o valor médio e apenas 5% considerou baixo.

“Alto. Porque a gente consegue sistematizar melhor as ideias, consegue chegar de fato a algo mais pragmático, consegue sensibilizar pessoas com as discussões, argumentações, questionamentos com aquilo que a gente considera que de fato vai ter um resultado positivo.” (BIO 03).

“Alto. Porque tem mais pessoas participando de diferentes segmentos você consegue alcançar um planejamento melhor. Alcança maiores instâncias, a eficiência do Planejamento é alta.” (BIO 04).

“Alto. Porque ela traz o ganho do empoderamento. É o grande ganho do plano. Essas oficinas permitem uma maior mobilização em torno da conservação.” (BIO 06).

“Entre médio e alto. Me parecem que estão adequados, registram bem o que foi discutido. Não dos pontos mais fracos. O problema talvez seja o pós-oficina e me parece a etapa mais complicada.” (BIO 05).

“Médio. Já foi baixo, hoje é médio. Mudou com a vivência. Hoje conseguimos interferir para gerar um produto bom. No começo não sabíamos o que ia ser.” (BIO 08).

“Médio. Porque o representante da instituição nem sempre tem como decidir. A redação das ações está ainda muito falha. Precisa ser revisto.” (BIO 10).

“Média. O andamento depende muito do coordenador da oficina. Se tem boa condução, o processo vai ser bom. Poucas pessoas treinadas, pessoas com boa intenção mas não tem perfil, poucas que tem habilidade de levar a oficina a um bom resultado. De 10 pessoas, dois viram bons facilitadores. E em consequência, ficam sobrecarregados; não tem só planos mas todas as atividades dos Centros.” (BIO 11).

“Alto. O desenho é interessante, a proposta, o planejamento da oficina é interessante. Pensando no tempo e na dificuldade de levar as pessoas é o caminho para obter as informações necessárias.” (GE 10).

“Alto. Porque foram discutidas o que era importante e a condição foi bem feita.” (GE 06).

“Alto. Por trazer várias opiniões e várias visões e trazer conhecimento multidisciplinar. Embute uma responsabilidade por ter participado na reunião.” (GE 15).

“Alto. O resultado enquanto proposta foi muito bom. Eu questiono o PAN como prática...na teoria ficou muito bom.” (GE 16).

“Médio. Embora eu considere que a participação de diferentes atores represente um ganho para as discussões (pela pluralidade de visões), a grande variação das representações (pessoas) e, até, o desbalanceamento da composição do grupo em cada reunião do PAN, também gera a recorrência de discussões já efetuadas. Logo, isso dificulta os avanços e desestimula a participação dos componentes que estão vinculados, diretamente, com as espécies alvos do PANs.” (GE 05).

“Médio. Falta de objetividade. Chegar ao final com um documento é um resultado admirável. Controlar 40, 50 pessoas e tirar um documento, é louvável. Mas se tivesse um controle melhor ou se as pessoas se colocassem melhor na hora de opinar o resultado seria melhor.” (GE 01).

“Médio. A mudança dos condutores quebra a relação estabelecida ao longo das oficinas e eles precisam começar a entender o processo do zero. Se fossem as mesmas acredito que o benefício seria maior.” (GE 07).

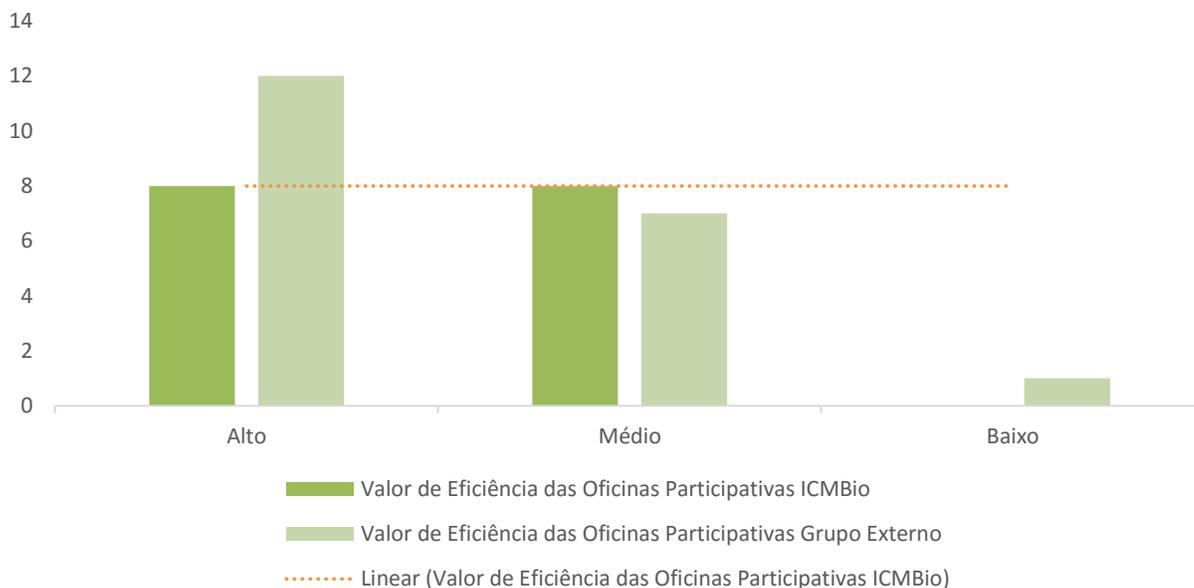


Figura 3 - Eficiência das Oficinas participativas

g. Papel do facilitador das oficinas

O papel do facilitador, na visão dos representantes do Grupo do ICMBio foi declarado por 84,2% dos 19 respondentes que deveria ser isento de posicionamento, e 15,8% declararam que deveriam se posicionar em determinados momentos. Percebe-se uma contradição nas declarações de alguns que concordam que deveriam ser isentos nos comentários sobre a questão, porém, logo em seguida asseguram que fazem uma interferência sugerindo que não há isenção completa:

“O papel do facilitador é desenhar o processo e se posicionar a integridade do processo. Como tal, ele tem uma grande parte do processo onde tem que se manter neutro, fazer valer as opiniões da plenária. Um bom facilitador tem que ser o mínimo de conhecimento técnico científico. Ele não vai conseguir consolidar ideias emergentes. É importante que tenha esse conhecimento e em alguns momentos é totalmente aceitável, que ele, como técnico, manifeste o seu entendimento. Ele deixar de colocar sua posição não é bom para a plenária, é uma perda de qualidade do processo. Da mesma forma, o facilitador normalmente é do ICMBio, é injusto não compartilhar com o grupo uma visão institucional; se não compartilha com o grupo a visão institucional, as pessoas podem

tomar uma decisão equivocada. Sempre tendo como pressuposto o interesse coletivo e os acordos, dividir com o grupo é desejável, [pois] tem experiência.” (BIO 01).

“Ser isento de posicionamento. Embora, em alguns casos, por sermos a instituição e termos a informação do que é possível dentro da realidade, a gente manifesta ou orienta as pessoas. Quando eu facilito, manifesto a opinião do instituto mas acato a decisão do grupo.” (BIO 04).

“Ser isento de posicionamento e trabalhar como moderador das discussões [ideal]. Em algum momento, sendo do ICMBio, abro um parêntese para falar por conhecer a realidade daquele assunto. Acho que o certo mesmo deveria ser imparcial, mas não temos outras pessoas que não seja moderadora que possa dar esses toques.” (BIO10).

“Nenhuma das três [opções]. Não é o posicionamento em si, dele [o facilitador]. Ele deve ser um compilador de informações, [possuir] capacidade de síntese muito boa, captar o que está sendo falado e transformar em ações objetivas. Ele tem que ser isento de certa forma, mas tem que estar muito consciente de tudo o que está acontecendo e ser inteligente para transformar em ações. Também não deve defender o ICMBio, se é para defender opiniões institucionais tem que ter outras pessoas de conteúdo para defender essas opiniões. Eventualmente pode fazer esclarecimentos.” (BIO13).

“O desenho ideal é que o facilitador seja do ICMBio porque conhece a ferramenta. Nós tentamos fazer a facilitação cruzada. Nós temos um curso no ICMBio de facilitação. Ex. Plano de Ação de primatas: o facilitador poderia ser do CEMAVE e a equipe do CPB deveria estar como participantes, mas existem os limites de capacidade institucional. Pouco servidor, muitas oficinas. Mas mantivemos a facilitação do ICMBio por custos, e pelo entendimento da ferramenta. Pessoas de fora não sabem modelar, não sabem aplicar. Um facilitador externo já desistiu porque não concordava com a metodologia...aí desmoraliza tudo. O CBSG, você tem que contratar, o que aumenta os custos, e existem mudanças de filosofia nossa e deles. Eles estão preocupados em registrar o processo,

a construção e a nossa preocupação é mínima com isso, nossa preocupação é em registrar o resultado. Nossa produção é fordismo mesmo. A gente quer fazer, quer terminar o produto. Se não terminar o produto não vai conseguir mudar.” (BIO 20).

Dentre o Grupo Externo, também com 19 respondentes, 52,6% declararam que o facilitador deveria ser isento de posicionamento, enquanto que 42% disseram que deveriam se posicionar em determinados momentos e 1 acredita que deveria defender a posição do ICMBio:

“Ser isento de posicionamento e trabalhar como moderador das discussões. Pelo que me lembro, em alguns momentos, o grupo pedia para que o facilitador cumprisse o papel adicional de esclarecer a posição do ICMBio. Eram solicitados para que deixassem de ser isentos.” (GE8).

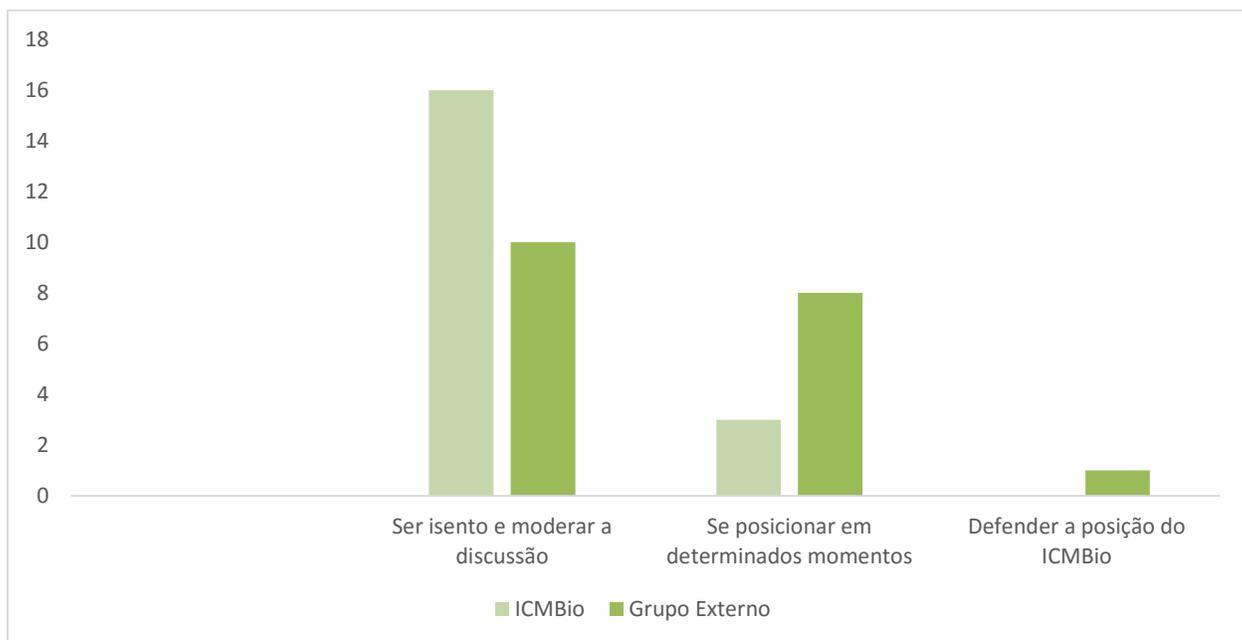


Figura 4 – Papel do facilitador nas oficinas

h.Problemas para a realização das oficinas

Como problemas relacionados à organização das oficinas predominou para o grupo do ICMBio as questões relacionadas ao deslocamento e ao perfil dos participantes. Na visão destes, algumas citações relativas aos problemas relacionados ao tema foram, a “soberba científica”, “os egos”, “a ausência de comprometimento”, e que “é necessário fazer uma varredura do perfil antes das oficinas para evitar problemas (durante a oficina)”.

Observa-se também a questão do tempo na visão dos dois grupos:

“Tempo excessivo, deslocamento e falta de remuneração. Falta de remuneração na implementação principalmente. São dois casos: um de participar da oficina e outro de participar das ações. Acho que é um problema na implementação. Se for uma pessoa que pertence à uma instituição, já faz parte do trabalho dela.” (BIO 03).

“Tempo insuficiente, deslocamento, local, Perfil. As vezes estão mais para criticar do que para colaborar. É bom para o curriculum delas, não precisam de remuneração”. (BIO 04).

“Tempo Excessivo e deslocamento. No geral, o tempo previsto para as reuniões do PAN são excessivos (uma semana), incluindo os deslocamentos. Esse é um tempo longo, sobretudo porque é difícil ficar longe da sua base por muito tempo”. (GE 05).

“Tempo excessivo e deslocamento. Dificuldade de dispor novamente de uma semana para falar de PAN.” (GE 06).

“Três dias é bom. É difícil alinhar todos os pensamentos. Amenizar os egos é difícil. Importante visualizar uma representatividade suficiente. É uma colaboração que nós pesquisadores; é um retorno para a sociedade. Não recebemos, mas não temos gasto.” (GE 10).

“O tempo é excessivo. Quem não está representando uma instituição deveria ser remunerado”. (GE 15).

Em relação ao deslocamento, os problemas foram referentes a distância da ACADEBio, a dificuldade de liberação de recursos no tempo solicitado, dificuldade de pagamento de combustível e pedágios em alguns casos.

Para o Grupo Externo, os principais problemas relatados foram o perfil dos participantes e o número de pessoas nas oficinas. Sobre o perfil foram mencionadas “se a escolha dos participantes não for bem feita, torna-se um problema”, (GE 15) “muita gente entra muda e sai calada”. (GE 12)

Foram mencionadas também a dificuldade com o pagamento de combustível e pedágios. Em relação a falta de remuneração, questão levantada por algumas pessoas, deve-se ao fato de que, os que estão envolvidos em projetos ou pertencem a instituições já são remunerados para isso, entretanto, especialistas que trabalham como consultores e não são remunerados, sentem-se prejudicados.

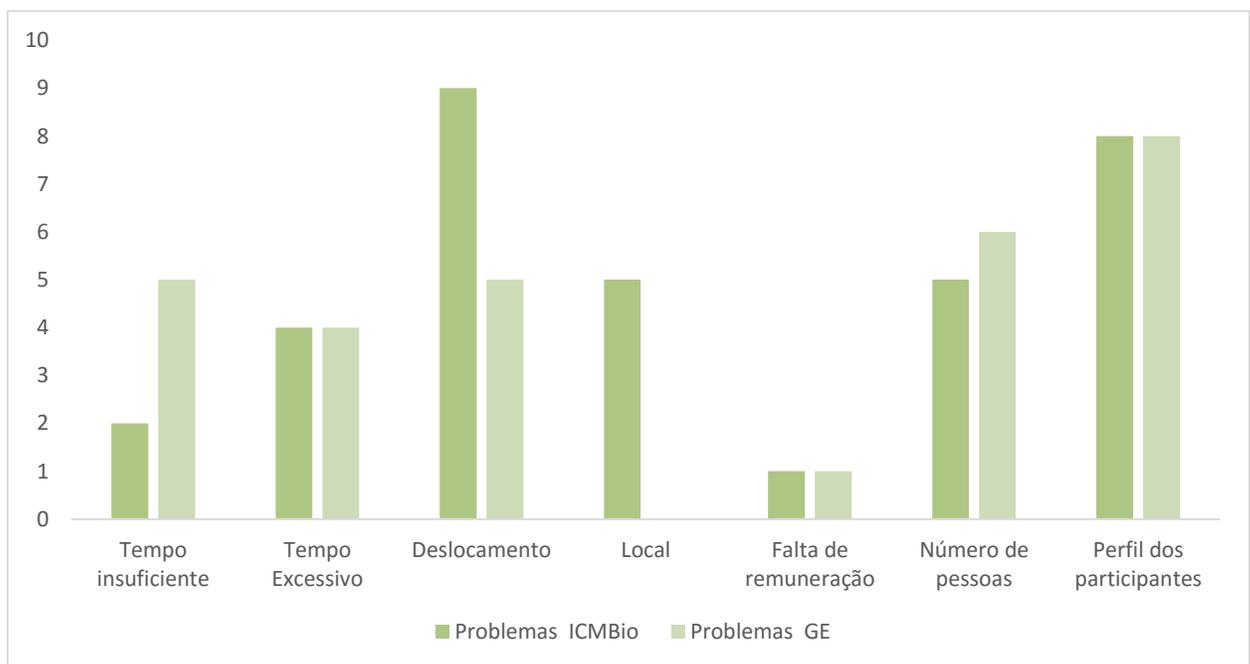


Figura 5 - Problemas para a realização das oficinas

i. Avaliação da metodologia de estimativa de custos dos Planos

Sobre a avaliação da metodologia de custos, 68% representantes do ICMBio e 71,4% do Grupo Externo consideraram o método “inadequado, por ser totalmente aleatório”. Apenas duas pessoas do Grupo Externo consideraram “adequada, com margem de erro tolerável” e uma considerou “inadequada por subestimar os valores”. Uma questão pertinente, citada por um dos respondentes foi em relação à custos que em geral não são considerados nos cálculos: “Não se considera o pagamento das pessoas que é de 40% do orçamento” referindo-se ao pagamento daqueles que trabalham em ONG’s, que dependem da contratação dos executores das ações e que não têm seus salários garantidos, dependendo da inclusão desses valores nos editais, quando permitido. (GE20).

“Como uma ordem de grandeza é adequado, mas pode melhorar essa metodologia. Acho importante [ter] 15 dias de refinamento pós oficina. Importante a publicação porque mesmo que esteja errado, e teu valor é muito mais alto, há margem para explicar. Pode justificar.” (BIO 01).

“Inadequada, totalmente aleatória. É falha. Se você tem um participante que se preparou para ir, vai chegar com orçamento. Tem gente que chuta aí qualquer número e pronto. É importante ter publicado e melhorar a forma de calcular; estimulando os participantes a levarem planilhas com cálculos prontos.” (BIO 07).

“É inadequada. Ela não tem memória de cálculo, ela é um chute. O planejamento é uma ferramenta, se ela usar bem é uma boa ferramenta, se não usar vai ser inútil. Os valores trazem uma ordem de grandeza de qual é o seu custo. Se você usar isso, ter uma noção de qual é o seu preço. Os valores são muito aproximados.” (BIO 09).

“Inadequada. Totalmente aleatória. Não tem realismo nenhum. Não deveria estar nos sumários. Pode comparar um sumário executivo com outro. Um estima 200mil reais, outro em 10 milhões, 100 milhões e isso não faz o mínimo sentido. Está relacionado à ganância das pessoas e não aos Planos de Ação.” (BIO 13).

“Adequada com margem de erro tolerável. Não consigo ver no que isso ajuda, não sei te responder.” (GE 06).

“Inadequada, superestimada. Acho que muitas vezes é superestimada. Acredito que é muito difícil estimar custos para determinadas ações que dependem de muitos fatores. Por exemplo: restauração florestal de áreas de ocorrência da espécie X. Para calcular custos precisa a área a ser restaurada estar determinada.” (GE 07).

“Inadequada, por ser totalmente aleatória. Não é embasada, não reflete a realidade e é inútil. Uma viagem, não significa nada. Não é importante ter. Se tivesse uma forma de mensurar tudo bem.” (GE 16).

