



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIOECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Raquel Brancher Weidauer Soares Costa

Atributos da Governança Pública: o processo de elaboração do Plano de Manejo da APA
da Baleia Franca

FLORIANÓPOLIS
2019

Raquel Brancher Weidauer Soares Costa

Atributos da Governança Pública: o processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do Grau de Mestre em Administração.

Área de concentração: Organizações, Sociedade e Desenvolvimento.

Linha de Pesquisa: Organizações e Sociedade

Orientador: Prof. Dr. Hans Michael Van Bellen

Florianópolis
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Costa, Raquel Brancher Weidauer Soares
Atributos da Governança Pública : O Processo de
Elaboração Do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca /
Raquel Brancher Weidauer Soares Costa ; orientador, Hans
Michael Van Bellen, 2019.
265 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em
Administração, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Administração. 2. Governança Pública. 3. Atributos da
Governança Pública. 4. Plano de Manejo. I. Van Bellen, Hans
Michael . II. Universidade Federal de Santa Catarina.
Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

Raquel Brancher Weidauer Soares Costa

Atributos da Governança Pública: o processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. (a) Paula Chies Schommer, Dra.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Prof. José Francisco Salm, Dr.
Universidade do Estado de Santa Catarina

Prof. Renê Birochi, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Administração pelo Programa de Pós Graduação em Administração.

Prof. Rudimar Antunes da Rocha, Dr.
Coordenador do Curso
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Hans Michael Van Bellen, Dr.
Orientador
Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 28 de Março de 2019.

Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito. Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes.

(Marthin Luther King)

AGRADECIMENTOS

Sempre acreditei que ninguém constrói nada sozinho, e que precisamos uns dos outros para que nossa vida tenha sentido. É preciso agradecer aqueles que nos cercam e que de alguma forma direta ou indiretamente nos fazem ser pessoas melhores.

Começo agradecendo a Deus, pelo dom da vida e por me mostrar que mesmo nos momentos mais difíceis em que eu achei que não conseguiria, ele me deu forças, me fez capaz para seguir em frente, e demonstrou como é grande seu amor por mim.

Ao meu esposo Ikaro, por compartilhar esse sonho comigo, me dar forças durante esse percurso, e acreditar na minha capacidade. Sei que foi difícil, mas obrigada por colocar nossa família acima de tudo.

A minha filha Fernanda, que é o meu propósito de vida. Você foi a melhor coisa que aconteceu na minha vida. É incrível como um ser tão pequeno consegue me ensinar tantas coisas, e fazer com que eu lute para dar o meu melhor todos os dias.

Minha mãe Leoclei, por ser meu exemplo de mulher guerreira que não se deixa abater diante das situações ruins. Por ter me dado consolo em todas as vezes que eu precisei, e mostrar que amanhã sempre é um novo dia, então eu não deveria perder a confiança jamais.

Aos meus irmãos Eduarda e Bernardo, que mesmo tendo partido tão cedo sei que mandam forças, e torcem por mim de onde quer que estejam.

Ao meu pai, Sabino, que sempre incentivou os meus estudos e confiou em mim, o senhor não sabe a falta que faz.

Ao meu orientador, professor Hans, por me orientar e compartilhar seus conhecimentos, mas mais do que isso, por respeitar e entender minhas limitações.

Aos membros da banca, professora Paula Schommer, professor José Francisco Salm, e professor Renê Birochi, por aceitarem o convite e contribuírem com o desenvolvimento deste trabalho. Tenho um carinho especial por cada um de vocês.

Ao ex chefe da APA da Baleia Franca, Cecil Barros, por abrir as portas da APA da Baleia Franca e permitir que eu realizasse minha pesquisa.

A professora Deisiane, que incentivou a realização da minha pesquisa, e sempre se colocou a disposição para esclarecer as minhas dúvidas.

A ex chefe da APA da Baleia Franca e membro honorário do conselho gestor da APA, Maria Elizabeth – Dete, por compartilhar comigo toda sua experiência, e ser um exemplo de cidadã por todo trabalho prestado.

A secretaria executiva do conselho gestor da APA, Sandra Severo, por abrir as portas do conselho e compartilhar dados e experiências que contribuíram com a realização da pesquisa.

A todos os entrevistados, que aceitaram participar da entrevista e contribuir com esse estudo. Vocês fizeram com que fosse possível compreender melhor algumas nuances da governança pública.

A minha amiga Luciana, que foi um presente que a vida me trouxe. Obrigada por não medir esforços para me ajudar e contribuir para que eu seja uma pessoa melhor.

Ao meu amigo Victor, que foi um dos grandes incentivadores para que eu fizesse o mestrado. Obrigada por compartilhar suas experiências e por sempre estar disponível para me ajudar.

A minha amiga Tarsilla, pelas conversas e caronas para Florianópolis. Obrigada por me ouvir, me entender, e me aconselhar.

Ao meu sogro Rubens, pelos cafés e conversas, e todo apoio que sempre me deu.

Aos colegas do núcleo de pesquisa, por me incentivarem e contribuírem com o desenvolvimento da pesquisa.

A minha família e a todas as pessoas que de alguma forma me apoiaram e contribuíram com a realização desta pesquisa, muito obrigada.

RESUMO

A necessidade de uma gestão pública transparente, participativa e plural, assim como, por serviços públicos mais eficientes e eficazes, fez com que surgissem novas estratégias para a produção de bens e serviços públicos. Uma dessas estratégias é a governança pública, temática central desta dissertação. A governança pública busca articular diferentes atores na produção do bem público, compartilhando responsabilidades, com vistas a atender ao interesse coletivo. Pesquisas referentes a esta temática elencam uma série de atributos e características da governança pública, e o intuito deste trabalho foi identificar como estes atributos se apresentam na prática. Diante disso, esta pesquisa teve como objeto de estudo, a Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, mais especificamente o processo de elaboração do plano de manejo. A Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca é uma unidade de conservação federal localizada no Sul do Estado de Santa Catarina. Desde sua criação e do seu conselho gestor pautou o desenvolvimento de suas atividades na gestão participativa. A elaboração do plano de manejo foi uma das atividades mais importantes desenvolvidas pelo conselho gestor junto com o Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade, uma vez que, esse documento contempla todas as diretrizes de funcionamento e gestão da Área de Proteção Ambiental. Foi realizada uma pesquisa teórico-empírica de abordagem qualitativa. Caracterizada como um estudo de caso descritivo interpretativo. O referencial teórico desta pesquisa foi realizado através da pesquisa bibliográfica e da revisão narrativa. A coleta dos dados foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas, pela observação direta, e pela coleta de documentos. Foram realizadas 15 entrevistas, participado de 4 reuniões do conselho gestor, coletadas 57 atas e 11 relatórios das oficinas e reuniões realizadas. Foi realizada a análise documental e de conteúdo dos dados coletados para que fosse feita a descrição da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, do seu Conselho Gestor, e do seu processo de elaboração do plano de manejo, para que na sequência fosse apresentada a análise e discussão de como os atributos da governança pública estavam presentes ao longo desse processo. Constatou-se que ao compartilhar a responsabilidade de fazer o plano de manejo com o conselho gestor, formou-se uma rede com os mais diversos atores que coproduziram esse documento. A coordenação desse processo aconteceu de uma forma mais plural, ao compartilhar o poder de tomada de decisão com os participantes dessa rede, incentivando a participação tanto do conselho como da comunidade nesse processo, mediando e negociando os conflitos e interesses existentes. A existência de espaços para a discussão e deliberação, como as reuniões do conselho, as OPP's, e oficinas setoriais, permitiram que os acordos fossem construídos através do diálogo e deliberação conjunta. Além disso, esse envolvimento permitiu que a comunidade expressasse quais seus interesses para aquele território, tornando o processo transparente e inclusivo. O rompimento com a forma tradicional de se elaborar o plano de manejo, demonstrou como é possível realizar um processo mais flexível que atende as demandas do território, sem deixar de respeitar as legislações vigentes. Para isso foi necessário fazer um planejamento e cronograma das ações, definindo as funções e atividades que cada um seria responsável, e isso foi feito em conjunto com o conselho ao longo de todo o processo. Através disso, e dos demais elementos apresentados ao longo dessa dissertação foi possível verificar como esses atributos estavam presentes na elaboração do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca.

Palavras-chave: Governança Pública. Atributos da Governança Pública. Plano de Manejo.

ABSTRACT

The need for transparent, participatory and plural public management, as well as more efficient and effective public services, has led to the emergence of new strategies for the production of public goods and services. One of these strategies is public governance, the central theme of this dissertation. Public governance seeks to articulate different actors in the production of the public good, sharing responsibilities, with a view to meeting the collective interest. Research related to this theme lists a series of attributes and characteristics of public governance, and the purpose of this work was to identify how these attributes are presented in practice. In view of this, this research had as object of study, the APA of Baleia Franca, more specifically the process of elaboration of the management plan. The Baleia Franca APA is a federal conservation unit located in the south of the State of Santa Catarina. Since its inception and its management council, the development of its activities in participatory management has been guided. The elaboration of the management plan was one of the most important activities developed by the managing council together with ICMBio, since this document contemplates all the guidelines of operation and management of the APA. Theoretical-empirical research was carried out with a qualitative approach. Characterized as an interpretative descriptive case study. The theoretical reference of this research was realized through the bibliographical research and the narrative revision. Data collection was done through semi-structured interviews, through direct observation, and through the collection of documents. Fifteen interviews were carried out, four meetings of the management council were held, 57 minutes were recorded and 11 workshop reports and meetings were held. The documentary and content analysis of the collected data was carried out to describe the APA of the Whale Free, the APA Management Council, and the process of elaborating the APA management plan, so that the analysis and discussion of how the attributes of public governance were present throughout this process. It was found that in sharing the responsibility of making the management plan with the managing council, a network was formed with the most diverse actors who coproduced this document. The coordination of this process took place in a more plural way, sharing the decision-making power with the participants of this network, encouraging the participation of both the council and the community in this process, mediating and negotiating existing conflicts and interests. The existence of spaces for discussion and deliberation, such as council meetings, PPOs, and sector workshops, allowed the agreements to be built through dialogue and joint deliberation. In addition, this involvement allowed the community to express its interests for that territory, making the process transparent and inclusive. The break with the traditional way of elaborating the management plan, demonstrated how it is possible to carry out a more flexible process that meets the demands of the territory, while respecting the current legislation. For this, it was necessary to plan and schedule the actions, defining the roles and activities that each one would be responsible for, and this was done together with the council throughout the process. Through this, and of the other elements presented throughout this dissertation it was possible to verify how these attributes were present in the elaboration of the APA management plan of the Whale Free.

Keywords: Public Governance. Attributes of public governance. Management plan.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Disciplinas da Governança	27
Figura 2 – Ramificação do termo Governança.	29
Figura 3 - Mapa do Território da APA da Baleia Franca.....	84
Figura 4 - Momento final aprovação plano de manejo da APA da Baleia Franca.	165

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Atributos da governança pública utilizados em pesquisas anteriores	37
Quadro 2 - Atributos da governança pública.....	38
Quadro 3 - Síntese dos atributos da Governança Pública.....	45
Quadro 4 - Categorias das Unidades de Conservação.....	49
Quadro 4 - Categorias das Unidades de Conservação.....	50
Quadro 5 - Tipos de uso permitidos de acordo com as categorias de manejo	51
Quadro 6 - Etapas da Pesquisa	54
Quadro 7 - Atas do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca	56
Quadro 7 - Atas do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca	Erro! Indicador não definido.
Quadro 10 - Categorias de análise dos atributos da governança pública e perguntas norteadoras	60
Quadro 11 - Entrevistas da Pesquisa	77
Quadro 12 - Chefes da APA da Baleia Franca.	86
Quadro 13 - Equipe ICMBio da APA da Baleia Franca.....	87
Quadro 15 - Câmaras Técnicas do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca	92
Quadro 16 - Organizações que fizeram parte das Gestões do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca.	95
Quadro 16 - Organizações que fizeram parte das Gestões do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca.	Erro! Indicador não definido.
Quadro 18 - Desenho das Etapas do Processo de Elaboração do Plano de Manejo	129
Quadro 19 - Desenho das Etapas do Processo de Elaboração do Plano de Manejo	Erro! Indicador não definido.
Quadro 20 - Recursos GEF Mar	136
Quadro 21 - Formação de Redes para Coprodução do Bem Público no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca.	180
Quadro 22 - Formação de Redes para Coprodução do Bem Público no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca.	Erro! Indicador não definido.
Quadro 23 - Coordenação Pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador.	194
Quadro 24 - Democracia Deliberativa Argumentativa no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca	204
Quadro 25 - Institucionalização de Arranjos Deliberativos no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca.....	213
Quadro 26 - Responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, prestação de contas e controle social no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca.	220
Quadro 27 - Funções Administrativas no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca.	229
Quadro 28 - Funções Administrativas no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca.	Erro! Indicador não definido.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIG	Associação Empresarial de Garopaba
ACIL	Associação Empresarial de Laguna
ACIM	Associação Empresarial de Imbituba
ACIRJ	Associação Comercial Industrial e Rural de Jaguaruna
ACIT	Associação Empresarial de Tubarão
AMOPRAN	Associação dos Moradores da Praia dos Naufragados
APA	Área de Proteção Ambiental
APABF	Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca
ASPECI	Associação dos Pescadores da Comunidade de Ibiraquera
CAIPORA	Cooperativa para Conservação da Natureza
CCI	Conselho Comunitário e Cultural de Ibiraquera
CG	Conselho Gestor
CONAPA	Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca
EPAGRI	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina
FATMA	Fundação do Meio Ambiente
FERUGEM VIVA	Centro de Educação Ambiental da Praia da Ferrugem
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBF	Instituto Baleia Franca
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IFSC	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PBF	Projeto Baleia Franca
PM	Plano de Manejo
PMA	Polícia Militar Ambiental
PMG	Prefeitura Municipal de Garopaba
PMI/SEDES	Prefeitura Municipal de Imbituba/Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico Sustentável
PPPR	Plataforma de Pesca Praia do Rincão
R3 ANIMAL	Associação R3 Animal
RASGAMAR	Associação Rasgamar na Defesa da Natureza
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPU/SC	Secretaria do Patrimônio da União de Santa Catarina
UC	Unidade de Conservação
UCS	Unidades de Conservação
UDESC/CERES	Universidade do Estado de Santa Catarina/ Centro de Ensino Superior da Região Sul
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNESC	Universidade do Extremo Sul Catarinense

UNISUL

Universidade do Sul de Santa Catarina

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	16
1.1 OBJETIVOS	18
1.1.1 Objetivo geral	18
1.1.2 Objetivos específicos	18
1.2 JUSTIFICATIVA.....	18
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	21
2.1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
2.1.1 Administração Pública Burocrática	21
2.1.2 Nova gestão Pública	23
2.1.3 Novo Serviço Público	24
2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA.....	26
2.2.1 As teorias da governança	27
2.2.2 A teoria da Governança Pública	30
2.2.3 Atributos da Governança Pública	35
2.2.3.1 Formação de redes para coprodução do bem público .	40
2.2.3.2 Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador	41
2.2.3.3 Democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação	41
2.2.3.4 Institucionalização de arranjos deliberativos participativos	42
2.2.3.5 Responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a prestação de contas e o controle social	43
2.2.3.6 Funções Administrativas.....	43
2.3 A GESTÃO DA SUSTENTABILIDADE EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	45
2.3.1 Desenvolvimento Sustentável	46
2.3.2 Unidades de Conservação	47
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	53
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA METODOLOGIA DE PESQUISA	53
3.2 ESTRATÉGIAS DE PESQUISA	54
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	81
4.1 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	81
4.1.1 Descrição do Objeto de Estudo - APA da Baleia Franca	81
4.1.2 Conselho Gestor da APA da Baleia Franca	90
4.1.3 Descrição do Processo de Concepção e Elaboração do Plano de manejo da APA da Baleia Franca	105
4.1.4 Atributos da governança pública no processo de concepção e elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca	166
4.1.4.1 Formação de redes para coprodução do bem público	167
4.1.4.2 Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador	186
4.1.4.3 Democracia participativa deliberativa fomentada por espaços e arenas que promovam a participação	196
4.1.4.4 Institucionalização de arranjos deliberativos	207

4.1.4.5 Responsividade monitorada por meio de mecanismos que propiciem a transparência, prestação de contas e controle social.....	216
4.1.4.6 Funções administrativas	223
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	238
REFERÊNCIAS	252
APÊNDICE	263
APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	263

1. INTRODUÇÃO

As pesquisas voltadas para área da administração pública fazem parte de um complexo e instigante campo de estudo. Isso ocorre porque, no que tange a produção de bens e serviços públicos que atendam aos interesses coletivos, a comunidade está sempre apresentando novas e mais complexas demandas. Assim, essas pesquisas instigam os interessados pela área a buscarem respostas aos problemas que estão relacionados a coisa pública (SALM; MENEGASSO, 2009).

