

## NOTAS PREPARATÓRIAS PARA A PRIMEIRA OFICINA DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DO PLANO DE MANEJO DA APA DA BALEIA FRANCA

As presentes notas encontram fundamentos nas discussões desenvolvidas no plenário do conselho nos últimos anos. Visitam estatutos jurídicos, notadamente a Lei que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e o Decreto que cria a APABF. Relembrem o modelo de planejamento aprovado pelo plenário e colocam alguns conceitos que devem servir de norte para o processo de formulação do Plano de Manejo, reconhecendo que podem existir outros modelos e conceitos mas que os aqui colocados devem presidir o processo.

### NOTA 1 - O ENQUADRAMENTO LEGAL DE APA

**CONSERVAÇÃO DA NATUREZA:** “O manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral” (**SNUC, art. 2º, inciso I**).

#### **Conceituação legal de conservação da natureza**

O manejo do uso humano da natureza (*sob certas formas*)

#### **Formas de manejo do uso humano da natureza reconhecidas como ação de conservação**

Preservação do ambiente natural  
Manutenção do ambiente natural  
Utilização sustentável do ambiente natural  
Restauração do ambiente natural  
Recuperação do ambiente natural

#### **Finalidade da conservação**

Produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações  
Manter o potencial da natureza de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras  
Garantir a sobrevivência dos seres vivos em geral

#### **Propósito de toda UC**

Conservar a natureza

#### **Propósito da UC de uso sustentável**

Compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais

### **Razões da existência de uma APA**

Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais

### **Atributos de uma APA**

Área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas

Constituída por terras públicas e privadas

## **NOTA 2 – A APA DA BALEIA FRANCA - FINALIDADES**

### **Finalidades da APA da Baleia Franca**

- i. **proteger**, em águas brasileiras, a baleia franca austral *Eubalaena australis*
- ii. **ordenar** e garantir o uso racional dos recursos naturais da região
- iii. **ordenar** a ocupação e utilização do solo e das águas
- iv. **ordenar** o uso turístico e recreativo
- v. **ordenar** as atividades de pesquisa
- vi. **ordenar** o tráfego local de embarcações e aeronaves

## **NOTA 3 – A APA DA BALEIA FRANCA – MANDATO PARA FAZER**

**Na Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, ficam sujeitas à regulamentação específica dos órgãos competentes as seguintes atividades, dentre outras<sup>1</sup>:**

I - a realização de campeonatos náuticos, no período de maio a dezembro, envolvendo o uso de embarcações a motor de qualquer natureza **(iv e vi)**;

II - o uso de explosivos e a realização de atividades que envolvam prospecção sísmica, no período de maio a dezembro **(i)**;

III - a retirada de areia e material rochoso **(ii)**;

---

<sup>1</sup> Os algarismos romanos entre parêntesis fazem a relação dos itens aqui especificados com as Finalidades da APA listadas na nota anterior.

IV - a exploração de serviços turísticos voltados à observação das baleias francas e demais espécies de cetáceos, bem como o acesso às ilhas públicas englobadas em seu perímetro **(i, iv e vi)**;

V - a implantação ou alteração de estruturas físicas e atividades econômicas na faixa de marinha e no espaço marinho **(iii)**;

VI - a implantação de projetos de urbanização, novos loteamentos e a expansão daqueles já existentes **(iii)**;

VII - a implantação ou ampliação de atividades de maricultura **(ii e iii)**;

VIII - a construção de edificações nas ilhas englobadas em seu perímetro, ressalvadas as destinadas à segurança da navegação conforme determinar a Marinha do Brasil **(iii e vi)**;

IX - a pesca **(ii)**;

X - a implantação ou execução de qualquer atividade potencialmente degradadora do ambiente **(iii)**;

XI - a abertura de vias de circulação e canais **(iii e vi)**; e

XII - a drenagem de áreas úmidas **(iii)**

#### **NOTA 4 - APA DA BALEIA FRANCA E A CRIAÇÃO DE UMA NOVA TERRITORIALIDADE**

Criada no ano 2000, a APA da Baleia Franca encontra no perímetro geográfico que a define um conjunto de territorialidades **(relações sociais se apropriando do espaço e seus recursos, modificando-os e sendo por eles modificadas)** que atendem aos atributos que devem ter uma APA.