“Esse é um dos pontos mais frágeis, sempre muito discutível. Não é uma estimativa bem-feita, apurada, não pode ser usada como referência de orçamento. Como não tem um padrão gera planos com valores muito diferentes porque foram feitos de maneira muito diferentes porque foram feitos de maneira muito diferentes é um ponto frágil, dispensável pelo menos para discussão no coletivo. Talvez o instituto pudesse usar essa estimativa para planejamento interno. Quando você joga esses valores no plano e você não tem esses valores, acaba gerando uma expectativa frustrada, ela já nasce frustrada. Ela deve ser repensada, não deixar de fazer, mas não da maneira que é feita e publicada no plano. Gera uma informação muito pouco defensável. As estimativas podem ser usadas como planejamento interno. Fica uma informação para ser usada para vários interesses, até para positivos, para captar recursos como argumenta o ICMBio. Deve ser mais estratégica e não pública, não é uma informação avaliada, não tem uma memória de cálculo. Talvez como informação estratégica do instituto possa ser mantida. Não tenho visto muitas vantagens, ao contrário, tenho visto mais problemas.” (BIO 05).

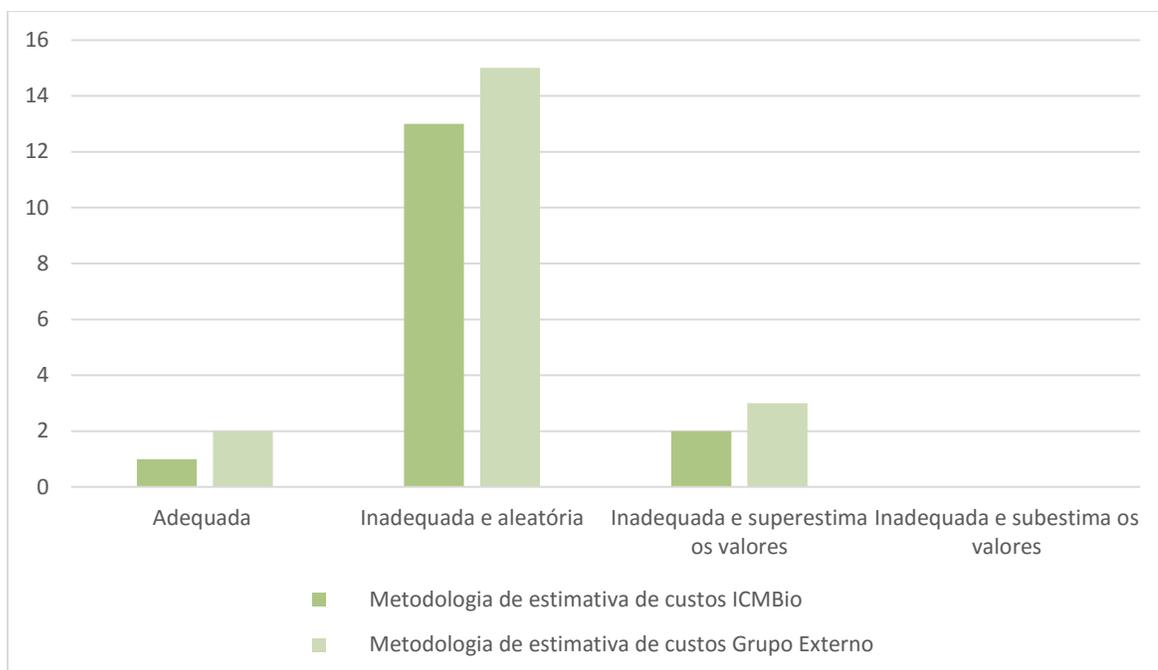


Figura 6 - Metodologia de estimativa de custos dos PANs

j. Nível de Pesquisas dos Planos

Como resposta ao Nível de Pesquisa para conservação propostas durante as oficinas, o grupo de 16 (dezesesseis) respondentes do ICMBio, dois consideraram “ruins”, 1 (um) considerou como “excelente”, e o restante do grupo (13) considerou como “boas”. O Grupo Externo, com 16 (dezesesseis) respostas considerou unanimemente como “boas” as propostas.

Uma questão relativa às pesquisas citada de maneira espontânea por 11 pessoas, 6 do ICMBio e 5 do Grupo Externo foi o direcionamento de propostas de ações, atendendo aos interesses pessoais e linhas de pesquisa de alguns participantes, e que não necessariamente atenderiam às ações prioritárias de conservação no espaço temporal de cinco anos, como pode-se perceber nas seguintes declarações:

“Percebo que em alguns casos as pessoas tendem a colocar pesquisas que não necessariamente contribuem para a conservação daquela espécie e sim para colocar a sua linha de pesquisa, como uma eventual forma de favorecimento [próprio].” (BIO 03).
 “Não é excelente porque às vezes o pesquisador quer fazer um plano de pesquisa e não quer pensar nas ações prioritárias para a conservação.” (Bio 01).

“É ruim. Representa a linha de pesquisa do participante.” (Analista Ambiental, BIO 02).

“Boa. Acho que muita gente vai como se fosse a um congresso, uma reunião da sociedade científica. No PAN não dá para idealizar, tem que ser real e fazer o que é possível em 5 anos.” (BIO 09).

“A pesquisa é importante para determinar as ações, quando a pesquisa está bastante avançada, não precisa investir me mais pesquisa, precisa investir em ação de conservação. Em outros, você tem um território imenso, mal explorado, mal conhecido e a decisão das ações de conservação estão dependentes de novas ações de pesquisa.” (BIO 13).

“Boa. A maioria das pessoas só continua com os interesses pessoais, colocam peso nas pesquisas pessoais, e não consideram suficientemente a entrada de outras disciplinas e pessoas nesse grupo de pesquisa. Por exemplo, a parte de saúde de animais selvagens, zoonoses, de interesse da saúde pública, “linkar” esses interesses públicos com os do PAN.” (GE20).

“Boa. Porque os pesquisadores que participam dos PANs têm larga experiência e conhecimentos sobre as espécies alvo, entretanto algumas propostas podem ser influenciadas mais por interesses particulares do que pela sua efetiva contribuição para as espécies.” (GE22).

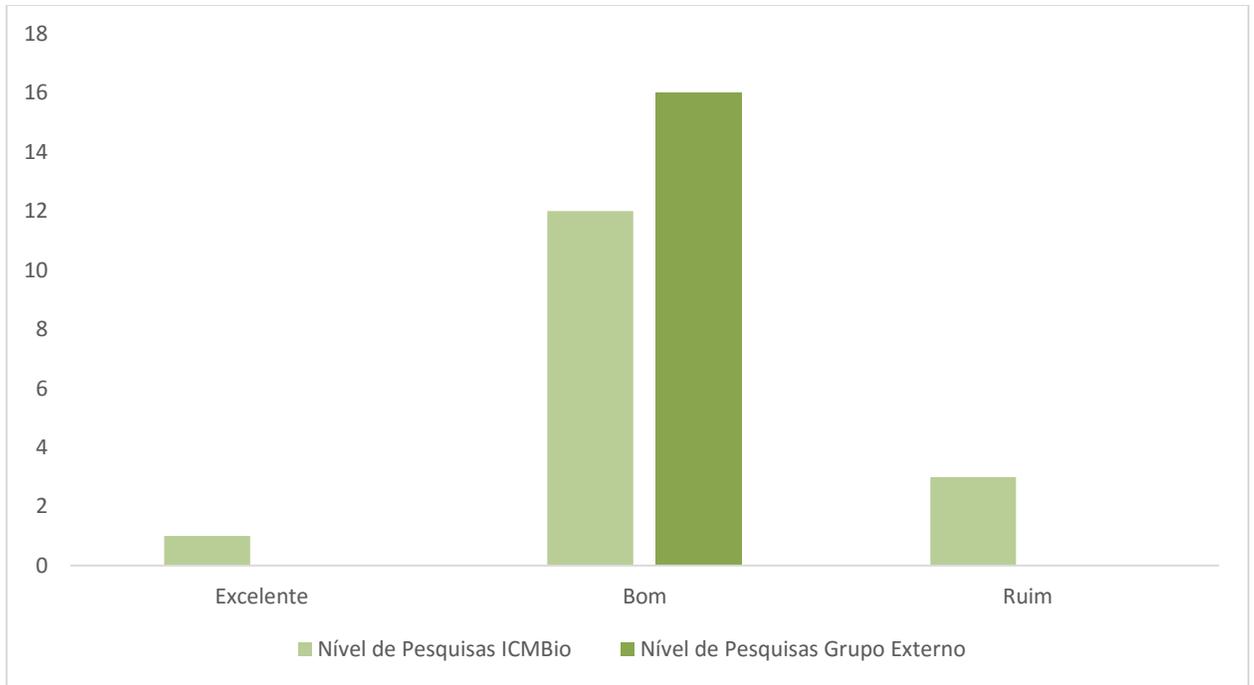


Figura 7 - Percepção sobre o nível de pesquisas nos PANs

k. Como os participantes se enxergam no processo de elaboração dos PANs?

Sobre como os profissionais se enxergam seu papel no processo de elaboração e execução dos PAN, as respostas foram condizentes com o papel que cada um desempenha no processo, com exceção de dois respondentes do grupo do ICMBio e dois do Grupo externo que deveriam desempenhar o papel de dedicação ativa, mas se posicionaram como colaboradores apenas no momento da oficina.

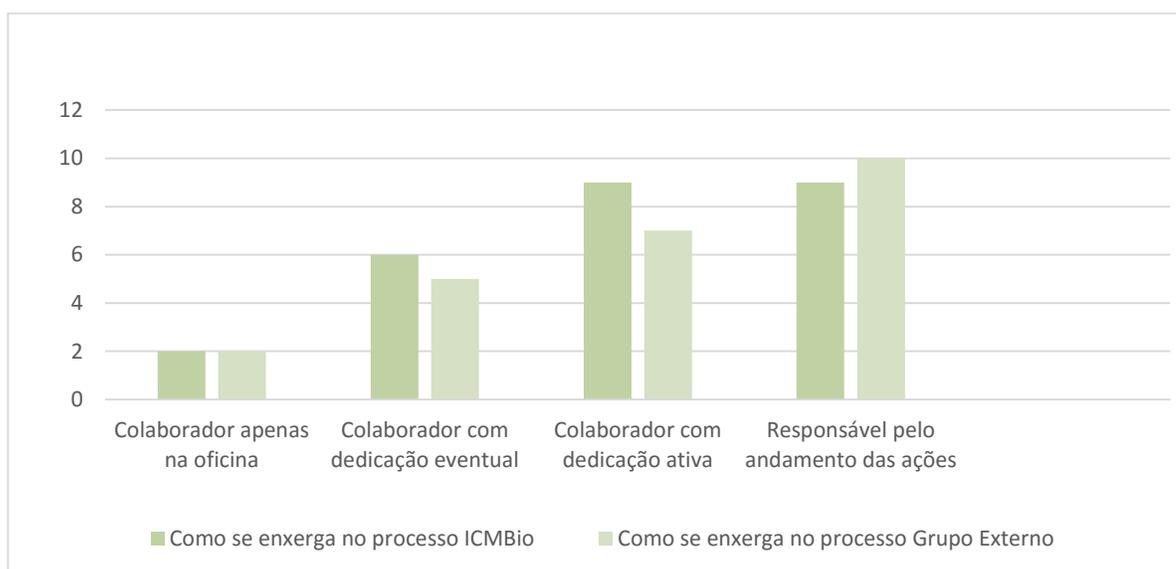


Figura 8 - Como os participantes se enxergam no processo

I. Nível de comprometimento das pessoas envolvidas com os PANs

O comprometimento das pessoas envolvidas com os PAN, em relação a execução das ações foi considerado insuficiente por 75% do Grupo Externo e por 71% dos respondentes do ICMBio.

“Insuficiente. É uma das fragilidades do processo. A filosofia do PAN requer uma comunicação muito próxima entre a coordenação, articuladores e colaboradores e nem sempre isso acontece como devia. Tem uma série de questões que envolvem esse problema. Acúmulo de funções, ela [colaborador] não tem um tempo necessário para se dedicar ao que se propôs a fazer, e essa falta de comunicação é um grande gargalo. [Além da] ...a falta de pessoal. Vêm, fazem o trabalho e quando retornam se esquecem

de tudo o que tinha que fazer. É um grande esforço para retomar tudo o que a gente fez. O mesmo ocorre com a equipe do ICMBio. Não é possível interagir.” (BIO03).

“Muita gente só responde quando é procurada, mesmo assim, poucos respondem e outros nunca respondem. Mas acho que é porque os PANS ainda não mostraram uma resposta efetiva na conservação da espécie. É justificável. (Acreditam que as ações estejam ocorrendo, mas não respondem ao governo). Até a metade do PAN foi bem insuficiente.” (BIO07).

“Os PANS são muito abrangentes em termos de ações por instituição e a grande maioria delas foge da nossa governabilidade, da nossa capacidade de promover a participação, ou seja, faz quem quer. Estou falando enquanto ações gerais. Muitos parceiros acabam (nos) levando à uma avaliação negativa ou insuficiente das ações quando vc avaliar o plano, porque dependem de parceiros e eles não fazem.” (BIO 08).

“Insuficiente. Na minha avaliação, o comprometimento da maioria das pessoas é a mesma que tinham antes do PAN. Ou seja, aqueles que já eram comprometidos com as espécies alvos do PAN continuam sua atuação, usando (ou não) o PAN como documento básico. Aqueles que não eram comprometidos, não passaram a ser, por conta do PAN.” (GE5).

“Insuficiente. Acho que na hora de elaborar o PAN as pessoas fazem esforço enorme para inserir aquilo que acreditam ser relevante, mas isso sempre reflete mais anseios pessoais ou de grupos do que as necessidades práticas para a conservação das espécies-alvo. Depois disso, as atividades previstas são realizadas conforme condição, decisão ou vontade dos pesquisadores envolvidos. Não há uma coesão para execução das atividades, nem comprometimento com o conjunto da obra. Depois destas reuniões, as pessoas não se comunicam mais, não articulam atividades conjuntas, nem fazem planos baseados nos PANs...na verdade, quando se referem aos PANs, o fazem apenas como argumento para justificar projetos pessoais junto a fontes financiadora, elevando a importância de suas propostas.” (GE9).

“Insuficiente. A maior parte das pessoas não está envolvida diretamente com as questões. Nem todos estão comprometidos...só vai fazer se tiver uma hora vaga, não tem remuneração. Tem boa vontade mas não basta.” (GE17).

A comunicação entre colaboradores, articuladores e grupo assessor, no processo posterior às oficinas foi considerado ineficiente por 78% dos entrevistados do ICMBio e por 75% do Grupo Externo.

“Não existiu “feed-back”. Não houve nenhum acompanhamento posterior. Não necessariamente deveria ser uma reunião presencial. Depois das oficinas os participantes não se comunicam mais. Além disso, os órgãos responsáveis pelos PANs não fomentam reuniões, linhas de financiamento e nem acompanhamento do que está sendo feito (e do que não está sendo feito). Somando-se isso aos fatos citados anteriormente (não priorização de atividades não-científicas para a conservação das espécies), o resultado é que os PANS são pouco efetivos e se transformam apenas em lista de intenções, sem metas ou esforço para cada atividade seja cumprida.” (GE9).

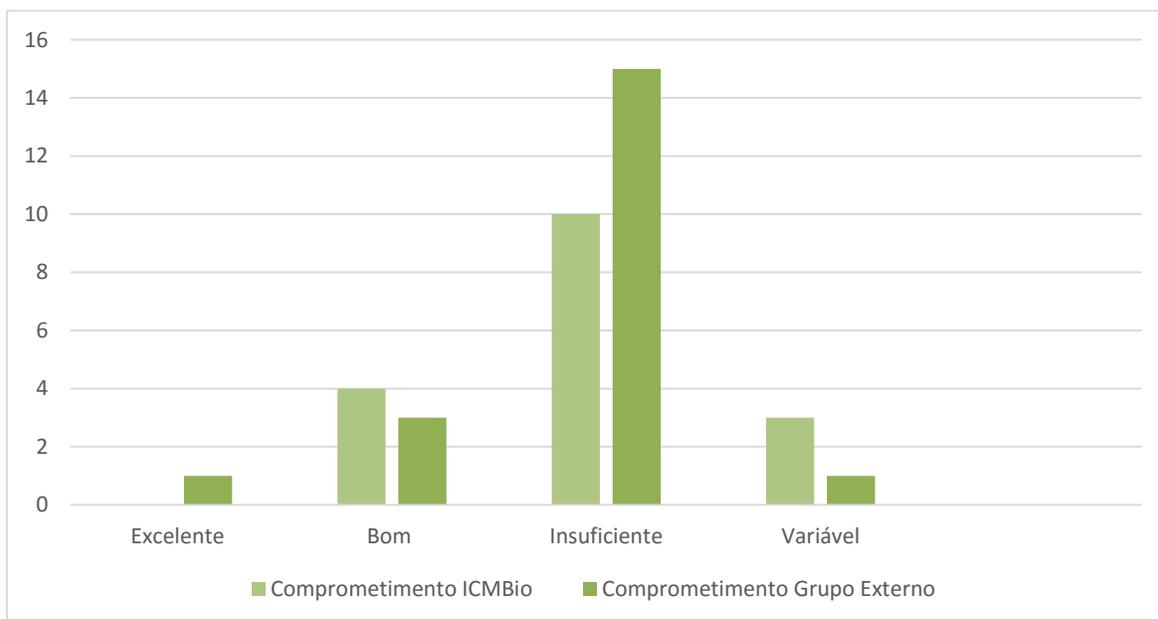


Figura 9 - Nível de comprometimento com as ações dos PANs

m.Satisfação Profissional em relação aos PANs

A pergunta sobre a satisfação profissional dos participantes em relação aos PANs teve o intuito de verificar de que forma se dedicam à realização destes, e levantar os pontos positivos e negativos em relação à percepção pessoal.

“Insatisfeito. É humanamente impossível fazer do jeito que deveria fazer. É demanda espontânea. Eu não consigo tocar um PAN na qualidade necessária. Faz um pouco de cada, um pouco de outras coisas. Eu acredito na ferramenta, mas falta esse olhar do governo, precisa de recursos humanos, recurso financeiro, e gente séria fazendo”. (BIO 03).

“Insatisfeito. Não vejo resultados, não está auxiliando, não tem retorno das pessoas.” (BIO 06).

“Realizada. Sempre acho que tem mais para fazer e tem muito que melhorar. Planejar, reunir, melhorar a sinergia e quanto mais as pessoas veem que está acontecendo, que está havendo monitoria, quanto mais a gente anda, mais a gente consegue puxar os que estão pelo caminho. Mas minha visão é otimista.” (BIO 12).

“Realizado e frustrado. Você tem uma visão estratégica da espécie, de tudo o que está sendo feito. De certa forma, quase tudo o que está acontecendo, você tem a visão panorâmica, conhece as pessoas, eu tive o prazer de conhecer quase todos os nomes das referências. No aspecto pessoal é legal. A coordenação do PAN toma tempo, dá trabalho. Eu prefiro executar do que coordenar. O PAN compete com executar as ações. Diminui a sua produtividade.” (BIO 15).

“Nenhuma das respostas. Eu nunca tive expectativa em relação a eles. É uma outra classe. Eu já tinha trabalhado e abandonado a ideia. A ação resolve o problema, o plano não resolve.” (BIO 05).

“Realizado [com os desdobramentos positivos motivados pelos PAN] e frustrado, porque tem um lado de frustração, que a gente poderia ter atingido mais, mas por deficiências institucionais e de engajamento de pessoas a gente não conseguiu atingir o resultado que deveria, as vezes por causa do enfoque do Plano que não gera ações efetivas de conservação apesar de gerar muita informação.” (BIO 13).