Além disso, estamos passando por um novo momento, onde a sociedade descontente diante de tantos escândalos de corrupção e falta de responsabilidade no trato da coisa pública, requer dos administradores públicos mais responsabilidade e responsividade. Além de exigir serviços públicos mais eficientes, eficazes, transparentes, e participativos, de forma que a gestão esteja pautada no diálogo, na participação e na democracia deliberativa (NETO; SALM; BURIGO, 2014).

Para que seja possível entender esse novo momento no campo da administração pública, é necessário fazer um retrospecto no que se refere os modelos de administração pública.

Dessa maneira, ao compreendermos como ocorreu todo esse processo, e quais eram as principais características e disfunções desses modelos, ficará mais claro quais motivos levaram os estudiosos e envolvidos no campo a repensarem as estratégias de produção do bem público, e de articulação de novos atores nesse processo.

Uma dessas estratégias é a governança pública, uma vez que, ela procura articular diferentes atores em uma rede que coproduz bens e serviços públicos, e compartilhar poder e responsabilidades, buscando atender as demandas e aos interesses coletivos.

As teorias sobre a governança pública, de acordo com o que afirma Mark Bevir (2009), fazem parte de um longo processo de repensar e refazer o Estado. Essas teorias passaram por um longo processo de construção, e ainda hoje demandam pesquisas para melhorar o entendimento acerca do tema.

Nesse sentido, nesses últimos anos algumas pesquisas foram realizadas (RAQUEL, 2012; DIAS, 2012; DE MATTIA, 2014; DE SOUZA, 2016), com o intuito de colaborar com a construção desse campo de estudo. Essas pesquisas buscaram identificar, discutir e descrever, as características, elementos, e atributos que compõe a teoria da governança pública.

Embora essas pesquisas tenham contribuído com o campo de estudo da governança pública, descrevendo suas características e atributos, nota-se ainda a necessidade de pesquisas que demonstrem como esses atributos se apresentam nesses arranjos participativos.

Dentre essas características temos: a participação de diversos atores na produção do bem público, o compartilhamento de responsabilidades, uma mudança na forma em que o Estado desempenha seu papel, espaços para o diálogo, a discussão e a construção do bem público, mais flexibilidade nas ações desempenhadas, transparência, prestação de contas e controle social.

Além disso a governança pública resgata o aspecto político da gestão, possibilitando assim que a discussão de ideias aconteça, e os responsáveis pela gestão possam contribuir com suas expertises para prestar melhores serviços públicos.

Por meio da governança pública pretende-se prestar serviços públicos de mais qualidade, com eficiência, mas sem perder o aspecto mais importante que é atender os interesses coletivos da comunidade, mediando os interesses e conflitos que surgirem.

Para que a gestão trabalhe no sentido de atender esses interesses coletivos, é necessário que haja um equilíbrio entre as questões econômicas, sociais e ambientais.

As questões econômicas sempre contaram com a maior parte da atenção dos responsáveis pela coisa pública, deixando de lado os aspectos sociais e ambientais, que são tão importantes quanto, para que a gestão aconteça de maneira sustentável. Isso porque, a noção que se tem de desenvolvimento ainda está muito ligada ao setor econômico.

Nas últimas décadas as questões ambientais e sociais foram ganhando destaque. Devido a isso, passou a se discutir a ideia de desenvolvimento, levando em consideração essas outras esferas também. Essa nova noção de desenvolvimento ficou conhecida como desenvolvimento sustentável. Para atingir o desenvolvimento sustentável, era necessário pensar em estratégias de gestão que promovessem a participação; que se preocupassem com as questões ambientais, e que também discutissem as questões econômicas.

No ano de 2000, o governo brasileiro criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Essas Unidades de Conservação (UCS) tem como objetivo a conservação do meio ambiente, e a regulação da utilização dos recursos naturais. Todas Unidades de Conservação devem ter um Conselho Gestor (CG), que tem a função de auxiliar o chefe da unidade a fazer a gestão da Unidade de Conservação (UC) e integrar a comunidade em seu entorno.

Uma das competências do conselho gestor é a elaboração do plano de manejo. Esse documento estabelece as normas, restrições de uso, ações a serem desenvolvidas e o manejo dos recursos naturais da unidade de conservação. Além disso, o conselho gestor é responsável por integrar a unidade de conservação com a comunidade e compatibilizar os interesses dos diversos segmentos da sociedade.

A Área de Proteção Ambiental – APA da Baleia Franca é uma unidade de conservação de uso sustentável, localizado no Sul do Estado de Santa Catarina. Ela foi criada no ano de 2000, e teve seu conselho gestor instituído no ano de 2005. O conselho gestor da APA da Baleia Franca – CONAPA, sempre baseou sua gestão em princípios participativos, buscando e incentivando a participação de diversos atores nesse processo. Hoje a principal atividade desenvolvida pelo conselho é a elaboração do plano de manejo da unidade.

A forma como o Conselho Gestor da APA da Baleia Franca está estruturado, e a maneira como desenvolve suas atividades, mais especificamente a elaboração do plano de manejo, nos aproximam das discussões realizadas sobre a governança pública. Uma vez que, conta com a participação de

diversas organizações de diversos segmentos em sua composição, e busca compatibilizar os interesses da comunidade em seu entorno através das discussões e deliberações realizadas em conjunto.

Nesse sentido, esse caso nos leva ao seguinte questionamento: como atributos da governança pública estão presentes no processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca realizado pelo conselho gestor?

Para responder a essa pergunta, e atender aos objetivos a que se propõe, as estratégias de pesquisa utilizadas são, a revisão narrativa, a pesquisa bibliográfica, a análise documental, as entrevistas semiestruturadas, a observação direta e de elementos de análise de conteúdo.

Na sequência serão apresentados os objetivos deste estudo, e a justificativa para a realização da pesquisa. No próximo capítulo será apresentado o referencial teórico, que conta com uma explanação acerca dos modelos de administração pública, com a apresentação da teoria da governança pública e dos atributos que serão abordados, como também como uma explicação em relação ao desenvolvimento sustentável e as unidades de conservação. No capítulo seguinte serão apresentados os procedimentos metodológicos que possibilitarão o desenvolvimento desta pesquisa. Por último serão apresentadas as referências utilizadas nesta dissertação.

1.1 OBJETIVOS

Com base na temática proposta e na pergunta de pesquisa estabelecida, acerca da presença dos atributos da governança pública no processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca, serão apresentados abaixo o objetivo geral e os objetivos específicos a que essa dissertação se propõe.

1.1.1 Objetivo geral

Analisar como os atributos da governança pública estão presentes no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Caracterizar e descrever a APA da Baleia Franca;
- b) Caracterizar e descrever o conselho gestor da APA da Baleia Franca;
- c) Descrever o processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca, assim como, quais atores estão envolvidos nesse processo;

1.2 JUSTIFICATIVA

O presente estudo justifica-se pela necessidade de haverem mais pesquisas teórico-empíricas na área da governança pública, conforme afirmam os estudiosos desta temática.

Devido a sua grande aplicabilidade, o termo governança passou a ser utilizado em vários contextos, o que resultou em uma diversidade de conceitos. No caso da governança pública, recentes estudos procuraram compreender como esse termo pode ser entendido, assim como, quais são suas principais características, elencando seus atributos.

Desta forma, para contribuir com as pesquisas na área da governança pública, assim como, com os estudos da administração pública como um todo, pretendeu-se dar sequência aos trabalhos, verificando como esses atributos estão presentes nesses arranjos e processos.

Com isso, será possível avançar nas pesquisas sobre governança pública, ao buscar elementos que irão caracterizar melhor como os atributos da governança pública acontecem na produção do bem público.

Ao melhor caracterizar esses atributos da governança pública, será possível compreender as nuances e desafios da operacionalização da governança pública.

É possível avançar, e compreender a importância da participação, da formação de redes, da criação de espaços para discussão, do compartilhamento de poder e responsabilidades, do ser responsivo, transparente, e de como prestar contas, atendendo a critérios, mas sendo flexível, desenvolvendo o papel de coordenação, mediação e negociação de uma maneira diferente da tradicional.

No que se refere a questão empírica, o objeto de estudo é da área ambiental, e tem forte ligação com questões voltadas a participação social, levando em conta a forma como o conselho gestor da APA da Baleia Franca desempenha suas atividades.

A APA da Baleia Franca está localizada na região Sul do Estado de Santa Catarina, e conta com a participação de nove municípios da região, uma área de 156 mil hectares e 130 km de costa marítima, sendo que, destes nove municípios apenas três contam com espaço da APA em área terrestre, os outros seis tem o espaço da APA compreendido apenas em área marítima, ou seja, o conselho gestor é responsável por fazer a gestão de interesses distintos.

O Conselho Gestor da APA da Baleia Franca, já foi reconhecido nacionalmente, devido a forma como o conselho está estruturado e realiza suas atividades, uma vez que, baseia sua gestão em princípios participativos, promovendo espaços para deliberação acerca dos problemas, conflitos e potencialidades da unidade de conservação.

O processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca começou a ser discutido em 2006, mas apenas em 2014 teve suas atividades intensificadas, finalizando esse processo apenas em outubro de 2018. Esse processo fomentou a participação, a discussão e a deliberação, não apenas dos membros do conselho gestor e da equipe gestora da APA, mas da sociedade daquele território. O envolvimento desses diversos atores nesse processo de construção do plano de manejo é importante porque esse documento irá nortear a gestão da unidade de conservação.

Ter a possibilidade de compreender como esse processo aconteceu, desde sua concepção até sua operacionalização, e de verificar se há presença da teoria da governança pública nesse meio, mais especificamente de como seus atributos se apresentam, é uma oportunidade de avançar no entendimento de como a governança pública pode contribuir para uma gestão mais participativa, e verificar se a governança pública é uma estratégia que pode contribuir para uma gestão com base no desenvolvimento sustentável.

Além das questões teóricas e empíricas que justificam esta pesquisa, cabe destacar que o grupo de pesquisa ao qual a mestranda faz parte, tem suas pesquisas voltadas para área da governança e da gestão da sustentabilidade, sendo assim, será possível contemplar com este estudo as duas áreas de interesse do grupo de pesquisa.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo está dividido em três partes que irão sustentar e fundamentar a discussão proposta por este estudo. Dessa maneira, o primeiro subcapítulo trata dos modelos de administração pública, fazendo uma reflexão sobre as principais características de cada modelo e como os bens e serviços públicos eram produzidos em cada um deles.

O segundo subcapítulo trata da governança pública, onde são apresentadas brevemente algumas teorias da governança, dando maior aprofundamento a teoria da governança pública. São elencadas questões como o seu surgimento, suas principais características, e os atributos que serão trabalhados nesta pesquisa.

No terceiro e último subcapítulo, é realizada uma breve explanação sobre a gestão da sustentabilidade. Neste subcapítulo são abordados assuntos como o desenvolvimento sustentável e as unidades de conservação, com o intuito de esclarecer de onde surgiu a preocupação com as questões ambientais e de que forma a gestão pode acontecer.

2.1 MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Neste subcapítulo serão apresentados os modelos de administração pública, enfatizando suas principais características, suas disfunções, e as críticas realizadas para cada modelo. As informações elencadas em cada modelo são importantes para que a discussão sobre a temática da governança pública seja realizada. Elas contribuirão com o entendimento de como os bens e serviços públicos eram produzidos, qual era o papel dos administradores públicos e como eles desempenhavam essa função, assim como, de onde surgiu a necessidade de se pensar em novas estratégias para produzir o bem público e atender os interesses da comunidade.

2.1.1 Administração Pública Burocrática

O modelo de administração pública burocrática foi influenciado pelos estudos de Max Weber sobre a burocracia. De acordo com Lapassade (1983), Weber denomina como burocracia o sistema de organização ou administração que tende a racionalidade integral, vista como uma tentativa de mostrar que a organização burocrática pode ser uma solução racional para a complexidade dos problemas modernos. Segundo o autor, a burocracia de Weber é marcada por uma dupla vertente, podendo ser entendida como tipo de organização dos grupos sociais da sociedade ou como poder central da sociedade, ou seja, como um sistema de dominação.

Weber define três formas legítimas de poder, sendo elas: dominação tradicional – onde a legitimidade do poder está nos costumes e nas tradições; dominação carismática – onde o poder é legitimado de forma emocional, pela simpatia e respeito nutridos pelo líder; e dominação racional-legal – onde o poder é legitimado pelo uso da razão, ou seja, ao obedecer às normas e regras.

Segundo Motta e Pereira (1981), as organizações burocráticas são caracterizadas por normas racionais, as quais são expostas de maneira escrita e exaustiva, que definem as relações hierárquicas das atividades e do quadro organizacional.

Para Weber (1978) a legitimidade da burocracia consiste em seu conhecimento técnico, de forma que o exercício da dominação está baseado no saber. Sua emergência ocorre pela necessidade de questões voltadas e eficiência. Essa eficiência da organização burocrática é decorrente da superioridade técnica dessas organizações em relação a outras (MOTTA; PEREIRA, 1991).

De acordo com alguns estudiosos da área, são características do modelo burocrático: funções hierarquizadas; a divisão de atividades de acordo com as atribuições, as quais são estabelecidas por normas; a gestão da organização se dá por documentos escritos, fixados por normas e leis; a autoridade é baseada em normas racionais legais, de forma que as competências são determinadas por regras fixas; a função burocrática pressupõe uma formação profissional, de forma que os cargos são designados com base em qualificações e conhecimentos técnicos; e o funcionário dedica tempo integral a organização; a promoção é baseada na antiguidade ou na meritocracia, podendo ser em ambas; no desenvolvimento de suas funções o funcionário fica sujeito a uma rigorosa e sistêmica disciplina; e há uma clara separação entre política e administração (DENHARDT, 2012; LAPASSADE, 1983; LEFORT, 1979; MERTON, 1970; MOTTA; PEREIRA, 1991; WEBER, 1978; 2001).

A dicotomia entre política e administração é clara neste modelo, uma vez que o interesse público é discutido apenas na esfera política, sendo responsabilidade do aparato público do Estado apenas implementá-lo conforme determinam as leis e regras (NETO; SALM; BURIGO, 2014).