Porém, tais territorialidades se inserem em uma lógica de apropriação do espaço e seus recursos que apontam, em seu conjunto, para um modelo de desenvolvimento que não tem a sustentabilidade e a justiça ambiental como elemento fundante.

Há que se registrar, de maneira clara, que uma APA, e a da Baleia Franca não poderia ser diferente, é uma categoria de Unidade de Conservação que não exclui. Não exclui os seres humanos; não exclui a propriedade privada; e não exclui e não dissolve os entes federativos (estado e municípios) e suas funções, suas obrigações e seu corpo legal.

Desta forma, a APA se constitui o instrumento de planejamento e ação da sociedade para a construção de novas relações sociais que tenham como fonte primária a sustentabilidade no acesso e uso dos recursos ambientais e em suas relações com o território.

## NOTA 5 - O PLANO DE MANEJO<sup>2</sup>

### 1 - CONCEPÇÃO E PRINCÍPIOS

Para ser efetivamente instituidora de uma nova territorialidade, o SNUC determina que a UC construa seu Plano de Manejo.

O Conselho, em seus produtivos debates sobre o Plano de Manejo, tomou posições que devem nessa nota serem lembradas:

- a) Deve ser um documento técnico, sem ser tecnicista, devendo ter, portanto, a participação social, do conselho e para além dele, como imperativo;
- b) Deve ter o planejamento estratégico como método;
- c) Deve promover o diálogo entre saberes e nele se fundamentar;
- d) Deve ser flexível e adaptativo, no tempo, no espaço, nos métodos administrativos e nos modelos e métodos de gestão dos recursos;
- e) Deve ser interativo e integrador em relação aos demais planos e projetos de intervenção nos espaço e no acesso e uso dos recursos;
- f) Deve conter uma visão clara do futuro que a sociedade deseja para o território;
- g) Deve estabelecer mandatos claros para as várias instâncias de governo e suas instituições, assim como para aquelas da sociedade civil;
- h) Deve promover a construção ou adaptação das políticas públicas necessárias à sua efetiva implementação e ao alcance máximo de seus resultados;
- i) Deve construir mecanismos de empoderamento e equidade dos extratos mais vulneráveis da sociedade, sejam eles vulneráveis devido a fatores econômicos ou sociais;

### 2 – ETAPAS

Tendo como base elementos de Planejamento Estratégico, foi construído um modelo para a elaboração do plano de manejo constituído de quatro etapas ;

#### 1ª ETAPA – CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE

---

<sup>2</sup> *PLANO DE MANEJO: “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” (SNUC, art. 2º, inciso XVII).*

Optou-se por uma caracterização e não por diagnóstico exaustivo, que, no entanto, contenha elementos mínimos para nortear a tomada de decisão quanto às ações de gestão. Esta caracterização está sendo elaborada por conselheiros voluntários, servidores e ex-servidores da UC e não tem a pretensão de se tornar uma etapa antecessora das demais. Portanto, para a próxima etapa será apresentada uma versão preliminar e incompleta a ser aperfeiçoada pela contribuição dos demais conselheiros e outros atores durante as etapas subsequentes.

## 2ª ETAPA – ETAPA DECLARATÓRIA

Concebida para ser realizada na Primeira Oficina de Planejamento Participativo – OPP, tendo como protagonistas o Conselho, e instâncias do Órgão Gestor (a Unidade, a CR-9, e a COMAN), esta fase estabelecerá os principais fundamentos do plano de manejo:

### 1 - A MISSÃO INSTITUCIONAL DA UC<sup>3</sup>

Constitui-se em uma declaração rápida (uma frase) que comunique de maneira clara e objetiva, para o entendimento de qualquer cidadão ou cidadã, a razão pela qual a UC existe, seus propósitos, princípios e compromissos fundamentais. Deve servir como orientador e unificador das ações dos diversos atores sociais e setores que se apropriam do espaço e dos recursos da UC. Para que tenha significado para todos e possa ser efetivo, deve ser elaborado garantindo-se a maior participação e legitimidade possível.

