

ESTA PUBLICAÇÃO  
FOI PRODUZIDA  
EM COLABORAÇÃO  
COM:



Lições aprendidas sobre

# Participação Social

na Elaboração de Planos de Manejo  
de Unidades de Conservação

Comunidade de Ensino e Aprendizagem em  
Planejamento de Unidades de Conservação





ESTA PUBLICAÇÃO  
FOI PRODUZIDA  
EM COLABORAÇÃO  
COM:



# Lições aprendidas sobre **Participação Social**

## na Elaboração de Planos de Manejo de Unidades de Conservação

Comunidade de Ensino e Aprendizagem em  
Planejamento de Unidades de Conservação

Brasília, junho de 2013

## FICHA TÉCNICA

### Membros da Comunidade de Ensino e Aprendizagem em Planejamento de Unidades de Conservação que contribuíram para essa publicação

Alessandro Neiva - Consultor  
Alexandre Krob - Instituto Curicaca  
Ana Rafaela D'Amico - ICMBio  
Augusta Gonçalves - ICMBio  
Camila Gonçalves - UFRJ  
Carlos Brancato - Consultor  
Cléa de Oliveira - Consultora  
Cecil Barros - ICMBio  
Cristiane Leonel - Fundação Florestal de SP  
Guillermo Moises - Consultor  
Gustavo Irgang - Consultor  
Jane Vasconcellos - Consultora  
Lêda Luz - Consultora  
Lilian Hangae - ICMBio  
Luciana Mota - ICMBio  
Maria Auxiliadora Drummond - UFMG  
Maria Olatz Cases - GIZ  
Marcos Pinheiro - PINS  
Marisete Catapan - WWF-Brasil  
Paola Prates Stumpf - SEMA/RS  
Stanley Arguedas - ELAP/ UCI

### Colaboradores Técnicos para esta Publicação

Adriana de Arruda Bueno - Fundação Florestal de SP  
Andrea Curi Zaratinni - ICMBio  
André Luis Lima - DAP/MMA  
Angela Pellin - IPE  
Arlindo Gomes Filho - ICMBio  
Bernd Mitlewski - GOPA/GIZ  
Carlos Eduardo Marinelli - Grupo NSC, UnB, INPA  
Cesar Haag - CI - Brasil  
Cláudia Conceição Cunha - ICMBio

Deusdet Alle Son - IPEMA  
Fátima Guedes - DCBio/SBF/MMA  
Felipe Cruz Mendonça - ICMBio  
Gisela Hermmann - Consultora Valor Natural  
Heitor Schulz Macedo - ICMBio  
Leila Mattos - Pacto Amazônico  
Luiz Fernando S. Loureiro - MMA  
Marcelo Limont - Mater Natura  
Marcos A. Danieli - APREMAVI  
Marta de Azevedo Irving - UFRJ  
Mauro Luis Ruffino - GOPA/GIZ  
Raquel Pasinato - ISA  
Rafael Luis Fonseca - GIZ  
Simão Marrul Filho - ICMBio  
Sílvia Futada - ISA  
Tiago Juruá Damo Ranzi - ICMBio  
Verônica Barros - MMA

### Organizadoras

Andrea Caro Carrillo - Consultora WWF-Brasil  
Cristiane Leonel Ferreira - FFSP  
Jane Vasconcellos - Consultora  
Lêda Luz - Consultora  
Maria Auxiliadora Drummond - UFMG  
Marisete Catapan - WWF-Brasil

### Equipe de Edição

Revisão técnica da Comunidade

### Edição

Frederico Brandão - WWF-Brasil

### Revisão ortográfica e gramatical

Carmen da Gama

**Ilustrações** - Roberto Xavier de Lima

**Editoração Eletrônica** - Supernova Design

L711 Lições aprendidas sobre participação social na elaboração de planos de manejo de unidades de conservação : comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação / Alessandro Neiva ...[et al.]. – Brasília : WWF-Brasil, 2013  
66 p. : il ; 24 cm.

Inclui bibliografia  
ISBN 978-85-86440-73-1

1. Meio ambiente - preservação. 2. Meio ambiente - diagnóstico. 3. Unidade de conservação – manejo. 4. Plano de manejo – elaboração. 5. Plano de manejo – participação social. I. Neiva, Alessandro.

CDD 363.7

# AGRADECIMENTOS

---

A Comunidade de Ensino e Aprendizagem em Planejamento de Unidades de Conservação agradece aos seus apoiadores pelo financiamento de longo prazo que vem recebendo, o qual possibilita a discussão virtual organizada, os encontros presenciais e o compartilhamento de seus aprendizados na forma de publicações. São apoiadores: WWF-Brasil, GIZ, MMA, ICMBio e órgãos gestores de UCs estaduais.

No âmbito desta temática, agradece o apoio do Projeto Proteção da Mata Atlântica II do Ministério do Meio Ambiente. E, ainda, a todos que compartilharam suas experiências e aprendizados nas discussões da Reunião Técnica, além de contribuírem para enriquecer as reflexões da Comunidade e desta publicação.



# SUMÁRIO

<b>Lista de Siglas</b>	<b>8</b>
<b>Apresentação</b>	<b>9</b>
<b>Antecedentes da Participação Social no Planejamento e Gestão de Áreas Protegidas</b>	<b>11</b>
<b>Benefícios da Participação Social em Processos de Elaboração de Planos de Manejo de Unidades de Conservação</b>	<b>17</b>
<b>Desafios da Participação Social em Processos de Elaboração de Planos de Manejo de Unidades de Conservação</b>	<b>20</b>
<b>Condições Necessárias para um Processo Participativo de Planejamento</b>	<b>30</b>
<b>Aprendizados da Comunidade de Ensino e Aprendizagem em Planejamento de UC com Processos Participativos</b>	<b>32</b>
<b>Boas Experiências com a Participação Social na Elaboração de Planos de Manejo e Gestão de Unidades de Conservação</b>	<b>38</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>64</b>

## LISTA DE SIGLAS

---

ARPA	Programa Áreas Protegidas da Amazônia
CDB	Convenção da Diversidade Biológica
DGPAP	Divisão de Gestão Participativa
DISAT	Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial
EE	Enfoque Ecosistêmico
FF	Fundação Florestal de São Paulo
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IUCN	União Internacional para Conservação da Natureza
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil
PARNA	Parque Nacional
FLONA	Floresta Nacional
PM	Plano de Manejo
PNAP	Plano Nacional de Áreas Protegidas
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RESEX	Reserva Extrativista
SEMA/RS	Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
UC	Unidade de Conservação



# APRESENTAÇÃO

---

A Comunidade de Ensino e Aprendizagem no Planejamento de Unidades de Conservação é formada por pessoas que atuam em instituições governamentais federal e estadual, instituições de ensino, organizações não governamentais, empresas privadas e consultores autônomos. Conta, atualmente, com 46 integrantes, que possuem a responsabilidade de assegurar a qualidade técnica das discussões e dos documentos produzidos.

A Comunidade tem como objetivo geral: “Contribuir para tornar os esforços de planejamento em Unidades de Conservação (UCs) brasileiras mais eficientes, visando uma gestão socialmente justa, participativa e efetiva para a conservação da natureza, com ênfase na Amazônia”. E, ainda, possui os seguintes objetivos específicos:

Gerar uma fonte sistemática e confiável de lições aprendidas, específica para o planejamento de Unidades de Conservação;

- Contribuir no aprimoramento das metodologias utilizadas nos esforços de planejamento de Unidades de Conservação;
- Desenvolver uma base de informações que compile, sistematize e divulgue as experiências de planejamento e implantação de planos de manejo em Unidades de Conservação, mantendo um processo contínuo de análise sobre o tema;
- Fomentar a difusão de lições aprendidas, por meio de publicações e espaços de discussão com a comunidade de técnicos vinculados ao planejamento de Unidades de Conservação;
- Desenvolver e oferecer um programa de ensino em planejamento e implementação de planos de manejo;
- Promover a integração entre os resultados de execução de planos de manejo e os processos de planejamento;
- Promover a integração entre os resultados de execução de planos de manejo aos processos de planejamento.

O grupo possui uma estrutura de funcionamento horizontal, com encontros presenciais realizados a cada seis meses. Entre

as sessões presenciais, as “pessoas-partes” mantêm um fluxo de comunicação por meio de ferramenta da *web*, vinculada ao fórum virtual, que permite a troca de arquivos, a realização de discussões e a disponibilização de informações. No ambiente virtual, são postadas reflexões na forma de perguntas-norteadoras ou exercícios sobre um tema em discussão. As questões são respondidas pelo grupo, sendo que, todas as lições aprendidas e as recomendações da Comunidade são sistematizadas. A socialização desses resultados se dá na forma de publicações técnico/científicas, além da circulação entre os que atuam com o planejamento de áreas protegidas, e, em especial, na elaboração de planos de manejo. Tem-se, em acréscimo, a apresentação de trabalhos em congressos, voltados para a área da conservação ambiental. Por último, mas não menos importante, os resultados são socializados de maneira informal, por meio da transmissão de aprendizados pelos integrantes para seus pares, vinculados às instituições em que atuam.

Para nortear os trabalhos, foi acordado que, para cada tema eleito, serão identificadas barreiras/obstáculos e as lições aprendidas a partir da experiência de cada um, tanto conceitualmente como metodologicamente. Com vistas ao desenvolvimento das discussões, optou-se pela seguinte ordem lógica:

**Tema 01** – Organização para a Elaboração de Planos de Manejo;

**Tema 02** – Planejamento para Gestão (Enfoque Ecosistêmico; Diagnóstico; Participação Social e Zoneamento em Planos de Manejo);

**Tema 03** – Monitoramento da Execução do Plano de Manejo.

A Comunidade de Ensino e Aprendizagem em Planejamento de UCs desenvolve seus trabalhos há quatro anos, durante os quais foram realizadas sete oficinas presenciais e duas reuniões técnicas. Os resultados deste trabalho constam em quatro publicações sobre os temas: Organização do Planejamento em Unidades de Conservação, Aplicação do Enfoque Ecosistêmico em Plano de Manejo; Diagnóstico em Planos de Manejo, além de publicações sobre o método de trabalho do grupo. Dentre estas citadas, duas publicações foram lançadas por meio da série de Cadernos ARPA/MMA.

Dando continuidade à divulgação dos aprendizados da Comunidade, a presente publicação compartilha as **Lições Aprendidas sobre Participação Social na Elaboração de Planos de Manejo.**

# ANTECEDENTES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS

---

Se a proteção da biodiversidade não pode estar dissociada dos valores sociais, quais são os valores com os quais lidamos com a natureza?

Nesse sentido, é importante considerarmos a questão da participação social na gestão de recursos naturais. E, em especial, no planejamento e gestão de áreas protegidas, sob uma perspectiva histórica e, portanto, imbuída dos mais diversos valores econômicos, culturais, políticos, entre outros.

No que se refere à participação social na gestão das áreas protegidas, diferentes marcos internacionais e nacionais vêm se consolidando. E se constituem por meio de políticas que, além de serem construídas com base no diálogo com a sociedade, também trazem conceitos elaborados em parceria com acadêmicos.

É importante considerar que, historicamente, a importância da participação social no manejo do patrimônio natural começou a crescer em 1968, quando foi fundado o Clube de Roma. Neste clube, especialistas originários de dez países estiveram reunidos com o objetivo de discutir a crise ambiental e a sua relação com o futuro da humanidade. O fruto deste encontro foi o relatório “Os Limites do Crescimento” (MEADOWS et al, 1972). Iniciou-se, então, uma séria discussão mundial que indica que o paradigma positivista da ciência, aliado à consolidação do capitalismo, parece não conseguir responder aos novos problemas caracterizados pela complexidade ambiental (MEDINA, 1997).

Nas décadas posteriores, várias conferências de âmbito mundial discutiram a questão ambiental e a relevância de uma participação mais organizada da sociedade, no que diz respeito a essas questões. Isto aconteceu em: Estocolmo (1972), Belgrado, (1975), Conferência

Intergovernamental sobre a Educação Ambiental em Tbilisi - ex-URSS (1977), a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio- 92 e a Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente e Sociedade: Educação e Conscientização Pública para a Sustentabilidade, realizada em Tessaloniki- Grécia, em 1996.

Todas essas importantes conferências tiveram, como fio condutor, os limites do crescimento, a finitude dos recursos naturais e a busca por uma melhor qualidade de vida da população humana. No campo de percepção desta busca, têm-se alguns dos componentes básicos do bem-estar social, a exemplo de boas condições de fomento à educação, de promoção da saúde e de acesso à moradia.

---

**O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL É O QUE SATISFAZ AS NECESSIDADES DO PRESENTE SEM COMPROMETER AS GERAÇÕES FUTURAS DE SATISFAZEREM AS SUAS”**

---

Alertou-se, também, para a inviabilidade do padrão de desenvolvimento em vigência, no qual se considera o aumento de produção e o consumo de bens e serviços, mas não se leva em conta o uso e o eventual esgotamento dos recursos naturais, além da crescente má distribuição dos recursos financeiros em todo o planeta.

Ainda salientaram que, para minimizar os problemas ambientais mundiais, seria necessária a reafirmação do novo paradigma do desenvolvimento sustentável. A partir desta visão, ressalta-se a definição da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a saber: “O desenvolvimento sustentável é o que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as gerações futuras de satisfazerem as suas” (UNCED, 1987).