Ramos (1983) faz sua contribuição ao apresentar a distinção entre o conceito positivo e negativo da burocracia. Para o autor, o lado positivo está em considerar a burocracia como “um sistema de prestar serviços que funciona com alguma coordenação centralizada de atividades e com a vigência de alguma impessoalidade nas relações humanas” (RAMOS, 1983, p. 191), de forma que considera não ser possível a concretização de uma sociedade sem burocracia. Já as questões negativas estão relacionadas com as disfunções da burocracia, onde devido ao excesso de formalismo, o burocrata é visto como encarregado de cumprir as regras, mesmo as que não tenham razão de ser, não permitindo que seja feito além do que determinam os estatutos.

Motta e Pereira (1991) acreditam que o excesso de burocratização faz com que a sociedade tenha essa visão da burocracia como “um sistema ineficiente, dominado pela papelada e por funcionários de mentalidade estreita, incapazes de tomar decisões e pensar por conta própria” (MOTTA; PEREIRA, 1991, p.58).

Merton (1949) faz uma análise dos efeitos negativos do modelo burocrático nas organizações, essas disfunções burocráticas são vistas como: a resistência a mudanças, a influência da determinação precisa de regras sobre a motivação dos funcionários, a impessoalidade excessiva fazendo com que a

organização não de atenção a particularidades individuais, a desvirtuação dos objetivos provocado pela obediência cega as normas, a arrogância funcional em relação ao público destinatário dos serviços (SECHI, 2009).

Em detrimento dessas disfunções burocráticas, do contexto político-social vivido naquela época, e da crise do modelo burocrático nos anos 1970, foi se criando espaço para discussão de como prestar melhores serviços aos cidadãos, surgindo a ideia de um modelo que fosse capaz de superar esses impasses (PROCOPIUCK, 2013).

Nesse sentido, apresenta-se no próximo subcapítulo as ideias centrais desse novo modelo, denominado como Nova gestão Pública.

2.1.2 Nova gestão Pública

O modelo de administração pública denominado Nova Gestão Pública tem sua ascensão com a crise fiscal da década de 1970, buscando atender as demandas políticas e sociais que visam um governo que funcionasse melhor e custasse menos (DENHARDT, 2012).

A primeira onda de reformas que aconteceu no setor público parte dos pressupostos de que devido sua estrutura enrijecida, a máquina pública é incapaz de acompanhar as mudanças que vem ocorrendo e de atender as demandas da sociedade que se tornam cada vez mais complexas (BEVIR, 2010).

Para Sechi (2009), nesta nova maneira de se pensar o Estado ocorrem algumas mudanças nos valores da esfera pública a qual passa a adotar alguns princípios semelhantes aos da esfera privada, ou seja, uma maior importância é dada aos resultados e a produtividade, além de pretender-se entregar serviços com mais qualidade e eficiência.

Segundo Denhardt (2012), são características deste modelo: um governo empreendedor, competitivo, voltado para resultados, movido por uma missão, voltado ao consumidor, previdente, descentralizado e voltado para o mercado.

De acordo com Bento (2003) o papel do Estado é desconstruído visando a diminuição da intervenção estatal e a flexibilização da burocracia, uma vez que, passam a ser utilizados instrumentos como a descentralização, os índices de desempenho das agências estatais, a gestão por resultados, e a utilização de mecanismos de mercado na prestação de serviços públicos.

Denhardt (2012) também tece críticas ao modelo, não pelo fato da adoção de técnicas da gestão de negócios, mas sim por pressupor a Nova Gestão Pública que os órgãos do Estado devem adotar valores dos negócios como, competitividade, além de mecanismos de mercado para decisão social. Outra crítica realizada pelo autor ao modelo é o fato dele prestar serviços a consumidores, indivíduos isolados movidos por auto interesse, ao invés de apoiar a busca por interesses públicos, servindo a cidadãos.

Bevir (2010) afirma que independentemente deste modelo ser mais eficiente ou não, traz consigo problemas de transparência e legitimidade, uma vez que os atores do setor privado não são democraticamente eleitos. A exagerada importância dada ao mercado como alocador dos serviços públicos e a descaracterização da administração pública pelo emprego das tecnologias das organizações privadas fizeram com que tal modelo enfraquecesse (TAO; McCABE, 2012).

Desta forma, assim como o modelo burocrático tem suas disfunções, o modelo da nova gestão pública também tem seus impasses, além de que desconsidera uma dimensão política na gestão. Essas questões fizeram com que os estudiosos buscassem novas compreensões da relação entre Estado e sociedade, e na prestação dos serviços públicos.

Assim sendo, um grupo de estudiosos passaram a discutir uma proposta de um modelo que superasse tanto as disfunções burocráticas, como as da nova gestão pública. Denhardt e Denhardt (2003) faziam parte desse grupo, e foram os responsáveis por elaborar a proposta desse novo modelo, que foi chamado Novo Serviço Público, e será apresentado no próximo subcapítulo.

2.1.3 Novo Serviço Público

O modelo do novo serviço público, proposto por Denhardt e Denhardt (2003) como alternativa à nova gestão pública, busca sua inspiração na teoria política democrática (pelo interesse na conexão entre cidadãos e seus governos) e em abordagens alternativas à gestão e ao design organizacional, que tem sua origem em uma tradição mais humanística da teoria da administração pública (DENHARDT, 2012).

De acordo com Salm e Menegasso (2009) o ponto central deste modelo está em servir ao interesse público, que para esses autores é resultado do diálogo de valores compartilhados (DENHARDT; DENHARDT, 2003). Também são conceitos centrais a esse modelo a participação, o engajamento, a comunidade, a sociedade civil, a cidadania, a virtude cívica, como também o serviço público (SALM; MENEGASSO, 2009).

Na visão de Denhardt e Denhardt (2003) há dois temas que fundamentam o novo serviço público: “promover a dignidade e o valor do novo serviço público”; e “reafirmar os valores da democracia, da cidadania, e do interesse público enquanto valores proeminentes da administração pública” (DENHARDT, 2012, p. 265).

Além disso os autores elaboraram princípios que orientam esse modelo, são eles:

- Servir cidadãos, não a consumidores: O novo serviço público busca estimular as pessoas a participarem da construção do bem comum, e preocupa-se em manter relações de confiança e cooperação com os cidadãos. O foco no novo serviço público é atender aos interesses comuns da comunidade e não a demandas particulares de consumidores. Ao estimular esse sentimento de pertencimento dos cidadãos com a comunidade, constrói-se um compromisso com questões que vão

além do curto prazo, e passa a ser responsabilidade do governo corresponder as necessidades e interesses dos cidadãos, trabalhando em conjunto na construção de uma sociedade civil.

- Perseguir o interesse público: É papel dos administradores públicos auxiliarem a construção de uma noção coletiva e compartilhada do interesse público. Novamente, o objetivo não é conseguir soluções rápidas voltadas a interesses individuais, mas sim a criação de interesses e responsabilidades compartilhadas. No novo serviço público o administrador público não é o único responsável pelo interesse público, mas sim considerado ator chave em um sistema amplo de governança composto por cidadãos, representantes eleitos, organizações de mercado, e outras instituições. Uma das questões mais importantes de considerar o governo como responsável pelo alcance de valores compartilhados, é justamente o fato de que seu propósito é diferente das organizações de mercado, as quais tem seus propósitos voltados ao lucro.

- Dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo: O interesse público é melhor atendido quando cidadãos e servidores públicos estão envolvidos e comprometidos em construir uma sociedade democrática do que por gestores empreendedores que trabalham em prol de interesses privados. Os administradores públicos trabalham dentro de redes políticas complexas, sendo que seu papel é envolver os cidadãos no planejamento, desenvolvimento e implementação das políticas públicas, através de participação ativa e autêntica.

- Pensar estrategicamente, agir democraticamente: No novo serviço público os cidadãos e os servidores públicos têm responsabilidade mútua de identificar problemas, pensar, construir e implementar soluções. Em outras palavras os atores envolvidos na elaboração das políticas públicas devem fazer parte dos processos, garantindo que ele seja o mais democrático e participativo, e que de fato atenda a demandas da sociedade e não a interesses particulares. É importante que sejam pensadas novas formas de produzir os serviços públicos, desde que essas novas formas sejam fruto de uma construção conjunta da sociedade civil.

- Reconhecer que a *accountability* não é simples: Os administradores públicos devem dar atenção igual a todos os atores envolvidos na produção de bens e serviços públicos. Para o novo serviço público é errado simplificar a *accountability*, uma vez que fazer isso enfraquece, a ideia de democracia, o papel da cidadania, e o alcance do interesse público. A questão da *accountability* é complexa, pois envolve um equilíbrio entre normas, responsabilidades, controle, padrões, questões morais e interesses públicos. Além de que, ser responsivo não é tarefa fácil. É entender que uma resposta deve ser dada a sociedade, seja ela positiva ou negativa. Essa prestação de contas, voltada não apenas aos recursos, mas as ações desenvolvidas, faz com que os cidadãos criem laços de confiança com o serviço público.

- Servir em vez de dirigir: No novo serviço público a liderança é baseada em valores e compartilhada com toda a comunidade. O papel dos servidores públicos é o de incentivar os cidadãos a articular e satisfazer os interesses compartilhados, ao invés de controlarem e dirigirem a sociedade

para caminhos nem sempre voltados para atingir o interesse público. O poder deve ser compartilhado, e a liderança desenvolvida de maneira comprometida e íntegra, respeitando e conferindo poder a cidadania.

- Dar valor as pessoas não apenas a produtividade: As pessoas são atraídas a participar do serviço público, porque são motivadas pelos valores do serviço público, como: servir os outros, tornar o mundo melhor e mais seguro, fazer a democracia funcionar, compartilhar valores e interesses, fazer parte da construção da sua comunidade. Esses valores traduzem o significado de ser um cidadão a serviço da comunidade. Valorizar as o cidadão como fator central dos serviços públicos é importante, pois oferece a possibilidade de construir uma sociedade diferente, voltada para atender os interesses compartilhados, e conta com a expertise de cada ator participe desse processo.

São esses princípios a base para o modelo do novo serviço público. Denhardt e Denhardt (2003) entendem que a administração pública só faz sentido quando se leva em conta a existência do cidadão, da comunidade e da sociedade democrática. Os autores são a favor da eficiência das organizações públicas, mas não pelos meios convencionais, eles discutem questões voltadas a participação e a flexibilização das organizações (SALM; MENESASSO, 2009).

De acordo com Salm e Menegasso (2009), umas das fragilidades desse modelo está na falta de uma proposta voltada para sua implementação, embora a coprodução do bem público em rede pode ser vista como uma estratégia de operacionalizar esse modelo. Por mais que uma série de autores proponham maneiras de como a coprodução deve ser operacionalizada, eles não tratam das condições necessárias e adequadas para a implementação de uma rede que esteja a serviço da administração pública, ou seja, uma rede que trabalhe visando atingir os interesses coletivos.

As discussões acerca de como essa rede se organiza para prestar serviços públicos de mais qualidade, com base em uma gestão mais participativa passam a acontecer, e são nos estudos referentes a governança pública que podem ser encontradas respostas para essas indagações. Nesse sentido, o próximo capítulo irá apresentar do que trata a teoria da Governança Pública, e as pesquisas mais recentes referentes a seus atributos, os quais contribuem com a sua caracterização e auxiliam sua compreensão.

2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA

Neste subcapítulo serão apresentadas as teorias da governança, pois o termo governança pode ser utilizado em diversos contextos, gerando assim diversos entendimentos. A temática central desta pesquisa é a governança pública, dessa maneira após essa explanação sobre as áreas onde o termo governança pode ser aplicado, será apresentada com mais profundidade a teoria da governança pública, como ela surgiu, quais suas principais características, algumas pesquisas que foram realizadas, e seus atributos.

2.2.1 As teorias da governança

Este capítulo apresenta a teoria da governança pública e seus atributos. Para que isso seja feito, em um primeiro momento realiza-se uma explicação a respeito das áreas e disciplinas que trabalham com o conceito de governança e o que ele significa em cada uma delas. Posteriormente, será apresentada a teoria da governança pública, suas principais características e atributos.

Como afirmam alguns autores, a governança pode ser aplicada em diferentes áreas, que são estudadas por diferentes disciplinas, cada uma com suas bases epistemológicas e peculiaridades (PETERS, PIERRE, 1998; FREY, 2004; HEIDEMANN, KISSLER, 2006; RODRIGUES, MALO, 2006; RONCONI, 2008; SECCHI, 2009; BEVIR, 2010).

Como pode ser verificado, a Figura 1 ilustra algumas dessas disciplinas, são elas a administração empresarial, as relações internacionais, as teorias de desenvolvimento e as ciências políticas e administração pública.

Figura 1 – Disciplinas da Governança



Fonte: Elaborada pela mestranda (2018).

Nos estudos da administração empresarial a governança é entendida como governança corporativa, uma vez que adota princípios no intuito de aumentar a efetividade das ações desenvolvidas, facilitando a comunicação entre os *stakeholders*, para melhor atender os interesses dos acionistas (MATIAS PEREIRA, 2009; SECCHI, 2009). De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2010), a governança corporativa é a forma pela qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, onde todas as partes são envolvidas, conselho de administração, diretoria, órgãos de controle e proprietários. Para que a governança possa ser colocada em prática as ações desenvolvidas pelos executivos devem estar de acordo com os interesses dos acionistas, dessa forma, são adotados alguns princípios como transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa (IBGC, 2010).

Nos estudos das relações internacionais, a governança está voltada para auxiliar de maneira colaborativa a resolução de problemas transnacionais, envolvendo atores estatais e não estatais (SECCHI, 2009). Problemas como pobreza, fome, meio ambiente, desenvolvimento econômico, qualidade de vida, são comuns entre os países, dessa forma passou a ser necessário pensar em maneiras para solucioná-los ultrapassando as barreiras nacionais, em outras palavras, deve-se pensar globalmente e agir localmente (SACHS, 2015). De acordo com a Comissão para Governança Global (1996) a Governança Global é entendida como as diferentes maneiras pelas quais indivíduos ou instituições, de natureza pública ou privada, fazem a gestão de problemas comuns, buscando conciliar os diversos interesses e promovendo ações cooperativas, como já mencionado anteriormente.

No que tange a teoria do desenvolvimento, a governança está voltada para adoção de boas práticas buscando um melhor desenvolvimento econômico e mundial dos países (RAQUEL, 2012). O Banco Mundial (1992) entende a governança como a forma pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos sociais e econômicos, com vistas ao seu desenvolvimento, uma vez que o governo deve ser capaz de planejar, formular e implementar políticas, além de cumprir com suas funções. De acordo com Secchi (2009), essas boas práticas estão voltadas a garantir eficiência administrativa, a *accountability* democrática e ao combate da corrupção, sendo que organismos como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) exigem dos países em vias de desenvolvimento tais boas práticas, em troca de recursos financeiros e apoio técnico (MATIAS PEREIRA, 2009).

Em relação aos estudos das ciências políticas e da administração pública, a governança está voltada para área pública, ou seja, a forma como acontece o processo de formulação e implementação das políticas públicas, assim como, de que maneira acontece a articulação dos diversos atores nesses arranjos e na produção de bens e serviços públicos (PETERS, 2000; SECCHI, 2009). De acordo com Ronconi (2008), a governança pública é entendida como um arranjo institucional, fundamentado em um projeto democrático, o qual presume uma gestão compartilhada, que visa incentivar o desenvolvimento de uma cultura participativa, consolidando assim a democracia. Segundo Heidemann e Kissler (2006), a ideia da governança pública está relacionada a uma mudança na gestão política, buscando novas formas de gestão nos campos ambiental, sociocultural, econômico e político. Dessa forma, são necessárias estratégias que permitam essa cooperação entre os atores envolvidos, garantindo que haja boa comunicação e espaços para negociação, visando fortalecer os laços de confiança entre eles (HEIDEMANN, KISSLER, 2006; RAQUEL, 2012).

