



**CONSULTA  
PÚBLICA E  
UNIDADE DE  
CONSERVAÇÃO**



SECRETARIA DO  
MEIO AMBIENTE DO  
ESTADO DE SÃO PAULO

*Fundação Florestal*

*Instituto Florestal*

WWF - BRASIL

*Secretaria de Estado*

Xico Graziano

*Presidência*

Paulo Nogueira Neto

*Direção Executiva*

José Amaral Wagner Neto

*Direção-Geral*

Rodrigo Antonio Braga Moraes Victor

*Secretaria-Geral*

Denise Hamú

*Superintendência de Conservação  
de Programas Regionais*

Cláudio Maretti

*Coordenação do Programa Mata Atlântica*

Luciana Lopes Simões

*Coordenação de Comunicação*

Denise Oliveira



CONSULTA  
PÚBLICA E  
UNIDADE DE  
CONSERVAÇÃO

WWF-BRASIL  
São Paulo/SP, 2010

- REALIZAÇÃO** WWF-Brasil  
Fundação Florestal do Estado de São Paulo  
Instituto Florestal  
Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
- COORDENAÇÃO** Luciana Lopes Simões – WWF-Brasil  
Luiz Roberto Numa de Oliveira – Fundação  
Florestal do Estado de São Paulo
- PROJETO** Criação e Ampliação de Unidades de Conservação no Estado  
de São Paulo com Base no Princípio da Representatividade
- APOIO** Ministério do Meio Ambiente – Subprograma  
Projetos Demonstrativos (PDA)
- CONCEPÇÃO EDITORIAL** Luciana Lopes Simões – WWF-Brasil
- ESTUDO TÉCNICO** Rogério Magon – Instituto Fonte para  
o Desenvolvimento Social  
Renata Villela Benitez Cudas – Instituto Fonte  
para o Desenvolvimento Social
- COLABORADORES** Clayton Lino, Cristiano Cegana, Eduardo Godoy Aires de Souza,  
Emerson Antonio de Oliveira, João Carlos Costa Oliveira,  
José Pedro de Oliveira Costa e Marília Brito R. Moraes
- SUPERVISÃO EDITORIAL** Sandra Damiani – WWF-Brasil
- APOIO EDITORIAL** Evelyn Araripe – Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SMA)
- EDIÇÃO** Heloisa Bio Ribeiro
- REVISÃO** Andréa Aymar
- DESIGN E DIAGRAMAÇÃO** Márcio Duarte – m10 design
- ILUSTRAÇÕES** Márcio Duarte, sobre fotos de WWF-Brasil/Bruno Taitson
- IMPRESSÃO** Athalaia Gráfica e Editora

# CONSULTA PÚBLICA E UNIDADE DE CONSERVAÇÃO



# SUMÁRIO

1	Introdução	7
2	Por dentro da pesquisa	8
3	Parceria com a sociedade	8
4	Uma história de poucas décadas	12
5	Entendendo a consulta	18
6	Sinalizando o caminho	21
7	Diretrizes	23
8	Sugestões de passo a passo	33
9	Saiba mais	40
	Anexos	41
	<i>Anexo 1 – Questionário aplicado na pesquisa</i>	42
	<i>Anexo 2 – Síntese da Instrução Normativa nº 3, de 18 de setembro de 2007</i>	43
	<i>Anexo 3 – Síntese da Instrução Normativa nº 5, de 15 de maio de 2008</i>	44





## 1 INTRODUÇÃO

A PRESENTE PUBLICAÇÃO, FRUTO DA PARCERIA ENTRE O WWF-BRASIL, o Instituto Florestal e a Fundação Florestal do Estado de São Paulo, insere-se entre o conjunto de ações com a finalidade de criar metodologia para a seleção de áreas a serem preservadas como forma de assegurar a representatividade e a funcionalidade ecológica dos ecossistemas associados à Mata Atlântica de São Paulo e aumentar a representatividade do sistema de unidades de conservação (UC) no estado. Entre as linhas de atuação deste projeto, iniciado em 2006, está o debate e reflexão sobre o papel das consultas públicas na criação e posterior implementação destas unidades.

Neste sentido, apontamos algumas questões pertinentes: De que forma a sociedade pode participar mais ativamente do processo de consulta pública para criar unidades de conservação? Qual a melhor forma para que a interlocução sobre a nova unidade vá além de um único evento e componha um processo de debate efetivo com a população? Como assegurar que esse processo reflita os interesses difusos do conjunto da sociedade e não apenas os interesses específicos de grupos afetados pela criação de uma determinada unidade de conservação?

Para esclarecer essas questões, buscou-se resgatar o histórico da criação de UC no país e oferecer um panorama do momento atual, como forma de consolidar a construção dos procedimentos adequados para a realização da consulta pública para a criação das unidades de conservação.

De acordo com um mapeamento das informações realizado sobre forma de divulgação, ações de promoção de participação, convocação ampla e representativa dos atores sociais e princípios e diretrizes que perpassam o processo, a consulta pública confirmou-se como oportunidade da sociedade estar representada na criação da unidade de conservação.

O objetivo desta publicação é, portanto, explicitar os principais aspectos implicados nas consultas públicas, trazendo reflexões, sugestões e exemplos positivos que inspiram o fazer melhor.

## **2 POR DENTRO DA PESQUISA**

*Método incluiu entrevistas, participação em consulta pública e pesquisa em publicações*

Para obtenção das informações desta publicação, foi realizado um estudo com o objetivo de tomar conhecimento sobre os processos de criação de unidades de conservação, que possibilitassem uma análise crítica da consulta pública. Assim, a pesquisa foi realizada em três etapas:

- » Pesquisa bibliográfica de publicações sobre o tema com posterior análise.
- » Realização de entrevistas com técnicos da área ambiental governamental, das esferas federal e estadual, por meio de um questionário com as seguintes abordagens: função do mecanismo de consulta pública; relevância do mecanismo como oportunidade de participação popular dos diversos setores da sociedade; deficiências e fatores de êxito da forma como o mecanismo vem sendo aplicado; influência da consulta pública no processo de criação de uma unidade de conservação; e apresentação de propostas de aperfeiçoamento.
- » Participação em oitiva referente ao Zoneamento Ecológico Econômico da Baixada Santista do Estado de São Paulo, realizada em São Vicente (SP), no dia 10 de junho de 2008. Foram observados *in loco* detalhes sobre a eficiência da divulgação; clareza do material informativo (estudos preliminares); logística; coordenação e condução da oitiva; distribuição do tempo; qualidade das participações e representatividade dos diversos setores da sociedade.

## **3 PARCERIA COM A SOCIEDADE**

*Unidades de conservação abrem caminho para participação da sociedade nas questões ambientais*

Unidades de conservação protegem a diversidade biológica, os ciclos naturais e os recursos culturais associados de acordo com o Sistema Nacional de Uni-

dades de Conservação (Snuc), criado em 2000 com inegáveis avanços para a conservação ambiental no Brasil.

O Snuc estabelece um novo patamar na busca de parcerias com a sociedade para a criação, planejamento e gestão dessas unidades, entre elas: a criação de conselhos, deliberativos e consultivos, envolvendo vários setores sociais na gestão, e a instituição de estudos técnicos e processos de consulta pública para a criação da maioria das categorias de unidades de conservação<sup>1</sup>.

Instrumento da lei para informar a população sobre a criação das unidades de conservação e contribuir com sugestões para o Poder Público, as consultas públicas representam importante caminho no poder da participação da sociedade sobre as questões ambientais. Abrem espaço para tornar público os fundamentos sobre a proposta de UC, ao mesmo tempo em que a sociedade traz aportes para a tomada de decisão sobre o destino de determinada área, ampliando o potencial de parcerias para a conservação.