Ao corroborar com essas reflexões, a Estratégia para Sustentabilidade da Diversidade, publicada em 1991 pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pelo Fundo Mundial para a Natureza (WWF), identificou os seguintes princípios para a construção de uma sociedade sustentável, como consta em WILSON (1992):

- a) *“Respeitar e cuidar da vida comunitária - os custos e benefícios da utilização dos recursos naturais, desenvolvimento e proteção ambiental devem ser distribuídos equitativamente, entre as comunidades e nações, e entre a geração atual e as futuras;*
- b) *Melhorar a qualidade de vida humana - o desenvolvimento deve possibilitar às pessoas, a realização de seu potencial e uma vida digna e plena;*

- c) *Conservar a vitalidade e a diversidade da Terra - o desenvolvimento deve ser baseado na conservação: ele precisa proteger a estrutura, as funções e a diversidade dos ecossistemas naturais do mundo, dos quais todos dependem;*
- d) *Reduzir ao mínimo o consumo dos recursos não renováveis - promover técnicas de reutilização de produtos oriundos de recursos não sustentáveis;*
- e) *Respeitar a capacidade de suporte da Terra - as políticas que equilibrem a população e seu estilo de vida com a capacidade de sustentação da Terra precisam ser complementadas por tecnologias que promovam o incremento desta capacidade através de uma administração cuidadosa;*
- f) *Mudar práticas e atitudes pessoais - para adotar uma ética de vida sustentável, as pessoas precisam reexaminar os objetivos que perseguem e alterar seu comportamento. A sociedade precisa promover valores que respaldem esta ética e dissuadir os que sejam incompatíveis com um modo de vida sustentável;*
- g) *Criar condições para que as comunidades cuidem de seu próprio ambiente - para que isso aconteça, as comunidades precisam de autoridade, poder e conhecimentos para agir;*
- h) *Criar um marco nacional de integração entre desenvolvimento e conservação - todo programa nacional que leve à sustentabilidade deveria envolver todos os interesses, e tentar identificar e prevenir os problemas antes que surjam;*
- i) *Forjar uma aliança mundial - a sustentabilidade mundial dependerá do estabelecimento de uma firme aliança entre todos os países. Porém, países de renda mais baixa precisam ser ajudados a se desenvolver de maneira sustentável e proteger seu ambiente". (WILSON, 1992)*

Nesse sentido, mas voltado para a participação social no manejo de áreas protegidas, em 1997, a IUCN alertava, em seu documento sobre Manejo Participativo de Áreas Protegidas, para o fato de que, embora a responsabilidade de manejar essas áreas esteja designada, geralmente, para uma instituição específica, é fato, também, que esse manejo afeta diversos grupos da sociedade (BORRINI-FEYERABEND, 1997).

Somando-se às políticas e instrumentos acima, em 2000, foi estabelecido, no Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído por meio da Lei 9.985/2000, e seu decreto regulamentador de nº 4.340/2002. Ao contrário do sistema de leis ambientais, que, naquele momento, dava ênfase aos mecanismos de controle e repressão de práticas lesivas ao meio ambiente, o SNUC instituiu, definitivamente, a participação social na criação, planejamento e na gestão das Unidades de Conservação brasileiras.

Segundo o SNUC, essa participação deve acontecer em diferentes instâncias, espaços e processos diversos da gestão das UCs, em conformidade com sua categoria de manejo, tais como: na criação, planejamento e gestão da UC, na elaboração e implementação de Planos de Manejo; nas iniciativas de Educação Ambiental; nos Conselhos Gestores das UCs, nas ações de manejo e uso dos recursos naturais pelas populações do entorno e residentes nas UCs. E, também, por meio da gestão compartilhada de UCs entre instituições governamentais e instituições que representam a sociedade civil, como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Em 2004, corroborando com esse viés, durante a realização da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), realizada na Malásia, o Brasil se comprometeu a reduzir a taxa de perda de biodiversidade, por meio da consolidação de um sistema abrangente de áreas protegidas. Sistema que deveria ser ecologicamente representativo e efetivamente manejado.

É importante salientar que a CDB é, sem dúvida, o mais importante acordo internacional sobre diversidade biológica. Dentre os seus diversos pilares, constituídos em prol da conservação da diversidade biológica, tem-se “a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa para com a sociedade dos benefícios derivados do uso dos recursos genéticos” (MMA,1992).

Como um dos resultados desse acordo, em 2006, foi estabelecido, no Brasil, o Plano Estratégico de Áreas Protegidas (PNAP), que enfoca, prioritariamente, o SNUC, as Terras Indígenas e os Territórios Quilombolas. O documento elucida a importância da participação social para o planejamento e manejo eficaz das Unidades de Conservação, por meio de alguns de seus princípios, entre os quais:

- A promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas;
- A valorização dos aspectos éticos, étnicos, culturais, estéticos e simbólicos da conservação da natureza;
- A repartição justa e equitativa dos custos e benefícios advindos da conservação da natureza, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida;
- A erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais;
- A adoção da abordagem ecossistêmica na gestão das áreas protegidas.

O princípio, que explicita a importância da incorporação da abordagem ecossistêmica, reforça, significativamente, a importância da participação social no manejo de Unidades de Conservação. Este princípio foi adotado, inicialmente, pela CDB, como marco principal para o alcance de seus três objetivos: conservação, uso sustentável e distribuição justa e equitativa dos bens e serviços da biodiversidade.

No atual momento histórico, tendo-se clareza de que a participação social na gestão de áreas protegidas é uma demanda da sociedade, fica explicitada a preocupação com uma atuação integrada. Ou seja, com a conservação dos recursos naturais, não dissociada do contexto e do desenvolvimento local e regional, juntamente com a necessidade de melhoria na qualidade e de legitimidade desses processos participativos. Nesse sentido, é crescente a preocupação dos órgãos governamentais e de seus parceiros para estarem aptos a desenvolverem, com efetividade, a ampla gama de funções que essa demanda necessita.

Uma demonstração recente dessa realidade encontra-se na versão de 2010 do Mapa Estratégico<sup>1</sup> do ICMBio, onde está explicitado, como um dos objetivos: “Consolidar a gestão participativa em todos os

---

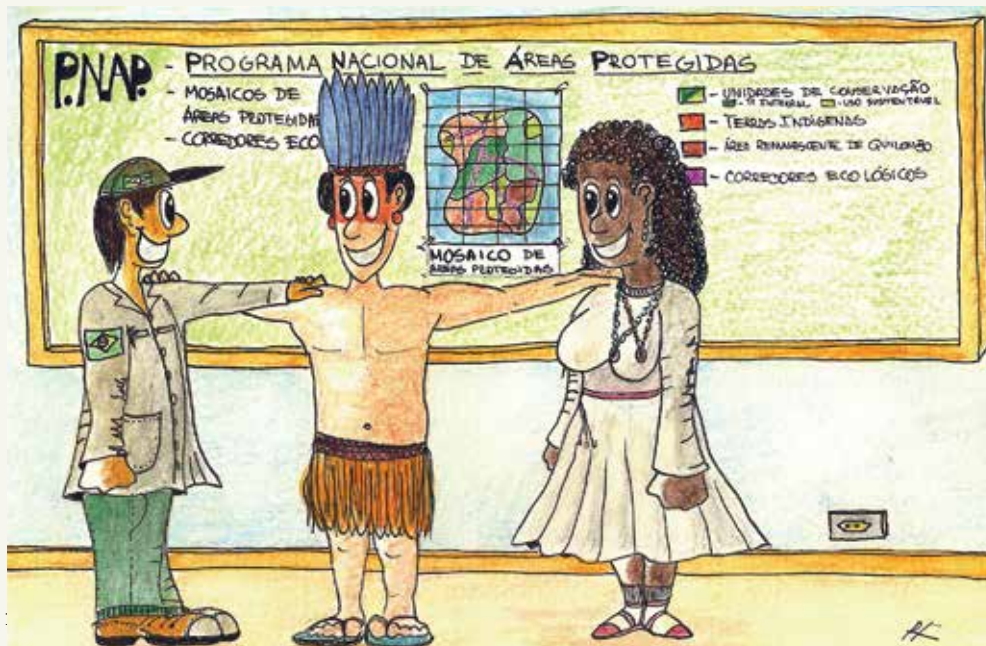
<sup>1</sup> Mapa Estratégico – ferramenta do método *Balanced Scorecard (BSC)*, onde são explicitados os objetivos estratégicos da instituição para o cumprimento de sua missão. Foi desenvolvido por Kaplan e Norton em 1992, visando contribuir para a maior eficácia da gestão. O mapa estratégico expressa a maneira pela qual um objetivo impacta positivamente no alcance dos demais. Ver Mapa do ICMBio no site: [http://www.icmbio.gov.br/intraneverificou-set/download/arquivos/planejamento\\_estrategico/download/MapaEstrategicoCurtoPrazo.pdf](http://www.icmbio.gov.br/intraneverificou-set/download/arquivos/planejamento_estrategico/download/MapaEstrategicoCurtoPrazo.pdf)

níveis”. A relevância desse fato está na importância do ICMBio, órgão responsável pela gestão da maior parcela de Unidades de Conservação do país. Além disso, ressalta-se a sua influência sobre os órgãos gestores de meio ambiente, nos âmbitos estaduais e municipais.

Entretanto, é importante salientar que, em geral, o contexto político-institucional das instituições governamentais gestoras de áreas protegidas ainda é frágil, no que se refere à implementação da gestão participativa no cotidiano da gestão das UCs. Existem características intrínsecas nas organizações que atuam como forças limitadoras nesse processo.

É fundamental considerar que, no universo da gestão das UCs, a elaboração e implementação do Plano de Manejo, principal documento técnico que fundamenta a gestão da Unidade, somente acontecerá de uma maneira efetiva se os planos representarem o resultado de um pacto social. Para tanto, a sua construção precisa ser compartilhada com os diferentes atores que atuam no universo da área protegida.

Nesse sentido, o Plano de Manejo deve ser fundamentado em informações técnicas qualificadas, articuladas com as realidades políticas e sociais do entorno das Unidades de Conservação e com as políticas públicas. No entanto, deve constituir-se no resultado de um pacto social. Tarefa árdua, diante da complexidade das relações sociedade/natureza contemporâneas, mas, sem dúvida, imprescindível.





# BENEFÍCIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROCESSOS DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DE MANEJO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

---

A participação social nas políticas públicas do Brasil e de outros países tem sido objeto de inúmeros estudos nas últimas décadas. Vários autores investigaram experiências de participação social em processos de licenciamento ambiental, em conselhos gestores de políticas públicas, no manejo participativo de recursos naturais, na gestão de áreas protegidas, entre outros. (Borrini-Feyerabend, 1997; Andelman, 2002; Irving et alli, 2006; Loureiro et alli, 2007, Macedo, 2008; Assunção et alli, 2010; Loureiro et alli, 2010; Silva, 2011)

Não existem, entretanto, suficientes estudos relacionados à participação social na gestão de UC no Brasil, que possibilitem responder como qualificar - e manter no longo prazo - essa participação.

O aprendizado das experiências de alguns membros da Comunidade de Ensino e Aprendizagem em Planos de Manejo de Unidades de Conservação sobre os benefícios da participação social nos processos de elaboração de planos de manejo são compartilhados abaixo:

“Empreender processos participativos de planejamento de UC é importante para a aproximação e o estabelecimento do diálogo entre a gestão das Unidades de Conservação e as comunidades do entorno. Também contribuem no aperfeiçoamento da leitura do contexto local e na melhor compreensão dos conflitos de uso do patrimônio natural e de outros conflitos sociais, que interferem na conservação da natureza. Isso se dá em especial nas UCs recém-criadas ou em área de muito conflito com comunidades do entorno, contrárias à criação da UC, para as quais os momentos participativos no Plano de Manejo

são essenciais para a aproximação e para melhorar a percepção destes em relação à UC”.

*Ana Rafaela D'Amico/ICMBio*

“A participação social enriquece o diagnóstico das UCs e as possibilidades de ações visando à mitigação das pressões e ameaças que recaem sobre as mesmas, ou o melhor aproveitamento das oportunidades existentes ou potenciais. Muitas vezes, as contribuições dos participantes, nos diferentes espaços, como reuniões abertas, oficinas de planejamento participativo e oficinas de pesquisadores, corroboram com aspectos das Unidades de Conservação, confirmando ou ampliando as percepções dos gestores sobre os desafios de gestão a serem enfrentados”.

*Luciana Mota/ICMBio*

Desta forma, a participação social na elaboração do Plano de Manejo, em geral, propicia maior conhecimento e compreensão entre todos os interessados a respeito das opiniões e posições dos demais. Evidenciando e explicitando quais são os verdadeiros interesses das partes envolvidas e, outras vezes, prevenindo problemas, disputas e conflitos. Do mesmo modo, amplia o conhecimento público sobre as interfaces do tema da conservação com aspectos relevantes do cotidiano.

---

**É IMPORTANTE  
LEMBRAR QUE  
UM PROCESSO  
PARTICIPATIVO  
TAMBÉM É UMA  
BOA OPORTUNIDADE  
EDUCATIVA PARA  
DEMONSTRAR OS  
BENEFÍCIOS, OS BENS E  
SERVIÇOS FORNECIDOS  
PELAS ÁREAS  
PROTEGIDAS**

---

“A aproximação com as comunidades para a execução de processos participativos oportuniza a construção de relações de confiança entre a instituição gestora e as organizações locais e abre espaço para negociações junto às comunidades, gerando benefícios às partes envolvidas”.

*Carlos Brancato/consultor*

“Outro importante ganho de processos participativos é a criação de oportunidades para o diálogo de saberes, especialmente entre os acadêmicos e os tradicionais e comunitários”.

*Cecil Maya/ICMBio*

“O processo participativo também amplia a possibilidade de integração dos esforços de conservação previstos no Plano de Manejo com as demais agendas do território, como planos diretores municipais, planos de desenvolvimento rural, entre outros. Dessa forma, se incrementa a legitimidade e a consistência das decisões, tornando os planos mais fortes e representativos, funcionando também como um facilitador para aprovação dos mesmos

em audiências públicas (para discussões de zoneamento, planos e programas setoriais) e em outras reuniões com a sociedade local/regional”.

*Carlos Brancato/consultor*

Nesse sentido, fica claro que o envolvimento social no planejamento é fundamental para que se incorporem os diferentes saberes neste processo, com vistas à formação de alianças entre instituições governamentais e atores locais. Tais alianças propiciam tanto a promoção de usos e soluções sustentáveis para a região, como a defesa contra as ameaças externas ao patrimônio natural da UC. Em acréscimo, ocasionam, ainda, uma maior possibilidade do comprometimento da sociedade local com as soluções a serem buscadas para o cumprimento dos objetivos da área protegida.

Dessa forma, criam-se condições propícias para o compartilhamento de responsabilidades, aumenta-se a eficácia na implementação da UC e são reduzidos os custos de execução, por meio da adesão voluntária de instituições públicas e organizações sociais locais/regionais. Desonerando, assim, a carga das instituições gestoras.

As aproximações e diálogos entre os diferentes atores e interesses possibilitam uma maior estabilidade no âmbito da política local. Além disso, os aprendizados podem contribuir, também, para o desenvolvimento de políticas públicas mais pertinentes à realidade.

É importante lembrar que um processo participativo também é uma boa oportunidade educativa para demonstrar os benefícios, os bens e serviços fornecidos pelas áreas protegidas. Sabe-se que estas ações benéficas satisfazem várias necessidades da sociedade de seus entornos, como a manutenção do regime hídrico e o fornecimento de água, a conservação do solo e dos estoques de recursos naturais, além de locais de contemplação e de recreação.

A elaboração do Plano de Manejo em diálogo estreito com a sociedade, em especial com aqueles diretamente afetados de algum modo pela existência da UC, oportuniza colocar em prática os princípios da abordagem ecossistêmica, propostos pela CDB. Também, amplia o controle social sobre a criação e execução de políticas públicas e se traduz na inserção da UC no seu contexto socioeconômico. Possibilita-se, desta maneira, à área protegida, o cumprimento dos objetivos da Lei do SNUC e o desempenho de papel relevante na promoção do desenvolvimento – social e econômico – local e regional.

# DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROCESSOS DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DE MANEJO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

---

## Desafios no Contexto Geral

---

A sociedade brasileira - entendida como todos os setores sociais, incluindo-se organizações civis, instituições públicas, empresas e outros - possui uma herança cultural e histórica baseada no autoritarismo e na centralidade de poder nas elites políticas e econômicas que se entremeiam com o aparato do Estado. Na atualidade, esta herança se reflete, entre outros aspectos, em aguda assimetria de poder entre setores da sociedade, em organizações sociais frágeis, e em reduzida prática de participação. E, ainda, está presente em estruturas institucionais deficitárias e insuficientes para trabalhar em estreita cooperação com a sociedade civil. Este cenário conforma-se em um ambiente pouco favorável aos empreendimentos participativos, de maneira geral, e, inclusive, diante dos processos de planejamento participativo das Unidades de Conservação.

Outro fruto deste contexto sociocultural é o arraigado entendimento de que as áreas protegidas são de propriedade do governo, e não patrimônio natural da sociedade brasileira. Em adição, o histórico autoritário dos antigos processos de criação das UCs reforça o imaginário social negativo sobre as áreas protegidas. Transformar estes entendimentos e reconhecer as Unidades de Conservação como bens comuns à toda a sociedade consiste em um desafio, tanto para a sociedade quanto para a gestão pública.

Apesar das diretrizes inclusivas, presentes nos marcos legais, desde a Constituição Federal de 1988, passando-se pela Lei do SNUC, de 2000 e pelo Decreto do PNAP, de 2006, a prática democrática na

gestão das áreas protegidas brasileiras ainda necessita de avanços e de transformações profundas.

Se a sociedade não compreende a UC como bem comum, o interesse em participar de sua gestão permanece restrito às questões pontuais e/ou de interesse imediato. Adicionalmente, o plano de manejo, principal documento de gestão, com sua linguagem e caráter técnico e legal, é de difícil compreensão e apropriação por parte da sociedade, o que reforça este distanciamento. Esta é uma realidade que deve ser objeto de atenção por parte daqueles que pretendem desenvolver processos participativos de planejamento.

Este contexto também resulta em desafios, tais como fortalecer as organizações de base para os processos de participação, garantir a representação do conjunto de setores e interesses e afiançar a representatividade dos diversos grupos sociais atuantes na região.

Para enfrentar tais desafios, é preciso compreender as forças atuantes no contexto geral. E, ainda, ir mais além, concentrando esforços no que for considerado possível para promover transformações, no campo de atuação da gestão, entendendo-se o planejamento como parte desta gestão.



## Desafios no Contexto das Estruturas Institucionais

---

No âmbito das estruturas institucionais governamentais, entendidas também como partes da sociedade, persistem heranças do contexto histórico cultural brasileiro. A partir desta perspectiva, diversos desafios relacionam-se com a maneira de se trabalhar de forma produtiva, diante de posturas ainda autoritárias nas instituições gestoras, muitas vezes refratárias aos processos participativos. Nesse âmbito identificamos algumas características, como: 1) O sistema hierarquizado vigente que dificulta a consolidação da gestão participativa. 2) A fragilidade na percepção sobre o papel do Estado e do servidor público. 3) A cultura organizacional vigente, que não prioriza a participação social. 4) O insuficiente preparo dos servidores, quanto às habilidades exigidas para o cumprimento dessa tarefa. 5) A centralização dos processos nas sedes administrativas. 6) O incipiente respaldo institucional para iniciativas nascidas nas UCs. 7) O insuficiente planejamento estratégico nas UCs. 8) O entendimento equivocado da participação social apenas como uma questão legal a ser contemplada.

É necessário superar resistências; inserir a pauta da participação nas prioridades institucionais; garantir estrutura mínima de gestão que possibilite a realização de processos participativos, incluindo qualificação dos gestores e investimentos de tempo e recursos (humanos e financeiros). Em outras palavras, é preciso institucionalizar os processos participativos, em todos os níveis das instituições, tanto por meio do seu reconhecimento como de sua prática.

No que se refere aos planos de manejo, um dos desafios institucionais é entender, coletivamente, que o plano, além de ser um documento técnico, como determina o SNUC, deve ser ao mesmo tempo, fruto de um acordo político entre os diferentes interesses presentes no território, como já apontado anteriormente. É preciso considerar a governabilidade do órgão gestor sobre o território da UC e os marcos legais que incidem sobre este território e, finalmente, encontrar o equilíbrio entre as demandas da sociedade e as do órgão gestor.

Outra compreensão que deve ser assumida nas instituições é a de que o processo participativo é dinâmico. E que, independente do momento de elaboração do Plano de Manejo (após ou durante a formação do Conselho Gestor da UC), o importante é que este

motive o empoderamento do Conselho e de outros espaços de participação na gestão.

É preciso, ainda, que as equipes e suas instituições, de um modo geral, entendam o planejamento como parte do ciclo de gestão adaptativa<sup>2</sup>. Um processo que abarca a investigação e a compreensão sobre o contexto, o planejamento, a execução, o monitoramento e avaliação, o aprendizado e sua incorporação no ciclo de gestão seguinte.

Cada etapa deste ciclo de gestão merece organização e preparação, incluindo a abordagem participativa. De acordo com tal proposta, no decorrer de um ciclo de gestão adaptativa, ressalta-se a importância dos mecanismos de avaliação, para que seja possível a “adaptação” e não a “improvisação” ao longo do processo.

Para tanto, a necessidade de capacitação, no âmbito institucional, pode ser pontuada como um desafio. Segundo LUZ *et alli* (2011), a pertinência e, ainda, a urgência do processo de capacitação se baseia no fato de que a gestão de áreas protegidas contempla um extenso rol de temas. Uma gama variada de vertentes que vão, desde o conhecimento de diferentes realidades ecológicas, históricas, sociais, culturais e econômicas dessas áreas, até o gerenciamento de insumos, planejamento, processos e resultados. Além do mais, a gestão e manejo de áreas protegidas são raramente tratados como disciplinas em cursos de graduação no Brasil.

Portanto, a preparação de gestores públicos ligados às áreas naturais protegidas é complexa. Requer um amplo conhecimento interdisciplinar e uma visão holística dos sistemas naturais. Demanda profissionais com capacidade de gerenciar recursos, processos e com sensibilidade e habilidade para o gerenciamento de processos participativos.

Neste sentido, vale ressaltar o investimento que o ICMBio vem fazendo na capacitação de servidores para atuarem na construção participativa da gestão. Como, por exemplo, a realização do Ciclo de Capacitação em Gestão Participativa, Curso de Educação Ambiental na Gestão Pública da Biodiversidade, entre outros.

---

<sup>2</sup> Método que visa conferir uma maior adaptabilidade às organizações em aspectos do ciclo de gestão de projetos, programas, planos e pessoas, e assim poder realizar mudanças necessárias.

**PERCEBE-SE QUE AS INSTITUIÇÕES COMEÇAM A RECONHECER A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DA BIODIVERSIDADE**

## Desafios sob a Ótica de Dois Órgãos Gestores

A Fundação Florestal de São Paulo (FF/SP), responsável pela gestão de 94 Unidades de Conservação de diferentes categorias, foi convidada a contribuir para o enriquecimento das discussões da Comunidade de Ensino e Aprendizagem em Planejamento de UCs. A equipe abordou a temática da participação social nos PMs e pontuou desafios que são enfrentados no contexto dos planos de manejo, comuns, também, a outros órgãos gestores. A FF/SP está na busca de formatos e metodologias adequadas, visando construir legitimidade junto aos atores sociais, com contribuições de consultores, de universidades e dos próprios conselhos (sejam consultivos ou deliberativos) para avançar na construção de PMs mais efetivos para a gestão das UCs.

No plano institucional, pode-se pontuar como desafios a limitada clareza sobre os objetivos da participação social e como alcançá-la (considerando acordos, conhecimento local/tradicional, demandas e expectativas). A insuficiente capacitação em técnicas de planejamento participativo e de gestão de conflitos, visando escolhas adequadas na condução dos processos (uso de técnicas e linguagens acessíveis aos distintos públicos), também merece destaque.

A equipe do ICMBio, também convidada para contribuir com as reflexões, ressaltou que a participação social em unidades de conservação não deve ocorrer apenas no Conselho Gestor, mas sim em todos os instrumentos de gestão, incluindo a visitação, a fiscalização, entre outros. No entanto, os conselhos gestores são espaços relevantes na gestão das UCs. E o desafio, no momento, é orientar seu funcionamento, buscando uma participação que se traduza em participação nos processos decisórios e em responsabilidade pelos resultados, com desenvolvimento de consciência crítica e descentralização das decisões. Considerando que a participação social na gestão é a estratégia mais eficaz para a conservação da biodiversidade, torna-se necessário despertar, na sociedade, o sentimento de pertencimento em relação às unidades de conservação.

Nessa linha de entendimento, a participação é compreendida como um processo dialógico no qual todos (sociedade e órgãos gestores) estão em constante aprendizado.



A equipe do ICMBio considerou, ainda, que há algumas questões determinantes quando se promove um processo participativo em Unidades de Conservação. Destacam-se, como exemplo: *i)* postura aberta do gestor da UC na construção do diálogo, uma vez que haverá maior ou menor participação, na medida em que se consegue dialogar; *ii)* aspectos culturais locais; *iii)* nível de organização das comunidades locais; *iv)* assimetrias entre os atores sociais que atuam na tomada de decisão; *v)* características do processo de criação da UC; *vi)* capacitação dos atores sociais, prioritariamente os que se encontram em vulnerabilidade socioambiental; *vii)* gestão adaptativa com a participação social desde o início, realimentando o processo, e *viii)* clareza de objetivos e relevância do processo participativo para a gestão.

Nesse sentido, a equipe do ICMBio deixa a seguinte provocação:

“Entendendo-se que o Estado é um reflexo da sociedade, é aquilo que a hegemonia da sociedade quer que seja, que participação a democracia brasileira quer na gestão das áreas protegidas?”

*Simão Marrul Filho, APA da Baleia Franca/ICMBio*

Conclui-se que os desafios expostos acima devem ser superados por todos, sejam eles a pouca tradição de participação da sociedade brasileira ou as desigualdades sociais entre os atores presentes na gestão da UC. Além de preparar as equipes dos órgãos gestores, é necessário, também, fortalecer a capacitação dos atores externos para apoio e intervenção na gestão.

## Sugestões para Superar os Desafios

---

Para que o processo de elaboração do plano de manejo não concentre todas as expectativas sobre a participação social na gestão das unidades de conservação, torna-se necessário que a participação seja construída no cotidiano da gestão, facilitando, assim, o planejamento de processos sustentáveis. Neste sentido, a participação não pode ser tratada como uma etapa que deve ser cumprida no *check-list* da elaboração do plano de manejo, mas, sim, deve ser incorporada no cotidiano da gestão da UC.

Alerta-se, também, para a importância da inclusão do componente político no processo de planejamento, já na etapa de Organização do Planejamento, buscando-se o maior envolvimento dos tomadores de decisão. O objetivo é assegurar que os pactos gerados no processo participativo de planejamento sejam assumidos pelos tomadores de decisão, nos diferentes níveis: técnico, legal e político.

Percebe-se que as instituições começam a reconhecer a importância da participação social na gestão da biodiversidade. Entretanto, é ainda necessário investir esforços na construção de um caminho de “baixo para cima”, ou seja, das UCs para as estruturas centrais das instituições.

A sociedade deve se empoderar para intervir na gestão das instituições. No entanto, o imaginário da gestão pública é um imaginário de comando e controle. E mudanças nesta percepção demandam tempo. Considerando-se que as instituições são feitas pelas pessoas, é necessário reconhecer que as mudanças ocorrem inicialmente na mentalidade individual, para, depois, se congregarem em transformações institucionais.

Neste sentido, a Comunidade de Ensino e Aprendizagem em Planejamento de UCs ressalta alguns aspectos sobre a participação social na elaboração dos planos de manejo que devem ser especialmente considerados:

- Definição clara do alcance da tomada de decisões. Esta deve ser feita por meio de regras pactuadas no início do processo participativo, na tentativa de evitar ou minimizar as expectativas e potenciais frustrações.
- O envolvimento, desde o início, de representantes da sociedade no grupo de governança do processo de planejamento é uma forma de enfrentar o desafio de promover a participação dos interessados na Unidade de Conservação. Para tanto, é desejável explorar o planejamento de outras instituições envolvidas na gestão do território, conciliando agendas e interesses, estabelecendo parcerias tanto para a etapa de planejamento quanto para a execução do plano.
- Na etapa de Organização do Planejamento do PM é imperioso prever e criar, ao longo do trabalho, espaços e condições para

que a negociação de conflitos seja vinculada aos diretamente interessados. Promovendo-se, assim, a real inserção destes setores, dando-lhes voz e a responsabilidade na tomada de decisão sobre os problemas que os afetam diretamente. Desta forma, cumpre-se os princípios do enfoque ecossistêmico, que expressam que as decisões sobre a conservação da natureza devem estar na mão da sociedade. E que a gestão deve ser descentralizada no nível mais baixo, apropriado a cada caso.

- É importante reconhecer, desde o início, que todo processo participativo gera expectativas. Portanto, é necessário trabalhá-las sem ampliar conflitos e frustrações nos setores envolvidos.



- O processo de elaboração do plano de manejo tem potencial para gerar resultados que vão além da formalidade do documento. Portanto, a equipe de planejamento deve definir os resultados esperados e sua forma de registro e documentação.

Ainda, é importante buscar que, nas demais etapas do processo de planejamento, haja a capilaridade necessária, abrangendo os diferentes setores atuantes na região. Nesse sentido, a comunicação ganha relevância, pois é necessário investir no uso de meios e linguagens comuns e acessíveis aos diferentes setores sociais, permitindo ampliar a capilaridade do planejamento e a manutenção da mobilização dos atores envolvidos. Os atuais investimentos são pontuais no desenvolvimento de capacidades na área de comunicação e estão muito aquém das necessidades do SNUC.

Outro aspecto que merece a atenção das equipes de planejamento é a importância de equacionar, considerar e provocar interação entre o conhecimento científico e os saberes locais, no sentido de aprender e construir novos conhecimentos sobre a gestão social da biodiversidade. Essa interação pode contribuir para a superação do desafio de identificar o impacto dos processos participativos na conservação da natureza. As instituições de ensino e pesquisa também tem importante contribuição na incorporação de mecanismos de avaliação (instrumentos e indicadores) da participação social e de seu impacto na gestão das UCs e na proteção da biodiversidade. Além de apoiar a construção de lições aprendidas sobre processos participativos de planejamento.