Em relação ao termo governança, ele tem uma série de significados que variam dependendo do contexto ao qual é aplicado. Tal questão justifica as pesquisas e estudos que vem sendo realizados, para que se tenha um melhor entendimento acerca do tema. Os estudiosos fazem um alerta para que se tenha o devido cuidado com a sua utilização, evitando assim, que se torne um termo banalizado.

Esses diferentes significados, fazem com que a palavra seja adjetivada de maneiras diferentes, cada qual de acordo com a demanda que busca atender, sendo que cada uma delas possui diferentes

características, que vão de encontro a área que é aplicada. Essa ramificação do termo governança está exemplificada na Figura 2.

Figura 2 – Ramificação do termo Governança.



Fonte: Elaborada pela mestrandia (2018).

Dentre essas diversas ramificações do termo, encontramos a governança corporativa, que é utilizada pelas organizações privadas para melhorar o relacionamento entre os *stakeholders*; os sistemas de governança global, que trabalham em vistas do desenvolvimento sustentável; a boa governança, exigida pelo FMI e Banco Mundial, oferecendo incentivos aos países que fossem responsáveis e transparentes; e a governança pública, que tem seu foco voltado para articulação dos atores no que se refere a discussão e produção do bem público.

No que se refere a governança corporativa, ela busca aumentar a confiabilidade das diversas partes interessadas na administração de grandes organizações, especialmente aquelas com capital negociado em bolsa de valores. Decorre da tentativa de estabelecer procedimentos para minimização de potenciais divergências de interesses entre o proprietário (principal) e o administrador (agente), visando melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e dar segurança às partes (TCU, 2014).

Tem como princípios: a transparência, ou seja, o comprometimento/ dever de informar; a equidade, sendo que, deve oferecer a todos um tratamento justo; a prestação de contas, uma vez que os departamentos da organização devem prestar contas de sua atuação; e a responsabilidade, pois devem zelar pela sustentabilidade da organização (IBGC, 2014).

O conceito governança global foi pensado pela Comissão para Governança Global (1996), sendo definido como as diferentes maneiras pelas quais indivíduos ou instituições, de natureza pública ou privada, fazem a gestão de problemas comuns, buscando conciliar os diversos interesses e promovendo ações cooperativas.

De acordo com Raquel (2012), a governança global, segundo a comissão, passa a ser vista como uma forma de gerenciar os problemas transnacionais de maneira articulada com as organizações não-governamentais, os movimentos civis, empresas privadas multinacionais e os mercados de capitais globais, ultrapassando então a ideia de se tratar apenas de um conjunto de relações intergovernamentais.

A boa governança refere-se a um conjunto de boas práticas, tanto democráticas como de gestão, com o intuito de ajudar os países a melhorarem suas condições de desenvolvimento econômico e social. Essas boas práticas estão voltadas para melhoria da eficiência administrativa, para promoção da *accountability* democrática, e ao combate a corrupção. Para que países em vias de desenvolvimento recebam recursos econômicos e apoio técnico, organizações como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigem deles práticas de boa governança (SECHI, 2009).

A governança pública, de acordo com Mark Bevir (2009), é o conjunto de mecanismos através dos quais o Estado atua como agente facilitador, fomentando as parcerias entre o setor público e privado, organizações sociais ou de mercado, voluntários e cidadãos, compreendendo esses últimos não apenas como votantes ou consumidores, mas como participantes ativos dentro dos grupos e redes de interações sociais de que participam.

Na sequência serão apresentadas de maneira mais detalhada a teoria da governança pública, as pesquisas que estão sendo realizada nesta área, assim como, suas características e atributos, para possibilitar a discussão sobre o tema.

2.2.2 A teoria da Governança Pública

De acordo com Bevir (2009), as teorias de governança fazem parte de um longo processo de repensar e refazer o Estado. Elas começam a ganhar espaço nas discussões a partir das crises e reformas do setor público, onde passou a se questionar o papel do Estado na produção de bens e serviços públicos.

A primeira onda de reformas do setor público ficou conhecida como neoliberalismo e teoria da escolha racional e a segunda como a ciência institucionalista social, tendo a primeira como objetivo tornar o setor público semelhante ao privado, transferindo suas funções a ele; e a segunda na organização das redes e parcerias, onde o Estado tinha função de dirigir e gerenciar as relações entre as organizações estatais e não estatais (BEVIR, 2010).

O neoliberalismo e a teoria da escolha racional abrem espaço para que o mercado seja responsável para atender as demandas e solucionar os problemas públicos reduzindo o papel do Estado na elaboração e implementação das políticas públicas, uma vez que, acreditam que os indivíduos se preocupam apenas com seus interesses individuais, contestando a ideia de que o Estado tem como interesse garantir o bem comum (BEVIR, 2010). Essa nova forma de pensar o setor público

buscava superar as disfunções burocráticas, preocupando-se com melhores resultados, e por atender aos interesses de maneira mais eficiente.

Embora houvesse preocupação em superar esses problemas, outros foram surgindo, de forma que a eficiência e as práticas de mercado não foram suficientes para resolvê-los, surge assim a segunda onda de reformas. Esses problemas estavam relacionados a mercantilização e a Nova Gestão Pública (BEVIR, 2010).

De acordo com Ronconi (2008), ao utilizar a governança sobre preceitos do gerencialismo, trata-se apenas de questões econômicas e administrativas, afastando-se então da governança pública, que está pautada na participação, deliberação e na democracia.

A segunda onda de reformas resultou na proliferação das redes e parcerias, as quais eram consideradas superiores aos mercados. O Estado era responsável pelo gerenciamento dessas redes, sendo que assim havia uma melhoria na coordenação das organizações que participavam do processo de elaboração e implementação das políticas Públicas. Essas reformas levaram a discussão de uma nova governança, uma vez que, os cidadãos exigiam melhores serviços públicos, por um Estado que além de eficaz, fosse transparente, participativo e mais responsável, surgindo assim a perspectiva da Governança Pública (BEVIR, 2010).

Segundo Cepiku (2006), alguns autores acreditam que devido ao fortalecimento das redes e parcerias, o Estado perde sua importância, sendo que qualquer ator envolvido pode realizar essa coordenação. Outros autores, defendem que embora outros atores passaram a ser envolvidos nessas redes, o Estado ainda tem um importante papel como ativador e mediador das redes e parcerias. Ainda segundo a autora, a pluralidade de atores envolvidos pode determinar se a organização está sendo gerida sob os preceitos da governança. Heidemann e Kissler (2006), também acreditam que quando o Estado, o mercado, e a sociedade civil estão envolvidos em arranjos institucionais visando a promoção do bem público, há indícios de que se trata de um modelo de governança pública.

O Estado está passando por uma transformação, uma vez que não é mais o único responsável pela formulação e implementação das políticas públicas, pois passa a compartilhar essa responsabilidade com outros atores. Nessa transição do que pode-se chamar de governo para governança, o Estado ao invés de produtor solitário, coordena outros atores na produção do bem público, ao invés de produzir o bem público, garante sua produção, passa de um Estado dirigente, a um Estado cooperativo (HEIDEMANN, KISSLER, 2006; RONCONI, 2009).

Segundo Bovaird e Löffler (2003), os governos passam a entender que apenas a excelência na prestação dos serviços públicos não é suficiente, entendendo a governança pública como uma nova forma de atuação do Estado na gestão da coisa pública. Os autores afirmam que alguns preceitos da burocracia, como as questões formais, assim como alguns pressupostos da nova gestão pública, como uma administração pública eficaz, continuam sendo importantes, mas a prioridade da governança

pública está no cidadão, e em prover serviços públicos de maneira responsiva, buscando atender aos interesses coletivos através de estratégias democráticas e participativas.

A governança pública possibilita a formação de diversas redes, em diversos níveis (locais, regionais, nacionais, internacionais), no que se refere ao desenvolvimento de políticas públicas. Nesse contexto o Estado passa seu papel de implementador para coordenador das políticas, buscando sempre alcançar os interesses da comunidade (PETERS, PIERRE, 2000). Segundo os autores, a governança transcende o governo, uma vez que se baseia em estruturas colaborativas entre a sociedade, organizações de mercado e o setor público, podendo apresentar-se de diferentes formas institucionais, em diferentes contextos. Segundo Raquel (2012) a governança pública consiste em uma forma de gestão que está voltada para o compartilhamento de interesses na tomada de decisão e na implementação das políticas públicas.

De acordo com Kooiman (2003), a governança pública constitui-se em um processo de interação que acontece por meio do envolvimento de diversos atores, tanto públicos como privados. Para o autor, o eixo central da governança está na interação entre o Estado, organizações privadas e a sociedade civil, uma vez que essa articulação resulta em uma sociedade politicamente articulada, uma gestão pública de qualidade, e uma sociedade sustentável.

Para Bovaird e Löffler (2003), a governança pública recupera o aspecto político da administração pública. Dessa forma é possível que o Estado trabalhe de maneira participativa junto com as organizações da sociedade civil, organizações privadas, e os próprios cidadãos, compartilhando o poder da tomada de decisão e compartilhando responsabilidades com a comunidade articulada.

De acordo com Bevir (2010), a inclusão de diversos atores nos processos de tomada de decisão, faz com que os servidores públicos prestem serviços públicos mais efetivos. O autor destaca que a participação desses atores não se trata apenas de uma consulta, mas de um diálogo mais ativo com a sociedade.

De acordo com Putman (1993), os governos mais sólidos, em termos de governança democrática, são os que tem apoio de uma sociedade civil ativa. Para o autor, quando as comunidades estão engajadas em termos cívicos, aumentam os prospectos de melhorias nas áreas de educação, pobreza urbana, crime e serviços de saúde. Dessa forma acredita que a democracia terá muito mais chance de ter sucesso se houver uma sociedade civil atuante e engajada (PUTMAN, 1995).

Segundo Denhardt (2012), o governo está envolvido no processo de político juntamente com outros atores, organizações de mercado, associações, organizações sem fins lucrativos e cidadãos, dessa forma o processo de elaboração e implementação das políticas públicas, não é mais papel individual do Estado, e sim das redes de governança, que podem ser consideradas complexas, as quais são formadas por uma pluralidade de atores, onde cada um deles contribui com sua expertise.

Para Klaus Frey (2004), a governança pública presume o compartilhamento das ações públicas entre os atores da sociedade, no intuito de conseguir melhores resultados para as políticas públicas, levando em conta questões administrativas e democráticas. Santos (1997), também argumenta que a governança pública abrange questões administrativas de gestão do Estado, e questões voltadas a articulação, interação e cooperação entre os atores sociais.

Essa gestão compartilhada envolve diversas dimensões do Estado, são elas: institucional administrativa, econômica financeira, e sociopolítica. Para que os atores envolvidos possam de fato contribuir com a gestão da coisa pública é necessário que haja espaços propícios para a participação, tomada de decisão e controle social. Cabe destacar que as relações nesses arranjos nem sempre são harmônicas, podem haver divergências e conflitos de interesses entre os atores que fazem parte dessa rede. Criar laços de confiança entre os envolvidos, ter um canal aberto para comunicação, e ser transparente no compartilhamento das informações, pode então contribuir para solucionar esses impasses (RONCONI, 2008).

De acordo com Bevir e Rhodes (2001), a governança pública contribui com a democratização do Estado, fazendo com que ele tenha uma nova relação com a sociedade. Na governança pública a preocupação não se baseia apenas a aspectos administrativos e financeiros, mas também a questões sociopolíticas. Além de propiciar uma gestão participativa, cria espaços para discussões e reivindicações.

Na governança pública, o Estado reconstrói seu papel diante a sociedade, sendo que deixa de ser produtor individual do bem público, articulando-se com diversos atores sociais, compartilhando poder político, criando espaços para discussão, e trabalhando em conjunto na elaboração e implementação das políticas públicas (HEIDEMANN, KISSLER, 2006; RONCONI, 2008; SECCHI, 2009; RAQUEL, 2012).

Embora alguns autores argumentem que o Estado é apenas mais um dos atores que fazem parte das redes de governança (RHODES, 1996; KOOIMAN, 2003), outros autores acreditam que por mais que haja um redesenho do seu papel, ele continua desempenhando função importante dentro da rede. De acordo com Heidemann e Kissler (2006), o Estado amplia suas funções, pois ao invés de prestador direto do serviço público, ela passa a coproduzir o bem público com outros atores. O Estado de fato passar a ser mais plural, e como afirma Ostrom (1996), a muito mais sinergia entre o Estado e os cidadãos quando há essa articulação e compartilhamento de responsabilidades.

A formação de redes para articulação dos mais diversos atores na produção do bem público, é uma importante característica da governança pública. Elas demonstram que é possível fazer a gestão da coisa pública de uma maneira mais flexível, inclusiva e participativa. Heidemann e Kissler (2006) afirmam que as redes podem ser comparadas a uma teia cheia de nós, onde os fios dessa teia são os objetivos, as expectativas e as demandas, e os nós são os atores. Como os atores estão interligados nessa rede, é necessário que haja cooperação e confiança para que possam atingir seus objetivos, que

no caso são interesses coletivos. Novamente cabe ressaltar que se sabe que há interesses envolvidos nas redes de governança, mas os diversos atores que compõe esse arranjo compartilham valores, e por meio da do diálogo e da negociação conseguem ajustar seus interesses particulares em prol do bem comum (HEIDEMANN, KISSLER, 2006; RONCONI, 2008, POOCHAROEN, TING, 2015).

Nos arranjos de governança pública, espera-se que os atores sejam responsivos, ou seja, que se promova uma gestão participativa, interpretando e compreendendo os valores públicos e buscando atender as expectativas da comunidade. Para Denhardt (2012), agir de maneira responsiva significa percorrer os objetivos desejados, mas de forma que eles estejam alinhados com valores democráticos.

Na governança pública há preocupação em realizar as ações através de processos democráticos, sendo eficientes e eficazes. Mas nesses arranjos a eficiência e eficácia estão voltados a atingir os objetivos que vão de encontro com a função social, através de práticas responsivas e valores democráticos. Dessa maneira, a governança pública se faz diferente da burocracia, e da nova gestão pública, por adotar essa ideia de responsividade, que vai além de preceitos hierárquicos e econômicos, que acredita que vai alcançar os interesses da comunidade fomentando a participação em espaços democráticos e deliberativos (BEVIR, 2011; DIAS, 2012).

Para Bevir (2011), a eficiência e a eficácia na governança pública democrática estão associadas a relações de confiança, pela participação, e o envolvimento dos atores no desenvolvimento das ações. Na governança pública não há uma negação da importância da eficiência administrativa, mas ela avança para um aspecto mais político na gestão (BEVIR, 2011; DE MATTIA, 2014).

Na governança pública a produção de bens e serviços públicos acontece pela coprodução, ou seja, outros atores estão envolvidos e são responsáveis pela sua produção. O alicerce da coprodução está no envolvimento dos cidadãos, das organizações privadas, e do Estado, compartilhando a responsabilidade de produzir o bem público.

De acordo com Salm (2014) ela pode ser entendida como uma

estratégia que visa à produção de bens e serviços públicos, através de responsabilidades e poder compartilhados pelos agentes públicos, privados e cidadãos. A articulação desses atores é estabelecida pela sinergia que ocorre na realização dos serviços públicos compartilhados entre o governo, comunidade e cidadãos que interagem para a produção de bens e serviços públicos, a qual acontece através das redes ou parcerias ou outros arranjos societários dos quais participa o cidadão (SALM, 2014, p. 42)

Os fundamentos da coprodução estão na capacidade do ser humano de participar na comunidade como agente político e social e na sua condição de ser parte da biosfera.