1. No caso de Reserva Biológica e Estação Ecológica, a consulta pública não é obrigatória, mas ainda assim desejável.

*Conservação em categorias* – As unidades de conservação são divididas em dois grupos conforme sua finalidade e, dentro deles, em diferentes categorias de manejo. Conheça cada uma delas:

<b>UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL</b> Só permitem o uso indireto dos recursos naturais, ou seja, atividades científicas, educativas e de recreação.	
Categoria	Objetivos
Reserva Biológica	Preservação integral da biota* e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, com exceção de medidas de recuperação dos ecossistemas alterados e ações de manejo para recuperar o equilíbrio natural e a diversidade biológica.
Estação Ecológica	Preservação da natureza e realização de pesquisas científicas. Permite alterações no ecossistema para essa finalidade em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de 1.500 hectares.
Parque Nacional	Preservação de ecossistemas de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o uso público.
Monumento Natural	Preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.
Refúgio da Vida Silvestre	Proteção de ambientes naturais onde se assegurem condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades de espécies da flora e da fauna residente ou migratória.

\* *Biota é o conjunto de seres vivos, flora e fauna que habitam ou habitavam um determinado ambiente.*

## UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL

Visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Categoria	Objetivos
Área de Relevante Interesse Ecológico	Manutenção dos ecossistemas de importância regional e regulação do uso admissível, de modo a compatibilizar o uso dessas áreas com os objetivos de conservação da natureza.
Floresta Nacional	Uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e pesquisa, com ênfase em métodos de exploração sustentável de florestas nativas.
Reserva Extrativista	Proteção dos meios de vida e da cultura de populações extrativistas tradicionais, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.
Reserva de Fauna	Proteção de uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas a estudos técnico-científicos sobre manejo sustentável de recursos faunísticos.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Preservação da natureza e promoção dos meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida das populações tradicionais pela exploração sustentável dos recursos naturais, bem como valorização, conservação e aperfeiçoamento do conhecimento e técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por essas populações.

CONTINUA »

### UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL

Visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Reserva Particular  
do Patrimônio  
Natural

Área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. Apesar de estar neste grupo, permite somente o uso indireto dos recursos naturais, ou seja, pode ser gerida pelo proprietários seguindo os objetivos de uma das categorias do grupo de proteção integral.

Fonte: Lei Snuc nº 9.985/2000.

## 4 UMA HISTÓRIA DE POUCAS DÉCADAS

*Brasil tem história recente de conservação da biodiversidade*

A realização das consultas públicas remonta a uma história relativamente recente, mas que aponta para o futuro de uma maior participação e entendimento pela sociedade de que determinadas áreas do território devam ser especialmente protegidas. Nesse sentido, busca-se resgatar os principais marcos históricos do processo de conservação da biodiversidade para o conhecimento da trajetória de evolução da criação de UC, acompanhado das mudanças na conjuntura social e política do país. As diversas formas de criação de unidades de conservação permitem extrair aprendizados para o aperfeiçoamento do *modus operandi* hoje existente.

O Parque Nacional de Itatiaia é um marco da proteção por ser a primeira área protegida do país, criada em 1937 – após 24 anos da apresentação da proposta do botânico Alberto Löfgren para proteção deste diferenciado trecho de montanhas, localizado entre os estados do Rio de Janeiro e São Paulo. Os motivos para a criação de um parque nacional voltavam-se exclusivamente a oferecer espaço de pesquisa aos cientistas, além de momentos de lazer aos visitantes.

Antes da década de 1970, as áreas protegidas no Brasil tinham um caráter utilitarista-científico, inspiradas no modelo norte-americano, que inaugurou o conceito de unidade de conservação com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872, com a proposta essencial de preservação dos atributos cênicos. No Brasil, até os anos de 1970 não havia uma estratégia clara, com planejamento, para essas unidades, que surgiam mais por oportunidades pontuais e específicas.

Em 1972, o Brasil teve presença significativa na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (Suécia) – constituindo-se no primeiro grande momento de conscientização global para os problemas ambientais, quando uma lista de 26 princípios embasou as negociações internacionais, em temas como direitos humanos, respeito à capacidade de manutenção dos recursos naturais, e apoio aos países em desenvolvimento na proteção da natureza.

O ano de 1973 marcou a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), primeira instituição pública a desenhar as bases de um sistema ambiental nacional, mas ainda vinculada ao Ministério do Interior. A Sema teve papel fundamental na instituição da Política Nacional do Meio Ambiente e na criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) – único conselho deliberativo do Sistema com poder de emitir resoluções e decisões sobre penalidades ambientais.

Ao final da década de 1970, três outros órgãos atuavam parcialmente na área ambiental: o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) – ligado ao Ministério da Agricultura – que fazia a gestão florestal, com ênfase no viés econômico da exploração madeireira; a Superintendência de Pesca (Sudepe) – órgão do Ministério da Agricultura – que mantinha a gestão do ordenamento pesqueiro; e a Superintendência da Borracha (Sudheva) – vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio – que tinha como desafio viabilizar a produção da borracha no país. Criados para fomentar o desenvolvimento econômico por meio de incentivos fiscais, funcionavam, no entanto, como órgãos isolados em

suas próprias estruturas, pois, naquele momento, o meio ambiente não era visto de forma integrada. Junto com a Sema, originaram o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

A década de 1980 trouxe a criação de diversos tipos das hoje chamadas unidades de conservação, porém ainda não atreladas a uma estrutura consistente. A essa questão, destaca-se o pensamento apontado por Marília Brito em seu livro *Área de Proteção Ambiental como Agência de Desenvolvimento Sustentável*:

“Os problemas criados pela reprodução da mentalidade americana na criação das unidades de conservação brasileiras vão se manifestar com intensidade na população do interior dessas áreas (...). Assim como não era considerado direito dos moradores sua permanência dentro das unidades, tampouco o conhecimento dessas populações era levado em conta (...). Só mais recentemente é que se passou a avaliar a importância da presença dessas populações...”

Observa-se neste momento que as necessidades das populações locais comecem a ser consideradas. Também se evidenciam, em 1984, os movimentos pela redemocratização das instituições brasileiras.

Em 1988, a nova Constituição Federal é promulgada e ganha um capítulo dedicado exclusivamente ao meio ambiente – artigo 225. Assim, os espaços territoriais brasileiros passam a ser especialmente protegidos.

Para unificar e integrar o tratamento dado à gestão ambiental foi criado em 1989 o Ibama. Sua missão consistia na execução das políticas nacionais voltadas à preservação, conservação, fiscalização e controle do uso sustentável dos recursos naturais.

Os anos 1970 e 1980 também foram marcados por grandes obras de alto impacto ambiental, como a Transamazônica e a Usina Hidrelétrica de Itaipu. Ainda na década de 1980, a Fundação SOS Mata Atlântica, em parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), mostrou que só restavam 8% da Mata Atlântica original, com um ritmo de desmatamento similar a de

um campo de futebol de floresta perdido a cada quatro minutos. Também eram crescentes os conflitos entre comunidades tradicionais e seringueiros na Amazônia, que tiveram como ápice a morte do ambientalista Chico Mendes.

Em 1992, foi criado o Ministério do Meio Ambiente. Naquele mesmo ano, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92), foram lançadas três das principais convenções internacionais do setor: a de Mudanças Climáticas, a da Diversidade Biológica e a da Desertificação. O tema atinge nova dimensão global e local.

Em 2000, após oito anos de tramitação no Congresso Nacional e discussões entre as diversas correntes ambientalistas, é aprovado o Snuc – Lei nº 9.985/00, que estabelece as categorias de unidades de conservação dentro dos conceitos de proteção da biodiversidade, de desenvolvimento sustentável e de envolvimento das populações com a conservação, e descentraliza essas áreas em federal, estadual e municipal.

Em 2002, o mecanismo de participação popular do Snuc foi então regulamentado por meio de decreto, determinando a necessidade da realização de consulta pública para a criação de unidades de conservação, com exceção para estações ecológicas e reservas biológicas.

É criado, em 2007, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o mais novo órgão ambiental brasileiro, com a missão de administrar as UC em âmbito federal, executar as ações da política nacional de unidades de conservação, podendo propor, implantar, gerir, fiscalizar e monitorar as unidades instituídas. Para as consultas públicas, o ICMBio avançou ao publicar duas instruções normativas, em 2007 e 2008, definindo diretrizes e procedimentos sobre estudos técnicos em unidades de conservação federais.