### **Fatores que devem ser considerados na promoção de envolvimento social na elaboração dos PMs (Augusta Gonçalves/ICMBio)**

#### **Questões relacionadas à gestão e manejo da UC:**

- A Unidade de Conservação permite, ou não, a permanência da população em seu interior? E qual é o estágio do processo de regularização fundiária?;
- Há quanto tempo a UC foi criada?;
- Considerando-se o tempo da sua criação, quando, efetivamente, foram iniciadas as ações de gestão em campo?;
- A UC tem, ou não, um Conselho? E qual a mobilização feita para criá-lo?;
- A chefia da Unidade se mantém próxima, ou longe de sua área?.

#### **Relacionados à motivação da sociedade:**

- Existe, ou não, a apropriação de recursos da UC por parte da comunidade local, tais como: pesca, pinhão, madeira, castanha etc.?.;
- Trata-se de uma população considerada tradicional, ou não?;
- Qual a vocação da região para plantar ou utilizar recursos que podem ter alguma restrição por parte da UC, a exemplo do uso de transgênicos?;
- A UC é utilizada para aulas de campo, cursos universitários, etc.?

# CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA UM PROCESSO PARTICIPATIVO DE PLANEJAMENTO

---

Processos participativos que tragam resultados positivos para a gestão das Unidades de Conservação demandam o estabelecimento de condições para a interação produtiva entre governo e sociedade.

Alguns pontos foram observados como condição para a boa qualidade da participação social no planejamento da UC, tais como:

- A unidade de conservação pertence à sociedade brasileira como um bem comum;
- A participação social é processo que permeia todas as fases do planejamento e ocorre em diferentes níveis, de diferentes formas e em diferentes momentos;
- Os instrumentos de gestão da UC, especialmente o Conselho Gestor e o plano de manejo, devem ser interpretados como pactos sociais entre os órgãos gestores das UCs e os diferentes setores da sociedade;
- Participação é um espaço de acordos políticos em que nem sempre os critérios técnicos prevalecem. Portanto, a Instituição deve estar preparada, e de acordo, ao avaliar um produto final de um processo participativo com olhar técnico e político;
- Processos participativos, de um modo geral, requerem a construção de relações de confiança entre os diferentes atores envolvidos, o que pode demandar tempo. Deste modo, reitera-se que a participação social deve estar no cotidiano da UC, com equipe presente e atuante e não se restringir ao período de elaboração do plano de manejo.
- No âmbito da sociedade em geral, são condições essenciais no processo participativo de planejamento, a disposição e a capacidade dos diferentes setores em participar e aprender sobre a gestão de espaços naturais protegidos, incluindo

a legislação pertinente, as limitações institucionais dos órgãos gestores e as responsabilidades advindas da gestão democrática.

- Em situações de conflitos, é necessário considerar qual é o nível de animosidade presente para que se possa garantir um processo de negociação. Mas, é importante reforçar o entendimento de que a UC é bem comum da sociedade brasileira, resgatando os preceitos da nossa Constituição.

# APRENDIZADOS DA COMUNIDADE DE ENSINO E APRENDIZAGEM EM PLANEJAMENTO DE UC COM PROCESSOS PARTICIPATIVOS

## Na Organização do Planejamento

A primeira etapa do processo – a Organização do Planejamento – deverá conter a previsão de como será a participação da sociedade, desde a mobilização, até a aprovação e execução do plano de manejo. Além disso, devem ser definidas também metodologias adequadas, resultados esperados, tempos necessários, entre outros. Neste momento de preparação inicial, determina-se, conjuntamente, que tipo de envolvimento social deverá ser buscado. E, ainda, quais são as estratégias que deverão ser empregadas para a inclusão de cada segmento.





Recomenda-se que, nesta etapa, a partir das informações já disponíveis, ou do conhecimento prévio construído, sejam adotadas ainda as seguintes estratégias: 1) identificação e reconhecimento do cenário histórico-cultural. 2) identificação das políticas públicas que incidem sobre o território e suas interfaces com a UC. 3) mapeamento prévio dos interesses e atores relevantes e da sua rede de interações. 4) verificação do nível de envolvimento dos atores com a UC.

Essas ações facilitam o entendimento da complexidade da situação e a necessidade de negociações. Com base na análise das informações existentes, busca-se, também, dimensionar adequadamente as capacidades do processo. Tendo-se em vista o equilíbrio entre participação e governabilidade para cada caso específico.

É também na organização do planejamento que devem ser previstos os meios e as linguagens apropriadas para a comunicação entre o grupo de governança e os atores envolvidos. Diferentes meios de comunicação devem ser usados, para esclarecer a todos os participantes, com base nos marcos legais, quais são os limites de tomada de decisão e de governabilidade do processo.

É fundamental que a participação social se desenvolva com um conjunto de regras claras e pactuadas entre os envolvidos, desde o início. O grupo de governança, no entanto, deve estar disponível e predisposto a apoiar os encaminhamentos das demandas sociais, ao mesmo tempo em que insere a unidade de conservação nas agendas locais.

---

**OS APRENDIZADOS  
DEMONSTRAM QUE  
A ELABORAÇÃO DO  
PLANO DE MANEJO  
DEVE VALORIZAR OS  
ESPAÇOS FORMAIS  
EXISTENTES**

---

### **Adequação ao Contexto**

---

É importante trazer para o processo as condições favoráveis ao estabelecimento do pacto social inerente ao plano de manejo, buscando-se o reconhecimento e o respaldo político necessários para a elaboração e a execução do mesmo. Assim, abre-se a possibilidade de alcançar uma articulação efetiva da UC com as políticas públicas que incidem sobre o território e sobre os processos de gestão. Para tanto, é preciso que o processo esteja adequado ao contexto no qual e para o qual se desenvolve.

Experiências mostram que algumas ações podem contribuir para garantir o apoio político local pretendido. Como por exemplo, incluir os tomadores de decisão desde o início, por meio de articulações envolvendo a alta direção do órgão gestor e as lideranças locais.

## Negociação de Interesses

---

Considerando-se que o PM é um documento técnico, resultado de um pacto social, é importante se ter clareza sobre a existência de diferentes espaços de negociação na sociedade, que possuem forças políticas e econômicas assimétricas. Esta assimetria tende a refletir-se, também, nos espaços de negociação do PM.

Os atores sociais envolvidos nem sempre possuem condições equivalentes de poder nos espaços de negociação para a tomada de decisão. Nesse sentido, é fundamental a contínua disposição para a implementação de mecanismos que reduzam a assimetria de forças, proporcionando o empoderamento dos atores com menor poder e o gradativo crescimento qualitativo dos processos participativos.

## Capacitação Continuada

---

Ter estratégia de formação continuada, fundamentada na realidade local e envolvendo todos os atores, é de extrema relevância para qualificar a participação, em especial, de setores fragilizados, de modo a garantir a participação mais efetiva e equitativa.

## Valorização dos Espaços Formais Existentes

---

O conselho gestor da UC, como espaço formal de participação social na gestão, é imprescindível para o processo de elaboração do PM e, deve participar de forma ativa. Caso não esteja constituído, o processo de elaboração do plano de manejo é uma oportunidade para que esse seja formado e exerça seu papel como espaço de negociação e estrutura de gestão da UC.

Os aprendizados demonstram que a elaboração do plano de manejo deve valorizar os espaços formais existentes, como os conselhos gestores de UCs, conselhos de meio ambiente, fóruns, Oficinas de Planejamento Participativo (OPP), entre outros, com vistas à tomada de decisão. Se necessário, podem ser criados novos espaços, como reuniões setoriais, grupos de trabalho, entre outros, sempre visando qualificar a participação social e a tomada da decisão.

## Diversidade de Mecanismos de Participação

---

Na busca de capilaridade e consistência no processo participativo de planejamento, as experiências demonstram que se deve explorar a diversidade de mecanismos de participação. Com base no tempo e nos recursos financeiros disponíveis, é possível combinar diferentes estratégias para coligar opiniões e interesses dos segmentos sociais envolvidos, tais como: oficinas, reuniões de trabalho com grupos sociais específicos, entrevistas, conversas formais e informais, apresentações, troca de informações por e-mail, fóruns virtuais e outros. De forma adaptativa, se deve respeitar os atores envolvidos, a realidade local e o cenário de conflitos e oportunidades. A organização da discussão pode se dar por setores, por conflitos ou oportunidades, ou mesmo de forma totalmente integrada.

É importante considerar, também, que a origem da OPP, prevista nos roteiros metodológicos vigentes, vem da necessidade de se assegurar espaço de escuta aos diversos setores sociais. Assim sendo, este não deve ser o único espaço e momento para a participação social na elaboração do PM, pois apenas a realização de uma oficina não garante um processo participativo de qualidade. Portanto, cada situação irá demandar estratégias específicas.

Outro aspecto a ser ponderado é que nem sempre é possível ter a participação de todos os envolvidos em todas as etapas do planejamento. Fatores como distância, atividades comunitárias, custos e dificuldades com transporte, hospedagem e alimentação, são frequentes e, muitas vezes, impeditivos. Por conta disso, os momentos de participação devem ser bem planejados, objetivos e não muito extensos.

## Adequação dos Meios e da Linguagem na Comunicação

---

Os processos participativos demandam atenção especial, quanto ao uso dos meios de comunicação e à linguagem utilizada. Estes precisam ser adequados e específicos ao contexto local, muitas vezes, para que sejam eficazes. É imprescindível estabelecer estratégias claras de comunicação e buscar instrumentos adequados à realidade local e ao público interessado. E, isto, com comunicação contínua ao longo do trabalho e não somente na sistematização final.

Considerando-se o público que se quer alcançar, é importante ter o cuidado de evitar o “tecniquês”, muito usual entre as equipes técnicas. Sempre que possível, é bom utilizar representações gráficas e esquemas simples, além dos vários métodos, técnicas e ferramentas existentes para o planejamento participativo.

Os documentos norteadores da gestão da UC, como o plano de manejo e demais documentos específicos (planos de uso público, de proteção, de uso dos recursos, por exemplo) precisam ser “traduzidos” para linguagens mais acessíveis e menos técnicas. Para isso, podem ser elaboradas cartilhas, exposições, itinerantes ou não, vídeos, entre outros meios que facilitam o acesso à informação, por parte do público envolvido.

## Tratar os Conflitos de Forma Transparente

---

Ao longo de todo o trabalho de planejamento, é recomendável tratar os conflitos de forma transparente e criativa, explicitando-os e buscando gerencia-los de forma equilibrada.

Do mesmo modo, é recomendável estabelecer os vínculos de compromisso e responsabilidade com a implementação do processo participativo, deixando claro as instituições e as pessoas vinculadas às ações propostas.

## Documentação e Transparência do Processo

---

É preciso registrar todo o trabalho por meio, por exemplo, de atas das reuniões e oficinas realizadas, gravações, filmagens, fotos, diários de expedições, registros de lições aprendidas, entre outros. Quando socializados, os registros das atividades desenvolvidas contribuem para dar transparência ao processo.

A documentação representa não apenas uma importante ferramenta para manter a memória da riqueza da caminhada realizada, mas também contribui para a evolução da capacidade institucional e da sociedade envolvida, constituindo-se em oportunidades para a reflexão e o aprendizado.

## Entender o Planejamento Participativo como Integrante do Ciclo de Gestão da Unidade de Conservação

O planejamento não termina com os documentos finais, mas se fortalece à medida que o planejado é executado, avaliado e replanejado, sempre que necessário, como algo dinâmico, em um ciclo contínuo de gestão adaptativa.

Desta forma, a participação social também precisa ser contínua, presente no cotidiano das UCs. E nas várias atividades da gestão, tais como visitação, proteção, educação, extrativismo, pesquisa, monitoramento, entre outras.



# BOAS EXPERIÊNCIAS COM A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DE PLANOS DE MANEJO E GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

---

## A Participação Social no Processo de Elaboração do Plano de Uso Público do Parque Estadual de Itapeva, Torres/RS

Por Alexandre Krob<sup>3</sup> & Paola Prates Stumpf<sup>4</sup>

---

### Contextualização

Criado pelo Decreto Estadual nº 42.009 de 12 de dezembro de 2002, o Parque Estadual de Itapeva (PEVA), com área aproximada de 1.000 hectares, está localizado no município de Torres, Litoral Norte do Rio Grande do Sul. A área é delimitada pelo Balneário Itapeva, situado ao sul, pela Estrada do Mar (RS-389), a oeste, pelo oceano Atlântico, a leste, e pela zona urbana do município de Torres, ao norte.

A área de abrangência da UC inclui o gradiente mar, dunas móveis, dunas fixadas por restinga, banhados, áreas alagáveis e mata paludosa. Os ecossistemas que compõem este gradiente, característicos da faixa litorânea do Rio Grande do Sul, encontram-se extremamente alterados, ou, até mesmo, suprimidos, na maior parte do litoral norte do Estado.

O PEVA é um dos últimos remanescentes de área destinada à preservação desses ecossistemas, o que abrange a biodiversidade a

---

3 Agrônomo, mestre em ciências do solo, coordenador técnico do Instituto Curicaca e representante institucional no Conselho do Parque Estadual de Itapeva, membro da Comunidade de Ensino e Aprendizagem em Planos de Manejo.

4 Bióloga, coordenadora de Planos de Manejo da Divisão de Unidades de Conservação (DUC) da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (SEMA).

eles associada, a qual apresenta espécies endêmicas e ameaçadas de extinção. Considerado, por muitos, como o último parque nestas condições, o PEVA possui Plano de Manejo (Portaria SEMA nº 55, de 22/11/2007) e Conselho Gestor atuantes e cumpridores do importante papel de auxiliar na gestão da UC. Tal atuação é realizada por meio da elaboração de produtos e da tomada de decisões que contribuem para a sua efetiva implantação.

O Conselho Consultivo foi criado em 2005, em uma situação de conflito ocasionada pela resistência de setores desenvolvimentistas locais à criação do parque. Por conta disto, o Conselho teve, na sua composição, mais de 40 instituições. Essa primeira formação, embora paritária, ofereceu muita dificuldade para que, de fato, o Conselho ajudasse na implementação da Unidade de Conservação. Além disso, o órgão acabou servindo apenas como uma arena de disputas políticas, sem que seus integrantes tivessem algum interesse de chegar ao consenso.