“Frustrado. Não participo mais.” (GE 03)

“Pessoalmente, me sinto realizado. Profissionalmente foi muito bom! Voltando de fora do país, foi uma oportunidade de conhecer e contribuir para a elaboração de ações de conservação. Inseriu nas políticas de conservação.” (GE 08).

“Realizado com a elaboração e insatisfeito com a execução.” (GE 09)

“Insatisfeito porque não consigo fazer tudo o que me proponho.” (GE 12)

“Realizado com a elaboração e insatisfeito com a execução. Não esperava muito dos PANS. Uma das ações que estou fazendo no PAN era o que eu já fazia, mas não é porque estava escrito no PAN, é porque eu já fazia. Do ponto de vista do meu trabalho não mudou nada. Quando você vê essa mobilização até acha que vai mudar, mas depois, segue o barco do jeito que ‘tá’.” (GE 16).

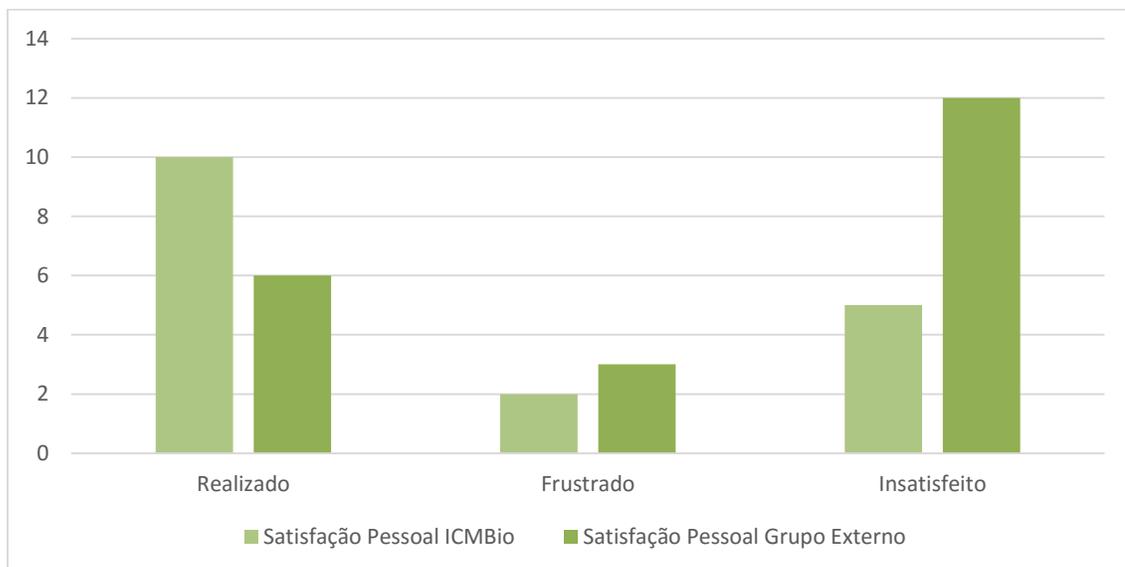


Figura 10 - Satisfação pessoa em relação aos PANs

n. Principais desafios entre a etapa de elaboração

Na questão sobre os principais desafios entre a etapa de elaboração e a implementação de ações dos PAN, a evasão e troca de participantes representou 40% das respostas para os dois grupos.

Para o grupo do ICMBio, a comunicação vem em seguida, com 32,3% das respostas e 28,2% o comprometimento. O comprometimento, para o Grupo Externo representou 37,5% como segundo maior desafio o comprometimento e a comunicação 21,9%.

Os demais desafios citados espontaneamente pelos respondentes do ICMBio foram:

- dificuldades na captação e recursos;
- ausência de comunicação e divulgação externa;
- falta de integração e coalização do grupo;
- falta de continuidade;
- falta de governabilidade sobre os participantes;
- melhor preparo anterior à oficina;
- falta de recursos humanos.

O Grupo Externo mencionou:

- a falta de governança dos participantes;
- falta de linha de financiamento específica;
- ausência de formalização entre as pessoas e instituições;
- dificuldade na obtenção de recursos em tempo hábil para desenvolver as ações;
- falta de articulação, gestão e supervisão do ICMBio em relação aos PAN;
- falta de recursos garantidos;
- falta de incentivo aos participantes;
- tempo escasso devido aos compromissos externos aos PAN;
- falta de liderança de quem assume a execução das ações.

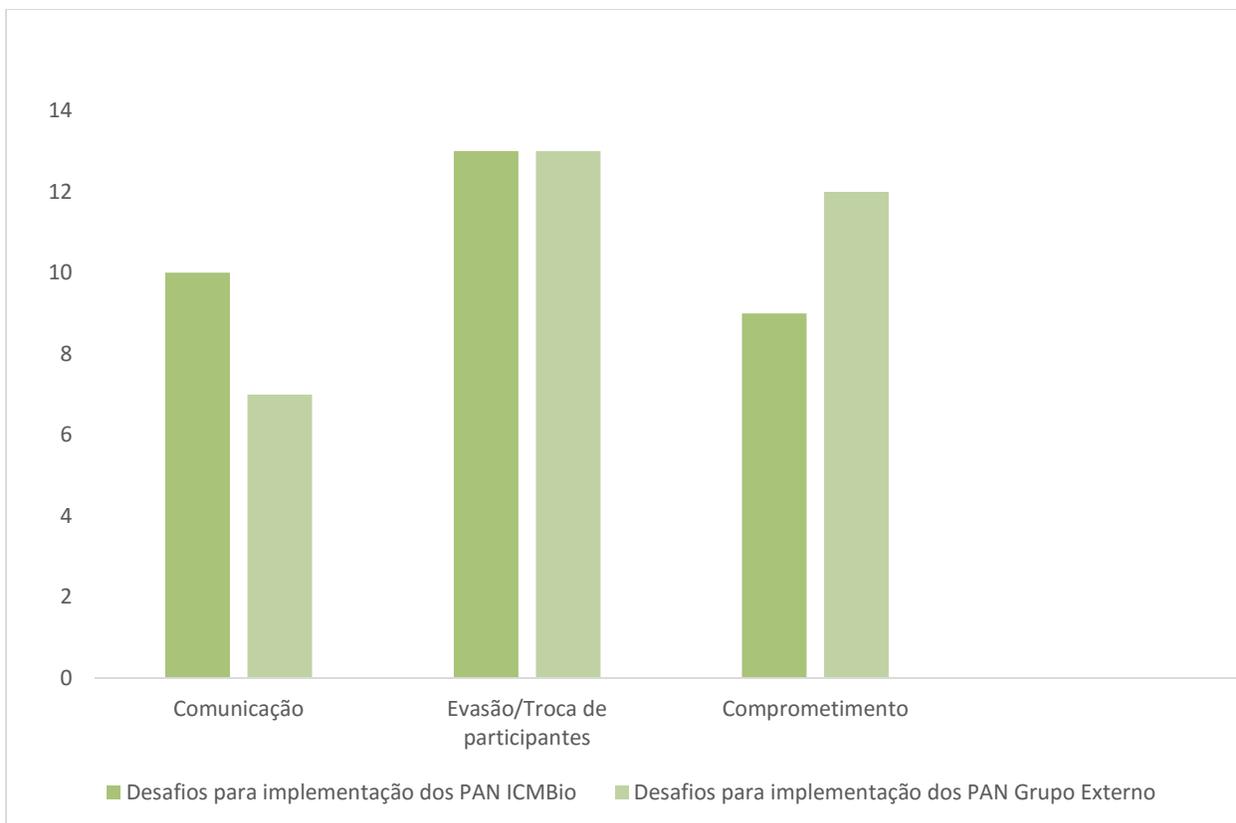


Figura 11 - Principais desafios para a implementação dos PANs

o. Eficiência da Monitoria das ações do PANs

A monitoria dos PAN foi considerada pelos representantes do ICMBio como eficiente por 47,46%, ineficiente por 42,12% e parcialmente eficiente por 10,52%, enquanto 57,9% do Grupo Externo considerou ineficiente e 42,10% classificou como eficiente.

“Monitoria é saber o quanto está sendo realizado do que foi planejado. É quantitativa. O que foi proposto foram as metas e indicadores globais: [sobre o] qualitativo, [pergunta-se] está realmente ganhando em conservação? Nisso ainda estamos patinando. Estabelecer os indicadores não está sendo fácil. Ou você volta para

o micro e avalia só a sua ação ou vai para o macro e não consegue medir. É um exercício difícil em várias situações.” (BIO 11).

“Acho péssimo. Ele denigre o trabalho que vem sendo feito. O sistema anterior que era por porcentagem da execução era mais honesto, porque era por porcentagem. Ele dizia o quanto foi feito. Era uma medida precisa. Você dizer que a ação não foi executada a tempo porque só 70% dela foi feita, e não 100%? Isso desmotiva as pessoas, frustra todo mundo e acho que deveria ser mudado urgentemente. Tenho vergonha desse sistema de monitoria. Ele foi mudado durante o jogo. Desmotiva as pessoas e frustra.” (BIO 13).

“A partir da Matriz de metas e indicadores passou a ser melhor. Antes era muito fácil. Só dava uma visão geral. Está melhor, e não vejo outra forma. Ele dá um panorama geral. Se estiverem com muitas ações em vermelho, não sensibiliza ninguém. Começou a fazer, fica amarelinho...a eficiência dos PAN depende muito da linha de trabalho, dos projetos que as pessoas estão envolvidas. Não está ruim, não vejo outra forma de avaliar. O problema não é o resultado apresentado...é o meio do caminho.” (BIO 08).

“Não reflete a eficiência e sim a eficácia. Fez ou não fez e ainda assim não reflete o que de fato é importante. O que a gente se propôs a fazer. Um exemplo claro nas monitorias, o painel de gestão, ele não reflete o que aquele plano quer. Se eu abro uma ação para criação de UC's, eu fiz muito pouco, mas no painel aparece verde, seguindo a metodologia, mas não representa quase nada da minha ação. Por outro lado, tem as UC's em vias de serem criadas, só falta assinatura de um decreto por parte da presidente, trabalhamos muito, mas parece em vermelho. Não representa o esforço daquela ação. Precisa de ajustes. Temos discutido internamente no ICMBio. Estamos amadurecendo a forma de ajustar. O melhor seria dividir a ação em três fases.”(BIO 03).

“Consegue mostrar a eficácia e não a eficiência. Avalia se ação foi cumprida, se está em andamento. É boa para ver se estão sendo cumpridas as ações a que nos comprometemos. Mas não dá para avaliar se aquelas ações estão sendo realmente

efetivas, se estão levando a um objetivo planejado, aí só com a meta de indicadores. É uma monitoria nova. Metade dos PANS já tem metas de indicadores. Ainda tentando adaptar. Trabalhar com indicador é muito complicado. É um processo que está melhorando. Quem faz são as pessoas do grupo assessor. A ideia é buscar indicadores fáceis para não virar outra ação.”(BIO 04).

“Não. Os resultados são pobres é porque a monitoria deve ser durante o desenvolvimento da coisa. Tem que ser um monitoramento constante. Mostra que o processo não funciona.” (GE 08).

“Não considero [eficiente]. Passamos 4 dias revendo ações e não vejo nada acontecer. Os indicativos, eles querem quantificar o que não é quantificável e isso tira a acuracidade” (GE 12).

“Não. É uma fotografia do que acontece com diversas ações; ela é efetiva para mostrar em que estágio está aquela ação e se foi realizada ou não. Mas ela não mostra se aquela ação realmente reverteu uma ameaça existente e muita ação é pesquisa que por si só não vai reverter uma ameaça.” (GE14).

Um detalhe importante é que as pessoas que não fazem parte do Grupo Assessor, nesse item demonstraram desconhecimento de como acontece o monitoramento e não responderam.

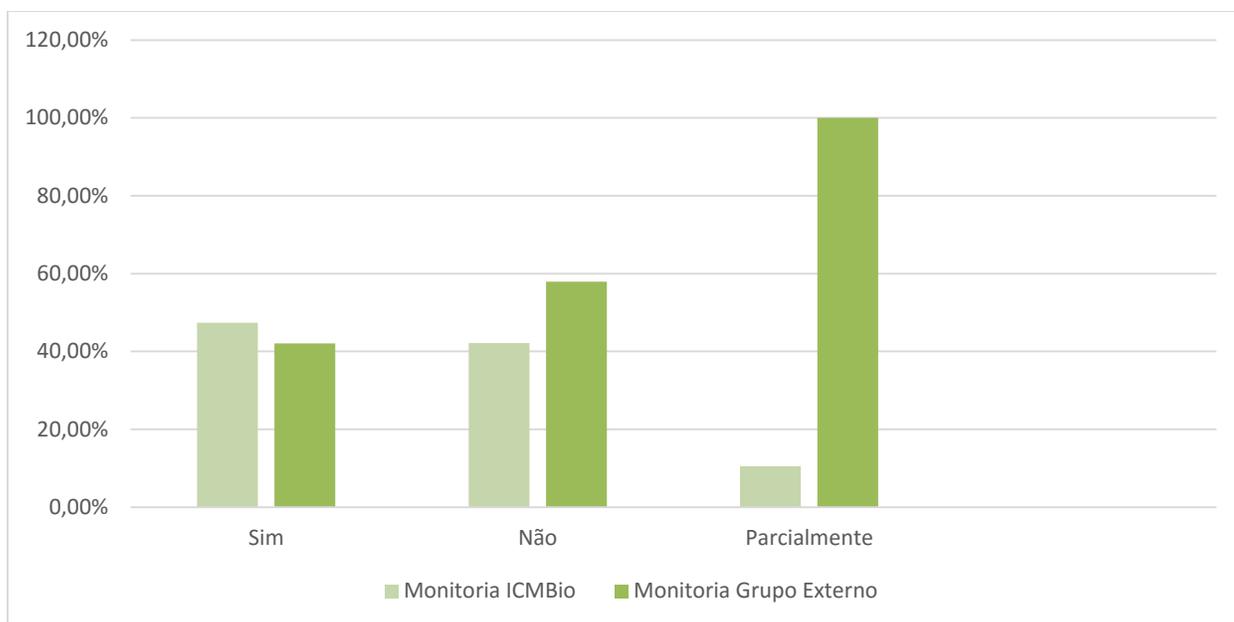


Figura 12 - Eficiência da Monitoria

p. As ações propostas são factíveis?

Para 77,7% do grupo do ICMBio, as propostas de ação são parcialmente factíveis, para 11,11% factíveis e os outros 11,11% consideram não factíveis, enquanto que para 57,9% do Grupo Externo as ações são factíveis e para 42,10% são parcialmente factíveis.

Quando perguntados sobre a percentagem de ações implementadas de acordo com as áreas de políticas públicas, fiscalização, educação ambiental, pesquisa e outras áreas que estivessem presentes nos PANs que participam, apenas alguns coordenadores dos planos do ICMBio souberam responder em termos gerais. As pessoas do Grupo Externo preferiam não responder à essa questão por não ter conhecimento sobre as respostas e por não estarem acompanhando.

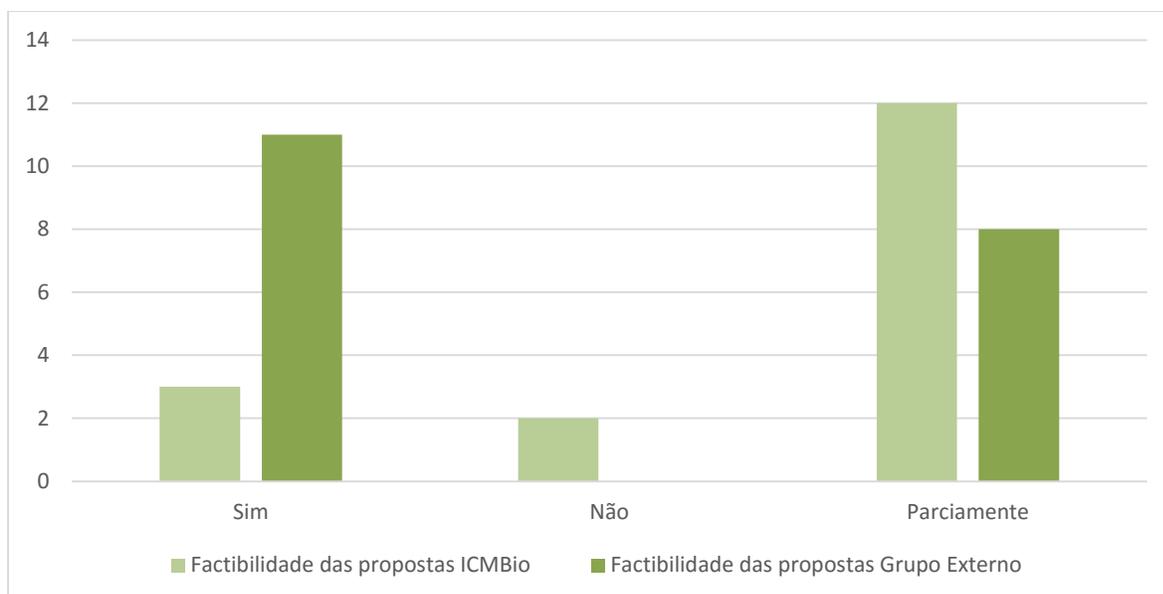


Figura 13 – Factibilidade das ações propostas nos PANs

q. Comprometimento institucional com os PANs

Na questão levantada sobre a percepção sobre o comprometimento institucional no desenvolvimento das ações propostas nos PANs, atribuindo valores de 0 a 5, considerando zero para ausência de participação e 5 como participação ativa, o ICMBio considera como os mais comprometidos as Universidades e pesquisadores independentes, seguidos pelo terceiro setor (ONG's).

O Grupo Externo percebe da mesma maneira, porém, credita mais pontuação ao terceiro setor, seguido pelas Universidades. Como instituições com menor envolvimento, ambos consideraram os municípios e o setor privado.

r. Participação dos municípios

Sobre a participação dos municípios e a utilização dos PANs como instrumento norteador de ações locais poucos responderam. A resposta predominante foi o desconhecimento sobre o uso da ferramenta, ou por desconhecer a realidade ou porque atuam em PANs onde os municípios não seriam de grande importância para o

desenvolvimento de ações. Os que têm envolvimento direto com os municípios relatam dificuldades no uso da ferramenta junto às prefeituras.

s. Comunicação interinstitucional

Em relação à comunicação interinstitucional entre o ICMBio e demais setores perguntados, os respondentes do ICMBio consideraram que o fluxo de comunicação é melhor com as universidades, em seguida as ONG's, e como instituição com maior dificuldade outras instituições governamentais e o próprio ICMBio. O Grupo Externo considerou melhor fluxo de comunicação entre o ICMBio e as ONG's e as Universidades. A atuação do ICMBio no desenvolvimento das ações previstas no PAN foi considerada por 77% dos respondentes do ICMBio como parcialmente satisfatória, insatisfatória por 6% e satisfatória por 17%. Para 53% do Grupo Externo foi parcialmente satisfatória, 42% insatisfatória e 5% satisfatória.

“Parcialmente. Não tem condição não tem capacidade instalada, adequada para dimensão que essa iniciativa representa. As dificuldades de se transformar a gestão pública como um todo para que tudo funcione é um processo muito demorado e as ações de conservação requerem mais celeridade. As coisas acontecem e quando você vai fazer, já acabou. A burocracia emperra a gente.” (BIO 03).

“Parcialmente. Há dificuldades em relação recursos humanos e financeiros.” (BIO 05).

“Parcialmente. Porque em nível institucional é um problema que alguns setores da instituição que é ruim também...[existem] setores que não colaboram entre si. Historicamente não colaboram. Não se comprometem com a execução de ações. Participam da reunião e nunca mais dão retorno.” (BIO13).

“Não. Sinceramente, tenho dó dos técnicos do ICMBio eles tem que fazer coisas demais, e não é possível fazer com extremo cuidado. Há uma sobrecarga.” (GE 01).