 LINHA DO TEMPO

1937 Criação do Parque Nacional de Itatiaia, primeiro do país

1970 Brasil ainda não possui estratégia clara para criar unidades de conservação

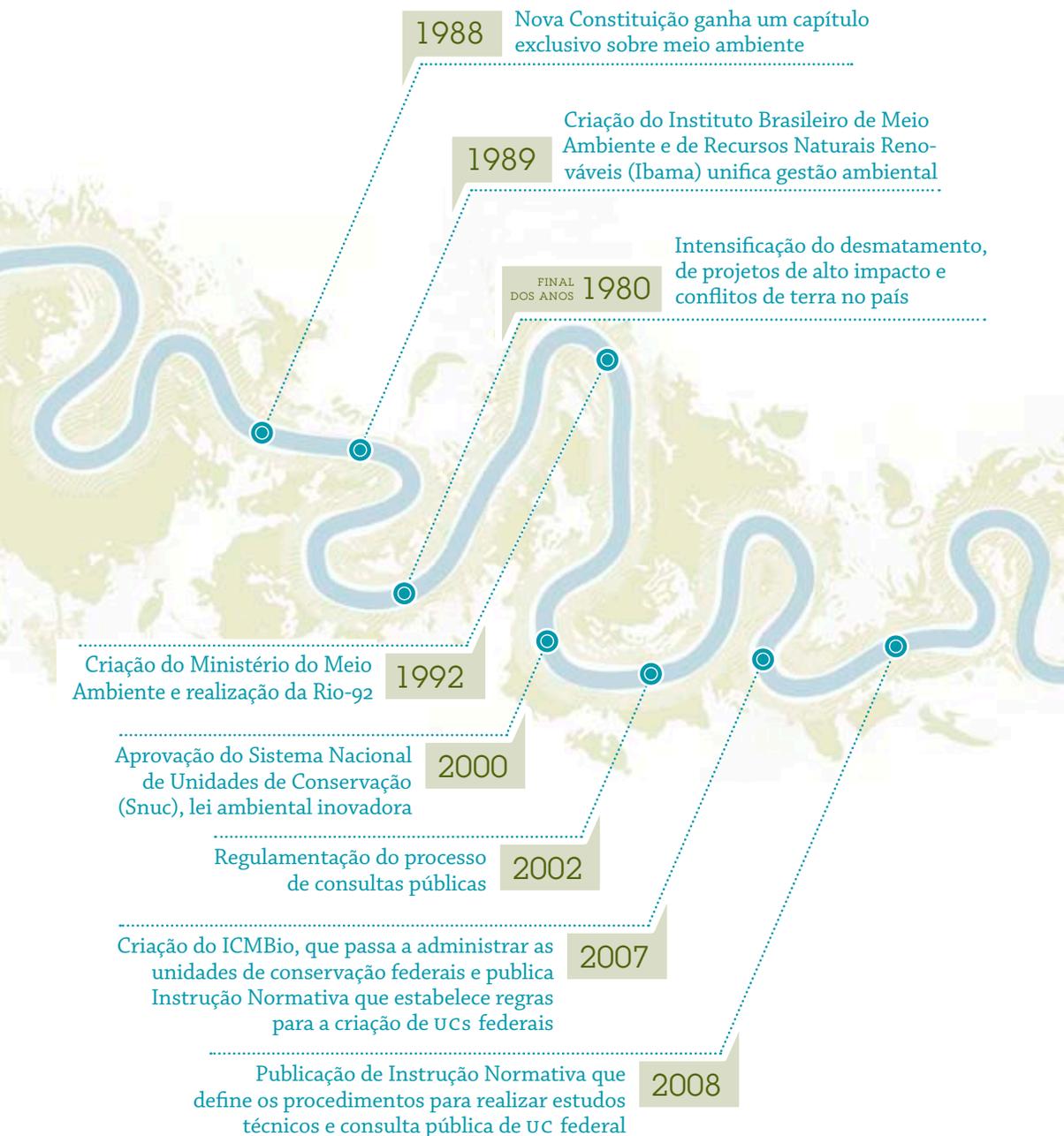
1972 Realização da Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia)

1973 Criação do primeiro órgão federal com finalidade ambiental, a Secretaria Especial de Meio Ambiente

Atuação fragmentada de órgãos como o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e as superintendências de Pesca e da Borracha

FINAL DOS ANOS 1970

1980 Criação de diferentes tipos de UC, mas desvinculadas de uma estrutura



## 5 ENTENDENDO A CONSULTA

*Criação, ampliação e mudança de categoria de unidade de conservação passa por consulta obrigatória*

Garantir a consulta à população antes de criar uma unidade de conservação é avanço conquistado com a implantação do Snuc, quando se inaugura a base legal deste processo pela afirmação de que “*compete ao órgão executor proponente da nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.*” (artigo 4º)

Em sua essência, a Lei do Snuc estabelece a realização das consultas públicas para que a sociedade seja informada dos propósitos de criação da UC, em caráter consultivo, e as tornam obrigatórias para criação, ampliação e mudança de categoria das unidades de conservação, exceto para as estações ecológicas e reservas biológicas. Já as diretrizes para possibilitar o efetivo debate sobre as unidades são colocadas no Decreto nº 4.340, de 2002, que regulamenta o Sistema, reforçando a importância da interlocução com os grupos de interesse.

O tema conta ainda com duas instruções normativas (IN) do ICMBio, de 2007 e de 2008, que regulamentam a lei e definem a forma de realização dos encontros e sua finalidade. Observa-se que em levantamento realizado em sites dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oema) não foram localizadas normatizações estaduais sobre o tema.

Parte deste capítulo é baseada nas diretrizes da IN de 18 de setembro de 2007 e da IN de 15 de maio de 2008. Essas instruções normativas podem servir de inspiração e reflexão para estados e municípios elaborarem suas próprias normas sobre o assunto. Para isso, foram elencados os principais pontos para esclarecimento:

### ? PARA QUE SERVE A CONSULTA?

R A consulta tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão

e dos limites mais adequados para a UC, devendo respeitar estudos técnicos. A Instrução Normativa de 15 de maio de 2008 expressa ainda que as reuniões públicas não são um espaço de deliberação, mas de expansão da compreensão.

**? EM QUE CONSISTE A CONSULTA?**

**R** A consulta é o instrumento utilizado pelo Poder Público para apresentar à sociedade, em geral, e à população local, em particular, uma proposta técnica para a criação de uma UC. Para isso, poderão ser realizadas reuniões públicas<sup>2</sup> ou, a critério do órgão ambiental competente, utilizados outros mecanismos para escuta da população local e das demais partes interessadas.

**? QUEM É RESPONSÁVEL PELA REALIZAÇÃO DAS CONSULTAS?**

**R** A iniciativa é de responsabilidade do Poder Público, que deve fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a todas as outras partes interessadas.

**? O QUE A CONSULTA DEVE EXPLICITAR?**

**R** Segundo a lei, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta. Já a Instrução Normativa de 18 de setembro de 2007, que estabelece normas para a criação de reservas extrativistas (Resex) e reservas de desenvolvimento sustentável (RDS), descreve a necessidade de se realizar estudo socioambiental e fundiário, fornecendo-se à população o conteúdo essencial desses estudos. E a Instrução Normativa de 2008 detalha que, para estes estudos técnicos, pode ser solicitada a colaboração de outros órgãos públicos, universidades, instituições de pesquisa, organizações da sociedade civil, membros da comunidade científica e da população local.

2. Nesta publicação, os termos *reunião pública*, *audiência pública* e *oitiva* são usados no sentido de interlocução com os grupos de interesse que compõem o processo de consulta pública.