Houve, então, por parte de algumas de suas instituições-membros, as quais tinham o propósito de apoiar a implantação do Parque, uma mobilização que culminou com a construção de uma estratégia de aperfeiçoamento da composição do Conselho. Por meio de um complexo processo, chegou-se à redução qualificada para cerca de 20 instituições-membros, representantes dos principais setores sem sombreamentos.

A partir desse momento, as dinâmicas internas do Conselho, mesmo sem nenhum tipo de qualificação para a gestão participativa, tornaram-se cada vez mais coerentes com os objetivos do Parque. Construiu-se um espaço colegiado, altamente reconhecido por seu protagonismo na implantação da Unidade de Conservação. E isso se deu pela auto-qualificação coletiva do grupo, principalmente apoiada na troca de experiências e na interação de visões.

### **O Processo de Elaboração do Plano de Uso Público do PEVA**

Parte da área abrangida pelo PEVA corresponde ao local onde funcionava um *camping*, à época, criado com a finalidade de proporcionar oportunidade de hospedagem e lazer em local próximo à praia. Após a criação do PEVA, o mesmo ainda permaneceu em operação, administrado, então, pela SEMA/RS, através da equipe da UC, correspondendo à única área aberta ao uso público.

A falta de condições do local, somadas à realização de práticas que conflitavam com os objetivos da UC, foram pautas constantes das

reuniões do Conselho Gestor. Mas a SEMA não atendia a contento as demandas de uma intervenção qualificada.

O conflito chegou ao seu limite quando o Conselho considerou que seria necessária a formalização de uma denúncia junto ao Ministério Público. A denúncia foi feita pelo Instituto Curicaca, ONG integrante do colegiado, e culminou na interdição judicial do *camping*. Este fato foi a oportunidade para a realização de uma análise técnica da prática da atividade no interior do PEVA, elaborada por um Grupo de Trabalho, instituído por Portaria da SEMA.

O resultado preliminar desse trabalho apontou para a necessidade de fechamento do *camping*. Entretanto, essa proposta foi discutida no Conselho, que recomendou que, ao invés do fechamento, fosse realizado um Plano de Uso Público (PUP), que, além de definir as formas mais adequadas para o parque cumprir com seus objetivos de lazer e recreação na natureza, poderia fortalecer o seu papel de contribuir para a melhoria social da comunidade local e para a educação ambiental.

O PUP poderia, também, responder com mais subsídios técnicos às questões referentes ao que deveria ser feito com a área de *camping*. O parecer técnico final do GT apontou, então, para a necessidade de elaboração de um Plano de Uso Público. O resultado desse trabalho foi apresentado ao Conselho Gestor, o qual recomendou que a elaboração do referido documento deveria ser uma ação prioritária, juntamente com a regularização fundiária da UC.

Assim, foi estabelecido um Grupo Técnico de Coordenação (GTC), no âmbito da Divisão de Unidades de Conservação (DUC) da SEMA/RS, composto por servidores da sede, e pela equipe técnica do PEVA. O GTC ficou responsável pelo processo de elaboração do PUP em todas as suas fases, tendo o Conselho Gestor do PEVA como instância de acompanhamento, encarregada de zelar pela qualidade do serviço.

A elaboração do Termo de Referência (TdR), realizada pelo GTC, em conjunto com o Conselho, foi uma experiência bastante positiva, diante da reflexão feita pelos componentes das equipes, enfocando a sua concepção e os resultados esperados do TdR, além da apropriação do processo pelos conselheiros. Desse modo, o TdR ficou ajustado às necessidades e o acompanhamento da execução do serviço foi melhor qualificado.



Conforme estabelecido no termo de referência, após a contratação do serviço, o Conselho Gestor acompanhou todas as etapas do processo. Tendo em vista que os produtos apresentados pela consultoria eram de baixa qualidade, a participação do Conselho foi fundamental, fornecendo o respaldo necessário ao GTC, a fim de fazer com que a contratada cumprisse o contrato a contento.

No entanto, apesar dos apontamentos do Conselho quanto à baixa qualidade dos produtos apresentados e do posicionamento do GTC pela não continuidade do serviço pela consultoria contratada, a SEMA/RS posicionou-se favorável à manutenção da contratação, exigindo que a DUC compusesse uma solução em conjunto com a contratada. Assim, a dificuldade encontrada – e, ainda, não solucionada – foi a de garantir a legitimidade do processo. Pois, no âmbito da SEMA/RS, as decisões tomadas de forma participativa, visando a qualidade dos serviços contratados – e, por consequência, o bom uso dos recursos – não foram acatadas.

### **Lições Aprendidas e Recomendações**

Destaca-se, como lição aprendida, a importância do controle social na garantia da qualidade dos serviços prestados pelo poder público. Para tanto, é fundamental que o Conselho seja envolvido e se aproprie do processo, para que as discussões realizadas e as decisões tomadas sejam qualificadas.

Recomenda-se que o conselho esteja envolvido, desde a construção da concepção da ação que deve ser realizada. Em todos os planejamentos das UCs, seja no seu Plano de Manejo, no Plano de Uso Público, nos planos de ação, entre outros, deve existir forte participação dos atores diretamente envolvidos com a gestão da área protegida.

Se não houver um conselho estabelecido, recomenda-se a criação de um grupo de acompanhamento social, que pode, inclusive, ser o embrião da formação do Conselho. Se o Conselho estiver desativado, o planejamento colaborativo pode ser um elemento motivador da retomada, além de também vir a ser um exercício que permita identificar os verdadeiros parceiros da Unidade de Conservação.

Existem, no Rio Grande do Sul, alguns conselhos de UCs bem formados, que já passaram pelos aperfeiçoamentos necessários ao processo e vêm demonstrando serem aliados dos gestores, desde

que estes saibam enxergar dessa forma. Um dos aprendizados dessa experiência é que as condições de bom funcionamento dos conselhos, no planejamento participativo, não requer apenas investimento em qualificação dos conselheiros. Mas, também, e principalmente, requer investimento na construção dos laços de confiança entre os gestores e os membros do Conselho. O que exige tempo e muito esforço de todos os lados.

Um aprendizado sobre a fragilidade dos processos participativos também merece uma análise criteriosa. Embora a participação social na gestão das UCs esteja garantida no SNUC, a decisão de fazer a gestão de forma legitimamente participativa ainda depende da vontade política do órgão gestor. Essa vontade, nem sempre bem clara e verdadeira em todas as posições hierárquicas da tomada de decisão dos gestores públicos, pode não ser confirmada até a decisão final, como aconteceu na experiência aqui relatada.

Recomenda-se que haja, por parte dos gestores da Unidade de Conservação e de seus conselheiros, um esforço maior para que o compromisso de encarar com respeito as decisões do Conselho seja assumido por todas as instâncias de decisão. No caso, seja assumido, inclusive, pelo próprio secretário(a) do meio ambiente, no estado. Este compromisso deve ser explicitado, preferencialmente, em uma reunião do conselho.

Outra lição relevante refere-se ao nível da qualidade e do comprometimento das equipes técnicas gestoras das Unidades de Conservação. Hoje, contamos, na Divisão de Unidades de Conservação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, com uma parcela significativa de técnicos qualificados, que demonstram terem forte compromisso com as Unidades de Conservação. Em acréscimo, estes técnicos têm, ou pela formação, ou pela visão de mundo, uma compreensão clara da importância da participação social no planejamento e na gestão das áreas protegidas.

## Plano de Manejo da Reserva Extrativista do Cazumbá Iracema, Acre

Por Arlindo Gomes Filho, Cláudia Conceição Cunha e Tiago Juruá Damo Ranzi<sup>5</sup>

---

### Contextualização

A experiência de elaboração do Plano de Manejo da Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema teve algumas peculiaridades, uma vez que ocorreu de forma descontínua e num contexto de inexistência de experiências prévias de elaboração de planos de manejo de Reservas Extrativistas (RESEX) que pudessem servir de referência orientadora àquele processo.

A Reserva foi criada em setembro de 2002<sup>6</sup>. E, já no final daquele ano, a Diretoria de Gestão Estratégica do Ibama (DIGET)<sup>7</sup>, com a colaboração de técnicos da então Gerência Executiva do Ibama/AC e de alguns moradores da UC iniciou o planejamento para a elaboração de seu plano de manejo. As atividades planejadas (por exemplo: diagnóstico socioeconômico e reunião para discussão do zoneamento) foram executadas nos meses que se seguiram. E uma versão preliminar do documento foi concluída em dezembro de 2003 (plano de manejo - primeira fase).

Submetido ao então Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais – CNPT/Ibama para análise, o documento foi encaminhado ao Ministério do Meio Ambiente, tendo recebido, nessa instância, um parecer desfavorável. Tal parecer foi contestado formalmente pelos técnicos que participaram da elaboração do Plano, por meio de documento encaminhado ao CNPT. Entretanto, em razão de mudanças internas e do conturbado contexto técnico-político daquele setor do Ibama, na ocasião, o Plano de Manejo elaborado permaneceu sem um posicionamento institucional conclusivo.

Paralelamente à ausência de manifestação institucional conclusiva por parte do CNPT/Ibama, a equipe de gestão da UC redirecionou seus esforços de trabalho para a execução do projeto “Estrutura

---

**A VALORIZAÇÃO  
DA FALA DOS  
COMUNITÁRIOS FOI  
UMA DAS METAS  
PERSEGUIDAS.**

---

5 Analistas Ambientais do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

6 Conforme Decreto s/n, de 19 de setembro de 2002.

7 Representada pela Coordenação de Projetos de Cooperação e Financiamento Externo.

de Gestão da Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema”<sup>8</sup>, voltado ao fortalecimento da organização social e criação do Conselho Deliberativo da RESEX.

Em 2006, com novas mudanças no Ibama e a criação da Diretoria de Desenvolvimento Socioambiental (DISAM), resultante da reestruturação do CNPT, foi elaborado o “Roteiro Metodológico para Elaboração de Plano de Manejo das Reservas Extrativistas e RDS”<sup>9</sup>. Neste novo cenário, com o Conselho Gestor da UC já criado<sup>10</sup> e em funcionamento, a equipe técnica da Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema sentiu-se motivada a revisar o Plano de Manejo elaborado, visando adaptá-lo às diretrizes do novo roteiro.

As etapas planejadas para a revisão e adequação do plano foram executadas (PM - segunda fase) e incluíram a discussão e aprovação, por parte dos moradores da Reserva, do Plano de Utilização da Unidade<sup>11</sup>. As informações e produtos gerados foram, a partir daí, sistematizados numa nova versão revisada do Plano de Manejo da Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema. O documento foi aprovado pelo Conselho Deliberativo da Reserva<sup>12</sup> e pela Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais (DIUSP), setor do ICMBio, então responsável pelas RESEXs. Em agosto de 2008, o Plano de Manejo foi, finalmente, formalizado por meio de Portaria<sup>13</sup>, publicada no Diário Oficial da União.

### **Como aconteceu a participação social?**

Ao longo das etapas do processo que culminou na elaboração e aprovação do Plano de Manejo, adotou-se, como princípio norteador, a construção participativa. Buscou-se assegurar aos comunitários e técnicos espaços de intervenção que oportunizassem a troca de experiências e capacitação mútua, visando diminuir as assimetrias

---

8 Projeto financiado pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente e executado de 2003 a 2006 (Edital FNMA nº 03/2003 “Fortalecimento da Gestão Participativa em Unidades de Conservação de Uso Sustentável”)

9 Posteriormente, esse roteiro foi oficializado pela Instrução Normativa ICMBio nº 01, de 18 de setembro de 2007, que instituiu as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de Manejo Participativo de Unidades de Conservação Federais das categorias RESEX e RDS.

10 Instituído pela Portaria Ibama nº 25, de 09 de março de 2006.

11 Atualmente denominado Acordo de Gestão pelo ICMBio.

12 O Conselho aprovou o Plano de Manejo da UC em sua 8ª. Reunião Ordinária, realizada em 11 de março de 2008 em Sena Madureira/AC - Resolução nº. 004, de 18 de março de 2008.

13 Portaria ICMBio nº 56, de 28 de agosto de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 29/08/2008.

existentes e ampliar o conhecimento desses atores para uma intervenção mais qualificada na gestão conjunta da Reserva.

Adaptações de métodos e técnicas participativas conhecidas (por exemplo: diagrama de Venn, identificação e análise de problemas) foram empregadas. De acordo com as necessidades da equipe à frente dos processos, foram consideradas as limitações impostas pelas circunstâncias locais (por exemplo: áreas de difícil acesso, grandes distâncias, baixa escolaridade da população).

A valorização da fala dos comunitários foi uma das metas perseguidas. Além disto, quando possível, buscou-se propiciar atividades em pequenos grupos, com o objetivo de se estimular as manifestações e favorecer a interação e a troca de ideias. Foram utilizados, predominantemente, linguagem e materiais acessíveis, visualmente atrativos e de fácil compreensão. Assim, as pessoas não alfabetizadas, que representavam uma significativa parcela da população da UC, não foram excluídas.

A participação dos comunitários e demais atores deu-se por meio de reuniões nas comunidades (em 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007) e na sede do município de Sena Madureira (2005 e 2007). Envolvendo-se um grande número de moradores das diversas regiões da Reserva e alguns moradores do entorno.

Nessas reuniões, foram identificados e discutidos temas relevantes, a saber: importância da Reserva, instituições relacionadas, perfil socioeconômico dos moradores, o plano de utilização, o zoneamento e os programas que constariam no Plano de Manejo da UC<sup>14</sup>. Alguns moradores colaboraram, também, de forma regular, na coleta de dados, ações de apoio logístico e em discussões de planejamento das atividades.

Além da participação das comunidades, foi criada, no âmbito do Conselho Deliberativo, uma câmara técnica multidisciplinar, formada por especialistas de instituições parceiras. O objetivo foi contribuir, na condição de revisores técnicos, com críticas e sugestões para o aprimoramento do documento.

O processo também envolveu ações do Ibama/ICMBio, formalizadas em diversos níveis de parceria, com instituições e programas (por exemplo:

---

<sup>14</sup> Relatórios, atas e fotos de grande parte desses eventos encontram-se disponíveis na sede administrativa da Unidade de Conservação.

Associação dos Seringueiros do Seringal Cazumbá, WWF-Brasil, Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA/MMA, Universidade Federal do Acre (UFAC), Câmara Municipal de Sena Madureira).

### **Dificuldades encontradas e como foram superadas?**

No processo de elaboração do Plano de Manejo, compatibilizar o “tempo das comunidades” com “os tempos institucionais” revelou-se um desafio permanente, assim como reunir condições que permitissem assegurar um nível minimamente aceitável de representatividade, legitimidade e de participação qualificada. Foi detectada, nas comunidades, uma tendência à priorização de problemas mais imediatos, com implicações no processo de elaboração do Plano de Manejo, diante de seu caráter predominantemente estratégico.