“Parcialmente. O ICMBio deveria ter uma função de liderança na implementação dos PANS, mas ele tem se furtado a isso. As ideias têm colapsado por falta de liderança e na harmonização dos diferentes atores.” (GE 03).

“Eles precisam parar um pouco. Eles não estão fazendo outra coisa que não fazer PAN, avaliar PAN e só fazem isso. É difícil colocá-los no desenvolvimento de alguma ação e eles precisam ajudar. É obrigação deles. Especificamente, falta um facilitador de pulso. Tem que se estruturar melhor; se não tem gente para fazer tudo repensa, senão fica fazendo as coisas pela metade.” (GE 20).

t. PANS são considerados fator-chave para a obtenção de recursos?

Os PANS foram considerados por todos os respondentes do ICMBio como fator-chave na obtenção de recursos, enquanto que o Grupo Externo foi unânime em dizer que não é fator-chave, mas pode ajudar em alguns casos.

De 16 respondentes do ICMBio, 11 declararam não ter recursos disponíveis para implementação das ações previstas no PAN e dos 17 do Grupo Externo, também 11 declararam não ter recursos assegurados em suas respectivas instituições.

u. Os PANS são eficientes na conservação das espécies ameaçadas?

Dos 16 respondentes do ICMBio, 62,5% não consideram uma ferramenta eficiente para a conservação das espécies ameaçadas de extinção contra 37,5% que acreditam ser eficiente. No grupo externo, entre 20 respondentes, 80% não consideram eficiente e 20% consideram eficientes.

“Sim. Porque tem pautado as estratégias, tem mudado a atuação de muitas instituições a começar pelo próprio ICMBio Agora trabalhamos com uma agenda pactuada junto à sociedade.” (BIO 01).

“Não. A ferramenta é fantástica, mas a forma como ela tem sido tratada pelas limitações não faz com que seja eficiente.” (BIO 03).

“Não. Ainda tem muito a ser trabalhado, é recente, é uma iniciativa que deve continuar e melhorar. Não deve parar pois seria uma negligência e perda de recursos [financeiros]” (BIO 05).

“Para que você possa atingir um objetivo deve ter um planejamento, que é o de conservar aquelas espécies. O PAN é antes de tudo o resultado de um planejamento para atingir o objetivo que nesse caso é conservar aquelas espécies. O PAN pressupõe um planejamento e execução das ações; deve ser visto dentro de um ciclo, deve ser contextualizado, avaliação de espécies, identificação de ameaças, elabora-se o plano, realizam as ações e reavalia as espécies a cada 5 anos. Tem que ser avaliado nesse contexto. Quando o governo apresenta o plano é em cima de uma avaliação e vai ocorrer uma nova avaliação após o intervalo de 5 anos. Se precisar revisa o plano. Desse ponto de vista é.” (BIO 07).

“Não. Ele não atinge o objetivo que o PAN se propõe. É eficiente para outras coisas, não para o que ele propõe. O objetivo final é melhorar o status da espécie a determinado prazo, o objetivo da conservação é esse. Se não atingir esse objetivo, ou pelo menos se essa realidade não muda a conservação não está sendo alcançada. Ou pelo menos estabilizar uma situação cada vez pior. Nem que eles fossem 100% executados a maioria não atingiria. Mas ele é proveitoso para apoiar as principais demandas, disciplinar os pesquisadores, os órgãos governamentais para o que é prioridade, fazer as parcerias, eu acho que é bom, mas não faz o que se propõe a fazer.” (BIO 15).

“Não. O documento em si não vale nada se as pessoas não trabalharem. É um documento formal, norteador de objetivos e diretrizes, mas vira letra morta se não tiver gente trabalhando em cima.” (GE01).

“É a primeira ferramenta para direcionar as ações, mas ainda não aconteceu. Desconheço algum PAN que tenha conseguido. Não acho que tenha ligação, uma lista

entre os coordenadores sobre as ações, avanços para que cada um saiba o que está acontecendo.” (GE 07).

“A ideia dos PANs é proteger espécies ameaçadas, mas são pouquíssimo efetivos para isso. As ações são difíceis de implementar, monitoramento é subjetivo, não consegue avaliar matrizes não dá para avaliar o que foi feito e o que não foi feito. É uma tentativa de implementar ações para todas as espécies que estão ameaçadas que muitas vezes é um plano no papel que não acontece.” (GE12).

“Não. Não temos governança e legislação específica para isso [implementação dos PAN]. Também não temos linhas de financiamento de pesquisa específicas para a execução dos PANs, a não ser aquela de fontes do terceiro setor, geralmente com volume de recursos bem reduzido.” (GE 09).

v. Uso político dos PANs

Em relação ao uso político da elaboração dos PANs, dentre os 18 respondentes do ICMBio, 89% consideraram que há uso político na produção de PANs, contra 21% que não tem essa visão, enquanto que entre os respondentes do Grupo Externo, 76,5% consideram que há uso político contra 23,5% que não concordam.

“Sim. Ao mesmo tempo que eu acredito na ferramenta, pode dar a falsa impressão de que só com os Planos a fauna está sendo protegida.” (BIO 04).

“Não. O Plano tem sido um grande instrumento de sensibilização das esferas superiores. (BIO 06)

“Sim. É isso que se faz. A pessoa que está tendo contato com o plano vai avaliar aquela proposta de acordo com o grau de conhecimento que ela tem sobre um plano e se faz plano no mundo inteiro. O governo quando estabelece metas, eu imagino que o objetivo seja de que, para essa sequência de ações, você tem que seguir etapas. Inserir todas as espécies nos Planos em um prazo tal. Depois a realização das ações. O

governo quando apresenta isso ele tem que apresentar o contexto todo. As pessoas devem saber que está sendo feita alguma coisa, agora se está salvando ou não só vamos saber daqui a alguns anos. E a metodologia vai melhorando.” (BIO 07).

“Sim. Claro. Mas trabalhamos para que o governo valorize essa ferramenta como instrumento de conservação e não que fique pulverizando recursos para projetinhos.” (BIO 12).

“Sim. É usado de uma maneira política. Os planos são usados pelo governo para mostrar que as espécies estão sendo contempladas, não estão esquecidas. Mas não adianta porque não tem dinheiro, não tem como executar as ações, pode ser levado para as convenções internacionais, mas não está sendo executado.” (BIO 15).

“Sim. O governo está instrumentalizando os atores dentro do PAN para justificar como ação de conservação, publicamente, dentro das COPS, Discussão da CBD como grandes avanços. Estão desviando a ação de outros problemas que o governo faz parte de outras causas da perda de biodiversidade.” (GE 02).

“Sim. Como iniciativa do governo os PANs têm um componente político de cumprir agendas internacionais, muito mais pela imagem nacional do que pelas espécies em si. Não se pode perder de vista que planos são só planos, mas que não servem de nada se não forem implementados.” (GE 08).

“Sim. [São] usados como imagem, propaganda, na prática não é efetivo e passa a ideia de que está sendo feito algo, mas de concreto não está sendo feito nada.” (GE 16).

x. Fator de Sucesso dos PANs

Os dois grupos convergiram em relação à percepção sobre o principal fator de sucesso dos PAN, em linhas gerais, que é o envolvimento de diversas instituições, em seguida, o planejamento e definição de estratégias e a reunião de pessoas

comprometidas juntamente com a captação de recursos. Ressaltam-se aqui algumas das declarações:

“Envolvimento de diversas instituições, o planejamento, as oficinas fazem com que as pessoas envolvidas se sintam propositoras.” (BIO 02).

“Potencial, possibilidade de conseguir a sinergia para fazer a conservação; a gente faz conservação de coisas pontuais isoladas e se não for feita em escala macro não vai haver conservação”(BIO 03).

“A participação de vários atores, algumas realidades que já foram modificadas com os PANS, e juntar várias pessoas que já trabalham com a espécie e que tem o mesmo objetivo.” (BIO 04).

“Interação entre os grupos que trabalham com a espécie, embora a comunicação seja incipiente, tem comunicação. Antes não existia.O PAN já elaborado possibilita a abertura de editais e aporte de recursos financeiros. Em Brasília usam para obter recursos.” (BIO 05).

“Envolvimento, a descentralização da responsabilidade de trabalhar com conservação da fauna. Envolver atores diferentes em torno da causa. O mapeamento do que precisa ser feito e como pode ser feito. Ter uma visão de gestão”. (BIO 09).

“Pensando no Ministério do Planejamento é melhor instrumento que ele tem. Não é suficiente, mas talvez seja o melhor. A eficácia é limitada pela falta de engajamento de outros setores da sociedade, É como pregar para convertidos. Juntam-se pessoas que pensam de forma similar e mais difícil juntar os que são os causadores de problemas, que não se envolvem. Se o Ministério do Planejamento tiver 1 bilhão de reais para investir em PANS, porque tentam engajar os demais setores da sociedade. Eles já foram inclusive reconhecidos como um bom instrumento pelo MMA e por grandes empresas, que já veem no PAN. Pela Casa Civil, o PAN do Xingu que foi usado para reduzir os

conflitos. São bons instrumentos de planejamento. Se são eficazes é a questão. Podem ser usados como instrumento político como no Xingu.” (BIO 13).

“Pacto entre o governo e sociedade para redução das ameaças de espécies e ambientes. PAN é um documento oficial do governo federal que serve de ferramenta para financiamento externo. Integração, principalmente da comunidade científica para o desenvolvimento das ações.” (BIO 14).

“Capacidade de aglutinar pessoas que atuam, em diferentes espaços, em prol de uma determinada espécie ou grupo de espécies e ambientes onde habitam; capacidade de definir metas mais macros, mesmo que nem sempre consiga definir ações factíveis para sua execução (ou seja, um primeiro passo); ser um documento de referência para as ações a serem executadas por diferentes segmentos. ” (GE 05)

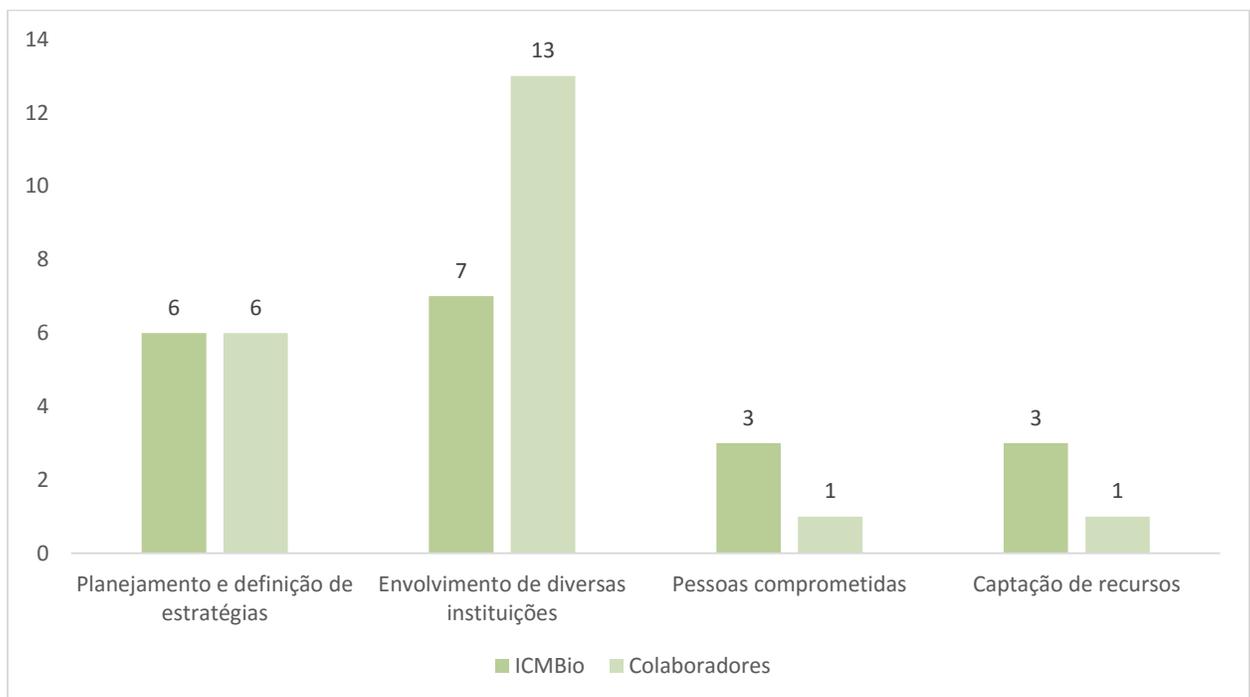


Figura 14 - Principais fatores de sucesso dos PANs

y. Fatores de Entraves dos PANs

O principal fator de entrave citado pelos respondentes dos dois grupos foi a falta de recursos financeiros, seguido da falta de comprometimento dos colaboradores, na visão do grupo do ICMBio. O Grupo Externo considerou o conflito de interesses entre a conservação e o que é necessário à conservação e o desenvolvimento.

“Insuficiência de recursos financeiros, recursos humanos, falta de comprometimento de alguns pesquisadores e instituições, A comunicação horizontal entre parceiros, sociedade, governo.” (BIO 01).

“Manter o grupo coeso, a continuidade do colaborador para que se torne implementador, falta de recursos e conflitos de interesses.” (BIO 02).

“[Falta de] Recursos financeiros, vontade política, falta de alguns atores importantes. São convidados, mas não vão. O próprio IBAMA muitas vezes não participa. Faltam alguns atores chaves participarem mais.” (BIO 04).

“Falta de comprometimento, falta de recursos financeiros e humanos, cultura, e a questão cultural: o que é prioritário: conservar ou gerar renda de modo convencional? O paradigma: a forma de desenvolvimento e a conservação.” (BIO 06).

“[Falta de] engajamento, objetividade na definição das ações de conservação, recursos físicos e financeiros para a implementação das ações.” (BIO 13).

“[Deficiência na] forma de redigir as ações do PAN, falta de recursos financeiros e dificuldade de captação. O facilitador deve ter mais conhecimento e postura.” (GE 01).

“Recursos insuficientes, dificuldade na execução de ações estratégicas por estarem fora da governabilidade dos atores, equipe reduzida e falta de continuidade dos atores dos PANS nos cargos de secretarias estaduais e municipais. A quase totalidade

dos editais de fomento à pesquisa vetam a participação de instituições públicas (maioria dos colaboradores) como proponentes e executoras dos projetos.” (GE 08).

“A parte política que é difícil de resolver (ações complexas...territórios indígenas). [Falta] pessoal capacitado para fazer funcionar. Recursos humanos e dinheiro.” (GE01).

“Interesses opostos de órgãos públicos, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, Agronegócio. Falta de recursos financeiros, garantidos e/ou direcionados pelo governo.” (GE 05).

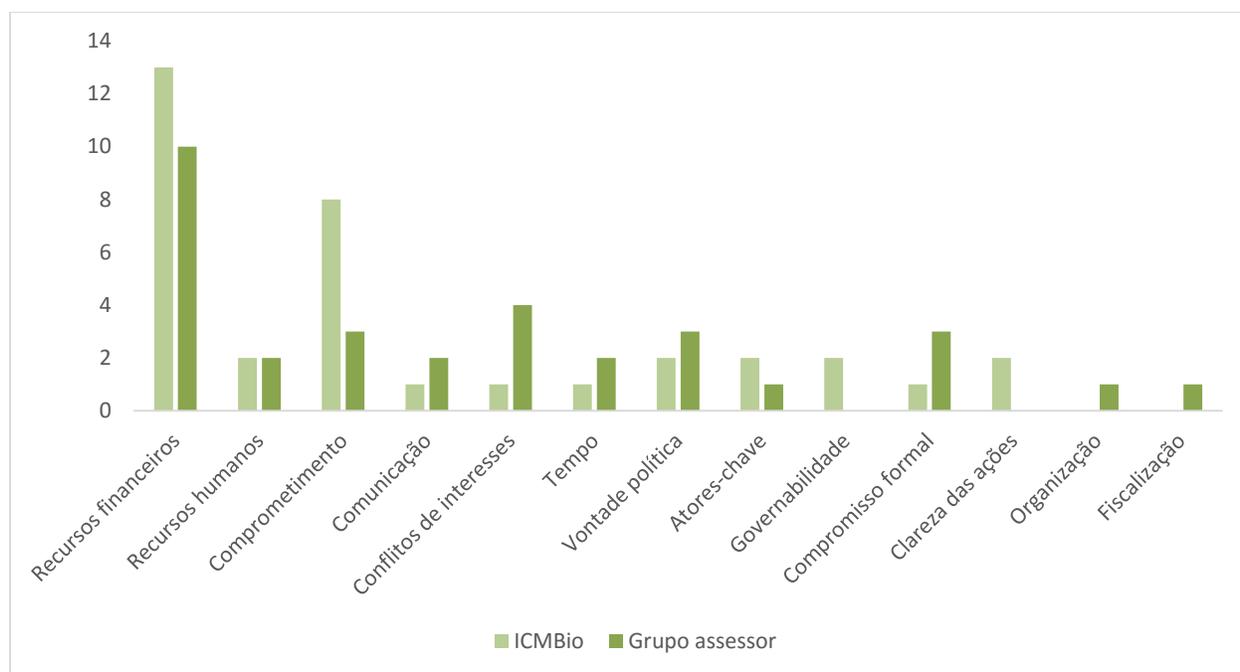


Figura 15 - Principais fatores de entraves dos PANs

z. Sugestões de mudanças nos PANs

Os dois grupos foram estimulados a deixar suas sugestões de melhoria à serem implementados ou modificados na formulação e implementação dos PANs.

Recomendações do Grupo do ICMBio
<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar o sistema de comunicação prévia [oficinas] e posterior.
<ul style="list-style-type: none"> • [Modificações] Nos sistemas de monitoria. [Ampliar] a divulgação dos Planos, ações de implementação, casos de sucesso e problemas para a sociedade, órgãos governamentais.
<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a colaboração entre nós.
<ul style="list-style-type: none"> • Procurar assegurar recursos mínimos [para implementação]
<ul style="list-style-type: none"> • Que os Centros possam trabalhar mais na execução das ações sair da burocracia e entrar na implementação.
<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar o investimento de recursos para implementação.
<ul style="list-style-type: none"> • Mudaria o sistema de avaliação dos PAN's e criaria (não sei a forma) um mecanismo para que essa ferramenta seja aplicada, construída e implementada em diferentes escalas. Esferas federais, estaduais e municipais. Tem que ser sinérgico, a gente só desperdiça recurso de tempo e dinheiro e não faz nada. Isoladamente não faz nada.
<ul style="list-style-type: none"> • Mudaria os indicadores, e daria mais treinamento para isso.
<ul style="list-style-type: none"> • Modificaria a matriz de monitoria.
<ul style="list-style-type: none"> • Pensando na monitoria, seria bom um programa on-line, que diminuiria o trabalho dos coordenadores. Preenchimento da planilha on-line.
<ul style="list-style-type: none"> • Construir a matriz de metas focada nos objetivos e não nas ações. Desvincular ações de metas. Ter um retorno mais imediato do todo.
<ul style="list-style-type: none"> • Aprimorar o método de avaliar internamente. Ter uma visão do todo. Desenvolver um sistema - o SISPLAN e ampliar a comunicação.
<ul style="list-style-type: none"> • Espécies endêmicas deveriam passar a ser contempladas em planos estaduais, [que] passem a ser missão do governo estadual; e que as ações que vão ser executadas por instituições de fora do âmbito do governo federal que recebam um tratamento diferenciado, isto é, essas ações que não tem como ingerir, que elas sejam coordenadas pelas esferas respectivas, por quem tem competência para cobrar e aumentar a chance de execução e não interferir no processo de eficácia como um todo. Senão todo o Plano é rebaixado em relação à sua

<p>eficácia; mesmo que o ICMBio tenha feito uma grande parte, há redução no resultado final devido às ações não realizadas das outras instituições. O pior disso tudo é que ações importantes deixam de acontecer</p>
<ul style="list-style-type: none"> • [Modificação] Na forma de construir as ações para que elas tenham mais clareza.
<ul style="list-style-type: none"> • Mais compromisso dos setores envolvidos. Dentro da visão de compromisso, que as instituições enviem pessoas que participem com maior poder de decisão dentro de suas instituições, que assim possam executar ações com as quais se comprometeram.
<ul style="list-style-type: none"> • [Que os PAN] Sejam condicionantes dentro do processo de licenciamento, que o valor seja investido em uma fundação para custear os PANS;
<ul style="list-style-type: none"> • Que a gente tenha dentro do ICMBio um maior engajamento de pessoas que trabalhem, que tenham perfil para articular os PANS, fortalecer a equipe de PANS do ICMBio.
<ul style="list-style-type: none"> • [Melhorar a] Factibilidade do planejamento, planejamento real, participação de atores, setores, instituições variadas
<ul style="list-style-type: none"> • Melhorar o diagnóstico e conseqüentemente as ações
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer mecanismos de suporte e implementação dos PANS e aí é a parte financeira.
<ul style="list-style-type: none"> • Na legislação, que realmente obrigasse, que fosse vinculante na implementação de ações de proteção para espécies ameaçadas.
<ul style="list-style-type: none"> • [Promover] o aumento da melhoria na interação das instituições, que causasse o comprometimento das outras instituições importantes para conservação para implementação dos PANS, para que elas realmente se se engajassem.
<ul style="list-style-type: none"> • Recursos governamentais garantidos para execução de ações e liberados em tempo adequado;
<ul style="list-style-type: none"> • Trabalhar em conjunto as ações em comum que permeiam na maioria dos Planos (licenciamento, fiscalização e Educação Ambiental, entre outras) para um resultado em um número maior de espécies.