Essas características definem a multidimensionalidade humana, à qual o conceito de coprodução está ligado de maneira indissociável (SALM, 2014). A relação que se estabelece entre a coprodução dos serviços públicos e a participação do cidadão na esfera pública empresta uma nova

perspectiva à administração pública, pois cria um elo entre a participação do cidadão e a produção dos serviços públicos (SALM, MENEGASSO, 2010).

As redes de produção dos serviços públicos estão cada vez mais presentes na sociedade, tornando-se essenciais em algumas áreas de atuação dos governos (SMITH, 2010; CASTELLS, 1999). Essa rede e parcerias ou outros arranjos societários que coproduzem os bens e serviços públicos são integrados por organizações públicas, organizações privadas, organizações sociais ou associações comunitárias, além de cidadãos individuais.

Para Salm (2014) um dos motivos para a realização da coprodução é

porque se deseja mais eficiência e eficácia das organizações públicas; porque se busca maior participação das organizações não governamentais na consecução das ações necessárias ao bem-estar da comunidade porque se almeja a articulação dos agentes públicos, agentes privados e cidadãos com o propósito de realizar o interesse público e; para promover o engajamento cívico do cidadão e da comunidade para a transformação social (SALM, 2014, p. 42)

A coprodução é uma estratégia interessante, pois viabiliza a participação dos cidadãos na esfera pública, assim como, de outros atores também, os quais têm como interesse, a promoção do bem público e/ ou o bem-estar social.

Estratégias como a governança pública e a coprodução dos serviços públicos são essenciais para garantir a promoção do interesse público, pois garantem espaços de participação e compartilhamento de responsabilidades e poder entre uma rede de atores, que visam o bem-estar social, de acordo com Korten (1980, 1981 apud ROBERTS, 2008, p. 191), “a participação cidadã em uma sociedade democrática é um importante mecanismo de mudança e transformação social”.

De acordo com De Mattia (2014), alguns elementos da coprodução podem considerados como uma estratégia conjunta a governança pública. Estratégia essa que não se preocupa apenas com questões econômicas, mas com vistas a fomentar a democracia, unindo o Estado, os cidadãos, e demais atores na produção do bem público. Assim como a governança pública, a coprodução também não exclui a participação do Estado na gestão da coisa pública.

No próximo subcapítulo serão mencionadas algumas pesquisas recentes referentes aos atributos da governança pública, assim como, uma explanação acerca dos atributos que serão considerados nessa pesquisa, visando caracterizar a governança pública e auxiliar no entendimento do tema.

2.2.3 Atributos da Governança Pública

Como já mencionado anteriormente, os estudiosos da área da governança pública destacam a necessidade de mais estudos que ajudem a compreender essa temática, uma vez que, é uma área que se apresenta em construção dentro do campo da administração pública. Buscando contribuir com a

construção desse campo, alguns estudos vem descrevendo suas características, e delimitando seus atributos, como é o caso de Raquel (2012), Dias (2012), De Mattia (2014) e Souza (2016).

Raquel (2012), buscou identificar através de estudo bibliométrico os autores que trabalhavam com a temática, para que com base nessa literatura e nas entrevistas desenvolvidas com especialistas, construísse uma matriz de atributos que compõe a governança pública sob a perspectiva desses especialistas. Em sua pesquisa conseguiu identificar os seguintes atributos: Coexistência entre Estado, mercado e sociedade civil; Estado ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de coproduzir o bem público; Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação; Funções administrativas; Controle social na perspectiva da prestação de contas; Espaços deliberativos de gestão; Operacionalização da gestão de políticas públicas; Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos.

Dias (2012), analisa em sua pesquisa de que forma a governança pública se fazia presente no projeto de descentralização administrativa do Estado de Santa Catarina, o qual buscava atender a política de desenvolvimento regional. Nesse sentido encontra na literatura os seguintes elementos da governança pública: coprodução do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil; coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações; delegação da autoridade estatal em três direções: downward, outward e upward, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes; ênfase na eficiência e na eficácia, associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos; e, planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional.

De Mattia (2014) elabora uma relação de atributos da governança pública destacando os aspectos políticos em relação a elaboração dos Planos Estaduais de Cultura no estado de Santa Catarina e do Acre, considerando os seguintes atributos: redes e outros espaços deliberativos de gestão; Estado com papel de ativador, coordenador e mediador do processo de cooperação; eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e prestação de contas; e elementos da coprodução do bem público.

Souza (2016) elabora um conjunto de atributos da governança pública considerando-os como mecanismos necessários para o atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos no município de Catalão em Goiás. Entre os atributos estão: formação de redes para a coprodução do bem público; a coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador; a democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação, a institucionalização de arranjos deliberativos e participativos; e a responsividade monitorada por mecanismos que permitem a transparência, a prestação de contas e o controle social.

No Quadro 1 é possível vislumbrar os atributos utilizados em cada pesquisa, possibilitando a análise dos atributos utilizados.

Quadro 1 - Atributos da governança pública utilizados em pesquisas anteriores

ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA	
PESQUISA	ATRIBUTOS
RAQUEL (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - Coexistência entre Estado, mercado, e sociedade civil; - Estado ativador e coordenador de redes e formas colaborativas de gestão com a finalidade de coproduzir o bem público; - Estrutura institucional baseada em formas colaborativas de gestão e estratégias de cooperação; - Funções administrativas; - Controle social na perspectiva da prestação de contas; - Espaços deliberativos de gestão; - Operacionalização da gestão de políticas públicas; - Gestão que aproxima aspectos administrativos de aspectos políticos;
DIAS (2012)	<ul style="list-style-type: none"> - Coprodução do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil; - Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações; - Delegação da autoridade estatal em três direções: downward, outward e upward, reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes; - Ênfase na eficiência e eficácia associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para busca de resultados responsivos; - Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional;

DE MATTIA (2014)	<ul style="list-style-type: none"> - Redes e outros espaços deliberativos de gestão; - Estado com o papel de ativador, coordenador e mediador do processo de cooperação; - Eficiência e eficácia na perspectiva da responsividade e prestação de contas; - Elementos da coprodução do bem público;
SOUZA (2016)	<ul style="list-style-type: none"> - Formação de redes para coprodução do bem público; - Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador; - Democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação; - Institucionalização de arranjos deliberativos participativos; - Responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a prestação de contas e o controle social;

Fonte: Elaborado pela mestranda (2018).

Para dar sequência nos trabalhos realizados, e corroborar com os estudos da governança pública, no Quadro 2, serão apresentados os atributos da governança pública que serão utilizados nesta pesquisa.

Quadro 2 - Atributos da governança pública

ATRIBUTOS DA GOVERNANÇA PÚBLICA	
Formação de redes para coprodução do bem público.	Rhodes, 1996; Kickert, 1997; Peters; Pierre, 1998; Sorensen; Torfing, 2004; Kissler; Heidemann, 2006; Bovaird, 2007; Rosa; Frey, 2007; Procopiuck; Frey, 2008; Secchi, 2009; Bevir, 2010; Ronconi, 2011; Raquel, 2012; Dias, 2012; Calmon; Costa, 2013; De Mattia; Bellen, 2014; Jakob, 2014; Leite, 2014; Sorensen, 2014; Neto, Salm, Burigo 2014; Souza, 2016.
Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador.	Peters; Pierre, 1998; Kissler; Heidemann, 2006; Procopiuck; Frey, 2008; Raquel, 2012; Dias, 2012; Mattia; Bellen, 2014; Sorensen, 2014; Souza, 2016.

Democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação.	Paula, 2005; Frey, 2007; Procopiuck; Frey, 2008; Klering; Porsse; Guadagnin, 2010; Ronconi, 2011; Dias, 2012; Raquel, 2012, De Mattia; Bellen, 2014; Jakob, 2014; Souza, 2016.
Institucionalização de arranjos deliberativos participativos.	Kooiman Et Al., 2008; Procopiuck; Frey, 2008; Ronconi, 2011; Denhardt, 2012; Raquel; Bellen, 2012; Jakob, 2014; Sorensen, 2014; Souza, 2016.
Responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a prestação de contas e o controle social.	Pieranti; Rodrigues; Peci, 2007; Escobar, 2008; Raquel; Bellen, 2012; Dias; Cário, 2012; Denhardt, 2012; Mattia; Van Bellen, 2014; Souza, 2016.
Funções Administrativas.	Ramos, 1983; Frey, 2004; Didehvar; Danaeefard, 2010; Raquel, 2012.

Fonte: Elaborado pela mestranda (2018).

A escolha desses atributos aconteceu a partir da identificação da sua presença na literatura, como também, a partir da análise das pesquisas e contribuições realizadas por Raquel (2012), Dias (2012), De Mattia (2014) e Souza (2016).

Dessa maneira, com a realização desta análise, percebe-se que os atributos propostos por Souza (2016) abrangem boa parte das características destacadas pelos autores da área. Mesmo assim, para que essa lista de atributos ficasse mais completa, e fosse de encontro com a proposta dessa pesquisa, foi necessário incluir mais um atributo nessa relação.

Essa inclusão foi necessária pois entende-se que assim como as questões políticas que a governança pública resgata, ela também se preocupa com as questões administrativas de gestão, dessa forma o sexto atributo incluído faz menção a essas funções.

É importante salientar que as pesquisas de Raquel (2012), Dias (2012), e De Mattia (2014), complementam a pesquisa de Souza (2016). Nesse sentido, este trabalho também irá considerar as contribuições feitas nessas pesquisas, devida sua importância para construção do conhecimento. Além disso, a inclusão de um atributo voltado para as funções administrativas acontece, porque além de ser verificada sua presença na literatura, os escritos de Raquel (2012) fazem menção a ele.

Esta pesquisa utiliza a mesma nomenclatura dos atributos propostos por Souza (2016) e Raquel (2012), uma vez que, além de julgar a proposta desses atributos adequada, o objetivo deste trabalho não é propor novos atributos para a governança pública, mas sim verificar como eles estão presentes e acontecem, para de fato oferecer uma contribuição para esse campo de estudo.

Nos próximos subcapítulos serão apresentados de maneira separada cada atributo da governança pública, e uma descrição acerca do mesmo.

2.2.3.1 Formação de redes para coprodução do bem público

A formação de redes para a coprodução do bem público acontece pela necessidade de ação coletiva, envolvendo diversos atores, tanto estatais, como não estatais, criando oportunidades de participação, para atender as demandas da sociedade por serviços públicos de mais qualidade (BOVAIRD, 2007; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; SORENSEN, 2014).

Nesse sentido, o mapeamento de como esses diversos atores estão articulados e posicionados, e de como cada um participa, acontece através das redes, as quais são coordenadas através dos mecanismos da governança pública e permitem ilustrar as interações e arranjos existentes entre os atores que participam das deliberações e implementações de políticas públicas (ROSA; FREY, 2007; PROCOPIUCK; FREY, 2008; CALMON; COSTA, 2013; JAKOB, 2014).

A identificação das redes para a coprodução do bem público pode acontecer através das articulações dos atores que compõem a rede, os quais visam compartilhar recursos e esforços para que além de prover serviços públicos de qualidade, que atendam as demandas da sociedade, evitem a duplicação de esforços, uma vez que uma ação coletiva não se tornaria tão pesada quanto uma ação individual (KISSLER; HEIDEMANN, 2006; CALMON; COSTA, 2013; LEITE, 2014).

A coordenação empregada nas redes de coprodução difere das adotados pelas organizações tradicionais, de forma que cada ator participante tem autonomia, ou seja, não existe um centro único de poder. Por mais que possam haver divergências e assimetrias de pensamentos, recursos, e interesses, as relações são flexíveis, participativas e interativas, pois buscam resolver os conflitos de opinião através dos espaços deliberativos. Os atores envolvidos na rede devem formar laços de cooperação para a produção do bem público, buscando superar os limites que os separam, uma vez que um dos pressupostos dessas redes é o envolvimento de atores públicos e privados nos processos que envolvam políticas públicas (PETERS; PIERRE, 1998; SORENSEN; TORFING, 2004; BOVAIRD, 2007; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; RAQUEL, 2012; DIAS, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014; JAKOB, 2014).

De acordo com Neto, Salm e Burigo (2014), quando a coprodução dos serviços públicos é realizada através de uma rede, organizações públicas, privadas, não governamentais, arranjos comunitários e cidadãos estão associados na produção dos serviços, de forma que ocorre compartilhamento de responsabilidades e de poder entre os participantes da rede.

A abordagem da governança pública em relação as redes que coproduzem serviços públicos, está relacionada à capacidade de mobilizar atores na resolução de problemas coletivos, onde o governo desenvolve suas funções de forma mais cooperativa, e estabelece uma relação de confiança entre as partes (RHODES, 1996; KICKERT, 1997; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; BOVAIRD, 2007; PROCOPIUCK; FREY, 2008; SECCHI, 2009; BEVIR, 2010; RONCONI, 2011; JAKOB, 2014).

2.2.3.2 Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador

A coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador das interações que acontecem entre os atores que compõem esses arranjos de governança pública, está relacionada a uma mudança na forma em que o Estado desenvolve seu papel. Visto antes como provedor solitário e como único responsável na produção do bem público, substitui seu papel para o de um Estado que produz bens e serviços públicos contando com a colaboração de outros atores. Ao passar por essa mudança, começa a ser visto como ativador e mediador das interações sócio-políticas, ficando responsável pelo envolvimento dos atores, pelo compartilhamento de responsabilidades e pela promoção de espaços para discussão e deliberação (PETERS; PIERRE, 1998; KISSLER; HEIDEMANN, 2006; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RAQUEL, 2012; DIAS, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014).

Essa coordenação de forma mais plural, tem sua lógica e suas atividades voltadas para espaços que promovam e possibilitem a comunicação, onde os participantes possam expor os conflitos, ideias e interesses, sendo capazes de construir um significado compartilhado, que possibilite o agir coletivo (SORENSEN, 2014).

Em relação ao processo de negociação entre os membros da rede, as decisões que antes eram tomadas apenas pelos atores governamentais, passam a ser divididas com os demais componentes, sendo que eles negociam como iguais ao invés de recorrerem sempre ao poder quando a decisão não vai de encontro com os seus interesses, ou seja, há uma relação de interdependência entre os atores (PETERS; PIERRE, 1998).

A coordenação pluricêntrica da governança pública resulta de uma interação complexa entre os diversos atores que compõe a rede, de forma que por mais autônomos sejam os participantes, existe uma forte relação de dependência entre eles, fazendo com que os princípios coletivos prevaleçam (PETERS; PIERRE, 1998; PROCOPIUCK; FREY, 2008).

2.2.3.3 Democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação

A democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação refere-se à criação de espaços destinados à discussão e deliberação de assuntos relacionados à coisa pública (FREY, 2007; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; DIAS, 2012; RAQUEL, 2012, MATTIA; BELLEN, 2014; JAKOB, 2014). A finalidade desses espaços é promover a articulação e possibilitar a participação dos diversos atores que compõe o arranjo na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas (PAULA, 2005; RONCONI, 2011).