A aplicação do conhecimento tradicional como orientador do planejamento também apresentou limitações. Isto ocorreu a partir do teor mais local e territorial desse tipo de conhecimento empírico, além das escalas amazônicas que se aplicam ao Plano de Manejo da Reserva<sup>15</sup>.

A inexistência de planos de manejo de reservas extrativistas somou-se às diferenças de percepção dos indivíduos envolvidos na sua elaboração, análise e aprovação. O que dificultou o exercício de equilibrar o componente estratégico e o operacional, no documento final.

Algumas dificuldades encontradas e não superadas incluem a elaboração de um documento para além da própria UC, integrado aos planos de outras Unidades e a outros planos de desenvolvimento regionais. Buscando-se, assim, uma gestão territorial efetiva, além da definição e do registro, no próprio plano, de metas e indicadores para monitorar e avaliar a evolução de sua implementação.

No plano Institucional, a instabilidade provocada por sucessivas mudanças na estrutura organizacional do Ibama e posterior criação do ICMBio também dificultou o processo. Esta situação foi provocada pelo fato de que indefinições quanto aos métodos para elaboração e o perfil desejado para o Plano de Manejo geraram descontinuidades que contribuíram para provocar o descrédito da equipe e da instituição junto à comunidade.

---

<sup>15</sup> A Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema tem cerca de 750.000 ha.

### **Lições Aprendidas**

A necessidade de capacitação continuada, visando qualificar a participação dos moradores e suas representações, nos aspectos “mais técnicos” do plano, foi constatada. A apresentação e discussão de conceitos ou termos técnicos, tais como: planejamento, zoneamento, programas de manejo, preferencialmente acompanhada de exercícios práticos e lúdicos para facilitar a manutenção do interesse e compreensão, revelou-se de grande importância no processo.

A elaboração do Plano de Manejo, por ser um processo, tende a intensificar a presença do órgão gestor e outras instituições na área, resultando na aproximação e aumento da confiança entre esses grupos envolvidos na gestão da UC. Entretanto, a paralisação no processo em andamento também apresenta o efeito contrário, podendo levar a um enfraquecimento das relações em construção.

A disponibilidade de recursos financeiros de acesso simplificado e com maior flexibilidade de aplicação é reafirmada, através da participação de instituições parceiras, a exemplo do WWF-Brasil e do Programa ARPA/MMA. Desta maneira, o suporte direcionado para ações pontuais e complementares, fundamentais para a elaboração do Plano de Manejo da Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema, adquire mais força.

Apesar de não terem sido inicialmente planejadas como fases do processo de elaboração do Plano de Manejo da Unidade de Conservação, as atividades de criação do Conselho Deliberativo, intercaladas às duas fases de elaboração do Plano de Manejo, contribuíram para incrementar e integrar parcialmente esses dois processos/produtos. Isto se deu com ganhos perceptíveis para ambos.

Sempre que as condições favorecerem, a construção paralela e, idealmente integrada desses dois instrumentos, parece ser uma estratégia muito positiva. E, especialmente, se houver um planejamento prévio para a otimização dos resultados.

### **Recomendações**

Visando intensificar a utilização do Plano de Manejo como documento norteador da gestão da UC, disseminar o conhecimento e o cumprimento das normas nele estabelecidos e alcançar sua efetiva implantação, é recomendável ampliar o fluxo de informações e a comunicação entre as diversas instâncias de gestão (grupos sociais informais, associações, Conselho Gestor, câmaras técnicas,

chefia da UC, etc.). O Plano deve ser divulgado de diferentes formas e em diferentes linguagens, para atingir os diversos públicos que interagem com a Unidade. A implementação do plano deve também ser monitorada e avaliada, com uma periodicidade que permita ajustes e correções.

É importante que o Plano de Manejo seja elaborado como um documento de caráter predominantemente estratégico. Mas que consiga apresentar, de forma clara, o reatamento de suas diretrizes e orientações gerais, na definição e no delineamento das atividades práticas e cotidianas da gestão da UC.

É necessário, ainda, o empenho do órgão gestor e de demais instituições parceiras, envolvidas com a UC. Todos devem assumir o compromisso de assegurar condições mínimas à equipe gestora, para que o Plano de Manejo possa ser implementado e, efetivamente, utilizado como instrumento de gestão.

Por fim, o histórico de elaboração e execução (ou não execução) dos planos de manejo no país, as intermináveis discussões conceituais do que seria um Plano de Manejo adequado ou “correto” e o mito desse instrumento como um solucionador de todos os problemas das UCs indicam que uma exagerada expectativa acerca das transformações que resultarão de sua implementação é criada antes e durante seu processo de elaboração. Esse aspecto deve ser também tratado, ao longo da elaboração do Plano de Manejo, de forma a se conferir a esse instrumento a importância que ele reconhecidamente tem. Porém, na medida de sua real capacidade de induzir/contribuir para as transformações desejadas.



## Plano de Manejo da APA Anhatomirim/Santa Catarina

Por Heitor Schulz Macedo<sup>16</sup>

---

### **Caracterização da Experiência**

A APA Anhatomirim é uma Unidade de Conservação federal com 4.750 hectares, criada em 1992 (Decreto Federal nº 528/1992), com os seguintes objetivos: “assegurar a proteção da população residente de golfinhos, bem como os remanescentes de mata atlântica e fontes hídricas de relevante interesse para a sobrevivência das comunidades de pescadores artesanais da região”. (Decreto Federal nº 528/1992, art. 1º).

Está localizada na Grande Florianópolis, município de Governador Celso Ramos. Cerca de 60% de sua área é marinha. Em suas cinco comunidades, residem aproximadamente 4.000 pessoas, a maioria com relação direta com a pesca artesanal. Atualmente, o turismo e a maricultura estão crescendo em importância econômica na região.

O processo de elaboração do Plano de Manejo da APA Anhatomirim respeitou as seguintes fases, considerando que a legislação exige um caráter simultaneamente técnico e participativo: compilação de dados secundários e identificação de lacunas de pesquisa; realização de pesquisas primárias; realização de reuniões e oficinas participativas; consolidação e revalidação.

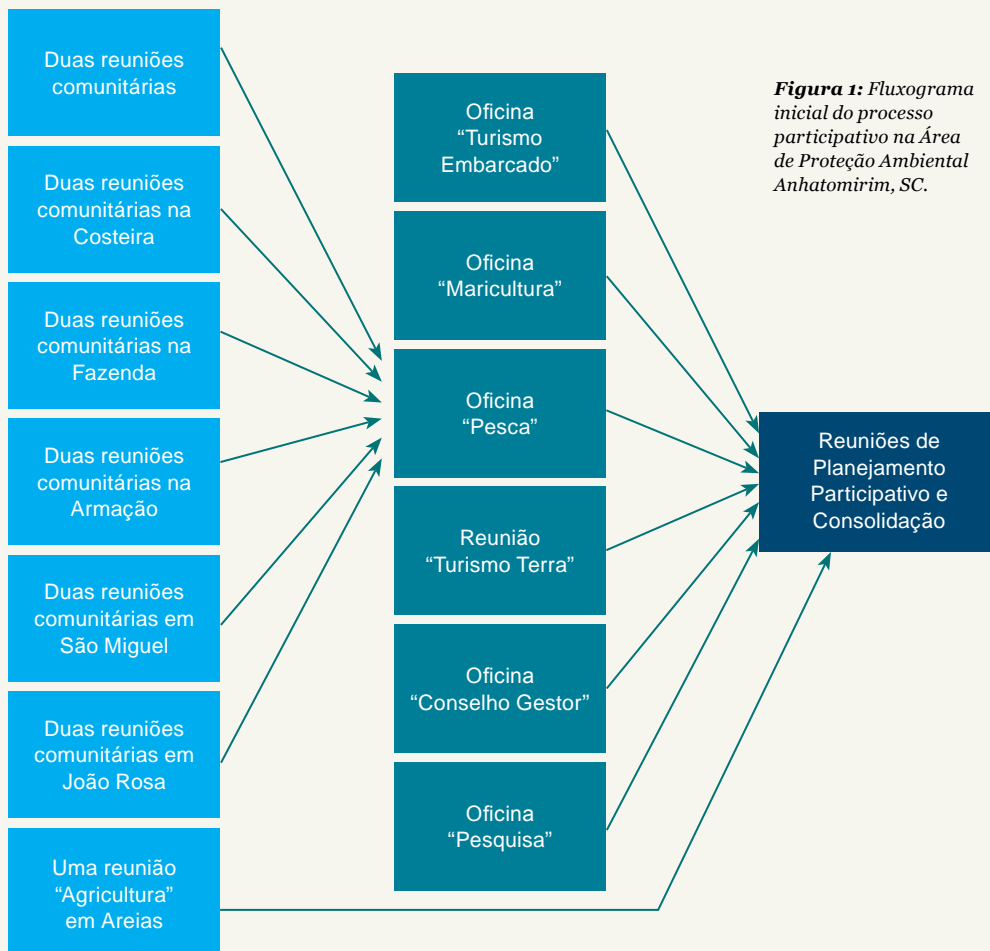
### **Como se deu a participação social?**

A participação social ocorreu durante todo o processo, inclusive durante a realização de algumas das pesquisas, principalmente no diagnóstico pesqueiro. Mas os esforços centrados especificamente na participação social se deram durante a realização das reuniões e oficinas e, finalmente, na revalidação.

Inicialmente, foi realizada uma série de reuniões e oficinas com os diferentes atores que guardam relação com a UC. O diagrama abaixo busca ilustrar o fluxograma do processo participativo adotado.

---

<sup>16</sup> Sociólogo, mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Analista Ambiental do ICMBio na APA Anhatomirim.



**Figura 1:** Fluxograma inicial do processo participativo na Área de Proteção Ambiental Anhatomirim, SC.

A primeira fase, composta por doze reuniões comunitárias, ocorreu entre junho e outubro de 2009, com foco na gestão pesqueira e na mobilização dos pescadores artesanais. Estes atores foram considerados prioritários no processo de elaboração do Plano de Manejo, por constarem nos objetivos de criação da UC e serem historicamente excluídos dos processos decisórios.

Foram duas reuniões em cada comunidade pesqueira. Na primeira, foram apresentados os objetivos da APA e o processo de elaboração do Plano de Manejo. E, após as explicações, as sessões eram abertas para debate livre. Já a segunda rodada de reuniões comunitárias teve dois objetivos: *i*) o levantamento e a sistematização dos principais conflitos e potencialidades do setor pesqueiro; e *ii*) a eleição dos denominados “representantes da pesca” (incumbidos de participar das oficinas subsequentes e representar os interesses de sua comunidade).

As reuniões foram realizadas, também, nas comunidades pesqueiras do município de Biguaçu (Baía de São Miguel e João Rosa), pois, apesar de não estarem inseridos na Unidade de Conservação, utilizam-se dos recursos inseridos na mesma.

Por solicitação da Associação de Agricultores de Areias de Baixo, foi acrescentada uma reunião para debater, especificamente, assuntos relacionados à agricultura. Por outro lado, a pedido de entidades representativas do setor e do poder público municipal, em acréscimo, foi realizada uma reunião para discutir a situação do turismo em terra.

A segunda fase do processo participativo foi composta por oficinas, realizadas entre novembro de 2009 e janeiro de 2010. Estas oficinas foram definidas em função dos principais conflitos e usos de recursos ambientais na APA, abrangendo as ações teóricas e práticas das atividades de pesca, de maricultura e de turismo.

Foi realizada, ainda, uma oficina exclusivamente com pesquisadores atuantes na região, e outra com o Conselho Gestor da APA Anhatomirim.

Todas as reuniões e oficinas foram registradas e os relatórios das mesmas encontram-se no processo administrativo de elaboração do Plano de Manejo.

Nas oficinas, adicionalmente à realização de um diagnóstico do setor, foram levantadas as sugestões de zoneamento e ordenamento para a

APA Anhatomirim. E, isto, além de propostas de ações e programas visando a promoção da sustentabilidade da atividade humana.

Após a série de reuniões realizadas, estava prevista uma Oficina de Planejamento Participativo (OPP) no segundo semestre de 2010. Porém, devido à possibilidade de um grande empreendimento proposto para o entorno da Unidade, com consequentes grandes impactos diretos (positivos e negativos) à Unidade de Conservação, foi acordada a paralisação do processo, até a definição da implantação, ou não, do mesmo.

Foi definida a não implantação do empreendimento. Porém, seguida de uma instabilidade na definição da chefia da UC, o que durou até o segundo semestre de 2011.

Neste período, os resultados dos estudos e das reuniões e oficinas participativas foram compilados e organizados em planilhas. As contribuições dos pesquisadores, dos conselheiros, dos moradores e dos diferentes setores econômicos foram separadas entre aquelas que constituíam consenso e as que eram dissenso.

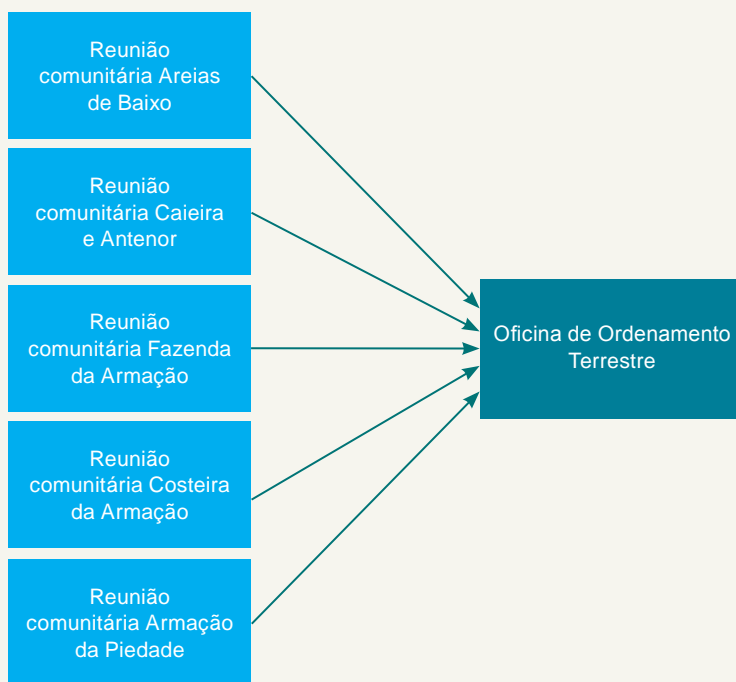
Nos casos dos dissensos, foram utilizadas estratégias diversas de tomada de decisão, seja por reuniões adicionais no interior dos setores, ou entre os setores, seja por meio de reuniões com outras instituições responsáveis pelo ordenamento do território. Ou seja, ainda, através da realização de novos estudos específicos. Este trabalho resultou na sistematização de todos os dados e na redação da primeira versão dos encartes.