### ? **QUAIS SÃO AS ETAPAS DE UMA CONSULTA?**

- R** O mecanismo de consulta pública adquire cada vez mais uma característica de processo, com seus contornos sendo definidos por meio de várias etapas. Essa perspectiva pode ser observada na Instrução Normativa de 2007, quando afirma que as etapas devem incluir:
- » disponibilização de estudos e mapa da proposta de criação da UC;
  - » realização de reuniões com as populações tradicionais envolvidas, apresentando e debatendo os resultados dos estudos e formalizando o aceite destas comunidades em integrar a UC;
  - » realização de uma ou mais reuniões públicas abertas para apresentação dos estudos e da proposta de limites para a UC, com objetivo de subsidiar o refinamento dos limites e compactuar com as organizações locais a importância de sua criação, convidando-se órgãos e instituições públicas locais, municipais, estaduais e federais e organizações da sociedade civil pertinentes;
  - » estabelecimento de consulta formal, por meio de ofício, aos órgãos envolvidos com a situação fundiária da área.

### ? **COMO AS CONSULTAS SÃO COMUNICADAS?**

- R** Essencialmente, a reunião pública deve ser divulgada com antecedência mínima de 15 dias, em jornal de circulação regional e no Diário Oficial da União (DOU)<sup>3</sup>. A ação pode ser complementada com a divulgação na rede mundial de computadores, em rádios locais, em carros de som ou por outros meios adequados à realidade local. A Instrução Normativa de 2008 também define que devem ser expedidos convites para prefeitos dos municípios e governadores dos estados abrangidos pela proposta de criação da UC, acompanhados da justificativa e mapa da proposta, bem como publicação dessas informações na internet.

3. Conforme estabelece a Instrução Normativa de 15 de maio de 2008.

## ? COMO AS CONSULTAS DEVEM SER DOCUMENTADAS?

R A documentação deve ocorrer em todas as etapas, por meio de lista de presença e ata de reuniões, podendo ter registro audiovisual e fotográfico. Além da documentação do processo de consulta pública, devem constar no processo de criação da UC os editais de convocação publicados nos meios de comunicação e o registro de outras formas de divulgação utilizadas. Já a Instrução Normativa de 2008 coloca que a memória da consulta pública deve conter histórico do processo, relato das principais questões levantadas no período e registro fotográfico.

## 6 SINALIZANDO O CAMINHO

*Inexistem receitas prontas para uma boa consulta, mas cuidados específicos ajudam no envolvimento das pessoas*

A criação de uma UC exige cuidados especiais para assegurar que a população, o setor privado, as organizações da sociedade civil e os municípios sejam bem informados sobre essa proposta. Tem início no esforço em tornar pública a importância das riquezas ambiental e cultural da área até o olhar mais amplo sobre o potencial de envolvimento necessário em torno desse momento – que não se encerra em si mesmo. Há sugestões essenciais que podem facilitar o caminho rumo à qualidade da consulta pública, lembrando que não existem regras fixas, pois cada local possui características próprias.

**CICLO DE DISCUSSÕES »** A consulta e a abertura à participação popular constituem processo amplo e acontecem em diversos momentos. A consulta pública não deve ser vista como uma situação única, compreendendo um ciclo bem maior de discussões e envolvimento das comunidades.

**ATITUDE PRÉVIA »** A disseminação de informações sobre as consequências de criação de uma unidade de conservação abre vias de negociação, prevenindo

conflitos e originando importantes alianças para a conservação ambiental. É preciso ainda garantir por meio do planejamento das atividades a efetiva representatividade da sociedade, evitando o predomínio de organismos de governo. Neste processo, é possível obter conhecimento *in loco* das dificuldades por que passam os diversos setores da população que irão participar do processo, por meio do contato “corpo a corpo”.

**OLHO NOS RECURSOS** » O planejamento de um bom processo de consulta contempla orçamento e tempo, com clareza das limitações de recursos financeiros para realização dos encontros e das alternativas existentes que podem ser aproveitadas. É fundamental se prever recursos para a realização das reuniões, com atenção para a localização, a qualidade do espaço físico, dos equipamentos como som e projeção de imagens, bem como do transporte para a população participante, quando necessário. Neste sentido, é preciso planejar como poderão ser obtidos recursos complementares, nos casos em que o montante disponível for insuficiente.

**PODER DE DIVULGAÇÃO** » O incentivo à participação das comunidades locais e da população em geral e a definição dos meios de comunicação mais eficientes fortalecem o processo.

**MENSAGEM CLARA** » A divulgação dos principais resultados dos estudos para a criação da UC deve ser realizada com antecedência, em linguagem acessível e levando-se em consideração os meios de comunicação mais adequados para alcançar os públicos interessados.

**CONDUÇÃO HÁBIL** » Os encontros relacionados a uma consulta pública exigem que a equipe condutora do processo tenha qualificação adequada. O moderador das plenárias, por exemplo, deve ser escolhido criteriosamente, pois precisa administrar o tempo das falas, as dificuldades de expressão e

potenciais conflitos verbais que demandam sensibilidade e experiência. Quanto mais rico o processo de consulta, maior a oportunidade do Poder Público se aproximar da comunidade, entendendo suas necessidades, enquanto a população exerce a cidadania de forma mais plena, diminuindo resistências nas etapas seguintes.

**VALOR DO REGISTRO** » A sistematização das demandas de todos os interessados, mesmo que nem todas sejam aparentemente viáveis ou fundamentais, permite produzir uma documentação consistente que fortalece o processo de criação da UC.

## **7 DIRETRIZES**

*Entre as diretrizes que tornam a consulta participativa estão representatividade, legitimidade, equidade e conscientização*

Estimular a participação de todos os grupos envolvidos na criação da UC, tornando a consulta pública um processo representativo e transparente, demanda cuidados que orientem o debate público. Nesse caso, sugere-se alguns pontos de atenção para dar legitimidade à consulta. Todos estes aspectos devem ser contemplados ao longo do processo de interlocução com os atores sociais envolvidos, destacando-se a impessoalidade, equidade, corresponsabilidade, educação e conscientização, entre tantos outros.

### **PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE**

*Um processo participativo e representativo legítimo permite a interlocução entre atores sociais da esfera governamental e não governamental.*

**DIRETRIZ** » Promover o diálogo com os diferentes grupos envolvidos na existência da nova unidade – moradores e usuários da UC e de seu entorno, cooperativas, associações, organizações do setor privado e instituições de

pesquisa. Como a consulta vai além das audiências públicas, as oportunidades de interlocução devem ocorrer por meio de fóruns, debates, oficinas, visitas técnicas e assembleias, incorporando também estudos e pesquisas complementares aos oficiais.



Experiência em destaque

### **RESERVA EXTRATIVISTA DO RIO UNINI**

Os conflitos socioeconômicos na região do rio Unini, afluente do rio Negro, no Estado do Amazonas, iam da proibição do uso dos recursos naturais por moradores até a pesca comercial sem controle e ilegal nos lagos de subsistência dessas comunidades. A consciência crítica para a importância da conservação do meio em que viviam era marcante e, em 2002, a Associação dos Moradores do Rio Unini, por meio de um abaixo-assinado, pediu a criação da Reserva Extrativista do Rio Unini, reivindicando o direito de manter suas fontes de vida e promover um desenvolvimento regional justo e não destrutivo.

A intermediação do diálogo com o Poder Público se deu com apoio de uma organização não governamental, a Fundação Vitória Amazônica, que contribuiu com o Ibama na realização do levantamento socioeconômico e nas viagens de estudos biológicos do local, pois já atuava há uma década com as comunidades. A participação dos moradores no processo fortaleceu as consultas públicas, que validaram ainda mais a criação da Resex junto à Presidência da República, sendo estabelecida com 800 mil hectares onde vivem 10 comunidades ao norte do Parque Nacional do Jaú.

*Fonte: Informações fornecidas pela Fundação Vitória Amazônica.*

## LEGITIMIDADE

*A condução da consulta cabe ao órgão público ou a uma instituição delegada oficialmente, garantindo que o processo seja representativo e transparente, possibilitando aos atores envolvidos avaliarem a pertinência da UC.*

**DIRETRIZ** » Prover amplo espectro de informações e negociação com os segmentos locais para prevenção de conflitos e comprometimento com o processo, já que a legitimidade da consulta é dada pelo debate público. Assim, a criação de qualquer categoria de UC deve ser precedida pela consulta, inclusive as estações ecológicas e reservas biológicas, pois seu objetivo de proteção integral é justamente o que implica em maior restrição de usos.