Quadro 2 – Recomendações do Grupo ICMBio

Recomendações do Grupo Externo

- Melhorar o nível técnico da coordenação (gestão) dos PANs. Ter alguém cobrando as ações, fazendo esse gerenciamento.
- Acho que a universidade tem muito a contribuir mas não é fácil ter pessoas que queiram contribuir. Se a academia pudesse ajudar mais, seria interessante. eu acredito no que eu faço, por menor que seja o que fazemos, eu gostaria que fosse bem feito. Tentar que seja o melhor dentro das nossas limitações. Uma das coisas que eu acho muito importante é dar algum retorno para a sociedade. O dinheiro que sustenta a universidade é do povo, do imposto e naquilo que pudermos dar um retorno, que são as ações de conservação.
- Mais comprometimento do governo federal para direcionar os recursos dos PANs e que a conservação da biodiversidade seja valorizada como o desenvolvimento econômico, desenvolvimento do PIB
- Tem que ser baseada em resultados. O processo tem que ser efetivo. [Avaliar depois do PAN] Qual é o tamanho da população? Mudou para melhor? A probabilidade de extinção diminuiu?
- Modificaria os participantes, mesclando mais a academia, políticas públicas, secretarias. O foco é a espécie mas tem que pensar em toda a paisagem, cultura local e da educação.
- Convidar financiadores. Não havia nenhum financiador [nas oficinas].
- Diminuir a quantidade de pessoas [nas oficinas e criar] uma rede de contato que mande as recomendações de ações [necessárias]
- Acredito que o mais importante seria o Governo Federal (ICMBio), também se responsabilizar pela implantação das ações dos PANs e não, apenas, pela elaboração dos PANs, como se a finalização dos mesmos e a monitoria de sua execução (por parte dos demais), seja “suficiente” para conservação das espécies alvos
- [Percebo] um certo despreparo de alguns facilitadores. Pela importância do PAN, acho que deveria ser mais forte. Ele deveria conduzir melhor. Acho que é preciso ser muito bem realizado. Melhorar o treinamento.

<ul style="list-style-type: none"> • Acho necessária a participação dos técnicos dos Centros nas ações de campo e o apoio financeiro e logístico do governo (ICMBio) para os executores das ações que sejam parceiros não governamentais.
<ul style="list-style-type: none"> • Promover uma maior participação de outros setores nos PANS.
<ul style="list-style-type: none"> • Ter um compromisso formal para a execução. Oficializar quem é membro de um PAN, senão fica muito solto. Grupo de trabalho formal é a melhor a forma de fazer acontecer. É fundamental. Uma vez estabelecido o passo seguinte é a comunicação entre esse grupo. Indução para a execução (financiamento de projetos)
<ul style="list-style-type: none"> • Esclarecer os acessos aos recursos que dizem estar disponíveis dentro do ICMBio para as execuções do PAN. Se existem esses recursos, esses lançamentos, as chamadas passam sem que sejam bem divulgadas. Deveriam ser divulgadas para todos os coordenadores dos PANS e repassadas para os participantes. Gostaria muito que o compromisso com os dados fornecidos pelos participantes e colaboradores fossem realmente respeitados, as autorias e o uso desses dados fora do PAN.
<ul style="list-style-type: none"> • O respeito com a autoria dos dados em primeiro lugar.
<ul style="list-style-type: none"> • Não amontoar muitas espécies em um PAN;
<ul style="list-style-type: none"> • Lembrar-se de quem já se dedica à conservação [de uma determinada espécie]. Por exemplo, no PAN das aves da Mata Atlântica foram desconsideradas duas décadas de ações de conservação de uma espécie e de potenciais parceiros.
<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar recursos para implementação das ações, junto ao governo federal, órgãos de fomento internacional
<ul style="list-style-type: none"> • Filtrar todas as ações e escolher realmente prioritárias e trabalhar essas ações e ver como realmente podem ser viabilizadas.
<ul style="list-style-type: none"> • Levar o rascunho do Plano e levar para dentro das instituições e discutir as ações e os custos.
<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar se será possível realizar a ação proposta. Isso agregaria e melhoraria o produto final.

<ul style="list-style-type: none"> • Uma parte de recursos [do ICMBIO] ser destinada a editais para execução de ações de PANS
<ul style="list-style-type: none"> • Que a parte de pesquisa seja mais aplicada à conservação e não pesquisas básicas que não vão contribuir para conservação.
<ul style="list-style-type: none"> • Para as oficinas talvez fosse mais interessante um edital de convocação mais público, é um problema em si. Precisa de mais transparência na convocação dos atores. Isso é um problema. Pesquisadores, conservacionistas, etc. não teve um segundo momento para levar esse PAN e discutir com quem de fato tem um interesse enorme na história que é com o setor produtivo, eles nem consideram os bichos ameaçados de extinção.
<ul style="list-style-type: none"> • As ações propostas vão impactar e o setor produtivo e não foi chamado para conversar. Ainda assim, é uma lista de prioridades e não tem um outro ponto de vista social, produtivo, e as outras pessoas que serão impactadas não participaram. Uma segunda rodada de conversas, chegar a um consenso do que dá para fazer ou não.
<ul style="list-style-type: none"> • Executar as ações exequíveis, ficar batendo a cabeça tentando resolver uma coisa que não tem solução no primeiro momento. O bom é inimigo do ótimo, então vamos fazer o bom e deixar o ótimo para depois.

Quadro 3 – Recomendações do Grupo Externo

z. Menções espontâneas relacionadas ao manejo ex situ

As questões sobre a conservação *ex situ* surgiram de maneira espontânea durante as entrevistas e, portanto, serão mencionadas abaixo. As citações apontam um descompasso no entendimento e comunicação entre as partes envolvidas.

“Manejo *Ex situ* tem que mudar o padrão. Os zoo e criadouros precisam mudar de comportamento e visão, ser mais profissional no processo, não ter o bicho pelo bicho, mas pelo que representa no processo de conservação. Trabalhar no fortalecimento do

zoo, em toda a cadeia do processo. Recepção, reabilitação, reprodução e reintrodução. Requer apoio do governo, mas modernização das instituições, para fortalecer, buscar recursos, ter mais liderança, e ter mais um marketing de conservação de espécies, ter um público cativo, ter mais arrecadação para essa agenda.” (BIO 12).

6. DISCUSSÃO

Diante dos resultados baseados nas entrevistas realizadas e na avaliação dos Planos de Ação foram verificados alguns aspectos importantes para o entendimento sobre os objetivos dos PANs, sua eficiência e eficácia, e também em resposta aos questionamentos relacionados a essa ferramenta e que motivaram esse trabalho.

Entretanto, é importante ressaltar que o início de toda e qualquer questão referente aos PANs necessitará do foco nos objetivos da ferramenta. Devemos reforçar, portanto, para prosseguir às análises, que os PANs têm como objetivos principais “a troca de experiência entre os atores envolvidos, no sentido de agregar e buscar novas ações de conservação, reunindo e potencializando os esforços na conservação, e racionalizando a captação e gestão dos recursos para conservação das espécies ou ambientes focos dos planos de ação”.

6.1. Visões e expectativas sobre os Planos de Ação

Nesse contexto, e de acordo com as expectativas apresentadas pelos entrevistados sobre os PAN, percebe-se que para os representantes do ICMBio, a maioria destes com expectativas altas, é que o PAN funcione como um instrumento que vai trazer colaborações externas aos Centros de Pesquisa e que as ações possam ser realizadas através dessa participação de outros atores, dividindo a responsabilidade e ampliando as possibilidades de execução das ações. Alguns que apresentam expectativa baixa, demonstraram que sua visão está atrelada à falta de recursos financeiros para a implementação dos planos.

Na opinião do Grupo Externo, onde predominaram as expectativas de baixa a média, percebe-se que atribuem as responsabilidades e as possibilidades de sucesso ou de fracasso ao órgão governamental que coordena os planos, tanto para a execução das ações quanto para a captação de recursos. Partindo dessas duas visões em relação às expectativas já se percebe uma questão a ser destacada, o entendimento sobre a real função dos planos em sua essência e a clareza dos seus objetivos, quais as responsabilidades de cada grupo e de que maneira poderiam desenvolver as ações.

Os Planos de Ação da SSC/UICN ressaltam a importância da participação do governo na revisão do processo e em suas etapas subsequentes para que sejam alcançados os resultados e evitadas dúvidas ou discordâncias por não terem participado, e que possam compartilhar informações sobre ameaças diretas ou indiretas, que em geral têm conhecimento anterior aos demais setores (IUCN, 2002). No Brasil, os Planos de Ação são coordenados pela instituição ambiental do governo, garantindo o compartilhamento de informações oficiais sobre as condições de espécies, biomas, principais impactos e ameaças que possam vir a ser causados por projetos de licenciamento, além do acesso de atores importantes a serem convocados a participarem das oficinas de elaboração dos PANs. Os resultados apontaram que a visão de grande parte dos profissionais, principalmente os do Grupo Externo é que os PANs, por serem coordenados pelo governo, deveriam ser financiados por este. É importante salientar que o financiamento das ações não faz parte dos objetivos diretos declarados pelo ICMBio. O trabalho realizado nesse sentido é a estruturação da demanda por financiamento. Segundo as respostas dos entrevistados seria esperado que houvesse um entendimento mais claro sobre os objetivos dos PANs, visto que foi considerado pela maioria dos respondentes, principalmente do grupo externo o envolvimento de diversas instituições, a união de esforços e o planejamento e definição de estratégias.

Os resultados das entrevistas demonstram em diversos momentos que as visões dos grupos diferem de acordo com o posicionamento profissional do entrevistado e sua expectativa. Percebe-se através dos discursos que aqueles que ocupam os cargos de coordenação de planos e que estão trabalhando na esfera governamental, veem os planos como uma estratégia de organização institucional, planificação de ações em seus respectivos centros de pesquisa, além da definição de ações prioritárias para a conservação.

Acrescenta-se que para o referido grupo é visível o reconhecimento dos Planos como uma forma de envolver a sociedade, dividir as responsabilidades e tomadas de decisão na promoção das ações de conservação. Demonstram também possuir uma visão macro do potencial dos planos a médio e longo prazo e uma expectativa predominantemente alta em relação aos planos no futuro.

De acordo com as entrevistas, a visão geral do Grupo Externo, considerando a perspectiva dos que desenvolvem projetos com espécies ou grupos taxonômicos ou representantes da academia a visão é mais pontual, havendo o questionamento sobre a falta de atuação direta dos centros de pesquisa nos trabalhos de campo e apoio a ações mais diretas em seus projetos.

Do mesmo modo, questionam o direcionamento de recursos financeiros que possam garantir o desenvolvimento de ações propostas, o que é possível inferir quando se verificam as baixas expectativas em relação aos planos. Nota-se ainda a falta de percepção sobre as dificuldades encontradas pelos coordenadores e pelo próprio ICMBio e tampouco a atuação destes na execução das ações, recursos financeiros e recursos humanos.

É visível o investimento financeiro e o esforço do ICMBio para a realização das oficinas de elaboração dos Planos de Ação e de acordo com as declarações dos coordenadores dos Centros de Pesquisa e dos PANs, para que sejam realizadas de maneira participativa, envolvendo diversos setores da sociedade. Realmente, um dos pontos mais importantes para a realização de um bom plano, com visão ampla é a escolha dos participantes, pois vai refletir no resultado final do documento e da implementação das ações e deve ser considerado o “coração do processo”.

Segundo a SSC (2002) é importante a participação de múltiplas partes interessadas: governos, ONG's, especialistas em conservação, representantes de comunidades locais ou autoridades locais, representantes do setor privado. A escolha dos atores com motivação e informações adequadas é crucial para um resultado final apropriado através da elaboração de estratégias e planos realmente eficazes (IUCN,2002).

Através das entrevistas realizadas na COPAN e aos representantes dos Centros de Pesquisa, foi ressaltada a constante a busca na ampliação da lista dos atores convidados dos diversos setores, como uma questão primordial, principalmente dos que estão ou podem estar relacionados aos impactos causados sobre as espécies, porém, a taxa de desistência é de 20% dos convidados.

É unânime a percepção dos entrevistados sobre a influência da composição das oficinas em seu produto final, sendo perceptível o direcionamento das ações propostas

dependendo dos participantes. A SSC recomenda que haja equilíbrio entre os participantes para que a oficina não seja dominada por qualquer grupo com maior representatividade (acadêmicos ou ONG's).

É perceptível através dos discursos a relação de desconfiança do grupo externo em relação à escolha dos participantes das oficinas, sendo questionadas em relação aos critérios que definem os participantes. Ao mesmo tempo, algumas declarações do Grupo do ICMBio confirmam essas impressões, já que demonstram em alguns casos que existe uma tendência às escolhas de acordo com perfis considerados mais adequados às oficinas como forma de evitar conflitos. Para os dois grupos, o perfil dos participantes foi considerado um potencial problema.

Os dados obtidos demonstraram que ainda há a predominância da academia e das ONG's ligadas à pesquisa e conservação nas oficinas de elaboração dos Planos. Percebe-se pelas declarações dos entrevistados e pela análise dos PAN que a maioria dos envolvidos atua nas áreas da ciência, e essa predominância deve ser corrigida pelos facilitadores durante as oficinas. Na visão da IUCN (2002) é relevante que os especialistas estejam presentes e envolvidos no desenvolvimento da visão, metas, objetivos e ações, já que são interessados diretamente na conservação de determinada espécie ou bioma, e estão em melhores condições de formular e indicar questões que impactem ou que sejam necessárias para conservação. As entrevistas mostraram que existe uma percepção da maioria dos respondentes, mas principalmente os do ICMBio, sobre a predominância de pesquisas e da influência da academia durante as oficinas. A predominância de propostas de pesquisa deve ser proporcional a necessidade de preencher as lacunas de conhecimento sobre a espécie ou bioma, do contrário transforma-se em um plano de pesquisas, deixando as ações práticas necessárias à conservação em segundo plano ou falhas.

É perceptível através dos discursos a existência de uma ânsia na proposição de um plano ideal principalmente por parte dos pesquisadores, porém, mesmo sendo a área com maior desempenho de implementação, são gastos esforços, recursos humanos e financeiros em pesquisas que nem sempre são necessárias para a conservação ou para mitigar o impacto causado ou que tenha influência direta na redução das populações ou habitats. Knight apud Laurance *et al.* (2008), que analisou 159 estudos de planejamento

para conservação, concluiu que dois terços das avaliações de conservação publicados na literatura científica não significaram nenhuma ação de conservação e que entre os relativamente poucos resultados de conservação atingidos, apenas 13% foram classificados como “altamente eficaz”.

Percebe-se que existe uma tendência de se eleger ações de pesquisa como prioritárias para conservação, quando na verdade, muitas vezes elas refletem as linhas de pesquisa dos que estão presentes nas oficinas de planejamento, sendo necessária a reflexão do que realmente é necessário no ponto de vista de conservação (Filleto, *et al* 2014). É importante considerar que as pesquisas devem subsidiar as decisões políticas tomadas com diferentes valores e percepções sobre o ambiente e sua conservação (Lima *et. al.* 2010). A reflexão sobre as reais necessidades para a conservação é um ponto extremamente delicado, uma vez que para a academia todas as informações são relevantes, porém em ações práticas e emergenciais, como requer a filosofia dos Planos de Ação é importante o reconhecimento de prioridades e pesquisas pontuais que subsidiem as ações propostas e criação de políticas públicas capazes de reverter ou mitigar as pressões que incidem sobre a espécie ou bioma.

Essas questões não são exclusividade dos PAN brasileiros. De acordo com a visão de McNeely (2000), embora os planos de ação sejam um compêndio de informações relevantes para a conservação de uma espécie em particular, em alguns casos dão a entender que o maior problema para a espécie era a falta de informações básicas, o que não correspondia à verdade, como no Plano de Ação para Felinos “Wild Cats” (Nowell e Jacson, 1996). Ele exemplificou dizendo que das 105 ações propostas 75 (71,3%) foram para pesquisa e outras investigações.

Segundo Bottrill *et al.* (2011) a melhoria no estado de conservação de espécies contempladas em planos de ação se deve ao aumento de conhecimento científico, graças ao incremento nos esforços de pesquisa e ao direcionamento das ações de conservação incluídas em planos de ação. Filleto *et al.* (1994) afirmam que o mesmo ocorre no Brasil visto que 25% das aves apresentaram decréscimo em sua categoria de ameaça decorrente do incremento científico, a partir de revisões taxonômicas ou aumento da distribuição geográfica conhecida, ao invés de mudanças associadas à redução de suas ameaças (Paglia & Fonseca 2009).

É necessário priorizar seriamente as ações de pesquisa, porém, se compararmos os atuais planos aos antigos, já se percebe uma mudança em relação às propostas tanto nas questões científicas quanto nas propostas de políticas públicas, além da redução de atecnia jurídica das propostas. Essa modificação no escopo das propostas é considerada pelos coordenadores de planos de ação como um amadurecimento do processo.

Por outro lado, é necessária uma reflexão sobre se esse chamado “amadurecimento” na proposição de ações mais factíveis está sendo orientado por avaliações e critérios técnicos e bem fundamentados ou se por uma visão já conformista a respeito da falta de recursos humanos e financeiros para a implementação das ações. Tudo isso pode gerar uma descrença nas possibilidades e produzir documentos sem previsão de ações fundamentais para o processo de conservação.

A análise dos planos demonstra que ainda existe uma baixa adesão de outras áreas que poderiam ser co-partícipes à implementação dos PANs e essa lacuna pode refletir a dificuldade da transversalização das questões ligadas à biodiversidade. Como exemplo, verifica-se que a formação dos Grupos Assessores dos PANs é uma amostra da baixa diversidade de representação de participantes não ligados diretamente à conservação. Se considerarmos apenas as instituições mais representadas (ICMBio, Universidades e ONG’s de pesquisa e conservação), totalizam quase 64% dos participantes, que atuam diretamente na área de pesquisa e conservação.

Todavia, para que os PANs sejam mais eficientes, é necessária a integração dos princípios e metas relativas à conservação da biodiversidade e às políticas, processos e ações de outros setores, principalmente os setores econômico e produtivo para que sejam alcançadas as metas nacionais e globais de biodiversidade (Relatório COP, 2010).