Em consequência do tempo transcorrido, a oficina de planejamento participativo, anteriormente planejada, foi redimensionada e substituída por um esforço maior, voltado para a participação social: foi realizada uma nova rodada de reuniões para as áreas marinhas e terrestres, visando-se a reavaliação e o refinamento dos resultados.

Para a área marinha, foram realizadas reuniões com os seguintes setores: pescadores artesanais; maricultores; responsáveis por embarcações de transporte de turistas e; proprietários de marinas e de embarcações de esporte e recreio (duas reuniões). O objetivo das mesmas foi o de apresentar os resultados consolidados, refiná-los e revalidá-los, considerando o tempo transcorrido desde as reuniões de 2009-2010.

Por sua vez, para a área terrestre, foram inicialmente realizadas cinco reuniões comunitárias. Nessas reuniões, primeiramente, eram discutidos quais os principais problemas existentes na área terrestre e quais as sugestões para tais. Após esta etapa, eram apresentados e debatidos o zoneamento e o regramento proposto, assim como os critérios que os subsidiaram. Finalmente, eram eleitos os “representantes comunitários”, aqueles que participariam da Oficina de Ordenamento Terrestre.

**Figura 2:** Fluxograma das reuniões de ordenamento terrestre ocorridas na APA Anhatomirim, SC.



A Oficina de Zoneamento e Ordenamento Terrestre contou, como público, com os representantes comunitários eleitos nas reuniões anteriores. Sua estrutura foi a seguinte: *i*) apresentação dos resultados das oficinas anteriores, com a revisão e o agrupamento dos principais problemas e sugestões apresentadas; *ii*) divisão dos participantes em grupos para debater os limites e regramentos propostos; *iii*) apresentação dos resultados dos grupos; e *iv*) encaminhamentos finais.

## **Dificuldades Encontradas, Lições Aprendidas e Recomendações**

### **Tempo e *timing***

Em decorrência da dinâmica “agitada” da região da Unidade de Conservação, com uma série de grandes empreendimentos pretendidos, além de uma instabilidade institucional da própria Unidade, o processo de elaboração do Plano de Manejo da APA Anhatomirim teve uma série de distintos momentos, com muitos atrasos, idas e vindas.

Esses atrasos, ao mesmo tempo em que possibilitaram um grande “amadurecer” da proposta, também acarretaram na perda de alguns *timings*. Muitas comunidades estão ansiosas por regramentos, e a não concretização dos mesmos, após os esforços de participação, geraram constantes frustrações e desconfiças. Consequentemente, cada nova mobilização passa a enfrentar maiores dificuldades.

Simultaneamente, percebe-se que, por ter sido considerado participativo e legítimo, pela maioria, o processo, apesar dos atrasos e instabilidades anteriormente citados, permaneceu relativamente estável. Assim, não ficou tão sujeito aos efeitos de mudanças político-institucionais.

### **Limites espaciais do Plano de Manejo**

No caso da APA Anhatomirim, assim como de muitas outras Unidades de Conservação, o “território legal” criado por seus limites não tem relação com os territórios socialmente construídos. Apenas para citar dois exemplos, a pesca e os golfinhos, ambos relacionados aos objetivos de criação da APA, não respeitam os limites da UC. Assim, há o desafio de, ao fazer-se a normatização da Unidade, buscar-se um rebatimento para fora da mesma, bem como, estar sempre envolvido nos fóruns de discussão e implementação de políticas públicas que não são voltadas especificamente para a Unidade.

### **Plano de Manejo “da Casa”**

Houve a participação de uma empresa contratada para a realização de alguns estudos primários e para a viabilização logística de algumas das oficinas. Mas, essencialmente, o Plano de Manejo foi todo realizado “pela casa”, isto é, por funcionários do Ibama/ICMBio. Ao mesmo tempo em que essa opção acarreta em uma demora maior, pois são poucos servidores que têm que conciliar a

elaboração do Plano com as demais demandas da UC, o Plano de Manejo acaba se tornando algo mais internalizado e de acordo com a realidade institucional.

### **Conselho e Processos Participativos**

Durante a elaboração do Plano de Manejo, em uma reunião do Conselho Gestor, foi sugerido, por uma das instituições, e aprovado pela plenária, que a composição atual do conselho seria a mesma até a conclusão do Plano. E que, somente após esta etapa, seria realizada a sua reestruturação. Ainda, entre as oficinas do Plano de Manejo, houve uma oficina que tratou especificamente do Conselho, avaliando sua atuação e propondo um modelo e uma estratégia de reestruturação.

Porém, devido aos atrasos da elaboração do Plano, a reestruturação, conseqüentemente, também atrasou. O que fez com que a atual composição do Conselho não tenha sido alterada durante quatro anos e esteja um tanto “desatualizada”, no que concerne às representações.

Assim, pode ser destacada como aspecto positivo a concomitância entre ambos os processos (elaboração do Plano de Manejo e reestruturação do Conselho), ao mesmo tempo em que isso acabou se tornando um problema, já que o Conselho atual não é tão representativo quanto poderia ser.

### **Diferentes Públicos e Diferentes Estratégias**

Um dos principais aprendizados desse processo foi a identificação clara e prévia dos principais conflitos e dos diferentes atores neles envolvidos. Só então, a partir disso, foi possível priorizar um grupo social específico (pescadores artesanais), visando inseri-los da maneira mais qualificada e ativa possível, no processo decisório.

Essa priorização resultou em um amplo debate sobre a atividade pesqueira, além de um fortalecimento da identidade desse grupo social no território, rediscutindo, também, outras políticas públicas locais.

## Estratégias Utilizadas para a Participação Social na Oficina de Planejamento Participativo da Floresta Nacional de Irati/Paraná

Por Cecil Maya<sup>17</sup> (ICMBio)

---

**Mobilização:** na Oficina de Planejamento Participativo (OPP) estavam presentes representantes do Conselho Consultivo da Floresta Nacional (FLONA), bem como outros interessados dos diversos setores acadêmicos, produtivos, de comunitários/vizinhos, poder público, etc. O bom trabalho de mobilização destes atores, feito com cuidado e atenção a todos os interessados e conduzido pelo próprio chefe da UC, foi essencial para uma participação qualificada e ampla.

**Envolvimento entre atores sociais e UC:** a grande maioria dos atores presentes tinha amplo conhecimento sobre a FLONA, inclusive sobre a sua história. O que também contribui com a qualidade das discussões e com o bom debate e enriquecimento dos dados trazidos dos estudos realizados anteriormente à OPP (Socioeconômico, Físico e Biológico).

O interesse direto dos presentes pela FLONA (pelas mais diversas razões) contribuiu igualmente com a boa participação e o comprometimento de todos nas discussões, horários, acordos de convivência, produtos esperados, etc. Em outras palavras, uma boa participação social no pensar a UC se dá com mais qualidade quando há uma clareza (por parte dos atores sociais e gestores) da importância da UC na vida (em todas as suas nuances, das mais objetivas e concretas às mais lúdicas, telúricas, imateriais, etc.) destas pessoas.

**Metodologia da OPP:** a metodologia proposta para a OPP buscou favorecer as discussões em grupos e as construções coletivas. Tendo, sempre, prezado, pela sinceridade no diálogo e pelo adequado nivelamento das expectativas entre todos. O que foi bastante favorecido pela compreensão do papel histórico da FLONA na região. E pelas mudanças deste papel, ao longo dos anos, além das mudanças por que passou o país em termos de estratégias e objetivos de gestão do setor madeireiro e das FLONAS de forma especial.

---

<sup>17</sup> Analista ambiental do ICMBio.



Essa estratégia reduziu o que parecia ser um dos maiores riscos da OPP, que era a polarização excessiva das discussões em torno dos interesses aparentemente diversos e contraditórios entre os atores envolvidos. Desta maneira, foi se construindo um ambiente de colaboração e de harmonia, gradativamente agradável e favorável aos consensos. Sem, ainda, desconsiderar e destacar os dissensos, mas, também, sem buscar “resolvê-los” no espaço curto de uma OPP.

**Diálogo de saberes:** outra boa experiência observada na OPP de Irati, e que parece ser um dos maiores ganhos proporcionados pelos conselhos gestores de UC, é a oportunidade que estes espaços permitem para o diálogo de saberes, especialmente entre os acadêmicos e os tradicionais e comunitários. Neste sentido, os espaços, por si só, não são condição para que estes diálogos aconteçam e que sejam produtivos. É preciso que estes espaços sejam favoráveis às trocas e às construções novas, garantindo-se o equilíbrio e o respeito entre os participantes.

Complementarmente, a atuação dos gestores deve ser imparcial, sempre que possível, enquanto posicionamento entre estes ou aqueles entendimentos, de forma a conseguir valorizar e trazer para os momentos de decisão todos os conhecimentos disponíveis. Gerando, assim, novas percepções e olhares sobre os desafios de gestão, sem supervalorizar um conhecimento em detrimento de outro. Talvez, esta seja uma posição difícil de ser mantida, na prática. Mas, deve estar claro para todos que este é o papel do gestor e que há predisposição do mesmo para tanto.

Cabe, também, discutir, nas conversas virtuais e presenciais da Comunidade, a supervalorização (muitas vezes) da oficina de pesquisadores, em detrimento das OPPs. Têm-se, nestes casos momentos importantes para que se permita o diálogo, mesmo que, nem sempre, sejam considerados em seus resultados e orientações.

**Gestão participativa e diálogos:** não menos importante é o fato de que, seja nas OPPs, nas reuniões dos conselhos ou nas demais etapas de planejamento da UC, a participação social, o diálogo com a sociedade, devem ser entendidos como um processo inerente à gestão. E que, sempre que possível, devem ser progressivos e gradativamente mais amplos, no sentido de incorporar todos os atores envolvidos ou afetados pela UC. Amplia-se, desta maneira, a concepção da participação nos mais diversos processos de gestão da Unidade.

O gestor não deve ter a opção de conduzir a gestão sem dialogar com a sociedade afetada ou envolvida com a UC. Tanto isto é uma realidade, quanto não se pode fazer gestão sem implantar mecanismos de proteção, sem processos de planejamento, sem rotinas administrativas, etc. Assim, pode-se entender que a gestão deve ser, por princípio, participativa. E que, para tanto, muito além de perfil ou inclinação do gestor por esta orientação, deve-se buscar capacitá-lo e criar os mecanismos institucionais que permitam, consolidem e qualifiquem esta atuação.

## Estratégias para Promover o Envolvimento Social no Plano de Manejo do Parque Nacional Campos Amazônicos/Amazonas

Por Ana Rafaela D'Amico<sup>18</sup> (ICMBio)

---

Na elaboração do Plano de Manejo do Parque Nacional Campos Amazônicos (PNCA) tivemos dois momentos de participação social:

O primeiro momento, durante a realização do diagnóstico socioeconômico, quando foram realizadas as reuniões abertas nas comunidades do entorno do Parque, sendo que foram oito reuniões ao total, utilizando-se como base a metodologia do Diagnóstico Rápido Participativo. Estas reuniões tinham o objetivo de: 1) apresentar o processo de planejamento e de gestão da UC. 2) identificar a percepção e o sentimento das comunidades em relação à criação do Parque e sua importância para a população local. 3) identificar anseios e perspectivas da população em relação à UC. 4) identificar grupos-chave para as ações de envolvimento comunitário da UC e 5) identificar instituições potencialmente parceiras e necessárias para apoio às comunidades do entorno.

Nessas reuniões, foi feita uma apresentação geral sobre o Parque, buscando-se estabelecer um contato de “vizinhança”. Pois, como a UC tinha apenas um ano e meio de gestão à época, essas foram as primeiras reuniões com a maioria das comunidades (antes disso, havia apenas contatos pontuais com algumas lideranças).

O segundo momento de participação foi a realização de duas Oficinas de Planejamento Participativo, uma com os atores não indígenas da região, tanto moradores quanto instituições parceiras, e outra com

---

<sup>18</sup> Analista ambiental do ICMBio.

as lideranças das duas Terras Indígenas vizinhas ao Parque. Essas oficinas tiveram como objetivos: 1) estreitar relações do ICMBio com os segmentos sociais, instituições públicas e privadas com potencial de contribuir na gestão do PNCA. 2) apresentar relatórios dos diagnósticos sócio e ambiental, fazendo a devolução dos dados para as comunidades. 3) elaborar uma linha histórica de 1990 a 2009, com mapas falados (como era a região e a situação atual). 4) identificar as oportunidades e desafios da gestão da UC. 5) identificar propostas de ações de manejo para o interior e entorno. 6) identificar a contribuição das instituições parceiras na implementação das ações propostas.

Os dois momentos foram muito importantes para a aproximação da gestão da UC com as comunidades, para obtenção de conhecimento sobre elas e suas necessidades. Entretanto, um complicador foi a geração de muita expectativa em relação ao Parque e à possibilidade do ICMBio resolver os problemas das comunidades como um todo, uma vez que a área é muito carente de serviços públicos e o poder público é quase ausente.

Embora algumas instituições tenham se comprometido com as comunidades, ao final da OPP, poucas ações foram efetivamente implementadas, tanto pela falta de compromisso das instituições quanto pela dificuldade da equipe do Parque, bem reduzida, em monitorar e cobrar de todos os envolvidos a efetivação dos acordos. Apesar das expectativas não atendidas, algumas comunidades viram, na equipe do ICMBio, um ponto de apoio para a solução de seus problemas, estreitando os laços, como no apoio do Parque para a realização de um fórum social na maior comunidade do entorno.

Para uma UC recém-criada, e em uma área com muito conflito com as comunidades do entorno, contrárias à criação da UC, os momentos participativos do Plano de Manejo foram essenciais para essa aproximação, para o mapeamento de atores da região e até mesmo para facilitar a posterior formação do Conselho Consultivo. Esta participação também foi importante para definir o foco das ações do PM para as comunidades do entorno e para melhorar a percepção destes em relação ao Parque.

## Estratégias para Promover o Envolvimento Social no Plano de Manejo da Floresta Nacional de Crepori/Pará

Por Augusta Gonçalves<sup>19</sup> (ICMBio)

---

**Contexto:** a Floresta Nacional de Crepori foi criada em 2006, integrando o Distrito Florestal Sustentável, com população de garimpeiros em seu interior, incluindo corruptela, fazenda de gado e uma associação de população que não era tradicional, reivindicando parte da área para a sua comunidade.