A criação desses espaços e o desenvolvimento desses arranjos que possibilitem a participação, o compartilhamento de responsabilidades, e a resolução de conflitos entre os componentes da rede, depende da forma como o Estado, as organizações sociais, as organizações privadas, e os cidadãos estão articulados, e de como seus papéis estão determinados, uma vez que, é necessário que essa coordenação seja flexível e respeite os valores compartilhados, em outras palavras, deve haver uma substituição da gestão burocrática tradicional, para um gestão mais participativa, onde a deliberação é realizada a partir de diferentes atores sociais (PAULA, 2005; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Dessa maneira, as arenas e espaços para participação colaboram e auxiliam a formação de uma cultura política democrática com base na pluralidade de interesses, atores participantes, concepções e valores morais, possibilitando que a administração pública utilize mecanismos de gestão mais inclusivos, participativos, e responsivos (AVRITZER, 2000; PAULA, 2005; KLERING; PORSSE; GUADAGNIN, 2010; RONCONI, 2011).

2.2.3.4 Institucionalização de arranjos deliberativos participativos

Quanto a institucionalização de arranjos deliberativos participativos refere-se à institucionalização de arranjos deliberativos os quais possibilitam a representatividade dos diversos atores que contribuem com o processo de planejamento, execução e avaliação de políticas públicas (KOOIMAN et al., 2008; PROCOPIUCK; FREY, 2008; RONCONI, 2011; RAQUEL; BELLEN, 2012; JAKOB, 2014).

A expressão “instituição” está relacionada aos acordos, regras, direitos, procedimentos, leis, normas, papéis e crenças que denotam a estrutura da rede de governança pública, e que orientam as deliberações a serem formuladas (KOOIMAN et al., 2008).

Para que a governança pública possa cumprir com o seu propósito, e garantir que os serviços públicos sejam prestados de maneira mais eficiente, é necessário que os arranjos contem com o mínimo de estrutura, a qual irá permitir estabilidade e equilíbrio para o desenvolvimento das atividades da rede. Embora as redes de governança necessitem de flexibilidade para conseguir desenvolver suas funções e alcançar seus objetivos, isso não quer dizer que elas não devem contar com algumas regras pode-se dizer até mesmo, com o mínimo de burocracia que permita a organização das atividades. Dessa maneira, a governança pública passa a ser vista como a estratégia pela qual um conjunto de atividades é dirigida, e qual o papel de cada ator participante dentro da rede (PROCOPIUCK; FREY, 2008; DENHARDT, 2012; RAQUEL; BELLEN, 2012).

A estrutura dos arranjos de governança pública, passam por ajustes contínuos, pois estão abertos e são flexíveis as mudanças, visando sempre prestar serviços públicos de qualidade e atender as demandas da comunidade, ou seja, esses arranjos são capazes de se adaptarem às novas circunstâncias (SORENSEN, 2014). Dessa forma, as modificações que ocorrem podem estar relacionadas ao seu

tamanho, a partir da entrada ou saída de algum ator, como também pelo surgimento de novas ideias e informações que os atores possam acrescentar (PROCOPIUCK; FREY, 2008).

Sorensen (2014) afirma que a institucionalização das redes de governança é importante, no que tange a participação ativa dos atores, pois possibilita que eles contribuam com seus argumentos conflitantes, uma vez que, acredita que sem esses espaços formais os atores provavelmente ficariam inibidos de contribuir com o processo e com isso continuariam presos as suas percepções tradicionais.

2.2.3.5 Responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a prestação de contas e o controle social

A questão da responsividade em relação as redes de governança pública e a prestação de serviços públicos, vai além de garantir que os atores envolvidos sejam responsáveis no desenvolvimento de suas atividades, ou seja, além de agirem com responsabilidade, devem ser transparentes em suas ações, devem prestar contas das funções realizadas e dos compromissos assumidos com a comunidade, e devem promover e incentivar formas para que haja controle social (PIERANTI; RODRIGUES; PECI, 2007; ESCOBAR, 2008; RAQUEL; BELLEN, 2012; DIAS; CÁRIO, 2012; DENHARDT, 2012; MATTIA; BELLEN, 2014).

O ser responsivo está ligado a muito mais do que ser transparente, prestar contas e promover o controle social, ao assumir uma postura responsiva é possível criar laços de confiança entre os membros que compõem a rede de governança. Ao assumir esse papel, o Estado, ou qualquer que seja o ator envolvido, deve ter ciência de que é responsável por dar uma resposta (sendo ela positiva ou negativa), tanto aos seus pares, como para a comunidade como um todo.

2.2.3.6 Funções Administrativas

As funções administrativas estão relacionadas com o gerenciamento das ações públicas. A governança pública tem como propósito melhores resultados na prestação de serviços públicos, assim como na elaboração e implementação de políticas públicas, considerando questões democráticas, mas também que sejam efetivas do ponto de vista administrativo (FREY, 2004).

A perspectiva de burocracia que se adota na governança pública, está voltada para a concepção positiva formulada por Ramos (1983), como “um sistema de prestar serviços que funciona com alguma coordenação centralizada de atividades e com a vigência de alguma impessoalidade nas relações humanas” (RAMOS, 1983, p. 201).

De acordo com Didehvar e Danaeefard (2010) os administradores públicos são responsáveis por pensar de maneira inovadora quando forem pensar na formulação dos processos administrativos, para que estejam abertos a receber recursos não apenas financeiros, mas humanos também (no sentido

de mais atores participarem do processo), tendo capacidade técnica e competência na administração da coisa pública.

De acordo com Raquel (2012) a compreensão da importância das funções administrativas contribui com o processo de implementação de políticas públicas, por ser na implementação que a efetividade das funções administrativas das organizações são evidenciadas.

As formas como as funções administrativas são desenvolvidas na governança pública passam por uma reconceitualização, uma vez que, os responsáveis por essas funções buscam maneiras diferentes do que a burocracia propõe, desenvolvendo as atividades de uma maneira não subordinada, construtiva e participativa.

Na sequência será apresentada um quadro com uma síntese dos atributos acima apresentados, com o intuito de contribuir com a compreensão acerca dos atributos da governança pública que serão estudados nesta pesquisa.

Quadro 3 - Síntese dos atributos da Governança Pública

Atributos da Governança Pública	
Formação de redes para coprodução do bem público.	É a capacidade de mobilizar atores na resolução de problemas coletivos, onde organizações públicas, privadas, não governamentais, cidadãos, estão associados na produção de serviços públicos, compartilhando responsabilidades e poder entre os participantes.
Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador.	É a mudança na forma como o Estado desenvolve seu papel. Antes único responsável pela produção de bens e serviços públicos, agora conta com a colaboração de outros atores. Nesse sentido, o Estado passa a ser visto como ativador e mediador das interações sócio-políticas, sendo responsável pelo envolvimento dos atores, pelo compartilhamento das responsabilidades, e pela promoção de espaços para discussão e deliberação.
Democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação.	É a criação de espaços que promovam a discussão e a deliberação de assuntos relacionados a coisa pública. Esses espaços contribuem para criação de uma cultura política democrática com base na pluralidade de interesses.
Institucionalização de arranjos deliberativos participativos.	É a forma como estão estruturados os arranjos deliberativos participativos, ou seja, quais são os acordos, regras, procedimentos, normas, papéis e crenças, que orientam as deliberações.
Responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a prestação de contas e o controle social.	É a maneira como o ator busca corresponder e refletir os valores e interesses da comunidade. Dessa maneira ele busca ser transparente nas ações que realiza, prestar contas das funções realizadas e compromissos assumidos, e promover e incentivar formas para que haja controle social.
Funções Administrativas	É a forma como a rede é gerenciada no desenvolvimento de suas funções administrativas, ou seja, como planeja, organiza, executa e controla suas ações.

Fonte: Elaborado pela mestranda (2018).

2.3 A GESTÃO DA SUSTENTABILIDADE EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Neste subcapítulo será apresentada uma breve explicação sobre o desenvolvimento sustentável, com o objetivo de esclarecer de onde surgiu a preocupação ambiental, assim como, de onde surgiu

essa nova noção de desenvolvimento. Essa nova noção de desenvolvimento, e a crescente preocupação com as questões ambientais, esbarram em novas formas de fazer gestão, pautadas na esfera ambiental, social, econômica e institucional. No tópico seguinte, é realizada uma explanação sobre as unidades de conservação. Como o objeto de estudo dessa pesquisa é em uma unidade de conservação, é importante compreender o que é uma unidade de conservação, quais suas características, e de que forma acontece a gestão dentro da unidade de conservação. Essas informações são necessárias para que se possa discutir a presença da governança pública na gestão da unidade de conservação.

2.3.1 Desenvolvimento Sustentável

No século XX passou-se a ter uma preocupação com a manutenção dos ambientes naturais, mas foi mais precisamente na década de 1960 que houve um aumento da consciência ecológica, que foi estimulada devido à preocupação dos movimentos sociais ambientais, e claro pelos próprios problemas ambientais que começaram a fazer parte das discussões (HARPER, 1996; LEIS, 2004).

Essa intensificação das discussões sobre a temática ambiental culminou com a criação do Clube de Roma, e com a realização de uma série de conferências internacionais, como a das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em Estocolmo no ano de 1972, a Conferência sobre as Mudanças Atmosféricas em Toronto no Canadá, no ano de 1980, a Rio 92, no Rio de Janeiro no ano de 1992, a Conferência Mundial das Nações Unidas para o Desenvolvimento em Jonesburgo, no ano de 2002, e a Rio+20 novamente no Rio de Janeiro em 2012.

Essas conferências tinham o intuito de discutir questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, e o desafio de como atingi-lo, uma vez que havia a preocupação com o padrão de crescimento econômico, com a capacidade de carga dos ecossistemas, e de como diminuir a desigualdade social no mundo.

O conceito de desenvolvimento sustentável utilizado por muitos anos foi o apresentado na *World Commission on Environment and Development* (WCED), em um documento conhecido como Relatório de Brundtland (1987), o qual entendia o desenvolvimento sustentável como um desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades (WCED, 1987).

Com o tempo, a definição de desenvolvimento sustentável evoluiu para uma abordagem mais prática, mais centrada em uma abordagem holística que interconecta o desenvolvimento econômico, com a inclusão social e a sustentabilidade ambiental. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável pode ser visto como uma maneira de entender o mundo como uma interação complexa dos sistemas econômicos, ambientais, sociais e políticos, e também como uma forma de definir os objetivos de uma sociedade que pensa no bem-estar para os cidadãos de hoje e para as gerações futuras (HARPER, 1996, SACHS, 2007).

Pode-se dizer que uma das dificuldades, como também uma das principais críticas que se faz em relação a como alcançar um desenvolvimento sustentável, está em conseguir equilibrar os interesses econômicos, sociais e ambientais, de forma que a esfera econômica não se sobressaia em detrimento das outras. Essa preocupação está ligada ao fato, de que o desenvolvimento da sociedade sempre esteve fortemente ligado as questões econômicas, e para que isso possa ser superado, é necessário pensar em estratégias de inclusão social, conservação do meio ambiente, e ações economicamente sustentadas (SACHS, 2007).

Como citado no parágrafo acima, a ideia de desenvolvimento sempre esteve voltada as questões econômicas, uma vez que, o termo desenvolvimento sempre esteve muito atrelado a ideia de crescimento, mas ele pode se referir a uma série de outras questões, como as sociais, ambientais, políticas, culturais, e tantas outras possíveis (VEIGA, 2005). Um dos principais autores que contribuiu com essa temática foi Ignacy Sachs, responsável por elencar diferentes dimensões do desenvolvimento, além das usualmente utilizadas.

Segundo Van Bellen (2008), além das dimensões ambiental, econômica e social, a dimensão institucional ganha espaço, pois através dela é possível discutir as questões voltadas as políticas públicas e a gestão. Ao pensar nessas dimensões como partes de um sistema complexo que interage entre si, é necessário pensar em um novo modelo de gestão que viabilize a participação de diversos atores, propiciando espaço para que eles possam discutir acerca de seus interesses, e resolver os conflitos existentes, pois como afirma Sachs (2007), é necessário transcender o modelo racional instrumental de gestão presente nas teorias de planejamento atuais.

Harper (1996), afirma que para conseguir alcançar um desenvolvimento inclusivo é necessário que haja governança, a qual não deve estar voltada apenas aos governos, mas as empresas e aos cidadãos. Isto significa que o setor público, assim como o setor privado e os cidadãos compartilham a responsabilidade de cooperar para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado, tendo como meta a satisfação com a vida e o bem-estar, e não apenas com a renda.

Buscando promover o desenvolvimento sustentável, respeitando suas dimensões, algumas ferramentas de gestão passam a ser utilizadas, visando a conservação e preservação do meio ambiente.

Uma das principais ferramentas para conservação do meio ambiente são as Unidades de Conservação, e para melhor compreender seu funcionamento, esse assunto será tratado no próximo subcapítulo.

2.3.2 Unidades de Conservação

As Unidades de Conservação (UC) são espaços territoriais com características naturais relevantes, que visam conservar e administrar a utilização dos recursos naturais onde estão localizadas (SNUC, 2000).

Com vistas a garantir a proteção das áreas naturais por meio das Unidades de Conservação, o governo brasileiro criou no ano de 2000 através da Lei Federal nº 9.985 de 18 de Julho de 2000, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

O SNUC tem como objetivos:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (BRASIL, 2000b, art.4º).

O SNUC é o conjunto de Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais, divididas em 2 (dois) grupos, e totalizam 12 (doze) categorias, que variam de acordo com seus objetivos específicos no que tange a proteção e usos permitidos.

Esses dois grupos de Unidades de Conservação são conhecidos como: Unidades de Proteção Integral; e Unidades de Uso Sustentável. Nas Unidades de Proteção Integral o objetivo principal é a conservação do meio ambiente, permitindo apenas o uso indireto dos recursos naturais, ou seja, aquele que não envolve consumo, coleta ou danos aos recursos naturais (BRASIL, 2000b).

Já as Unidades de Conservação de Uso Sustentável são áreas que buscam conciliar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais. Dessa maneira, atividades que envolvem a coleta e o uso dos recursos naturais são permitidos, desde que a continuidade dos recursos naturais renováveis e dos processos ecológicos esteja assegurada (BRASIL, 2000b).

É possível verificar no próximo quadro as categorias das Unidades de Conservação.

Quadro 4 - Categorias das Unidades de Conservação

Unidades de Proteção Integral	Unidades de Uso Sustentável
<p>Estação Ecológica: área destinada à preservação da natureza e à realização de pesquisas científicas, podendo ser visitadas apenas com o objetivo educacional.</p>	<p>Área de Proteção Ambiental: área dotada de atributos naturais, estéticos e culturais importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. Geralmente, é uma área extensa, com o objetivo de proteger a diversidade biológica, ordenar o processo de ocupação humana e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. É constituída por terras públicas e privadas.</p>
<p>Reserva Biológica: área destinada à preservação da diversidade biológica, na qual as únicas interferências diretas permitidas são a realização de medidas de recuperação de ecossistemas alterados e ações de manejo para recuperar o equilíbrio natural e preservar a diversidade biológica, podendo ser visitadas apenas com o objetivo educacional.</p>	<p>Área de Relevante Interesse Ecológico: área com o objetivo de preservar os ecossistemas naturais de importância regional ou local. Geralmente, é uma área de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana e com características naturais singulares. É constituída por terras públicas e privadas.</p>
<p>Parque Nacional: área destinada à preservação dos ecossistemas naturais e sítios de beleza cênica. O parque é a categoria que possibilita uma maior interação entre o visitante e a natureza, pois permite o desenvolvimento de atividades recreativas, educativas e de interpretação ambiental, além de permitir a realização de pesquisas científicas.</p>	<p>Floresta Nacional: área com cobertura florestal onde predominam espécies nativas, visando o uso sustentável e diversificado dos recursos florestais e a pesquisa científica. É admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam desde sua criação.</p>

Quadro 4 - Categorias das Unidades de Conservação

Unidades de Proteção Integral	Unidades de Uso Sustentável
<p>Monumento Natural: área destinada à preservação de lugares singulares, raros e de grande beleza cênica, permitindo diversas atividades de visitação. Essa categoria de UC pode ser constituída de áreas particulares, desde que as atividades realizadas nessas áreas sejam compatíveis com os objetivos da UC.</p>	<p>Reserva Extrativista: área natural utilizada por populações extrativistas tradicionais onde exercem suas atividades baseadas no extrativismo, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, assegurando o uso sustentável dos recursos naturais existentes e a proteção dos meios de vida e da cultura dessas populações. Permite visitação pública e pesquisa científica.</p>
<p>Refúgio da Vida Silvestre: área destinada à proteção de ambientes naturais, no qual se objetiva assegurar condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna. Permite diversas atividades de visitação e a existência de áreas particulares, assim como no monumento natural.</p>	<p>Reserva de Fauna: área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas; adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.</p>
	<p>Reserva de Desenvolvimento Sustentável: área natural onde vivem populações tradicionais que se baseiam em sistemas sustentáveis de exploração de recursos naturais desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais. Permite visitação pública e pesquisa científica.</p>
	<p>Reserva Particular do Patrimônio Natural: área privada com o objetivo de conservar a diversidade biológica, permitida a pesquisa científica e a visitação turística, recreativa e educacional. É criada por iniciativa do proprietário, que pode ser apoiado por órgãos integrantes do SNUC na gestão da UC.</p>

Fonte: Elaborado pela mestrandia com base na Lei nº 9.985/2000 (2018).