Ainda em relação à composição das oficinas, a representatividade das instituições que não têm relação direta com a conservação da espécie, ou dos setores privados não demonstrou ser eficiente, visto que, segundo as declarações, não há uma participação desses representantes na tomada de decisão durante as oficinas em geral, não têm como internalizar as ações que poderiam colaborar em suas instituições, o que contraria uma recomendação da SSC, de que os participantes presentes nas oficinas tenham autoridade na tomada de decisões.

Infelizmente essa falta de representatividade retrata a grande lacuna ainda existente entre questões ambientais e desenvolvimento, principalmente do ponto de vista da iniciativa privada. Uma possível estratégia seria uma apresentação prévia para tais grupos, por parte do ICMBio, demonstrando a intenção de ouvir todas as partes e suas sugestões para a construção das propostas, evitando futuros problemas relativos à impactos locais, e conseqüentemente problemas relacionados à legislação ambiental. Incluir como parte importante dessa construção pode ser uma forma de atrair os tomadores de decisão.

6.2. Possíveis lacunas e dificuldades detectadas

A metodologia das oficinas foi bem conceituada entre os entrevistados, mesmo percebendo um processo de influência no resultado final de acordo com os seus componentes. O equilíbrio para evitar a predominância de alguns grupos pode ser feito através dos facilitadores das oficinas, que devem ser neutros. Ao avaliarmos as entrevistas, alguns profissionais do ICMBio que defendem a postura de isenção de posicionamento, se contradizem declarando que interferem como forma de colaborar ou evitar tomada de decisões equivocadas por parte do grupo, e dessa forma direcionam o resultado final, perdendo a imparcialidade.

É importante que os papéis sejam bem definidos, evitando que a visão por parte do grupo seja a de direcionamento. A participação de representantes dos Centros de Pesquisa como participantes da elaboração é imprescindível para garantir o posicionamento do Centro, enquanto que o facilitador deve se restringir a moderar a oficina, interferindo apenas quando as questões propostas forem inviáveis do ponto de vista técnico.

Algumas das dificuldades percebidas pelos entrevistados de ambos os grupos é a troca ou evasão das pessoas que participaram das oficinas e que se comprometeram com as ações. Em trabalhos de conservação é importante a continuidade dos profissionais, o que pode garantir o sucesso para atingir os objetivos, e a constante mudança desses responsáveis pelas ações dificulta a implementação de ações.

A comunicação também surge como um fator negativo importante, considerado um desafio a ser vencido e como um dos entraves à realização dos Planos. A deficiência

na comunicação e a manutenção das informações e do diálogo entre os grupos ficou evidente nas entrevistas. Os dois grupos tiveram a mesma percepção a respeito dessa questão, citando a comunicação entre os participantes como ineficiente, corroborando com a visão de Filletto-Dias *et al.* (2014) quando afirma que a dificuldade de integrar os grupos e manter a comunicação é uma fraqueza dos PANs.

Nos planos de ação da SSC existe a preocupação em manter o grupo coeso, pois a motivação é iniciada durante a oficina, e se não houver troca de informações e valorização dos atores, ocorre um desinteresse e a falta de articulação entre os participantes. Nos planos da SSC um dos participantes da oficina fica responsável por manter a coesão do grupo, realizando a troca de informações entre todos e motivando de maneira ativa os participantes para a realização das ações, buscando as dificuldades encontradas para a continuidade dos trabalhos. No caso dos PANs do ICMBio, existe essa dificuldade em manter a comunicação constante em todos os planos devido à quantidade de planos e ações além e falta de recursos humanos, declarada pelos próprios integrantes do grupo do ICMBio, para abranger todas as responsabilidades dos Centros em relação aos planos e às diversas atividades cotidianas.

O comprometimento foi uma questão levantada várias vezes durante as entrevistas, sendo inclusive detectado como um dos entraves para o desenvolvimento dos PAN.

Os profissionais que participam das oficinas, muitas vezes não dão continuidade ao que se propõe por falta de recursos financeiros e tempo, necessitando de incentivos para que possam colaborar com o ICMBio; igualmente, é preciso que a participação nas oficinas seja realizada de maneira responsável por quem se compromete no desenvolvimento de ações, que possam realmente buscar recursos e tenham apoio para tal.

Percebe-se que os PANs são usados como ferramenta de captação de recursos para justificar o financiamento de projetos em editais, porém nem sempre os resultados são reportados para os Centros de Pesquisa, deixando uma lacuna de resultados, segundo alguns entrevistados. Como justificativa, algumas declarações do Grupo Externo foram no sentido de que o retorno não é dado ao ICMBio, por não haver depois a divulgação da autorias dos trabalhos, citação de parcerias e financiadores dos

pesquisadores de modo adequado, por não serem mencionados em congressos ou publicações ou informados pelos Centros sobre a apresentação dos resultados de seus trabalhos.

Confrontando a visão de ambos os grupos percebe-se que quanto mais distante do processo de idealização, elaboração e implementação, maior o desconhecimento sobre diversos aspectos relativos aos planos, o porque de seu surgimento na Política Nacional da Biodiversidade e sobre a necessidade de serem elaborados, assim como a dificuldade para os parceiros do Grupo Externo na obtenção de recursos e manutenção de financiadores das ações, o que pode levar à conclusão equivocada por parte de integrantes do ICMBio, sendo interpretada como falta de comprometimento.

Nesse trabalho foi contemplada a visão sobre a satisfação pessoal em relação aos planos de ação para que pudesse ser avaliada a percepção sobre a implementação da ferramenta. Interessante perceber que muitos dos entrevistados sentem-se ao mesmo tempo realizados, quando se trata da elaboração dos planos, geralmente por acreditarem na ferramenta, porém respondem que se sentem insatisfeitos ou frustrados em relação à implementação. Alguns entrevistados, principalmente os pertencentes ao grupo externo, se dizem insatisfeitos e frustrados por não conseguirem implementar as ações.

Pode-se inferir que os planos são importantes e bem recebidos pela maioria, e caso tivessem condições de implementar as ações propostas poderia realmente ser um fator de sucesso na conservação.

Ainda do ponto de vista dos entrevistados, os planos não são vistos como uma ferramenta de conservação eficiente provavelmente devido à frustração de não estarem sendo implementados à contento, e não terem ainda demonstrado resultados eficientes na mudança de status das espécies contempladas, o que gera um descrédito em relação ao processo e a dúvida em relação à efetividade do investimento.

Seria necessária a criação de indicadores para mensuração dos impactos causados pelas ações propostas, porém ainda é um tema bastante complexo e que necessita de um investimento de tempo e recursos humanos para seu desenvolvimento.

6.3. Estimativa de custos

Os valores estimados para a implementação dos PANs constam nos sumários executivos e livros com o objetivo de ser apenas uma informação com uma ordem de grandeza a ser utilizada politicamente para captação de recursos, com os valores necessários de implementação das ações daquele plano. Discute-se a metodologia para o cálculo de estimativa dos custos, realizada durante as oficinas. Esta foi considerada pela maioria de ambos os grupos como inadequada por ser totalmente aleatória, mesmo assim a maioria concorda que é importante serem publicados. O risco que se corre com a manutenção desses valores é o de gerar uma informação indefensável caso seja detectado um valor muito distante da realidade, sendo necessário o refinamento dessa metodologia para reduzir o erro, já que para muitos, essa é uma das fraquezas dos Planos.

Os valores exatos para prever custos em cinco anos é uma tarefa árdua, porém é necessário considerar o custo-efetividade dos estudos. Muitos pesquisadores preocupados com o monitoramento e avaliação da biodiversidade para melhorar os programas de gestão de habitats não estão conseguindo assegurar a alocação estratégica de recursos escassos (Cleary, 2006), e atualmente estão perdendo muitas oportunidades de conservação (Naidoo et al., 2006).

Percebe-se que os Planos de Ação foram produzidos em escala nos últimos anos, e esse “fordismo”, conforme declaração de um dos entrevistados do ICMBio, foi necessário. Provavelmente com o intuito de acelerar o cumprimento Meta 12 de Aichi, elevando o percentual de espécies inseridas em PAN. Até 2010 eram 23,5% espécies inseridas em Planos de Ação e atualmente cerca 44% das espécies foram incluídas, porém ainda distante da meta de 100%.

Essa aceleração na produção dos Planos pode ter gerado uma sobrecarga nos Centros de Pesquisa para a elaboração e monitoria destes, porém, se não tivessem sido iniciados, teriam sido perdidos seis anos só para as avaliações, conforme entrevistado do Grupo do ICMBio:

“A gente não conseguia ter uma análise, uma compilação de dados, uma síntese, uma preparação que estivesse robusta, para que na reunião [de elaboração de PAN]

pudesse ser debatida. Então ficava muito no conhecimento de cada um e não tinha um nivelamento geral sobre a situação que pudesse nortear um pouco a reunião. Agora a gente ganha com isso, porque disparamos dois processos juntos: o de planos de ação e de avaliação de espécies ameaçadas. Também foi uma das grandes crises internas no ICMBio a nossa meta é fazer tudo ao mesmo tempo. Sobrecarregamos equipe para fazer tudo, mas tinha que disparar e a lógica seria: avalia espécie e depois faz um Pan é a lógica padrão, mas a gente não podia esperar. Senão só agora íamos começar os Planos de ação e teríamos perdido 6 anos de PAN, só fazendo avaliação, por isso tomamos essa decisão, talvez a lógica não tenha sido acertada, mas agora com diagnóstico feito temos mais base robusta para as oficinas e para identificar as ações que tem que ser feitas.” (BIO 12).

Os recursos existentes para a implementação dos Planos ainda são incipientes frente ao montante previsto para implementação de todas ações, mas como desdobramento da adoção dessa ferramenta já são perceptíveis alguns ganhos, como por exemplo, a captação de recursos através dos editais específicos para Planos de Ação, como na Fundação Boticário, FNMA, PROBIO, Funbio.

Se compararmos os valores investidos pelo FNMA (Fundo Nacional do Meio Ambiente), que investiu 230 milhões de reais em 30 anos, e o custo estimado de 31 PAN para 5 anos, o total é de 572 milhões de reais (sendo valor mais baixo R\$ 1.187.000,00 e o mais alto R\$ 256.560.000,00). Essa disparidade aparenta ser devido a uma falha na metodologia e na condução da proposição de ações previstas nos Planos, visto que alguns são bastante pontuais em suas propostas e outros, incluem implementação de Planos de Manejo de Unidades de Conservação, regularização fundiária, criando essas diferenças de valores.

Os PANs podem influenciar na regularização fundiária através da indicação das áreas prioritárias que impactariam na conservação da espécie ou bioma em questão, porém, a inclusão desses valores não deveria fazer parte dos cálculos de implementação dos PANs, a menos que haja um representante dos órgãos responsáveis pelos processos de regularização nas oficinas.

Considerando ainda os critérios para estimativa de custos dos PANs, percebe-se também a inclusão de valores relativos à áreas que necessitam de restauração florestal,

porém, sem as áreas definidas atribuem-se dimensões estimadas e valores de custo. Da mesma maneira, os valores de fiscalização, sem áreas definidas apenas baseando-se no que se imagina necessário e estipulando-se custos aleatoriamente.

De acordo com as entrevistas não existem recursos financeiros ou humanos suficientes e disponíveis para a implementação dos planos. Foram considerados como fator-chave à obtenção de recursos para o ICMBio, internamente, porém o mesmo não ocorre na visão do Grupo Externo.

Considerando que as instituições mais representadas nas oficinas e nos Grupos Assessores são as ONG's e as Universidades, além dos representantes dos Centros de Pesquisa, e que segundo as declarações dos grupos não existem recursos disponíveis para captação, os dados parecem indicar uma deficiência grave que é a impossibilidade de implementação das ações previstas por falta de recursos financeiros, o que inclusive foi citado por ambos os grupos como o principal entrave para a realização dos PANs, seguido pela falta de recursos humanos e comprometimento.

Foi possível perceber que em algumas circunstâncias os PAN influenciaram a abertura de financiamento direcionadas à sua implementação, mas não foram novas fontes de financiamento, e sim linhas específicas para esse fim, como a Fundação O Boticário, e o CNPq através de recursos de compensação para pesquisa em temas relacionadas a PANs e Planos de Manejo.

Balmford & Whitten (2003) sugerem que a principal explicação para a escassez de dados de biodiversidade é a falta de financiamento da ciência da conservação, em especial nos trópicos ricos em biodiversidade. Para Margules & Austin, (1991) o custo financeiro de multi-táxons em campo normalmente excede o orçamento limitado da maioria dos projetos de conservação.

Filleto-Dias *et al.*, (2014), afirma que o direcionamento de recursos pode ser mais eficaz quando planejado multilateralmente, envolvendo diversos segmentos de governo e sociedade, organizações não governamentais, especialistas em conservação, comunidades e autoridades locais, setor privado, que demonstra o caráter inclusivo e participativo dos PAN, o que, em tese, eleva a sua possibilidade de execução. Destacou a autora, como maiores dificuldades encontradas, o convencimento sobre a importância da participação de diversos setores da sociedade e a manutenção da coesão do grupo

original, além do pacto de realização das ações, o que pode ser confirmado nesse estudo. Outro aspecto importante citado pela autora foi a grande disparidade entre o número de ações propostas e o número de ações executadas, na avaliação dos Planos de Ação dos Papagaios da Mata Atlântica.

6.4. Uma breve avaliação sobre primeiro PAN – Mutum do Sudeste

Podemos avaliar alguns aspectos interessantes através de uma análise do primeiro Plano de Ação da série Espécies Ameaçadas que foi o PAN do mutum-do-sudeste, *Crax blumembachii*, iniciado em 2004. Trata-se de uma espécie endêmica da Mata Atlântica, e que se encontrava na categoria EN pela IUCN e Globalmente em Perigo pela Birdlife International. Com 250 indivíduos na época de elaboração do Plano, as principais ameaças identificadas para a espécie eram a perda de habitat e a caça. Em 2012, o Plano foi adaptado ao modelo de PAN atua (Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/2730-plano-de-acao-nacional-para-a-conservacao-do-mutum-do-sudeste.html>).

O Plano teve como objetivo geral “promover a recuperação e a manutenção de *Crax blumenbachii* visando restabelecer as populações nos remanescentes de sua área de ocorrência original”, e estava dividido em dois objetivos específicos, “Proteção de *C. blumembachii* e de seu habitat” e “Aumentar o conhecimento científico de *C. blumembachii*”.

Considerado concluído em 2014 a monitoria e avaliação finais do PAN demonstraram que das 26 ações, 66% foram concluídas e 34% não concluídas ou não iniciadas. Entretanto é importante ressaltar que foram consideradas como ações concluídas questões burocráticas como recomendações (de análise de licenciamento, modificações no Zoneamento Ecológico Econômico da Bahia, ações integradas entre órgãos de fiscalização estudo da área do entorno, envio de sumário executivo para órgãos licenciadores e de ações de educação ambiental), e que não tiveram retorno ou confirmação.

Outra ação contemplada como realizada foi a recomendação de uma linha específica de financiamento para o desenvolvimento de ações para essa espécie, que

foi criada, porém para todas as espécies ameaçadas e não para essa ação específica. Importante salientar que recomendações não garantem eficácia do objeto da recomendação, portanto, ser apontado como ação de conservação não é um resultado mensurável.

A linha de pesquisa foi também considerada realizada em 80% das propostas, incluindo questões como “promover a efetiva proteção das localidades selecionadas para reintrodução” sendo estas áreas particulares e protegidas, além da redação ser bastante vaga para que se determine seu objetivo.

Como ações não concluídas percebe-se que são as relativas aos impactos mais significativos e que necessitariam da intervenção de outras instâncias governamentais, porém, que não estavam envolvidas com as ações propostas no PAN.

Ações que envolviam informações e decisões sobre regulamentação fundiária, ou o retorno referente ao envio de carta direcionada à órgãos competentes solicitando o direcionamento de recursos oriundos dos Termos de Ajuste de Conduta, transação penal e criação de editais de fomento aos planos, os ofícios enviados não tiveram retorno aos solicitantes e novamente volta-se à questão das recomendações, sem eficácia.

A proposta aos gestores de UC's de elaborar ou realizar a revisão dos Planos de Manejo, visando a reintrodução da espécie também não foi contemplada, assim como a recomendação do aumento efetivo de funcionários designados à proteção contínua dos locais selecionados à reintrodução da espécie foi considerada uma ação fora de contexto, já que era uma ação do Plano de Manejo das UC's e não caberia aos planos de ação por não ter nenhuma ingerência sobre o assunto.

Outra ação não realizada no PAN dos Mutuns foi o diagnóstico e levantamento das propostas de criação de assentamentos rurais e terras indígenas no sul da Bahia, e a sensibilização dos órgãos competentes e comunidades no entorno sobre a importância da espécie. Após uma invasão do parque por indígenas, falta de efetivo da Polícia Federal para sentença de reintegração, houve um encaminhamento de ofício aos órgãos competentes, solicitando informações a respeito dos assentamentos rurais e terras indígenas, mas não houve retorno da demanda.

Na opinião de entrevistados que participaram e acompanharam as ações do PAN do Mutum do Sudeste, sendo um representante do ICMBio e um representante do Grupo

Externo, a conclusão de ambos foi a mesma, que hoje sabe-se muito mais sobre a espécie, mas os problemas que envolvem a reintrodução e os impactos sobre o habitat não foram resolvidos.

Passados quase 10 anos desde o início do plano de conservação da espécie, os problemas, conflitos e ameaças permanecem o mesmo, assim como o status da espécie.

6.5. Ações propostas

Os Planos de Ação em sua totalidade preveem a promoção ações de educação ambiental. No PAN da Arara Azul de Lear, por exemplo, a Meta 1 foi a elaboração de um Programa de Educação Ambiental e para tal foi realizada uma oficina com deslocamento de diversos participantes, com o objetivo de criar um documento que fosse utilizado por todos os municípios de ocorrência da espécie. O Programa foi finalizado, porém, não foi implementado já que não houve a divulgação ou a internalização das ações nas respectivas Secretarias Municipais de Educação dos municípios de ocorrência da espécie.

Essa é mais uma linha de atuação que requer uma reflexão, já que o próprio Ministério do Meio Ambiente tem o Programa Nacional de Educação Ambiental , cujos objetivos estão “promover a educação ambiental integrada aos programas de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente, bem como àqueles voltados à prevenção de riscos e danos ambientais e tecnológicos e promover campanhas de educação ambiental nos meios de comunicação de massa, de forma a torná-los colaboradores ativos e permanentes na disseminação de informações e práticas educativas sobre o meio ambiente” (Pronea, 2015).

Ampliando a visão sobre o desenvolvimento dos planos, a COPAN, responsável pelo monitoramento de todos os PANs, verificou através de uma avaliação interna utilizando as informações enviadas pelos Centros de Pesquisa e Conservação, que de um total de 1944 ações, foram concluídas 206 e 704 ações tem andamento previsto. Foram classificadas como ações com problemas, 313 ações e 631 não foram concluídas no prazo previsto. As informações consideraram a matriz de monitoria.

Ainda segundo a COPAN, dentre as áreas que mais evoluíram foram citadas as de pesquisa, seguidas por legislação e ordenamento e gestão, Unidades de Conservação, educação ambiental, manejo, fiscalização, licenciamento e habitat, nessa ordem.

As instituições articuladoras que mais apresentaram ações realizadas foram o ICMBio, com 654 ações, contrariando a visão dos grupos que consideram a atuação da instituição como insuficiente e que não se compromete com a implementação das ações.

A comunidade científica ficou em segundo lugar com 525 ações realizadas, sociedade civil, 352, órgãos estaduais com 117, outros órgãos federais, 95, Ibama, 80, instituições privadas, 57, instituições internacionais, 31, outros órgãos estaduais, 30 (COPAN, avaliação interna).

Segundo os entrevistados, a monitoria dos PANs é importante quando se trata de verificar quantitativamente a realização de ações, porém, não são capazes de fazer uma avaliação qualitativa e os indicadores propostos para essa avaliação ainda estão necessitando de melhorias.