Experiência em destaque

### **RESERVA EXTRATIVISTA CATUÁ-IPIXUNA**

O processo de criação da Reserva Extrativista Catuá-Ipixuna, onde se localizam os lagos de mesmo nome no médio Solimões, no Amazonas, teve início nos anos de 1990, com a luta das comunidades locais pela preservação das águas e matas de onde tiram seu sustento. Na mesma década, fundou-se a entidade que reunia todas as comunidades – a Associação Agroextrativista do Catuá-Ipixuna – promotora dos encontros para o entendimento do papel das reservas extrativistas no uso dos recursos naturais, que possibilitaram a solicitação ao Ibama.

O processo se estendeu de 1999 a 2003. Nesse período, a articulação com a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas facilitou as mobilizações pela aprovação da Resex, com a união entre as lideranças do movimento social e o governo do estado. Em audiências em que participaram mais de 400 pessoas, surgiu um acordo, formalizado entre a Secretaria e os parceiros, conhecido como

Carta do Catuá, com 25 princípios e compromissos para a implementação da reserva, que foi a primeira do tipo criada pelo governo estadual. A vocação da área de 217 mil hectares, onde vivem 10 comunidades, está voltada ao extrativismo da castanha, à pesca e à produção de farinha – atividades que asseguram modos de vida tradicionais juntamente à conservação do ambiente natural.

*Fonte: Entrevista com representante da Associação Agroextrativista do Catá-Ipixuna.*

## INTERESSE PÚBLICO

*O ideal do interesse social é maior e está acima de interesses particulares, pois unidades de conservação têm por objetivo final preservar um bem público, um patrimônio de interesse de toda a população.*

**DIRETRIZ » Respeitar direitos individuais, mas preservar acima de tudo a defesa de um patrimônio coletivo, fazendo com que todas as prerrogativas para criação da UC tenham como fundamento o interesse público.**



Experiência em destaque

### PARQUE NACIONAL DO JURUENA

Três milhões de hectares resguardam ambientes da floresta tropical e Cerrado no Parque Nacional do Juruena, sudoeste do Amazonas, com fenômenos singulares como a presença de mamíferos de extrema importância para a conservação. Ali, os biólogos perceberam, por exemplo, que as espécies de macacos em uma margem do rio Teles Pires alteravam-se de forma impressionante em relação a outra margem, havendo pelo menos 17 espécies diferentes de primatas na região. Esses são argumentos

científicos que justificam a criação de uma UC e, no caso do Parque do Juruena, o interesse público esteve mais do que evidente na diversidade de ambientes e na enorme parcela ainda não degradada de florestas.

*Fonte: Guia de Consultas Públicas para Unidade de Conservação (2005), produzido pelo Imazon.*

## CORRESPONSABILIDADE

*A consulta pública deve assegurar a participação efetiva dos atores sociais envolvidos com a UC em todas as suas etapas, pois o Estado e a coletividade são responsáveis pela regulação do bem público.*

**DIRETRIZ »** Atribuir responsabilidades comuns mas diferenciadas aos órgãos públicos e à sociedade civil na regulação e implantação do bem público, que tem como característica os diferentes contextos regionais, a pluralidade cultural e a diversidade de saberes em cada local. Neste caso, os mecanismos da consulta precisam garantir a efetiva participação de todos os envolvidos, lembrando que a demanda pela criação de uma UC pode ser apresentada pela própria sociedade civil, e não só pelo Poder Público.

### Quem participa?

Em entrevistas realizadas pelo projeto que deu origem a esta publicação, com profissionais experientes em consultas públicas, foi possível ter uma ideia dos segmentos da sociedade que comparecem às consultas: institutos de pesquisa, universidades, associações de moradores, comerciantes, proprietários de terras, entidades públicas federais, estaduais e municipais, organizações não governamentais, câmaras municipais, funcionários das unidades de conservação, Oemas, ICMBio, Ibama, entre outros.

## DIREITO À INFORMAÇÃO E DIVULGAÇÃO

*Todos os segmentos interessados na criação da UC merecem estar informados com antecedência sobre a nova unidade e a realização da consulta pública.*

**DIRETRIZ** » Adequar a linguagem e os meios de comunicação às diferentes realidades locais e regionais, considerando a diversidade cultural e de saberes do país. Assim, em todas as etapas do processo de consulta, a divulgação de informações deve se pautar por mensagens claras e abrangentes, permitindo a construção de um conhecimento verdadeiro sobre a UC. Os mecanismos de divulgação para que a informação circule em diferentes grupos podem incluir rádios, internet, sede de associações, jornais e meios de comunicação locais, como boletins de prefeituras e de organizações não governamentais e faixas em locais de grande circulação.

## EQUIDADE

*Todas as categorias do Snuc possuem igual importância, considerando-se sua complementaridade e papel na implantação de mosaicos e corredores ecológicos.*

**DIRETRIZ** » Reforçar a equidade de importância das diversas categorias de UC, dissipando preconceitos contra as unidades de uso sustentável, que compatibilizam a proteção com a utilização dos recursos naturais. As categorias possuem complementaridade de funções e papel diferenciado em mosaicos e corredores ecológicos, que visam ampliar a conectividade de ambientes nativos ao longo da paisagem.

## IMPESSOALIDADE

*O processo deve ser conduzido sem prejudicar ou beneficiar o interesse de pessoas ou grupos particulares.*

**DIRETRIZ** » Assegurar que não haja dúvidas sobre privilégios a qualquer setor específico ao longo do processo, evidenciando os critérios utilizados para o planejamento das ações e para a tomada de decisões. As diferentes etapas da consulta devem ser permeadas por total transparência, remetendo sempre à discussão mais ampla sobre o papel da unidade de conservação.

#### MOTIVAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO

*Os fundamentos que embasam a recomendação para se criar ou alterar uma unidade de conservação precisam ser apresentados com clareza pela administração pública.*

**DIRETRIZ** » Difundir informações dos estudos que levaram à proposta de criação da UC, expondo aspectos ambientais, socioeconômicos, culturais, entre outros, de forma clara e explicativa. Distribuir materiais e realizar pequenos encontros que facilitem o entendimento do tema e contribuam com o processo de consulta.

#### PROCESSO

*O processo da consulta pública compõe-se de diferentes eventos e não de ocasiões pontuais.*

**DIRETRIZ** » Prever mecanismos e prazos para assimilar críticas e sugestões ao longo de todo o processo da consulta e consolidar proposta que subsidie o Poder Público na tomada de decisões para a criação da UC. Sempre considerar que há diferentes etapas com a finalidade de trocar informações, nivelar conceitos, esclarecer dúvidas, negociar posições e mediar conflitos e interesses.

#### FLEXIBILIDADE

*Aceitar as contribuições provenientes dos interessados na consulta pública permite aprimorar e adequar a proposta inicial de criação da UC.*

**DIRETRIZ** » Preparar-se para assimilar sugestões e críticas dos atores envolvidos no processo, incorporando informações decisivas na definição da nova UC e transformando-as em pauta posterior de trabalho para o conselho gestor – coletivo que participa da gestão da área – e para o plano de manejo – ferramenta indispensável para o uso público, pesquisa e proteção da futura unidade.



Experiência em destaque

### **PARQUE NACIONAL GRANDE SERTÃO VEREDAS**

O Parque Nacional Grande Sertão Veredas, em Minas Gerais, contava com 84 mil hectares quando cerca de 100 instituições da sociedade civil encaminharam ao governo federal uma proposta de ampliação da UC para 234 mil hectares. O argumento estava na urgência de proteção de fragmentos únicos do Cerrado ameaçados pela expansão da soja, e na organização de um novo formato, o qual formaria um corredor ecológico com a Serra Geral, na Bahia. A consulta pública para ampliação deste parque, que também possui trechos de Mata Atlântica, mostrou-se bem sucedida, pois previu encontros em cada um dos municípios abrangidos pela proposta de ampliação. Os responsáveis pelo processo iniciaram um contato direto com os atores de interesse e previram uma dinâmica das consultas com blocos de perguntas e fichas de sugestões ao longo do debate. O Parque foi ampliado e incorporou interesses legítimos da sociedade.