### 2 – A VISÃO DE FUTURO<sup>4</sup>

Também de maneira sucinta, em uma frase, construída de maneira participativa entre atores e setores, a visão de futuro deve expressar o estado, ou a condição ideal, do território e seus recursos, a que se quer chegar em um prazo razoável. Na realidade se constitui um cenário a ser alcançado ao se implementar as zonas, as normas de uso e as políticas públicas que serão construídas nas etapas posteriores.

### 3 - O MAPA SITUACIONAL<sup>5</sup>

Partindo de um mapa básico, os conselheiros construirão um diagnóstico gráfico/descritivo dos principais desafios de gestão a serem enfrentados, explicitados por **Conflitos, Problemas e Potencialidades**. Também aqui será construída uma escala de prioridades para ação de enfrentamento de tais desafios.

Para tal construção entende-se como:

**CONFLITOS AMBIENTAIS:** são aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos

---

<sup>3</sup> Baseado em texto elaborado por Marcelo Rodrigues Kinouchi e publicado no livro A Diversidade Cabe na Unidade? Áreas Protegidas no Brasil, organizado por Nurit Bensusan e Ana Paula Prates, publicado por IEB Mil Folhas, em Brasília, em 2014.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem, para o primeiro parágrafo deste ponto.

tem ameaçada a continuidade de suas formas de apropriação, ameaçada por impactos indesejáveis em decorrência do exercício das práticas de outros grupos. O conflito pode derivar da disputa por apropriação de uma mesma base de recursos, ou de bases distintas, interconectadas pelas interações ecossistêmicas;

**PROBLEMAS:** Situações em que o espaço e/ou os recursos apropriados apontam para a insustentabilidade, sem que sejam disputados por grupos sociais.

**POTENCIALIDADES:** estruturas do espaço e seus recursos que podem ser apropriadas, acessadas ou usadas de forma sustentável por um ou diversos grupos sociais.

#### 4 – OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Nesta etapa o Conselho proporá o conjunto de objetivos estratégicos que, em consonância com a visão de futuro, nortearão o conjunto de ações que serão devolvidas no Plano de Manejo de modo a que os desafios de gestão sejam superados.

#### 3ª ETAPA – NORMATIZAÇÃO

Para esta etapa o Conselho aprovou a proposta constituída de três fases:

1 – Oficinas Setoriais – serão realizadas oficinas participativas com os diversos setores da sociedade que proporão, a seu juízo e de acordo com seus interesses, porém, obedecendo as definições tomadas na etapa anterior, as **zonas e normas de uso** que devem compor o Plano de Manejo; Nesta etapa a caracterização, também, será avaliada e aperfeiçoada por cada setor naquele item que lhe diz respeito;

2 – Consolidação pelas Câmaras Técnicas do Conselho – de posse do material produzido na fase anterior, as câmaras técnicas desenvolverão esforços para consolidar as propostas vindas dos setores da sociedade, partindo daquilo que seja identificado como consenso e buscando construir entendimento entre setores, quando propostas diferentes de zonas e normas de uso tiverem sido feitas para o mesmo espaço ou recurso.

As atuais Câmaras Técnicas atenderão toda a demanda que vier da OPP? Haverá alguma temática para as Oficinas Setoriais que se relacionam com as atuais CTs do Conselho?

3 – 2ª Oficina de Planejamento do Conselho – Imaginada para ser o momento de negociação social final para construção da proposta de zonas e normas de uso.

#### 4ª ETAPA – PLANEJAMENTO

Ainda sem proposta de metodologia a ser utilizada, esta etapa tem como objetivo a construção de programas e projetos que devem ser executados pelo Estado ou por organizações da Sociedade Civil, de modo a dar consequência ao Plano de Manejo.