Outro aspecto interessante é a visão majoritária entre os dois grupos sobre risco do uso político dos Planos, porém não sob a forma de política pública e sim como uma maneira de mascarar a falta de investimentos na proteção das espécies ameaçadas, através da elaboração de Planos e sem investimentos de implementação, já que a simples elaboração e publicação dos planos não garantem a implementação das ações. De acordo com Gowen (2001), os planos, por si só não são suficientes para garantir a sobrevivência das espécies, mas afirma que eles podem cumprir um papel de convencimento de diversas áreas e promover a amplitude de frentes na conservação.

6.6. Os resultados positivos dos PAN

Como exemplo de influência dos PAN de acordo com entrevistados os planos podem ser considerados bons instrumentos para direcionar pesquisas. Muitas teses de mestrado e doutorado são feitas baseadas em ações elencadas nos PANS, podendo não ser realistas no prazo de 5 anos, mas são realistas para mostrar a deficiência de informações.

Outro exemplo do poder de ampliar ações, o PAN de Lepdópteros foi o motivador de uma rede nacional de pesquisa que hoje é referência no Brasil e internacionalmente, a Rede LEP reconhecida quase como uma instituição e referenciada no próprio ICMBio. Outra visão a respeito dos valores dos planos, que não é possível ser mensurada, porém serve como reflexão é o seu valor intangível:

“É a mobilização das pessoas. Não se tem ideia de quantas pessoas estão envolvidas nos PANS. Tem pessoas que estão envolvidas e a gente não conhece, estão envolvidas secundariamente, terciariamente. Ele está disponível para quem quiser. Pode ser usado nas escolas, ele tem uma penetração na sociedade que é grande. O PAN tem um objetivo muito nobre de gerar ações efetivas para conservação. Muitas vezes a forma que isso é atingido não é necessariamente a forma objetiva que a gente pensou. O processo de envolvimento da sociedade é lento. As vezes vai demorar uma geração para que isso mude.” (BIO 13).

Outra consequência positiva foi o Projeto Malha que antecedeu o Sistema Urubu, ambos frutos de ações definidas em PANs. Ações previstas nos PANs do Lobo Guará, Pequenos Felinos, Onça Pintada, Onça Parda, Aves do Pantanal e Cerrado, entre outros, todos previam a criação de bancos de dados de atropelamento e as suas ações acessórias. Os Planos de Ação nesse caso foram o agente provocador na elaboração de projeto. Foi criada uma concepção unificada de ações que se repetiram em cada PAN e percebida a necessidade de um projeto integrado em nível nacional.

Devemos ainda considerar os aspectos jurídicos que seria o questionamento sobre quais seriam as justificativas para que os PANs tenham sua eficácia garantida? Os Planos de Ação não podem ficar como meros coadjuvantes, do ponto de vista legal, nas ações de conservação de fauna ameaçada. Tratam-se de importantes instrumentos que asseguram parte dos direitos fundamentais garantidos na Constituição Federal de 1988.

6.7. Uma visão do ponto de vista jurídico

Os PANs visam à defesa do ambiente, que por sua vez tem íntima ligação com o direito à vida humana e das diversas espécies de animais e vegetais, assim como seus biomas. Essa conexão pode ser vista de maneira mais nítida no direito social à saúde, art. 6º, e no art.225: “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.” (CF,1988).

Portanto, a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado é um autêntico direito fundamental, que estende e reforça os direitos à vida (art.5º *caput* e à saúde (art 6º), e ambos são manifestações de um princípio mor fundamental universal e constitucional, o da dignidade da pessoa humana, (art.1º,III), com o objetivo de garantir uma vida digna com possibilidade de desenvolvimento da personalidade humana e seus múltiplos aspectos (conhecimento, saúde, moralidade, etc) e não apenas a sobrevivência, sem qualidade (DEL POZO M. F., 2000).

Outro argumento é que o meio ambiente, declarado como bem de uso comum do povo, foi enquadrado como bem público (art.99,I, do novo Código Civil) que pertence à coletividade, não integrando o patrimônio disponível do Estado, ao qual é confiada apenas a sua guarda e gestão (MIRRA, 2002).

Os bens ambientais, considerando aqui os ambientais e culturais, também devem ser considerados bens de interesse público sujeitos à um regime jurídico especial que condiciona as atividades e negócios relativos a eles. (Silva, J. A. 2003).

Devemos considerar que o meio ambiente não ocupa uma posição de preferência absoluta em relação a outros bens e interesses. Como todos os direitos fundamentais, ele constitui um direito *prima facie* e atinge os seus contornos definitivos apenas na relação de reciprocidade com as outras categorias de direitos consagrados na CF. (Mello, C. 2005).

Ressalta-se que os direitos fundamentais são todas manifestações do direito humano fundamental à dignidade da pessoa humana e não pode prevalecer o tempo todo de maneira a inviabilizar outro direito fundamental. Em outras palavras, o direito

fundamental ao meio ambiente não pode prevalecer sempre em todos os aspectos diante do direito à livre iniciativa e à propriedade. Por isso a necessidade de ponderação desses direitos, com o intuito de se encontrar soluções para a convivência harmoniosa deles. Daí as diversas teorias sobre o desenvolvimento sustentável. (CF comentada).

Em todo esse contexto de direitos ao meio ambiente, vale salientar que para a doutrina dominante os animais não são considerados como sujeitos de direitos, “mas são entidades dotadas de um valor especial que o distingue de simples coisas. ” (RABENHORST, 2001).

Tudo isso que foi dito parte da ótica do que vem sendo chamado de “Nova Interpretação Constitucional”, o pós-positivismo jurídico, que é a doutrina dominante nos estudos jurídicos atuais.

Em dissintonia, percebe-se que os Planos de Ação ao longo do tempo vêm sendo considerados apenas como normas programáticas de eficácia reduzida, uma concepção que não é mais adotada, com raízes na visão Positivista, já superada. Por essa visão antiga, como norma programática, os PANS necessitariam de políticas ou outras normas inferiores para serem eficazes e efetivos. Sua eficácia mínima, apenas com o intuito de evitar que outras normas infraconstitucionais ou outras políticas fossem implantadas contra eles, ainda que os PANS não saíssem do papel.

Na perspectiva Pós-Positivista, reina o princípio da efetividade. Com efeito, os PANS devem ser entendidos como instrumentos de eficácia jurídica plena, isto é, a capacidade de uma norma constitucional para produzir efeitos no mundo real, pois representam um conjunto de normas, de ações e de políticas cujo objetivo é promover os art.1, III (dignidade da pessoa humana), o 5º (direito à vida), o 6º (direito à saúde) e o 225, todos da Constituição Federal, dentre outros. Em vista disso, no plano do Direito Constitucional, se esses PANS não estão sendo efetivos, diante da interpretação ou da aplicação que lhe estão sendo dadas, essas todas são inconstitucionais, já que o direito existe para realizar-se.

Nesse contexto pode-se afirmar que há legitimidade constitucional para sua efetividade, assegurando recursos financeiros e humanos para sua elaboração, assim como para a implementação de suas ações, através da garantia de participação e

colaboração das diversas esferas de governo e da sociedade, comprometendo-se a promover a eficácia plena das normas da Constituição.

6. CONCLUSÕES

De acordo com os resultados obtidos nesse trabalho pode-se perceber que os PANs têm sido considerados eficientes na planificação das ações, porém, não na mudança do panorama da conservação, já que não demonstrou ser um estímulo eficaz à participação de novos atores de instituições diversas, que não são da área da conservação.

Têm gerado alguns desdobramentos importantes e positivos, porém ainda muito pontuais, e ainda não revelou mudanças significativas na redução das ameaças às espécies ou alteração do status de conservação destas, como é o caso do Mutum do Sudeste, o primeiro PAN a ser implementado.

As pesquisas ainda são a maior parte das recomendações de ações dos PAN, e também as ações mais executadas, mas devem ser equilibradas de modo que sejam desenvolvidas com enfoque na conservação.

Em relação a efetividade dos PAN como ferramenta para a captação de recursos foi possível observar que serviu de estímulo às iniciativas na promoção de editais específicos, ainda que não atendendo às necessidades dos valores estimados nos planos.

Para a implementação dos PANs e para que a coordenação seja eficiente (se mostram) necessários investimentos do governo na ampliação de seus quadros de Analistas Ambientais para que possam ampliar a ação de comunicação e integração entre os colaboradores.

Foi possível detectar as diversas variáveis que interferem negativamente na implementação dos PANs. A falta de recursos financeiros, citada como principal entrave pelos participantes desse estudo, nos parece ser realmente uma questão primordial, uma vez que, de acordo com dados levantados junto à maioria não existem recursos disponíveis em editais ou no próprio ICMBio para a implementação das ações.

Outro ponto importante a ser considerado é a comunicação, e certamente é necessário que se invistam esforços para que sejam corrigidas as distorções das visões mútuas entre os grupos que muitas vezes se enxergam como oponentes. É imprescindível o ajuste entre essas parcerias para que as ações e as alianças possam

ser fortalecidas de modo a consolidar esse relacionamento. Para tanto se faz necessária a definição clara dos papéis de cada organização ou indivíduo. Essa situação pode ser influenciada pelas diferenças de linguagem e cultura organizacional. As competências e o papel de cada um devem ser considerados de forma igualitária de modo a facilitar as alianças e resultados. Essa falha pode estar gerando o descrédito na ferramenta, nas instituições e nas parcerias, como foi verificado através dos discursos nesse estudo.

As principais ameaças às espécies citadas nos PANs são a redução e a fragmentação de habitats, a caça, a falta de fiscalização e a captura de espécies para o comércio ilegal, portanto, a base do problema, está no desrespeito e descumprimento à Lei de Crimes Ambientais. Incentivar e envolver a fiscalização é extremamente importante, porém não é garantia de que as ações propostas sejam inseridas nas instituições de fiscalização sem que haja uma mudança na concepção de se adotarem as recomendações dos planos como meta interna. A ausência de representantes do IBAMA é percebida em diversos Planos de Ação, o que por si só, sugere a falha da comunicação e de interesse comum o que é preocupante, pois instituições que em um passado recente eram uma só instituição não agem em parceria nesse caso, e seriam importantes aliados para o desempenho dos PANs.

A revisão dos Planos e das propostas de ações devem ser melhor examinadas e repensadas para evitar que deixemos de recomendar ações que realmente seriam mais eficazes, mais abrangentes para a conservação, restringindo-nos ao cumprimento de ações e metas pontuais e que se repetem em todos os PANs. A elaboração de metas mais abrangentes é um ponto importante, pois mesmo com a dificuldade de atingí-las poderiam gerar uma pressão maior e um resultado mais sólido de implementação de políticas públicas, atingindo o ponto chave de uma ameaça para diversas espécies.

Houve algum avanço com os planos de ação? Eu diria que sim, corroborando com a percepção dos participantes quando se referem ao agrupamento de pessoas, a priorização de ações e ao direcionamento de algumas agências de financiamento, porém, todo o processo requer uma revisão. Não será viável, em termos de conservação, que se dê continuidade à elaboração de Planos cuja implementação já se inicia com a certeza de que não terá sua eficácia garantida.

Como reflexão, é importante verificar que a pressão para a exploração dos recursos naturais vem provocando impactos negativos ao meio ambiente, e a velocidade com que acontecem as perdas de habitats e da biodiversidade é inversamente proporcional ao ritmo com que se promovem as ações de conservação e a recuperação de espécies, principalmente as ameaçadas de extinção.

Por fim, acredito que seria importante uma nova frente de discussões para avaliar se o investimento realizado para a inclusão de 100% das espécies com Planos de Ação como meta principal para a redução da extinção de espécies é realmente um bom indicador de conservação ou se não seria o momento de repensar formas mais estratégicas para desenvolver a ampliação de recursos a serem investidos em planos que possam ter a garantia de implementação de ações, essas sim, capazes de reverter os impactos e modificar os status das espécies.

8- RECOMENDAÇÕES

De acordo com as entrevistas e com a análise dos planos foi possível verificar algumas das dificuldades que podem interferir na implementação das ações dos PANs. Do mesmo modo, algumas sugestões foram dadas pelos entrevistados, portanto, como forma de contribuição seguem algumas recomendações.

a. Investir no desenvolvimento de um sistema de informação nos moldes do SISBIO, o SISPAN, citada por alguns entrevistados, seria bastante eficiente como forma de agregar informações sobre trabalhos realizados dentro das propostas dos PANs, de maneira rápida e simples, ampliando a participação de colaboradores que estejam desenvolvendo ações previstas nos planos, não ficando restrito apenas aos momentos das monitorias dos PANs.

b. Desenvolver uma matriz de cálculos para prever os custos básicos e para ações dos PANs, e à partir destes se calculem os custos específicos de cada plano, dando mais confiabilidade aos valores necessários para implementação das ações previstas.

c. Investir esforços na apresentação e inserção dos PANs diversos Ministérios, Governos de Estado, Secretarias Estaduais, Municípios e Universidades para que passe a ser um documento norteador de ações e que possam ser inseridos novos atores nessas composições.

d. Garantir a impressão dos Planos de Ação, por ser um compêndio de informações preciosas sobre as espécies ameaçadas de extinção do país, atualmente o principal produto dos Centros de Pesquisa e um excelente material do ponto de vista de conhecimento sobre a biodiversidade com status de ameaça de extinção e uma maneira de divulgação importante.

e. Propor a criação de um dispositivo legal para que a implementação e apoio financeiro aos PANs entrem como condicionantes para obtenção de licença ambiental de

empreendimentos, utilizando-se os recursos de Compensação ambiental para a criação de um ou a criação de um Fundo específico para financiamento de ações dos Planos de Ação.

f. Atrelar as ações voltadas à educação ambiental presentes em todos os Planos de Ação aos Programas Nacionais de Educação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, como forma de otimizar o uso de recursos.

g. Promover a formalização para regulamentar a participação de outros ministérios e secretarias e parceiros diversos através de Termos de Cooperação Técnica, para que possam delinear os compromissos assumidos e garantir o retorno dos resultados às respectivas coordenações dos PANs.

h. Inserir o Ministério Público Federal ou Estadual nos Planos de Ação como parceiros dos PAN através da apresentação dos objetivos e necessidades de implementação de ações, para que as questões legais sejam tratadas diretamente nas oficinas e que sejam internalizadas nessas instituições em todo o país.

i. Revisar as propostas de ação para que sejam inteligíveis após as oficinas, de modo que possam ser entendidas e executadas posteriormente de maneira adequada por quem tiver interesse.

8 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, A. S. *et. al.* **Plano de ação nacional para conservação dos mamíferos aquáticos: pequenos cetáceos.** Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio, 2010. 132 p. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-peqs-cetaceos/pan-pequenoscetaceos-web.pdf>> Acesso em: 20 de jan. 2015

BARROS-PLATIAU, A. F. ; VARELLA, M. D. ; SCHELEICHER, R. T. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. *Rev. Bras. Polít. Int.*v.47, n.2, p.100-130. 2004.

BATAUS, Y. *et.al.* **Plano de ação nacional para a conservação da herpetofauna insular ameaçada de extinção.** Brasília : Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio, 2011. 224 p. (Série Espécies Ameaçadas, 21). Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-herpetofauna/pan-herpetofauna-web.pdf> Acesso em: 25 out. 2014.

BEALE, C. M. *et. al.* Tenlessons for the conservation of African savannah ecosystems. **Biological Conservation**, no. 2013, v. 167, p.224-232.

BOSE, M.; FEDATO, C. MENDONÇA, L. R. Monitoramento de projetos sociais: desafio para as alianças intersetoriais. In: ENANPAD, 2003, Atibaia.

BOTTRILL, M.C. *et.al.* Does recovery planning improve the status of Threatened species? **Biological Conservation** 144(5): 1595–1601, 2011.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). Portaria n. 444 de 17 de dezembro de 2014. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 18 dez. 2014. Seção I, p. 121.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). Portaria n. 445 de 17 de dezembro de 2014. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 18 dez. 2014. Se.cão I, p. 126.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). Portaria n. 272, 03 de julho de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 jul. 2013. Seção II.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação para a conservação do Mutum do sudeste: Crax blumenbachii**. s.d. v.1. 50 p. (espécies ameaçadas). Disponível em: < http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-mutum-sudeste/crax_blumenbachi.pdf> Acesso em 27 jan. 2015.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para a conservação do Morceguinho do Cerrado**. 2010. (espécies ameaçadas, 26). Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/838-plano-de-acao-nacional-para-a-conservacao-do-morceguinho-do-cerrado.html>> Acesso em 27 mar. 2015.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para a conservação do patrimônio espeleológicas áreas cársticas da bacia do rio São Francisco**. 2011. (espécies ameaçadas, 27). Disponível em: < <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/870-plano-de-acao-nacional-para-conservacao-das-cavernas-do-sao-francisco.html> > Acesso em 20 nov. 2014.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para a conservação da ariranha (Pteronura brasiliensis)**. 2010. (espécies ameaçadas, 28). Disponível em: < <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/149-pan-ariranha> > Acesso em 15 mar. 2015.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para a conservação do lobo-guará**. 2009. (espécies ameaçadas, 30). Disponível em: < <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/2120-plano-de-acao-para-conservacao-do-lobo-guara.html> > Acesso em 13 de abril de 2014.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para a conservação dos passeriformes ameaçados dos campos sulinos**. 2011. (espécies ameaçadas, 31). Disponível em: < <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/869-pan-passeriformes-dos-campos-sulinos>> Acesso em 15 mar. 2015.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para a conservação das aves da caatinga**. 2011. (espécies ameaçadas, 32). Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/866-pan-aves-da-caatinga>> Acesso em 16 out. 2014.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para a conservação dos primatas do nordeste**. 2011. (espécies ameaçadas, 33). Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/865-pan-primatas-do-nordeste>> Acesso em 2 abr. 2015.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para a conservação das espécies endêmicas ameaçadas de extinção da fauna da região do baixo e médio Xingu**). 2011. (espécies ameaçadas, 34). Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/872-plano-de-acao-nacional-para-conservacao-do-xingu.html>> Acesso em 11 de mai 2014.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional Mogi Pardo e Grande**). 2011. (espécies ameaçadas, 35). Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/1345-plano-de-acao-nacional-para-conservacao-do-mogi-pardo-e-grande.html>> Acesso em 11 mar. 2015.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para a conservação da Herpetofauna do Sul**). 2011. (espécies ameaçadas, 36). Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/370->

plano-de-acao-nacional-para-conservacao-da-herpetofauna-do-sul-do-brasil.html >
Acesso em 15 jan. 2015.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para a conservação dos papagaios da Mata Atlântica.** 2011. (espécies ameaçadas, 20). Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-papagaios/pan-papagaios.pdf>> Acesso em 16 abr. 2014.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano executivo de ação nacional para a conservação dos peixes rivulídeos ameaçados de extinção.** 2013. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-rivulideos/sumario-executivo-rivulideos.pdf>> Acesso em 17 mai. 2014.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). Portaria n. 129, 31 de março de 2014. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-aves-amazonia/portaria-gat_aves-da-amazonia-129-2014.pdf> Acesso em: 25 mai 2014.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para a conservação dos pequenos felinos.** 2013. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/2835-plano-de-acao-nacional-para-a-conservacao-dos-pequenos-felinos.html> > Acesso em 17 fev. 2015.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). Portaria n. 127, 31 de março de 2014. **Diário Oficial da União.** Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-pequenos-felinos/portaria-gat-pequenos-felinos-127-2014.pdf>> Acesso em: 25 mai 2014.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para a conservação das aves do cerrado e pantanal.** 2013. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/planos-de-acao/3618-plano-de-acao-nacional-para-a-conservacao-das-aves-do-cerrado-e-pantanal.html>> Acesso em 17 jun. 2014.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Sumário executivo do plano de ação nacional para a conservação do tatu-bola.** 2014 Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-tatu-bola/sumario-tatu-bola-2014.pdf>> Acesso em 12 abr. 2015.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). Portaria n. 575, 05 de dezembro de 2014. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 08 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-tubaroes/portaria-575-2014-gat-pan-tubaroes.pdf>> Acesso em: 25 mai 2014.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). Portaria n. 63, 30 de março de 2015. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 28 de maio de 2015. Seção II. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-manguezais/retificada_-_portaria-gat-manguezais.pdf> Acesso em: 02 fev 2014

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para conservação de espécies ameaçadas da fauna aquática do rio São Francisco.** 2015 Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/planos-de-acao/3619-plano-de-acao-nacional-para-conservacao-de-especies-ameacadas-de-peixes-do-rio-sao-francisco.html>> Acesso em 20 mar. 2015.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para conservação de ambientes coralíneos.** 2014 Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/planos-de-acao/3620->

plano-de-acao-nacional-para-conservacao-dos-recifes-de-corais.html> Acesso em 20 mar. 2015.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Plano de ação nacional para conservação das aves da mata atlântica.** s.d. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-aves-da-mata-atlantica/matriz-planejamento-aves-da-mata-atlantica.pdf>> Acesso em 20 fev. 2015.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Sumário executivo do plano de ação nacional para a conservação do sauim coleira.** s.d. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-sauim-de-coleira/sumario_sauim.pdf> Acesso em 17 jan. 2015.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). **Sumário executivo do plano de ação nacional para a conservação da onça-parda.** s.d. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-onca-parda/sumario-on%C3%A7aparda-icmbio-web.pdf>> Acesso em 17 jan. 2015.