*Fonte: MMA, 2004.*

### **EDUCAÇÃO E CONSCIENTIZAÇÃO**

*Incorporar o conceito de cidadania e ser educativo qualificam o processo de consulta tanto para a população quanto para o Poder Público.*

**DIRETRIZ »** Informar as vantagens de criação de uma UC, esclarecendo dúvidas e fornecendo subsídios sobre as questões ambientais à população local, para que seja uma aliada na conservação da área e esteja sensibilizada e menos vulnerável a grupos de interesse.



Experiência em destaque

### **NEGOCIAÇÃO HISTÓRICA ORIGINA MOSAICO DO JACUPIRANGA**

Apesar de resguardar um conjunto diferenciado de Mata Atlântica com riqueza faunística reconhecida, o Parque Estadual do Jacupiranga, em São Paulo, sofreu, ao longo de sua existência, uma série de processos de ocupação e intervenções antrópicas de seu patrimônio ambiental. Este mesmo cenário, no entanto, produziu uma rica experiência na negociação de conflitos socioambientais no estado.

O fato político para o enfrentamento das ameaças ao meio ambiente veio com a apresentação de um projeto de lei em 2003 que propunha a exclusão de áreas ocupadas do Parque. A necessidade de adequação dos limites era patente e não se descartava a pertinência do redesenho da área. O que faltava era a elaboração de uma proposta embasada em estudos científicos e sociais e, principalmente, no diálogo amplo com a sociedade envolvida. A resposta veio com a instituição de um grupo de trabalho (GT) intersetorial, por decreto do próprio governador do estado, em 2005, visando a realização de estudos e edição de um novo projeto de lei para a UC.

*“O diferencial esteve numa das primeiras medidas do GT que foi a de criar condições para a participação de todos os envolvidos e o acordo coletivo de princípios, a chamada regra do jogo, discutida previamente entre diferentes*

*órgãos do estado – Instituto Florestal, Instituto de Terras e Cartografia do Estado de São Paulo (Itesp), prefeituras municipais, associações quilombolas, organizações não governamentais, vereadores, moradores, entre outros segmentos”,* ressalta o coordenador do processo pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente na época, Clayton Ferreira Lino.

Outro ponto destacado por ele para o sucesso do redesenho do Jacupiranga relaciona-se ao projeto ter sido parte de uma política de governo em que havia respaldo dos órgãos para a negociação transparente com os moradores e instituições locais. *“É preciso coerência entre o discurso e a ação, seus interlocutores percebem isto e passam a confiar na relação interpessoal, em que o respeito e a transparência são precondições”,* avalia.

Os princípios estabelecidos por consenso foram: prioridade de conservação da Mata Atlântica, melhoria das condições de vida das populações tradicionais, incorporação de remanescentes florestais estratégicos para não reduzir a chamada área de proteção integral, e ampla participação de todos os segmentos. Foram realizadas 13 grandes reuniões em São Paulo e cerca de 15 encontros na região com moradores, já dentro do processo de consulta pública, das quais chegavam a participar até 200 pessoas. Sobrevoos na área, levantamento cadastral dos ocupantes e da situação fundiária, busca de recursos para projetos, entre outras atividades, embasaram o processo de redesenho.

### **Nascem os mosaicos**

Em dois anos o novo projeto de lei foi apresentado à Assembleia Legislativa, representando um avanço normativo e mesmo uma referência metodológica sobre a forma de realização de consultas participativas. *“Destaco ainda o fato do prazo não poder ser mais importante do que a qualidade da consulta, a consciência de que não controlamos o processo inteiro*

*e de que devemos lidar com conjunturas que surjam, além da noção de que todas as propostas são legítimas”, coloca Ferreira Lino.*

E das conversas estabelecidas com cada um dos seis municípios do Parque (originalmente com 150 mil hectares) nasceu um mosaico de unidades de conservação. Conforme o redesenho, levou-se a retirada de áreas de proteção integral, a busca por novos remanescentes e a reconfiguração das categorias de proteção de acordo com a realidade local. O mosaico teve seu formato final composto por 16 unidades de conservação, entre parques estaduais, reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável e áreas de proteção ambiental, aumentando 15 mil hectares de proteção integral da área originalmente estabelecida.

A visão integrada da conservação havia permitido, por fim, a mobilização e capacitação das comunidades em processos de consulta coletivos, o que se mostrou fundamental para a fase subsequente, de implantação do mosaico, a partir de 2009, já com gestores designados e planos de manejo em elaboração.

## **8 SUGESTÕES DE PASSO A PASSO**

*Organização e planejamento das etapas influenciam sucesso do debate*

Há procedimentos na realização de um processo de consulta pública que bem atendidos podem determinar o sucesso do debate. De acordo com o planejamento e a atenção a aspectos importantes como a forma de divulgação, localidade, cronograma, entre outros, será maior a oportunidade de atores sociais de diferentes esferas serem representados na iniciativa, tornando-se o processo democrático mais amplo e participativo. No entanto, vale observar que alguns procedimentos podem ser mais relevantes do que outros dependendo do contexto local, demandando ações criativas para o melhor envolvimento da

comunidade no processo. O respeito aos princípios já abordados faz necessária a atenção às especificidades locais.

Antes de tudo, cabe aos órgãos executores do Snuc realizarem os levantamentos sobre o meio físico e natural, a ocupação socioeconômica e a situação fundiária, até o contexto político-institucional. A seguir, o papel destes órgãos se estenderá a diferentes atividades que merecem ser destacadas:

- ✓ Realizar análise dos instrumentos de planejamento e gestão territorial existentes;
- ✓ Identificar temas que suscitem a necessidade de realização de pesquisas e estudos mais aprofundados, como também conflitos manifestos ou latentes;
- ✓ Qualificar atores e partes envolvidas e interessadas no processo de criação da UC, com ênfase na identificação de processos e atores que tenham capilaridade com os setores sociais historicamente excluídos (extrativistas, pescadores, posseiros, ribeirinhos, agricultores familiares, quilombolas, indígenas etc.);
- ✓ Prestar todas as informações necessárias sobre a criação da unidade, inclusive aquelas relativas às consequências de sua implementação para o contexto socioeconômico regional. Esta é uma maneira de subsidiar a escolha da categoria mais adequada a cada caso, incluindo a possibilidade de formação de mosaico;
- ✓ Prever que todas as etapas do processo de consulta pública sejam devidamente documentadas, com cópias de documentos de registro arquivadas na sede do órgão gestor e em prefeituras dos municípios envolvidos com a área objeto de estudo, devendo ser disponibilizadas a qualquer cidadão ou grupo interessado em seu teor;
- ✓ Garantir a integridade do ecossistema da área objeto de estudo durante a realização da consulta pública, mediante ações de monitoramento e fiscalização preventiva e edição de instrumento legal que contemple essa situação;
- ✓ Estabelecer um Termo de Referência (TR) que contemple todas as ações da consulta pública, instrumentos e mecanismos necessários para o cumprimento de seus objetivos. O TR deve ser amplamente divulgado na região da

UC e no *site* do Fórum Nacional de Áreas Protegidas, podendo sofrer alterações em seu teor a partir de propostas apresentadas ao longo do processo de consulta pública.

Os passos fundamentais na realização da consulta pública são demarcados pelas seguintes ações:

## **ESTUDOS E DIVULGAÇÃO**

### **Abrindo o caminho**

- ✓ Realizar estudos socioeconômico, cultural, ambiental e fundiário;
- ✓ Verificar possibilidade de convidar pesquisadores de institutos e universidades locais para realização ou envolvimento nos estudos;
- ✓ Dialogar com moradores, associações e grupos locais a fim de coletar informações que possam ser fundamentais para os estudos;
- ✓ Complementar o processo de preparação da consulta pública com a realização de entrevistas individuais com moradores da região;
- ✓ Aproveitar o momento de pesquisa para iniciar o trabalho educativo e informativo na região;
- ✓ Identificar focos de possíveis conflitos;
- ✓ Considerar a parceria intergovernamental para obtenção de assessoria e formação de quadros, incluindo equipes técnicas dos municípios.