**Levantamento socioeconômico:** foi realizado com técnicas do Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), por meio de entrevistas com informantes-chave, dentre outros. O objetivo era caracterizar a população existente, tanto residente no interior da UC, quanto no entorno, e identificar a expectativa dessas comunidades em relação à implantação da FLONA.

**Levantamento da fauna:** incluiu entrevistas com a população do entorno para identificar os recursos naturais utilizados para consumo e comercialização.

**Oficina de pesquisadores:** participaram tanto representantes do Conselho Consultivo (CC), quanto os principais setores interessados no manejo da UC, como o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Ministério de Minas e Energia, em função da FLONA estar localizada em parte da principal província minerária para exploração de ouro no país. A existência, dentro do perímetro da FLONA, de uma área com possibilidade de exploração mineral, faz com que o PM passe a deliberar sobre a continuidade desta prática. Para tanto, foi utilizada parte do Planejamento Estratégico, com elaboração de missão e visão e a aplicação do instrumento Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças (FOFA).

**Capacitações realizadas para qualificar a participação do Conselho na OPP:** Posteriormente, foi realizada a OPP com representantes dos vários setores de interesse na implementação da FLONA. Os principais objetivos da OPP foram: aprimorar o diagnóstico com informações da comunidade, colher subsídios para as propostas de manejo e de gestão da UC, levantar os cenários da área sem e com a FLONA na visão da Comunidade, identificar as

---

<sup>19</sup> Analista ambiental do ICMBio.

possíveis parcerias para implementação do PM. Também foi utilizada FOFA e alguns elementos do Planejamento Estratégico como método.

**Outro momento de participação:** destaca-se o momento em que houve a disponibilização da versão preliminar do volume de planejamento do PM para conhecimento, com o recolhimento da manifestação dos membros do Conselho. Em seguida, foi realizada reunião do Conselho Consultivo, com os objetivos de promover a discussão do planejamento e colher a manifestação de todos.

## A Experiência do Parque Estadual dos Três Picos e de outras sete UC/ Rio de Janeiro

Por Carlos Brancato<sup>20</sup>, Consultor

---

**Contexto:** O Estado do Rio de Janeiro tinha fama de afastar as comunidades e poder público do entorno das UC, gerando constantes manifestações, inclusive criando um clima de desconfiança quanto às proposições do governo. Em função disso, foram criados alguns projetos que incluíam a participação social e começaram a mudar a percepção da sociedade. O principal deles foi o projeto de capacitação dos conselhos gestores.

Esta ação levou a gerência de áreas protegidas e a gerência de uso sustentável a ficarem mais próximas das realidades locais. E, ainda, resultou na recriação da parceria com a população e do engajamento dos conselheiros no processo de criação e de revisão dos planos de manejo das UCs de proteção integral e uso sustentável.

**Lição aprendida:** as ações que permitiram uma maior participação social nos PM tiveram, como consequência, a facilitação da abertura de espaço para negociações junto às comunidades. Gerando, com isto, uma participação mais abrangente.

A inclusão da participação social na elaboração dos planos de manejo tornou a sua execução mais forte, além de fazer com que os planos passassem a ser mais representativos na região.

**Facilidade:** a cena mais confortante vivida pelos integrantes da equipe executora foi presenciar a satisfação dos conselheiros e comunidade, sendo atendidos em seus principais anseios.

---

<sup>20</sup> Biólogo, consultor.

**A dificuldade maior:** o maior obstáculo reside na gestão do órgão, que passa, eventualmente, por gestões muito negativas, sobre vários aspectos, dificultando a ação da participação social no decorrer do processo.

## Estratégias de Envolvimento Social em Processos de Planejamento de UC/América Latina

Por Stanley Arguedas<sup>21</sup>, ELAP

---

Para o envolvimento social no planejamento de UCs na experiência na Escola Latino Americana de Áreas Protegidas (ELAP) na América Central e do Sul, são utilizadas cinco estratégias básicas:

**Mapeamento de atores** - antes de iniciar o processo de planejamento, se realiza o mapeamento dos atores relevantes e seu nível de envolvimento com a UC. Nesse momento, se decide qual será o envolvimento de cada segmento no processo de planejamento e as estratégias que serão empregadas para seu envolvimento;

**Diversidade de mecanismos de participação** – com base no tempo e nos recursos financeiros disponíveis, são combinadas diferentes estratégias, tais como: oficinas, trabalho com grupos sociais, entrevistas, conversas formais e informais, troca de informações por e-mail, fóruns virtuais e outros para coligir opiniões e interesses dos segmentos sociais envolvidos;

**Validação social** – o produto final, resultado do processo de planejamento, deve ser validado por representantes do público envolvido sendo que, caso este não seja aceito pela maioria, deverá passar por uma revisão, evitando, dessa forma, sua rejeição;

**Técnicas participativas** - aplicação de diferentes técnicas de acordo com o público envolvido;

**Nivelamento de poderes** - os atores sociais envolvidos devem ter uma cota de poder no planejamento equivalente ao seu nível de envolvimento com a UC. Essa vinculação se mede com base no grau em que os diferentes atores afetam ou serão afetados pelas decisões oriundas do PM.

---

21 Escola Latino Americana de Áreas Protegidas (ELAP).

### **Algumas Ferramentas Metodológicas utilizadas pela Escola Latino America de Áreas Protegidas (ELAP)**

- a) Oficinas clássicas – Utilizadas para levantar e tomar decisões de forma conjunta. (Requerem preparação prévia, tanto logística como metodológica, assim como de uma contextualização por parte dos participantes);
- b) Entrevistas individuais – usadas quando é difícil a presença de pessoas nas oficinas ou quando o tipo de participação necessária não é, essencialmente, a tomada de decisão, mas, sim, conhecer posições;
- c) Grupos focais – usados, principalmente, quando a situação com os atores é muito conflituosa e se requer um processo de coleta de informação prévia, antes de se iniciar as oficinas de tomada de decisão conjunta. Também são usados quando algum segmento social não está bem representado no processo. Consiste em reuniões com diferentes atores que tenham aspectos em comum. E, por isso, geram informações em bloco/conjunto (ex: grupos indígenas);
- d) Casa aberta – consiste em apresentações abertas do processo de planejamento e de seus resultados, as quais são realizadas e montadas em diferentes espaços, como comunidades, centros de convivência, eventos, entre outros.

## BIBLIOGRAFIA

---

ANDELMAN, M. *Diversidad Biológica y Participación Pública*— Análisis de experiencias en Argentina. UICN - CEC. Quito, Ecuador. 2002. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/diversidad/indice1.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

ASSUNÇÃO, F. N. A.; BURSZTYN, M. A. A. e ABREU, T.L.M. *Participação social na avaliação de impacto ambiental: lições da experiência da Bahia*, Confins [Online], 10 | 2010. Disponível em: <<http://confins.revues.org/6750> ; DOI : 10.4000/confins.6750>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BENSUSAN, N. In: *Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade, como, para que, por quê*. Instituto Socioambiental. Brasília. Ed. Universidade de Brasília, 2002, p. 13-27.

BORRINI-FEYERABEND, G. *Manejo participativo de áreas protegidas: adaptando el metodo al contexto*. Quito, Ecuador. UICN, 1997, p. 66.

Brasil, Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/leis/19985.htm>>.

COMISSÃO MUNDIAL PARA O AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO. *O Nosso Futuro Comum*. Naturibérica/Liber Editores Lda, 1987.

COMUNIDADE DE ENSINO E APRENDIZAGEM EM PLANOS DE MANEJO. *Teoria e Prática na Aplicação do Enfoque Ecosistêmico na Elaboração de Planos de Manejo*. Uma Visão da Comunidade de Ensino e Aprendizagem no Planejamento de Unidade de Conservação. WWF- Brasil, GIZ – Cooperação Técnica Alemã, Escola Latino Americana de Áreas Protegida e MMA - Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), 2012.

GRAHAM; AMOS, B.; PLUPMRRE, T. *Governance principles for protected areas in the 21st Century*. IUCN, 2003.

IRVING, M. A. (org.). *Áreas protegidas e inclusão social: construindo novos significados*. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Núcleo de Produção Editorial Aquarius, 2006.

IRVING, M. A.; COZZOLINO, F.; FRAGELLI, C.; SANCHO, A.



*Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil*. Disponível em: <[http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/8679.05.Gobernanza\\_y\\_politicas\\_publicas\\_desafios\\_para\\_la\\_gestion\\_de\\_parques\\_nacionales\\_en\\_Brasil.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/8679.05.Gobernanza_y_politicas_publicas_desafios_para_la_gestion_de_parques_nacionales_en_Brasil.pdf)>. Acesso em: 05 fev. 2013.

LOUREIRO, C.F.B.; AZAZIEL, M.; FRANCA, N. *Educação ambiental e conselho em Unidades de Conservação: aspectos teóricos e metodológicos*. Rio de Janeiro: Ibase / Instituto TerrAzul, 2007.

LOUREIRO, C. F.B.; LAYRARGUES, P. P.; CASTRO, R. S. (orgs.). *Sociedade e Meio Ambiente: a educação ambiental em debate*. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

LUIZ, L; PACHECO, V.L.; CASTRO, I.; MOURA, M. A. S.; DRUMOND, M. A. *Capacitação Continuada em Gestão Participativa de Áreas Protegidas do Brasil*, VII Congresso sobre Áreas Protegidas da VIII Convención Internacional sobre Medio ambiente y Desarrollo, Havana, Cuba, 2011.

MACEDO, H. S. *Processos participativos na gestão de áreas protegidas: estudos de caso em Unidades de Conservação de Uso Sustentável da zona costeira do sul do Brasil*. Florianópolis, 2008. 204 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

MEADOWS, D. L., MEADOWS, D. H., RANDERS, J. & BEHRENS, W.W. *Limites do crescimento - um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1972.

MEDINA, N. M. In: *Educação Ambiental: caminhos Trilhados no Brasil*. Brasília. Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA e Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos e da Amazônia, 1997. p. 257-263.

MMA. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade. *Convenção sobre Diversidade Biológica*. Série Biodiversidade nº 01. Cópia do Decreto Legislativo nº 2, de 5 de junho de 1992.

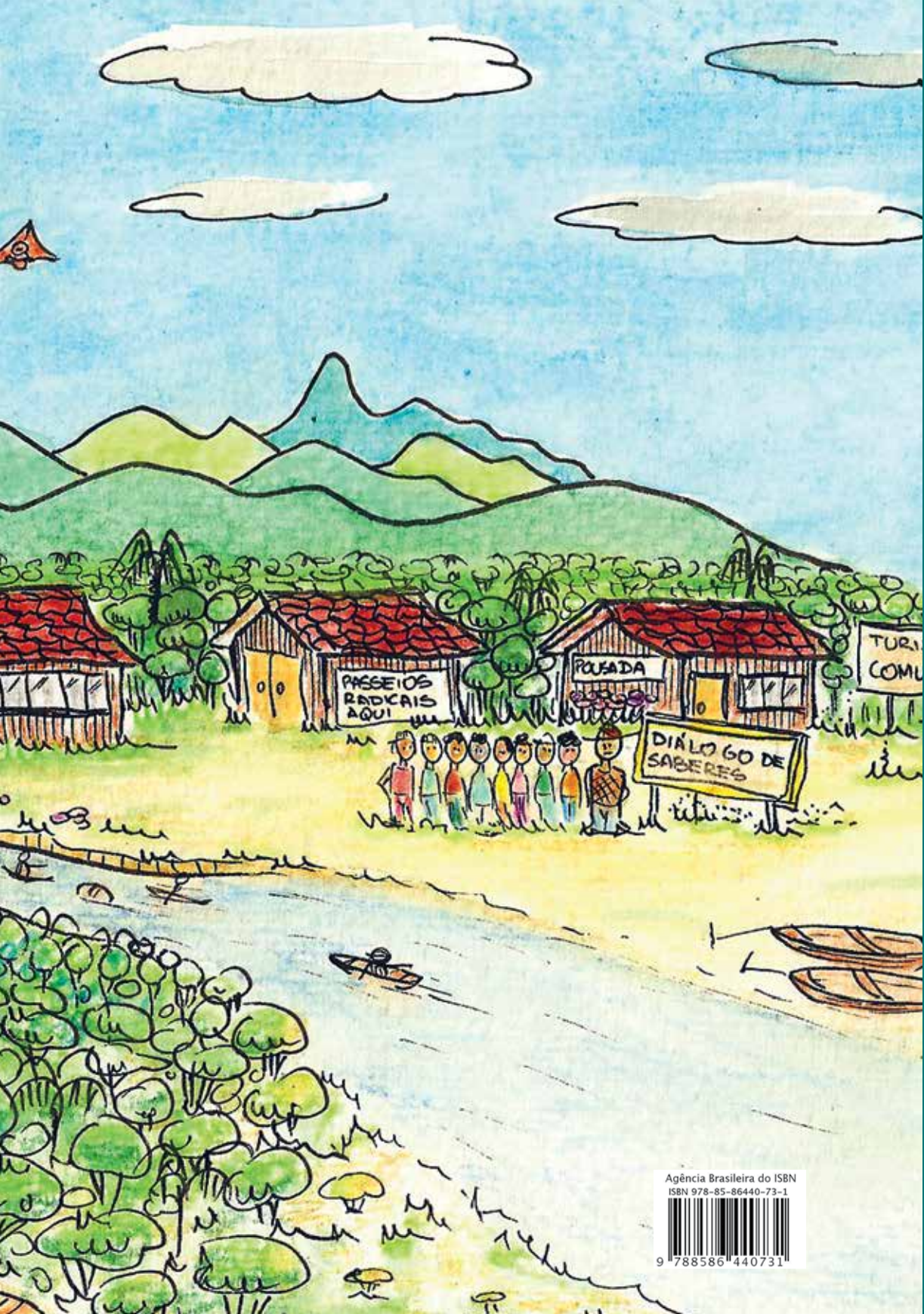
SILVA, M. M. *Análisis de factores relevantes para impulsar la participación social en las Unidades de Conservación de la*

*Amazonia brasileña*. In: Nuevas investigaciones iberoamericanas em Educación Ambiental. Natureza y Parques Nacionales. Doctorado Interuniversitario de Educación Ambiental. Serie Educación Ambiental. Organismo Autónomo Parques Nacionales. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 2012, p. 377-397.

WILSON, E. O. In: A Estratégia de Conservação da Biodiversidade. *A estratégia global da biodiversidade - Diretrizes de ação para estudar, salvar e usar de maneira sustentável e justa a riqueza biótica da Terra*. WRI, UICN, PNUMA, 1992. p. 19-36.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press. p. 27. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2013.





Agência Brasileira do ISBN  
ISBN 978-85-86440-73-1



9 788586 440731