BRASIL. ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade Portaria nº 78, de 3 de setembro de 2009. Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação do Instituto Chico Mendes e suas atribuições. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 4 set. 2009.

BRASIL. ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade Normativa nº 25, de 12 de abril de 2012. Procedimentos para a elaboração, aprovação, publicação, implementação, monitoria, avaliação e revisão de planos de ação nacionais para conservação de espécies ameaçadas de extinção ou do patrimônio espeleológico. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF 13 abr. 2012. Seção 1. p. 64.

BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 28 de ago. 2007.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente) Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade. Portaria conjunta n. 316, de 9 de setembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 set. 2009. Seção 1, p. 65.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Instrução Normativa n. 23, de março de 2012. As diretrizes e procedimentos para a avaliação do estado de conservação das espécies da fauna brasileira. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02 abr. 2012. Seção 1, p.83.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). Instrução Normativa nº 3 de 27 de maio de 2003. Lista nacional das espécies da fauna brasileira ameaçadas de extinção. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 2003.

BRASIL. MMA (Ministério do Meio Ambiente). Portaria nº 43, de 31 de janeiro de 2014. Programa Nacional de Conservação das Espécies Ameaçadas de Extinção - Pró-Espécies. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 fev. 2014. Seção 1, p. 53

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano de ação para a conservação do Mutum do sudeste: Crax blumenbachii**. s.d. v.1. 50 p. (espécies ameaçadas). Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-mutum-sudeste/crax_blumenbachi.pdf> Acesso em 27 jan. 2015.

CAMPOS, C. C. R. ; CÂMARA, I. G. **Plano de ação nacional para conservação dos mamíferos aquáticos: grandes cetáceos e pinípedes: versão III**. Brasília : Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio, 2011.156 p. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/861-plano-de-acao-para-conservacao-dos-grandes-cetaceos-e-pinipedes.html>> Acesso em : 15 abr. 2015.

CANOTILHO, J.J. *et. al.* (coords), **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. 2.380 p.

COLLAR, N.J. ; A.T. JUNIPER. Dimensions and causes of the parrot conservation crisis. *In*: BEISSINGER, S.R.; N.F.R. SNYDER (eds.). **New World parrots in crisis: solutions from conservation biology**. Washington: Smithsonian Institution Press, 1992, p.1-24.

COLLAR, N.J. Priorities for parrot conservation in the New World. **Cotinga**. n. 5, 26-31. 1996.

CONROY, M.J. Conservation in the face of climate change: the roles of alternative models, monitoring, and adaptation in confronting and reducing uncertainty. **Biological Conservation** 144: 1204-1213. 2011.

CULLEN JR, L.; PÁDUA, C. V.; RUDRAN, R. (Org.). Manejo integrado de espécies ameaçadas.: **Métodos de estudos em biologia da conservação e manejo da vida silvestre**. 2.ed. São Paulo: IPE. 2009. P. 633-651.

DESDIEZ, A. *et. al.* **Plano de ação nacional para a conservação da onça-pintada**. Brasília : Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio, 2013, 384 p. (Série Espécies Ameaçadas, 19). Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-onca-pintada/livro-onca-pintada.pdf>> Acesso: 25 de mar. 2014.

DUARTE, J. M. B. *et.al.* **Plano de ação nacional para a conservação dos cervídeos ameaçados de extinção**. Brasília : Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio, 2012, 128 p. Disponível em:<<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/860-plano-de-acao-nacional-para-conservacao-dos-cervideos.html>> Acesso em: 20 set. 2014.

FILETO-DIAS, F; LUGARINI, C; SERAFINI, P. P. Avaliação do “Plano de Ação Nacional para a Conservação dos Papagaios da Mata Atlântica” na conservação dessas espécies. **Atualidades Ornitológicas**, n.181. Set./out. 2014, p. 33-45.

FREITAS, A. V. L.; MARINI FILHO, O. J. (org.). **Plano de ação nacional para a conservação dos lepidópteros**. Brasília : Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, ICMBio, 2011, 124 p., (Série Espécies Ameaçadas, 13). Disponível em : <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-lepidoptera/livro_lepidopteras_web2.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2014.

FULLERA, R. A. What does IUCN species action planning contribute to the conservation process? *Biological Conservation* 112 (2003) 343–349.

GARDNER, T. A. et al. The cost-effectiveness of biodiversity surveys in tropical forests. **Ecology Letters**. V. 11, N.2, FEV. 2008.

GINÉ, G. A. F. (org.). **Plano de ação nacional para conservação do ouriço preto** Brasília : Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio, 2010, 66 p. (série espécies ameaçadas ; 17). Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-ourico-preto/livro_ourico_preto_web.pdf> Acesso em: 12 set. 2014.

HUGHES, B. et. al. **Plano de Ação para o Pato-Mergulhão (*Mergus octosetaceus*)** Brasília: Ibama, 2006. 86 p. (Série Espécies Ameaçadas, 3). Disponível em:<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-gdes_cetaceos_sirenios/livro_grandescetaceos_icmbio-web.pdf> Acesso em: 20 jan. 2015.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade . Portaria nº 361, de 5 de setembro de 2012. Grupo Assessor para acompanhar a implementação e realizar

monitoria do Plano de Ação para a Conservação dos Papagaios da Mata Atlântica – PAN Papagaios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 set. 2012. Seção 2, p.6.

IUCN/Species Survival Commission. **Strategic Planning for Species Conservation: A Handbook**. 2008.123 p.

KAPOS, V. *et.al.* Calibrating conservation: new tools for measuring success. **Conservation Letters**, out. 2008, v.1, n.4, p.155-165. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1755-263X.2008.00025.x/full>> Acesso em: 7 jul. 2014.

LAURANCE, W. F. *et.al.* Perspective Making conservation research more relevant for conservation practitioners. **Biological Conservation**, set. 2012, v.153. p. 164-8. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S000632071200479>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

LIMA, F.P., *et.al.* Evaluating Brazilian Conservation Projects: the Weak Link between Practice and Theory. **Natureza & Conservação**, v.8, p. 41-45. 2010.

LUGARINI, C.; BARBOSA, A. E. A. ; OLIVEIRA, K.G (org.). Plano de Ação Nacional para a Conservação da Arara-Azul-de-Lear – PAN Arara-Azul-de-Lear. 2.ed. Brasília: ICMBio.2012.(Série Espécies Ameaçadas, n.4).

LUNA, F. O. *et. al.* **Plano de ação nacional para a conservação dos Sirênios: peixe-boi-da-Amazônia: *Trichechus manatus***. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio, 2011. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pansirenios.pdf>> Acesso em : 10 abr. 2014.

MACHADO, A. B. M.; DRUMMOND, G. M.; PAGLIA, A. P. (Ed.) Livro vermelho da fauna brasileira ameaçada de extinção.1.ed. Brasília, DF: MMA; Belo Horizonte: FundaçãoBiodiversitas, 2008. 2.v. 1420p. (Biodiversidade, n.19).

MALE, B. Recovery action for threatened species-an Australian perspective. **IBIS**, jan. 1995, v.137, suplemento, p. 204-208.Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1474-919X.1995.tb08444.x/abstract>. Acesso em: 24 jul.2014.

MARGOLOUIS, R. Design alternatives for evaluating the impact of conservation projects. In: Birnbaum, M; MICKWITZ, P. (Eds). **New Directions for Evaluation**. p.85–96. 2009.

MARINI, M.A.; GARCIA, F.I. Bird Conservation in Brazil. **Conservation Biology**19: 665-671. 2005.

McGOWAN, P. **Species survival commission action plan evaluation**. World Pheasant Association. 73 p. Set. 2001.

McGOWAN, P.The making of conservation Action Plans for the Galliformes. Bird Conservation International. **Bird conservation international**. V 8, n. 2, p. 173-184, jun. 1998.

MININ,E.; DOUGLAS, C. M.;PETER, S. G.Conservation Businesses and Conservation Planning in a BiologicalDiversityHotspot. **Conservation Biology**. v. 27, n.4, p. 808-20. Ago 2013.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE.**Quarto relatório nacional para a convenção sobre diversidade biológica**: Brasil. Brasília: MMA, 2011.248 p.

MITTERMEIER, R. A. Uma breve história da conservação da biodiversidade no Brasil. **Megadiversidade**, jul. 2005, v. 1, n.1.

PAGLIA, A.P.; FONSECA, G.A.B. Assessing changes in the conservation status of threatened Brazilian vertebrates. **Biodiversity Conservation** 18: 3563–3577. 2009

PAGLIA, A. P. *et. al.* **Plano de ação nacional para a conservação dos miquis.** Brasília : Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio, 2011. 144 p. (Série Espécies Ameaçadas; 1). Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/616-plano-de-acao-nacional-para-conservacao-dos-miquis.html>> Acesso em: 03 jul. 2014.

PERES, M. B.; VERCILLO, U. E. , DIAS, B. F. S. Avaliação do Estado de Conservação da Fauna Brasileira a Lista de Espécies Ameaçadas: o que significa, qual sua importância, como fazer? **Bio Brasil.** n.1, 2011.

PETERSON, M. N. *et. al.* Why transforming biodiversity conservation conflict is essential and how to begin. **Pacific Conservation Biology** , v.19, p.94–103. 2013.

PHILIP. J. K. ActionPlans: do they help conservation? **Bird Conservation International.** v. 8, n. 4, p. 317-323. Dez. 1998.

POLAZ, C. N. M.; *et. al.* **Plano de ação nacional para conservação das espécies aquáticas ameaçadas de extinção da Bacia do Rio Paraíba do Sul.** Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio, 2011, 140 p. (Série Espécies Ameaçadas; 16) Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-paraiba-do-sul/pan-paraibadosul-web.pdf>> Acesso em: 12 fev. 2015.

RANDS, M. R. W. *et.al.* Biodiversity conservation: challenge beyond. **Science**, 10 set. 2010, v.329, p.1298-1303. Disponível em:<<http://www.sciencemag.org/>> Acesso em: 03 set. 2014

REDFORD, K.H., What does it mean to successfully conserve a (vertebrate) species? **BioScience**61: 39-48. 2011.

REIS, S. L. A.; BELLILI, M. Representações sociais: teoria, procedimentos metodológicos e educação ambiental. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**. Maringá, v. 33, n. 2, p. 149-159. 2011

REZENDE, G. C. **Mico-leão preto**: a história de sucesso na conservação de uma espécie ameaçada. 1.ed. São Paulo: Matrix, 2014. 176 p.

RIBEIRO, K. O. **Ação coletiva, conselho consultivo e gestão: um estudo na Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira**. 2005.

119 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.

SANTOS, A. S. *et. al.* **Plano de ação nacional para a conservação das Tartarugas Marinha**. Brasília : Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio, 2011. 120 p. (Série Espécies Ameaçadas, 25). Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/fauna-brasileira/plano-de-acao/372-pan-mamiferos-da-mata-atlantica.html>> Acesso em: 15 nov. 2014.

SILVA, C. R. et al. O uso da análise de conteúdo como ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organ. rurais agroind.**, Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005.

SILVA, W. A. G. **Plano de ação nacional para a conservação do soldadinho-do-araripe**. Brasília : Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio, 2011, 72 p. (Série Espécies Ameaçadas). Disponível em : <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/docs-plano-de-acao/pan-soldadinho-araripe/web-pan-soldadinho-do-araripe.pdf>> Acesso em: 02 mai. 2014

SCHUNCK, F. **Plano de Ação Nacional para a Conservação dos Papagaios da Mata Atlântica – PAN Papagaios**. Brasília: ICMBio. 2011.(Série Espécies Ameaçadas, n. 20).

SODHI, N.S.; EHRLICH, P. R. **Conservation Biology for All**. Oxford University Press. 2010. 341 p. Disponível em <<http://ukcatalogue.oup.com/product/9780199554249.do>> Acesso em: 03 ago. 2014.

SPECIAL SURVIVAL COMMISSION. **Strategic Planning for Species Conservation: An Overview**, Versão 1.0. Gland, Switzerland: IUCN. 2011.

TENÓRIO, F. G. et. al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, ANPAD. Salvador, nov. 2008.

TRIVIFIOS, Augusto Nivaldo Silva, Introdução à pesquisa em ciências sociais : a pesquisa qualitativa em educação / Augusto Nivaldo Silva Trivifios. --São Paulo : Atlas, 1987.

WATSON, J.E.M. et.al. Evaluating threatened species recovery planning in Australia. Prepare don behalf of the Department of the Environment, Water, Heritage and the Artsby the Spatial Ecology Laboratory, University of Queensland, Brisbane. 2011.

WATSON, J.E.M. **Evaluating threatened species recovery planning in Australia**. Prepared on behalf of the Department of the Environment, Water, Heritageand the Artsby the Spatial. 2011.

WIGAND JR, R. et.al.**Metas de Aichi: Situação atual no Brasil**. Brasília, DF: UICN, WWF-Brasil e IPÊ. 2011.

ANEXO A

Categorias de perguntas do Roteiro de Entrevistas

Categoria	Assunto	Perguntas
Perfil do entrevistado	<ul style="list-style-type: none"> - Formação - Área de pesquisa, - Cargo e instituição - Atribuição nos PANS 	1,2,3,4,5,6
Processo de elaboração dos PANS		
	Objetivos do PAN Expectativas com o PAN Escolhas dos participantes e sua influência nas metas e ações do PAN	7, 8,9,10,11
	Papel do facilitador	12
	Problemas na elaboração	13
	Cálculos estimados	14
	Nível de pesquisas	15
Processo de implementação dos PANS		
	Nível de Compromisso	16,17,18
	Realização profissional com o PAN	19
	Desafios	20
	Nível das propostas	21
	Porcentagem de ações implementadas por áreas	22
	Eficiência das relações interinstitucionais	23,24,25
	Atuação do ICMBio	26
	Recursos financeiros	27,28,29
	Eficiência dos PANS	30,31,
	Utilização política	32
	Opiniões sobre os PANS	33,34,35

- a) Ser isento de posicionamento e trabalhar como moderador das discussões
- b) Se posicionar em determinados momentos
- c) Defender o posicionamento do ICMBio

14. Você considera alguma das opções abaixo como problema na realização das oficinas?

- Tempo insuficiente
- Tempo excessivo
- Deslocamento
- Local
- Número de encontros insuficiente
- Falta de remuneração
- Número de pessoas
- Perfil dos participantes

Por que?

15. O que você acha sobre a metodologia de estimativa de custo das ações durante as oficinas?

- a) É a adequada, com margem de erro tolerável
- b) É inadequada por quê:

b1) superestima os valores b2) subestima os valores b3) é totalmente aleatória

16. Sobre o nível de qualidade das propostas de ações de pesquisa, você considera:
Por quê?

- a) excelente
- b) bom
- c) ruim

17. Como você se enxerga no processo de elaboração e execução dos PANs?

18. De maneira geral, como é o comprometimento das pessoas envolvidas em relação à execução das ações do PAN? Comente

- a) Excelente b) Bom c) Insuficiente

19. No processo posterior às oficinas, a rede de colaboradores e articuladores tem sido eficiente? Cite as principais dificuldades detectadas para a não realização das ações propostas e as áreas mais deficitárias.

- a) sim b) Não

20. Do ponto de vista profissional, em relação à sua participação nos PANS, você se considera:

a) Realizado b) Insatisfeito c) Frustrado

21. Na sua opinião, quais os principais desafios entre a etapa de elaboração dos PANS e o início da execução das ações?

a) Comunicação
b) Evasão/troca de participantes
c) Comprometimento
d) Outros:

22. Você considera a forma de monitoria dos PANS eficiente? Comente

a) sim b) não

22. Você considera as ações propostas nos PANS factíveis? Comente.

a) Sim b) Parcialmente c) Não

23. Qual a porcentagem de ações implementadas por área nos PANS que você participa?

___% políticas públicas ___% educação ambiental
___% fiscalização ___% pesquisa

24. Do ponto de vista da execução de ações, quais são os setores que mais têm demonstrado compromisso com as responsabilidades assumidas no PAN. Numere de 1 a 5 (considerando 1 menor 5 maior)

a) Governo Federal ()
b) Governo estadual ()
c) Governo Municipal ()
d) Terceiro Setor ()
e) Universidades e/ou Pesquisadores independentes ()
f) Setor privado ()

25. Em relação aos municípios onde existem ações de conservação previstas no PAN, esse documento é usado como norteador das ações locais? Comente.

26. Em relação à comunicação interinstitucional no desenvolvimento de parcerias e implementação de ações do PAN, de que maneira você classificaria: (atribua valores de 0 a 10 de acordo com a dificuldade, sendo 0 a pior e 10 a melhor)

a) ICMBio/IBAMA
b) ICMBio/outras esferas de Governo
b) ICMBio/ ONG's Financiamento.

- c) ICMBio/Universidades
- e) ICMBio/ sua instituição

27. Você considera a atuação do ICMBio satisfatória para o desenvolvimento das ações?
Comente.

- a) Sim
- b) Parcialmente
- c) Não

28. Você acredita que um PAN é um fator-chave para a obtenção de recursos?

- a) Sim
- b) Não
- c) independe

29. Você considera que existem recursos financeiros suficientes para projetos voltados à conservação da fauna e realização das ações dos PANS? Comente.

- a) Sim
- b) Não

30. A sua instituição tem recursos assegurados para implementação de ações no PAN?

- a) Sim
- b) Não

31. Na sua opinião a priorização do recurso financeiro destinado à elaboração dos PANS deve ser para:

- a) Realização de Oficinas Participativas para elaboração de novos PANS
- b) Realização das ações já previstas por outros PANS pelo próprio ICMBio
- c) deveria ser usado em editais externos, para realização das ações por outras instituições

32. Você considera que os PANS implementados para grupos taxonômicos, região ou para diversas espécies da fauna ameaçada de um bioma têm a mesma eficiência dos que os que são dedicados a uma só espécie? Comente.

- a) Sim
- b) Não

33. Você considera que os PANS têm sido um instrumento eficiente para a conservação da fauna? Por quê?

- a) sim
- b) Não

34. A elaboração dos PANS pode ser considerada pelo governo uma ação efetiva para a conservação? Comente.

- a) sim
- b) não

35. Cite três aspectos que você considera como fator de sucesso nos PANS.

36. Cite três aspectos que você considera como maiores entraves para a realização das ações propostas nos PANS.

37. Aponte duas modificações que você gostaria de sugerir para melhorar a eficiência dos PANS.