### **Pesquisando o meio ambiente**

- ✓ Observar e analisar os instrumentos de planejamento e gestão territorial já existentes;
- ✓ Apresentar nos estudos:
  - » caracterização das diferentes formações vegetais e sua fauna associada, do uso do solo dentro dos limites propostos, da população residente, contendo o número e tamanho médio das propriedades e o padrão de ocupação da área;
  - » avaliação dos principais indicadores socioeconômicos dos municípios abrangidos, caracterização da população tradicional beneficiária, no caso das re-

servas extrativistas e das reservas de desenvolvimento sustentável, caracterização da população tradicional residente, quando houver, no caso das florestas nacionais;

» diagnóstico preliminar da atividade pesqueira, no caso de UC costeira ou marinha.

- ☑ Iniciar o processo de consulta pública independentemente do tipo de UC, mesmo que seja estação ecológica ou reserva biológica, pois devem ser consideradas igualmente importantes todas as categorias de unidade previstas na legislação vigente, observando a possibilidade de implantação de mosaicos e corredores ecológicos.

### Produzindo materiais

- ☑ Elaborar material informativo sobre a proposta do órgão proponente, suas justificativas e os benefícios que a UC pode trazer para a região. O material deve ter linguagem clara e acessível e ser disponibilizado em prefeituras e sede do órgão proponente, locais de grande circulação pública e sede de associações locais.
- ☑ Produzir cronograma com as etapas da consulta, previsão de datas e locais de encontros e reuniões, se possível;
- ☑ Disponibilizar meios de fácil acesso para esclarecer dúvidas como telefone, endereço eletrônico e outros, observando-se os cuidados com a qualidade, eficiência e agilidade desses serviços.

### INFORMANDO COM PROFUNDIDADE

Garantir clareza na divulgação dos motivos sobre a proposta de criação de UC:

- ☑ *Ecológico*: Demonstrar a importância ecológica para a conservação da área com base em estudos sobre as espécies da flora e da fauna, mananciais de água, recursos naturais e outros atributos;
- ☑ *Social*: Informar os procedimentos relativos às Resex e RDS, no caso de haver reivindicação das populações tradicionais para permanecerem nestas áreas.

Em outras categorias de UC, os motivos sociais são distintos, tais como a geração de emprego e renda por meio do manejo florestal e do ecoturismo;

- ✓ *Uso sustentável*: Indicar as potencialidades de exploração sustentável dos recursos naturais ou dos atrativos naturais, com benefícios econômicos para os estados, municípios e população. É o caso das florestas e parques nacionais;
- ✓ *Belezas naturais cênicas*: Preservar paisagens de valor único é um argumento essencial para a criação de parques e monumentos naturais.

## **ESCUITA E REUNIÕES**

### **Promovendo encontros**

- ✓ Criar espaço para escuta de diversos setores e manter-se atento aos argumentos, propostas e sugestões enviadas;
- ✓ Realizar encontros específicos por segmentação social como empresários e empreendedores locais, comunidades tradicionais (pescadores, quilombos, grupos indígenas), associações locais, organizações não governamentais ambientalistas e sindicatos;
- ✓ Realizar convites formais e arquivar comprovantes de recebimento, para garantir que todos os convidados tomaram conhecimento da reunião;
- ✓ Garantir o envolvimento da sociedade civil e de órgãos públicos fundamentais: Ministério do Meio Ambiente, Ibama, ICMBio e órgãos estaduais de meio ambiente; Funai e organizações de defesa dos povos indígenas (para assegurar que não haja demanda para a criação de terras indígenas na área considerada para a UC); Incra e institutos estaduais de terra; Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado; poderes públicos locais (prefeituras e câmaras de vereadores) dos municípios abrangidos pela área da UC;
- ✓ Organizar todas as reuniões – arquivar lista dos participantes, gravar falas (se possível) e publicar atas;
- ✓ Organizar e divulgar sugestões e propostas vindas da sociedade e de outros órgãos do Poder Público. Dar apoio a grupos locais que não tenham facilidade de sistematização;

- ✓ Prestar esclarecimentos por escrito com justificativa, caso necessário;
- ✓ Informar quais mecanismos e prazos para o envio de sugestões e dúvidas sobre a criação da UC ao Poder Público;
- ✓ Verificar necessidade de complementar os estudos realizados.

### **MAPEANDO LIDERANÇAS**

- ✓ Verificar, a partir das reuniões realizadas, a viabilidade de se elegerem representantes de cada setor para que façam um acompanhamento aproximado junto a representantes da autoridade proponente;
- ✓ Os representantes podem fazer o papel de interlocutores de seu setor, agilizando o processo de troca de informações e esclarecimentos.

### **CHAMANDO PARA AS REUNIÕES PÚBLICAS**

- ✓ Iniciar a preparação para as reuniões públicas, observando a necessidade de pelo menos uma delas ser convocada em Diário Oficial da União (DOU), no caso federal; ou conforme regramento de estados e municípios, nos principais jornais da região onde ocorrerá a reunião;
- ✓ Fixar o edital em estabelecimentos públicos como prefeituras, câmaras de vereadores, bem como divulgar em *sites* de órgãos e organizações não governamentais e privadas;
- ✓ Informar no edital: data e local da reunião pública; instituição responsável; objetivo; *site*, endereço, fax e telefone que viabilizem a divulgação da reunião e a participação dos interessados; localização; prazo para recebimento de sugestões e contatos para mais esclarecimentos;
- ✓ Providenciar a divulgação da reunião em rádios, jornais e programas de televisão da região. Contatar lideranças locais, agentes comunitários e instituições locais para apoiarem a divulgação e mobilização para a plenária, que pode ser feita por meio de faixas, cartazes, carros de som e outras alternativas adequadas a cada localidade. Se nas etapas anteriores não houve maior articulação e envolvimento das comunidades locais, é importante que, neste

momento, sejam realizadas visitas para prestar esclarecimentos sobre a proposta de criação da unidade;

- ✓ Produzir material de apoio, como mapas temáticos grandes (no formato 100 x 80 cm, por exemplo), apresentando os limites da área da UC proposta e seu entorno, e abrangendo temas como:
  - » *geomorfologia* – fragilidades ou potencialidades de uso do solo, assim como as interações entre solo e vegetação natural;
  - » *meio biótico* – fitofisionomia e suas relações com solo da paisagem e diversidade de espécies e áreas de ocorrência de fauna, eventuais pontos de nidificação, reprodução, conexão de corredores e migração de espécies-chave;
  - » *hidrologia* – relação da produção, armazenamento, oferta e qualidade da água com os demais elementos do meio biofísico;
  - » *socioeconomia* – ocorrência de comunidades tradicionais, tipos de uso do solo e sua adequação ao meio, aproveitamento econômico atual da área e vetores de pressão.

Durante a reunião, um especialista poderá estar ao lado de cada mapa, como em um painel, explicando os detalhes da legenda e o significado das informações ali colocadas.

### **DURANTE A REUNIÃO**

- ✓ Utilizar equipamentos que facilitem a explanação, como computador, projetor digital portátil e tela de projeção, ou mesmo cartazes e álbum seriado;
- ✓ Utilizar máquina fotográfica e gravador para registro da reunião;
- ✓ Distribuir material informativo com respostas às dúvidas mais frequentes;
- ✓ Usar lista de presença e almofada de carimbo para coletar impressão digital, caso necessário.

## CONSIDERANDO O CONTEXTO

- ✓ Escolher local de fácil acesso, caso contrário, poderá ser necessário viabilizar transporte para as comunidades mais isoladas;
- ✓ Planejar a realização da reunião, escolhendo dia que não coincida com feriados e datas comemorativas. Período eleitoral deverá ser evitado.