Em relação aos tipos de utilização permitidos pela Lei nº 9.985/2000, segue abaixo um quadro explicando os usos permitidos de acordo com as categorias de manejo.

Quadro 5 - Tipos de uso permitidos de acordo com as categorias de manejo

Classe	Principais tipos de uso, contemplados na Lei nº 9.985/2000	Categorias de Manejo
Classe 1- Pesquisa científica e educação ambiental.	Desenvolvimento de pesquisa científica e educação ambiental.	Reserva Biológica; Estação Biológica.
Classe 2- Pesquisa científica, educação ambiental, e visitação.	Turismo em contato com a natureza	Parques Nacionais e Estaduais; Reserva Particular do Patrimônio Natural.
Classe 3- Produção florestal, pesquisa científica, e visitação.	Produção florestal	Florestas Nacionais e Estaduais.
Classe 4- Extrativismo, pesquisa científica, e visitação.	Extrativismo por populações tradicionais	Reservas Extrativistas.
Classe 5- Agricultura de baixo impacto, pesquisa científica, visitação, produção florestal e extrativismo.	Áreas públicas e privadas onde a produção agrícola e pecuária é compatibilizada com os objetivos da UC.	Reserva de Desenvolvimento Sustentável; Refúgio de Vida Silvestre; Monumento Natural.
Classe 6- Agropecuária, atividade industrial, núcleo populacional urbano e rural.	Terras públicas e particulares com possibilidade de usos variados visando um ordenamento	Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico.

Classe	Principais tipos de uso, contemplados na Lei nº 9.985/2000	Categorias de Manejo
	territorial sustentável.	

Fonte: Elaborado pela mestranda, com base em DAP/SBF/MMA, 2009 (2018).

No que tange a gestão e a integração da Unidade de Conservação com a comunidade em seu entorno, toda UC deve ter um Conselho Gestor o qual tem função de auxiliar o Chefe da unidade em suas atividades.

É da competência dos Conselhos Gestores:

- I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;
- II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;
- III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
- IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;
- V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;
- VI - opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;
- VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;
- VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e
- IX - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso (BRASIL, 2002, art.20).

Os conselhos são compostos por órgãos públicos, por membros da sociedade civil, e organizações não governamentais que atuem na região. Na maioria das vezes os conselhos são de caráter consultivo, mas também podem ser deliberativos.

No Brasil, a área total de Unidades de Conservação é de 1.551.196 Km², sendo 1.023.189 Km² de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, ou seja, aproximadamente 66% das Unidades de Conservação no Brasil são de Uso Sustentável, demonstrando a importância dos estudos na área.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo serão expostos os procedimentos metodológicos que possibilitaram que os objetivos desta pesquisa fossem alcançados. Para isso, será apresentada a seguir a caracterização da metodologia da pesquisa. Seguindo com a explicação sobre as estratégias de pesquisa adotadas, e por fim, com a explanação de como essas estratégias foram utilizadas.

2.4 CARACTERIZAÇÃO DA METODOLOGIA DE PESQUISA

A presente pesquisa possui abordagem qualitativa. De acordo com Creswell (2014), esse tipo de pesquisa tem preocupação com uma realidade que não pode ser quantificada, uma vez que, envolve um conjunto de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais complexo das relações que não poderiam ser reduzidas a variáveis estatísticas. Para identificar quais atributos da governança pública estão presentes na elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca é necessário entender de que maneira o conselho gestor está organizado, quais suas motivações, interesses, crenças, valores, para compreender a complexidade dessas relações.

Segundo Godoy (2006), a pesquisa qualitativa tem ganhado espaço e vem sendo reconhecida por seu estudo tratar de questões que envolvem os seres humanos, suas diversas relações sociais, as quais se estabelecem nos mais diversos ambientes. Nesse sentido, esta pesquisa busca entender as diversas relações sociais que se estabelecem no conselho gestor, entendendo que essa diversidade de atores que participam desse arranjo, tornam esse processo muito mais complexo.

Para realização da pesquisa foram adotadas práticas interpretativas, onde se passa a ter conhecimento de um lado mais subjetivo da pesquisa, de forma que os depoimentos coletados são considerados dados relevantes (DEMO, 2000; VERGARA; 2012), uma vez que, fornecem informações acerca da percepção de cada ator que faz parte desse arranjo.

Ao buscar entender como acontece o processo de elaboração do plano de manejo, quem são os atores que participam desse processo, e em qual contexto essa discussão foi realizada, o intuito é conseguir ter um conhecimento mais profundo desta realidade. De acordo com Godoy (2006), o pesquisador possui o ambiente natural como fonte direta dos dados, tem-se a necessidade de analisar os dados de forma indutiva, e por ter caráter descritivo permite o esclarecimento detalhado de questões que não são quantificáveis.

Esta pesquisa pode ser caracterizada como um estudo de caso descritivo interpretativo, pois tem o intuito de relatar de maneira detalhada a complexidade e os aspectos do processo de elaboração do plano de manejo, a partir da coleta de dados, além de buscar interpretar os dados coletados de acordo com os atributos propostos na fundamentação teórica, confirmando ou opondo-se a essas proposições.

Trata-se de um estudo longitudinal pois irá analisar todo processo de elaboração do plano de manejo, desde o momento em que ele começou a ser pensado até a fase final. Cabe ressaltar que foram realizadas algumas tentativas de realizar o plano de manejo desde 2006, sendo que apenas em 2011 o Ministério do Meio Ambiente determinou que o plano de manejo fosse elaborado. Mesmo assim as atividades começaram a ser desenvolvidas a partir de dezembro de 2014, tendo finalizado esse processo em outubro de 2018.

2.5 ESTRATÉGIAS DE PESQUISA

Para compreender como esta pesquisa foi realizada e quais os procedimentos metodológicos foram adotados para atender aos objetivos específicos propostos, o Quadro 7 apresenta as etapas que foram realizadas e qual objetivo cada etapa alcançou.

Quadro 6 - Etapas da Pesquisa

Etapas da Pesquisa	
Objetivos Específicos	Etapas dos Procedimentos Metodológicos
Caracterizar e descrever a APA da Baleia Franca;	Etapa 1 - Participar das reuniões do conselho e realizar reuniões com os membros que possam ajudar a caracterizar e descrever a APA da Baleia Franca e o conselho gestor.
Caracterizar e descrever o conselho gestor da APA da Baleia Franca;	
Descrever o processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca, assim como, quais atores estão envolvidos;	Etapa 2 - Coletar materiais (regimento interno, atas, resoluções, moções, relatórios, estudos anteriores, notícias, reportagens, vídeos) para auxiliar na caracterização e descrição da APA da Baleia Franca e do conselho gestor.
	Etapa 3 - Realizar análise documental dos materiais coletados para caracterizar e descrever a APA da Baleia Franca e o conselho gestor.

Etapas da Pesquisa	
Objetivos Específicos	Etapas dos Procedimentos Metodológicos
	Etapa 5 - Coletar materiais (atas, relatórios de oficinas, lista de participantes, documentos utilizados para elaboração do plano, notícias, reportagens) para auxiliar a descrever o processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca.
	Etapa 6 - Realizar análise documental dos materiais coletados para descrever o processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca.
	Etapa 7 - Elaboração de roteiro para as entrevistas.
	Etapa 8 - Entrevistas com os membros participantes selecionados.
	Etapa 9 - Realizar análise de conteúdo das entrevistas realizadas para descrever o processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca.
Analisar quais e como os atributos da governança pública estão presentes na elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca;	Etapa 10 - Realizar análise de conteúdo dos dados coletados através da coleta dos documentos (regimento interno, atas, resoluções, moções, relatórios, estudos anteriores, notícias, reportagens, vídeos) e da transcrição das entrevistas.
	Etapa 11 - Descrever os resultados obtidos com a realização da pesquisa, ou seja, de que forma e quais atributos da governança pública são encontrados na elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca.

Fonte: Elaborado pela mestranda (2018).

Para elaboração do referencial teórico desta pesquisa adotou-se a revisão narrativa. Após ser definido o tema foco do estudo dessa dissertação (governança pública), foi realizada a busca de autores conforme sua citação e contribuição em outros trabalhos. De acordo com Cordeiro, et al. (2007), a elaboração da revisão narrativa não requer um protocolo rígido, uma vez que a busca de fontes não é específica nem pré-determinada.

Para reforçar a construção do referencial teórico, foi realizada pesquisa bibliográfica em diferentes fontes de informação, tais como: periódicos diversos nas áreas de administração pública, gestão pública; banco de teses e dissertações online de universidades públicas; e livros disponibilizados pela biblioteca da Universidade Federal de Santa Catarina. Os temas principais pesquisados abordaram: governança pública; participação; transparência; controle social; coprodução, redes; gestão da sustentabilidade; desenvolvimento sustentável; unidades de conservação.

As técnicas adotadas para efetivação desta pesquisa foram, a análise documental, a realização de entrevistas, e a análise de conteúdo.

A análise documental possibilitou que a pesquisadora tivesse conhecimento de como o conselho desenvolveu suas funções desde sua criação, de como iniciou o processo de elaboração do plano de manejo, e de como esse processo foi conduzido, verificando então quais e como os atributos da governança pública estavam presentes.

Essa análise foi feita em cima das atas das reuniões do conselho realizadas desde a sua criação, até outubro de 2018, com o intuito de compreender em que momento o conselho iniciou a discussão para elaboração do plano de manejo e de que maneira conduziu esse processo.

No quadro 7 é possível verificar a quantidade de atas analisadas, como também, em quais delas o plano de manejo da APA da Baleia Franca foi discutido.

Quadro 7 - Atas do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca

Atas do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca		
Ata	Data da Reunião	Menção Plano de Manejo
1	04/12/2005	Sim
2	11/03/2006	Sim
3	07/05/2006	Sim
4	22/07/2006	Sim
5	26/08/2006	Sim
6	18/12/2006	Sim
7	31/03/2007	Sim

8	28/07/2007	Sim
9	27/10/2007	Sim
10	18/12/2007	Sim
11	31/05/2008	Sim
12	29/08/2008	Não
13	06/12/2008	Sim
14	20 e 21/03/2009	Sim
15	03 e 04/07/2009	Sim
16	15/07/2009	Não
17	13 e 14/09/2009	Não
18	16 e 17/04/2010	Não
19	03/09/2010	Sim
20	19/11/2010	Sim
21	25/03/2011	Não
22	17/06/2011	Sim
23	02/09/2011	Sim
24	28/11/2011	Sim
25	02/03/2012	Sim
26	28/03/2012	Sim
27	10/08/2012	Não
28	19/09/2012	Sim
29	05/12/2012	Sim
30	15/03/2013	Sim
31	14/06/2013	Sim
32	18/07/2013	Não
33	06/09/2013	Sim
34	06/12/2013	Sim
35	28/03/2014	Sim
36	08/05/2014	Não
37	27/06/2014	Sim
38	12/09/2014	Sim
39	12/12/2014	Sim
40	10/04/2015	Sim
41	19/06/2015	Sim
42	04/07/2015	Sim

43	18/09/2015	Sim
44	27/11/2015	Sim
45	01/04/2016	Sim
46	24/06/2016	Sim
47	05/08/2016	Sim
48	11/11/2016	Não
49	09/12/2016	Sim
50	09/03/2017	Sim
51	08/06/2017	Sim
52	28/09/2017	Sim
53	30/11/2017	Sim
54	15/03/2018	Sim
55	12/07/2018	Sim
56	27/09/2018	Sim
57	06/12/2018	Sim

Fonte: Elaborado pela mestrandia (2019).

Além disso, foi feita análise dos relatórios das oficinas realizadas para elaboração do plano de manejo, com o intuito de resgatar informações sobre como aconteceu esse processo e como ele contribuiu para elaboração do plano de manejo, procurando identificar quais atores participaram dessas oficinas, e quais as principais atividades desenvolvidas. No quadro 8 é possível verificar os relatórios das oficinas realizadas e das atividades desenvolvidas voltadas para a mobilização dos atores nesse processo.

Quadro 8 - Relatórios do Plano de Manejo

Relatórios do Plano de Manejo	
Relatório	Autora
Relatório 1 1ª OPP	Deisiane Delfino
Relatório 1 Oficinas Setoriais	Deisiane Delfino
Relatório 2 Oficinas Setoriais	Deisiane Delfino
Relatório 1 2ª OPP	Deisiane Delfino
Guia Participante 2ª OPP	Deisiane Delfino
Relatório Propostas Zonas e Normas	Deisiane Delfino
Relatório Caminho Percorrido Plano de Manejo	Deisiane Delfino
Relatório Mobilização 1	Sandra Severo

Relatório Mobilização 2	Sandra Severo
Relatório Mobilização 3	Sandra Severo
Relatório Mobilização 4	Sandra Severo

Fonte: Elaborado pela mestrandia (2019).

De acordo com Marconi e Lakatos “a entrevista é um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de um determinado assunto, mediante uma conversão de natureza profissional” (MARCONI; LAKATOS, 2010a, p. 178). Com a realização das entrevistas pretendeu-se investigar os fenômenos com mais profundidade, identificando os aspectos que contribuem e tem ligação com o objeto estudado.

Nesse sentido, as entrevistas seguiram com um roteiro (APÊNDICE A) previamente elaborado, iniciando com perguntas mais gerais em relação a elaboração do plano de manejo, seguindo com perguntas específicas acerca dos atributos da governança pública. O objetivo desse roteiro semiestruturado era elencar todos os pontos que eram importantes para coleta dos dados, mas também ter abertura para acrescentar perguntas quando houve necessidade.

As perguntas específicas do roteiro foram elaboradas com base nos atributos da governança pública. Através da análise dos atributos foi elaborada uma tabela que apresenta os atributos, descreve seu conceito, apresenta as categorias de análise, e elenca as perguntas norteadoras. As categorias de análise foram construídas com base na proposta de subcategorias proposta por De Souza (2016). Foram realizadas algumas alterações, e propostas outras categorias para análise dos atributos. Segue abaixo o Quadro 9 .