## 9 SAIBA MAIS

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa n° 5. Publicação em 15 de maio de 2008. Disponível na internet: [www.icmbio.gov.br](http://www.icmbio.gov.br).

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa n° 3. Publicação em 18 de setembro de 2007. Disponível na internet: [www.icmbio.gov.br](http://www.icmbio.gov.br).

MMA, FUNBIO, WWF-BRASIL, TNC. *Gestão Participativa do Snuc: Áreas Protegidas do Brasil*. Brasília. 2004. Disponível na internet: [www.icmbio.gov.br](http://www.icmbio.gov.br) (em Publicações).

MORAES, Marília Britto Rodrigues de. *Área de Proteção Ambiental (APA) como agência de desenvolvimento sustentável: APA Cananéia-Iguape-Peruíbe/SP*. São Paulo: Annablum; Fapesp, 2004.

PALMIERI, Roberto; VERÍSSIMO, Adalberto; e FERRAZ, Marcelo. *Guia de Consultas Públicas para Unidades de Conservação*. Piracicaba. Imaflora; Belém: Imazon, 2005. Disponível na internet: [www.imazon.org.br](http://www.imazon.org.br) (em Publicações).

# ANEXOS

## **ANEXO 1**

### *Questionário aplicado na pesquisa*

Para a realização de entrevistas com representantes do poder público das esferas federal e estadual e da sociedade civil, a pesquisa utilizou o questionário a seguir.

Considerando os processos de consulta pública que esteve envolvido diretamente ou aqueles que você teve conhecimento:

1. Qual a sua visão sobre os processos de consulta pública para a criação de unidades de conservação?
2. Para que serve hoje uma consulta pública?
3. Como os diversos setores da sociedade estiveram representados nas consultas públicas? Os atores que lá estiveram representavam efetivamente os grupos de interesse? Poderia descrever com mais detalhes algum caso que considere singular.
4. Que forma lhe parece eficaz para identificar e convocar grupos de interesse?
5. Que setor normalmente atua com maior efetividade? Por quê?
6. Considerando as diversas etapas de um processo de consulta pública, em quais delas você enxerga que existem problemas e que tipo de aperfeiçoamento você sugere?
  - a. Definição de critérios sobre a relevância da área e preparação do processo
  - b. Estudos técnicos preliminares para identificação, localização e dimensão da área
  - c. Apresentação e discussão prévia com os grupos de interesse da sociedade
  - d. Assimilação, aperfeiçoamento e ajustes na proposição
  - e. Comunicação e distribuição prévia do material/estudos técnicos
  - f. Consulta pública (Oitiva)
  - g. Encaminhamento das ressalvas, sugestões, conflitos de interesse etc.
  - h. Definições e tomada de decisão
7. Que influência as consultas públicas tiveram:
  - » na mobilização da sociedade pela criação da UC na região?

- » no aperfeiçoamento da proposta?
  - » no processo de tomada de decisão para a criação da UC?
8. O que costuma dar errado? Por que motivo?
9. O que deu certo nesses processos? Quais foram os fatores de êxito?

## **ANEXO 2**

### *Síntese da Instrução Normativa nº 3, de 18 de setembro de 2007*

Ato normativo que visa estabelecer diretrizes, normas e procedimentos para a criação de unidade de conservação federal das categorias reserva extrativista (Resex) e reserva de desenvolvimento sustentável (RDS).

A Instrução Normativa descreve a necessidade de realizar estudo socioambiental e fundiário, detalhando o conteúdo essencial e forma desses estudos. Após a conclusão dos estudos e da proposta de limites, deverá ser iniciado o processo de consulta pública com as seguintes etapas:

- » Disponibilização dos estudos e do mapa da proposta de criação da Resex ou RDS na unidade do ICMBio mais próxima;
- » Realização de oitiva junto às populações tradicionais envolvidas, apresentando e debatendo os resultados dos estudos e formalizando o aceite destas comunidades em integrar a UC;
- » Realização de uma ou mais reuniões públicas abertas para apresentação dos estudos e da proposta de limites para a UC, sem caráter deliberativo, com objetivo de subsidiar o refinamento dos limites e compactuar com as organizações locais a importância da sua criação;
- » Envio de convite formal (por escrito) aos órgãos e instituições públicas locais, municipais, estaduais e federais envolvidos com a gestão ambiental e fundiária da área, entidades não governamentais e organizações da sociedade civil pertinentes;
- » Realização de consulta formal, por meio de ofício, aos órgãos pertinentes envolvidos com a situação fundiária da área;
- » Divulgação da reunião pública, com antecedência mínima de 15 dias, em jor-

nal de circulação regional e no Diário Oficial da União (DOU). Poderá ser também divulgada na rede mundial de computadores, rádios locais, carros de som ou em outros meios adequados à realidade local;

- » Documentação e registro (obrigatórios) de todo o processo de consulta pública, por meio de lista de presença e ata das reuniões. Podem ser complementados com registro audiovisual e/ou fotográfico. Além da documentação do processo de consulta pública, devem constar no processo de criação da UC os editais de convocação publicados nos meios de comunicação e o registro de outras formas de divulgação utilizadas.

### **ANEXO 3**

#### *Síntese da Instrução Normativa nº 5, de 15 de maio de 2008*

Ato normativo que tem como objetivo definir os procedimentos administrativos para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal.

#### *Conteúdo técnico*

- » Dados técnicos e científicos disponíveis sobre a área onde se planeja criar a UC.
- » Apresentação de:
  1. Caracterização das diferentes formações vegetais e sua fauna associada;
  2. Caracterização do uso do solo dentro dos limites propostos;
  3. Caracterização da população residente, contendo número e tamanho médio das propriedades e padrão de ocupação da área;
  4. Avaliação dos principais indicadores socioeconômicos dos municípios abrangidos;
  5. Caracterização da população tradicional beneficiária, no caso de Resex e RDS;
  6. Caracterização da população tradicional residente, quando houver, no caso das florestas nacionais;
  7. Diagnóstico preliminar da atividade pesqueira, no caso de unidade de conservação costeira ou marinha.

- » Poderá ser solicitada a colaboração de outros órgãos públicos, universidades, instituições de pesquisa, organizações da sociedade civil, membros da comunidade científica e da população local.

#### *Função da consulta pública*

- » Definição da localização, dimensão e limites mais adequados para a criação da UC;
- » Consiste em reuniões públicas ou outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas;
- » Não é um espaço para deliberação, mas sim um espaço de expansão da compreensão.

#### *Exigências de procedimentos para preparo da consulta pública*

- » Devem ser providenciadas, com antecedência mínima de 15 dias:
  1. Publicação no Diário Oficial da União (DOU) de aviso de consulta pública, convidando a sociedade em geral e informando data, local e hora de sua realização;
  2. Expedição de convite para os prefeitos dos municípios e os governadores dos estados abrangidos pela proposta da UC, acompanhados da justificativa e mapa da proposta;
  3. Publicação na internet da justificativa para a criação da UC e mapa da unidade proposta.

#### *Exigências para o processo de preparo e realização da consulta pública*

- » Devem ser indicadas, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações da criação da UC para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

#### *Exigências legais após consulta pública*

- » Deve constar a documentação comprobatória da realização da consulta pública:

1. Cópia do aviso de consulta pública publicado no Diário Oficial da União (DOU) e dos convites expedidos aos prefeitos e governadores;
2. Memória da reunião pública, contendo histórico do processo de consulta pública, relato das principais questões levantadas durante a realização da reunião e registro fotográfico.



O texto deste livro foi composto nas fontes Chaparral Pro, e os títulos e subtítulos foram compostos em ITC Lubalin Graph Std. A impressão e o acabamento foram realizados na Athalaia Gráfica e Editora, utilizando o papel Reciclato Suzano, em março de 2010.



# PDA

## PARCEIROS



SECRETARIA DO  
MEIO AMBIENTE



## COLABORADORES



gtz



Ministério do  
Meio Ambiente