Quadro 9 - Categorias de análise dos atributos da governança pública e perguntas norteadoras

(Continua)

Atributo	Conceito	Categorias de análise	Perguntas Norteadoras	
Formação de redes para coprodução do bem público.	É a capacidade de mobilizar atores na resolução de problemas coletivos, onde organizações públicas, privadas, não governamentais, cidadãos, estão associados na	Participação de diversos atores (Estado, mercado, sociedade).	Conselho	Elaboração plano de manejo
			Quem são os atores que participam do conselho? Como esses atores são escolhidos? De que maneira acontece essa participação? Os atores passam por alguma capacitação	Quem são os atores que participam da elaboração do plano de manejo? Como essa participação acontece? Os atores passam por alguma capacitação para elaborar o plano de manejo? Como isso acontece?

<p>produção de serviços públicos, compartilhando responsabilidades e poder entre os participantes.</p>		para participar do conselho?	
	<p>Interesses Compartilhados e Motivações.</p>	<p>O que ou quem motiva os atores a participar? Quais são os interesses envolvidos?</p>	<p>O que motiva os atores a elaborar o plano de manejo? Quais os interesses na elaboração do plano de manejo?</p>
	<p>Interdependência e Cooperação.</p>	<p>Existe uma relação de interdependência entre os membros do conselho? Há uma relação de cooperação entre eles? Eles</p>	<p>Como é a relação entre os membros do conselho na elaboração do plano de manejo? Exemplos dessa relação.</p>

			compartilham recursos?	
		Responsabilidades compartilhadas.	As responsabilidades são compartilhadas? De que maneira?	De quem é a responsabilidade pela elaboração do plano de manejo? Essa responsabilidade é compartilhada? De que maneira?

Quadro 9 - Categorias de análise dos atributos da governança pública e perguntas norteadoras

(Continuação)

Atributo	Conceito	Categorias de análise	Perguntas Norteadoras	
Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador.	É a mudança na forma como o Estado desenvolve seu papel. Antes único responsável pela produção de bens e serviços públicos, agora conta com a colaboração de outros atores. Nesse sentido, o Estado passa a ser	Participação dos diversos atores na tomada de decisão.	Conselho	Elaboração plano de manejo
		Incentivo e motivação	Como acontece o processo de coordenação do conselho? O processo de tomada de decisão envolve os membros do conselho?	Como acontece o processo de tomada de decisão na elaboração do plano de manejo? Quem participa desse processo? Como?
			O Estado incentiva a participação dos	De onde vem os incentivos para que os

<p>visto como ativador e mediador das interações sócio-políticas, sendo responsável pelo envolvimento dos atores, pelo compartilhamento das responsabilidades, e pela promoção de espaços para discussão e deliberação.</p>	<p>por parte do Estado, para que haja participação .</p>	<p>membros no conselho? De que maneira?</p>	<p>membros do conselho elaborarem o plano de manejo?</p>
	<p>Mediação de conflitos e interesses.</p>	<p>O Estado media os interesses entre os atores, visando a garantia do interesse coletivo? Quando há um conflito de interesses e opiniões, como isso é resolvido?</p>	<p>Como acontece a mediação dos interesses e conflitos que surgem ao longo do processo de elaboração do plano? O que leva esses conflitos acontecerem?</p>

Quadro 9 - Categorias de análise dos atributos da governança pública e perguntas norteadoras

(Continuação)

Atributo	Conceito	Categorias de análise	Perguntas Norteadoras	
Democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação.	É a criação de espaços que promovam a discussão e a deliberação de assuntos relacionados a coisa pública. Esses espaços contribuem para criação de uma cultura política	Existência de espaços que promovam a participação.	Conselho	Elaboração plano de manejo
			Existem espaços que permitem a participação e a discussão? Que espaços são esses? Com que frequência isso acontece? Além dos espaços formais, a	Existem espaços disponíveis para a elaboração do plano? Que espaços são esses? Com que frequência esses espaços são frequentados? Os espaços para discussão e construção do plano de manejo são espaços

democrática com base na pluralidade de interesses.		mais algum espaço de participação informal?	formais, ou acontecem encontros informais também?
	Discussão e deliberação.	De que forma acontecem as discussões e deliberações? Todos podem participar? São fornecidas as informações necessárias para as discussões?	De que maneira acontecem as discussões e deliberações sobre o plano de manejo? São fornecidas as informações necessárias aos participantes para as discussões? Os relatos dessas discussões ficam armazenados em algum lugar? Onde?
	Elementos de negociação,	Existem espaços para negociação de	Durante a elaboração do plano de manejo existem

		barganha, e deliberação.	interesses, e resolução de conflitos? Como essa negociação acontece? E os conflitos como são resolvidos?	espaços para a negociação dos interesses e para a resolução dos conflitos que surgirem ao longo desse processo? De que maneira isso é feito?
--	--	-----------------------------	--	---

Quadro 9 - Categorias de análise dos atributos da governança pública e perguntas norteadoras

(Continuação)

Atributo	Conceito	Categorias de análise	Perguntas Norteadoras	
Institucionalização de arranjos deliberativos participativos.	É a forma como estão estruturados os arranjos deliberativos participativos, ou seja, quais são os acordos, regras, procedimentos, normas, papéis	Base normativa que sustenta o arranjo	Conselho	Elaboração plano de manejo
			Existem regras, normas, leis que orientam o funcionamento do conselho? Que regras são essas? Essas regras foram elaboradas e instituídas pelos membros do conselho, ou foram previamente instituídas? O conselho é flexível a	Existem regras, normas, leis que orientam a elaboração do plano de manejo? Que regras são essas?

	e crenças, que orientam as deliberações.		mudança? De tempos em tempos são realizadas discussões acerca da base normativa, buscando melhorias para a forma como as deliberações são orientadas?	
		Atribuições de cada ator bem definidos	Quais as atribuições dos membros do conselho? Quem determina essas atribuições? É sempre o mesmo membro que realiza determinada função, ou há uma rotatividade?	Na elaboração do plano de manejo como são definidas as atribuições que cada ator desempenha? Que atribuições são essas?

		Princípios e crenças que norteiam as deliberações e ações.	Quais são os princípios e as crenças que norteiam as deliberações e as ações do conselho? Para definir esses princípios e crenças que orientam as deliberações houve discussão e deliberação entre os membros do conselho?	Quais são os princípios e crenças que norteiam a elaboração do plano de manejo?
--	--	--	--	---

Quadro 9 - Categorias de análise dos atributos da governança pública e perguntas norteadoras

(Continuação)

Atributo	Conceito	Categorias de análise	Perguntas Norteadoras	
Responsividade e monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a prestação de contas e o controle social.	É a maneira como o ator busca corresponder e refletir os valores e interesses da comunidade. Dessa maneira ele busca ser transparente nas ações que realiza, prestar contas das	Discussões e deliberações que refletem os valores e interesses da comunidade.	Conselho	Elaboração plano de manejo
			Os atores que fazem parte do conselho representam distintas organizações da comunidade, esses atores conversam com a comunidade para saber quais são seus interesses?	Os valores e interesses da comunidade são levados em conta na elaboração do plano de manejo? De que maneira?

funções realizadas e compromissos assumidos, e promover e incentivar formas para que haja controle social.	Prestação de contas das ações e dos recursos.	O conselho presta conta das ações desenvolvidas e dos recursos utilizados? De que maneira? Essa prestação de contas é apenas para os membros do conselho ou é aberta para a comunidade?	Os responsáveis pela elaboração do plano de manejo prestam contas das ações realizadas e dos recursos utilizados? Como? Essa prestação de contas é apenas para os membros do conselho ou é aberta para a comunidade?
	Divulgação das informações.	As informações sobre as deliberações e atividades do conselho são divulgadas? De que	São divulgadas informações sobre a elaboração do plano de manejo? Quais informações e de que

			maneira? Onde essa informação fica disponível?	maneira elas são divulgadas? Quem gera essas informações? Onde essa informação fica disponível?
--	--	--	--	---

Quadro 9 - Categorias de análise dos atributos da governança pública e perguntas norteadoras

(Conclusão)

Atributo	Conceito	Categorias de análise	Perguntas Norteadoras	
Funções Administrativas	É a forma como a rede é gerenciada no desenvolvimento de suas funções administrativas, ou seja, como planeja, organiza, executa e	Planejamento, organização, execução e controle das funções.	Conselho	Elaboração plano de manejo
			Como o conselho gerencia o desenvolvimento das suas funções? Existe um planejamento das ações realizadas? Como isso é organizado? Existe um cronograma para a execução das atividades?	Como o conselho se organiza para elaborar o plano? Qual a metodologia utilizada para elaboração do plano? Existe um cronograma definido para a elaboração do plano de manejo? Como o conselho controla as ações realizadas

	controla suas ações.		Como o conselho controla as ações realizadas?	na elaboração do plano de manejo?
		Espaço físico e recursos	O conselho dispõe de um espaço físico para o desenvolvimento de suas funções? Que espaço é esse? Quem utiliza esse espaço? Esse espaço conta com os materiais necessários para o desenvolvimento das atividades do conselho? O conselho dispõe de	Existe um espaço físico disponível para a elaboração do plano de manejo? Que espaço é esse? O conselho dispõe de recursos materiais e financeiros para a elaboração do plano de manejo?

			recursos financeiros? De onde vem esses recursos?	
		Divisão das funções	Quem é responsável por realizar essas funções? É realizada uma divisão de tarefas? Como isso acontece?	Quem é responsável por elaborar o plano de manejo? É realizada uma divisão de tarefas? Como isso acontece? Quem é responsável pelo que?

Fonte: Elaborada pela mestranda (2018).

Este quadro também contribuiu para que a análise dos atributos fosse realizada. Nesse sentido foi verificado nos documentos coletados se aquela categoria havia sido atendida e de que forma.

Os entrevistados foram pessoas que são ou já foram membros do conselho, como também pessoas que estavam diretamente envolvidos com a elaboração do plano de manejo. Eles foram selecionados pela pesquisadora, que buscou identificar através das reuniões, análise das atas e relatórios, as principais lideranças envolvidas no processo. Além disso, a pesquisadora apresentou ao chefe da APA, que é o presidente do conselho, a lista de pessoas que estavam selecionadas para serem entrevistadas, assim ele pode sugerir que mais pessoas fossem entrevistadas. No final de cada entrevista, a pesquisadora perguntava ao entrevistado de ele sugeria algum nome para a entrevista. A pesquisadora buscou um equilíbrio em relação ao número de entrevistas e os três setores em que o conselho é dividido. No quadro 10 é possível verificar quem foram os entrevistados.

Quadro 10 - Entrevistas da Pesquisa

Entrevistas da Pesquisa	
Entrevistado	Função

1	Cecil Roberto De Maya Brotherhood De Barros	Chefe da APA - Presidente do Conselho
2	Sandra Severo	Secretária do Conselho Gestor - Membro do Cômite Executivo - Setor Ambiental
3	Deisiane Delfino	Consultora GEF MAR
4	Maria Elizabeth Carvalho da Rocha	Membro Honorário do CONAPA
5	Enise Ito	Membro equipe APABF
6	Simão Marrul Filho	Membro equipe APABF
7	Pedro Volkmer de Castilho	Membro do Comitê Executivo CONAPA - Setor Governamental
8	Maria Aparecida Ferreira	Membro do Comitê Executivo CONAPA - Setor dos Usuários
9	Vladimir Fernando Stello	Membro do CONAPA - Setor Governamental
10	Joaquim Paulo Guarache Leonardo	Membro do CONAPA - Setor dos Usuários
11	Karina Rejane Groch	Membro do CONAPA - Setor Ambiental

12	Rode Martins	Membro do CONAPA - Setor Ambiental
13	Sérgio A. Netto	Membro do CONAPA - Setor dos Usuários

Fonte: Elaborado pela mestranda (2019).

Foram realizadas 15 entrevistas ao longo da pesquisa, que totalizaram mais de 25 horas de gravações. Com o respondente 1, e a respondente 4, foram realizadas duas entrevistas, pois ambos já ocuparam o cargo de chefia da APA da Baleia Franca, devida a quantidade de informações, e dúvidas que foram surgindo ao longo da pesquisa, foi necessário realizar uma segunda entrevista com cada um dos respondentes.

Dessas 15 entrevistas realizadas, 11 delas foram feitas presencialmente, e 4 delas online. As entrevistas realizadas presencialmente, foram feitas nos locais escolhidos pelos respondentes, para que eles se sentissem mais à vontade o possível para responder as perguntas. Foram nas sedes das organizações que eles representam no conselho, em cafés, em escritório, e na casa deles.

O roteiro seguido na entrevista era semiestruturado, dessa forma, surgindo novas perguntas, e dúvidas ao longo da entrevista foi possível incluí-las. Ele foi adaptado apenas em duas entrevistas (dos respondentes 5 e 6), pois eles participaram

mais do processo de concepção do plano de manejo, do que da execução da elaboração do plano.

Todos os respondentes autorizaram a gravação das entrevistas, e foram muito solícitos tanto no agendamento da entrevista, como na realização da mesma. Todas as entrevistas foram transcritas para que na sequência pudesse ser realizada a análise dos dados coletados.

Todos os dados, informações e materiais que foram coletados através das observações nas visitas de campo, na análise documental, e nas entrevistas realizadas, passaram pela análise de conteúdo, para que a pesquisadora pudesse identificar como e quais atributos da governança pública estão presentes na elaboração do plano de manejo. Com a análise de conteúdo a pesquisadora buscou responder as perguntas norteadoras e identificar a presença dos elementos descritos nas categorias de análise.

Após realizada a análise a pesquisadora relatou e descreveu os resultados encontrados, proporcionando uma discussão acerca da presença dos atributos da governança pública na elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca.

3. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

3.1 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os próximos quatro subcapítulos desta dissertação irão apresentar toda a análise e discussão realizadas acerca de como os atributos da governança pública estão presentes do processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca.

Com o objetivo de apresentar essa análise da maneira mais clara o possível, o primeiro subcapítulo irá apresentar e descrever o objeto de estudo desta dissertação, a APA da Baleia Franca. O subcapítulo seguinte irá descrever o conselho gestor da APA da Baleia Franca, que foi um elemento de suma importância no processo de elaboração do plano de manejo da unidade de conservação. O terceiro subcapítulo apresenta a descrição do processo de elaboração do plano de manejo.

3.1.1 Descrição do Objeto de Estudo - APA da Baleia Franca

A Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca – APABF é uma unidade de conservação federal de uso sustentável, criada pelo Decreto Federal s/nº de 14 de Setembro de 2000. Tem como objetivo

proteger, em água brasileiras, a Baleia Franca Austral (*Eubalaena australis*), ordenar e garantir o uso racional dos recursos naturais da região, ordenar a ocupação e utilização do solo e das águas, ordenar o uso turístico e recreativo, as atividades de pesquisa e o tráfego local de embarcações e aeronaves (BRASIL, 2000a, art.1º).

O território conhecido hoje como APABF já teve como principal atividade econômica a pesca da Baleia Franca, por volta de três séculos. No ano de 1973, a captura de uma Baleia Franca medindo 14 metros de comprimento assinalou o fim da indústria baleeira catarinense. A espécie foi considerada por muitos como extinta, dessa maneira foram encerradas as atividades da última armação baleeira, que estava situada em Imbituba/SC (PROJETO BALEIA FRANCA, 2018).

No início dos anos 1980, algumas baleias francas voltaram a ser vistas na região, mas em quantidades pequenas, o que acabou não gerando interesse econômico para sua caça. Em agosto de 1982, uma série de avistagens de pares de mães e filhotes confirmaram o status do litoral catarinense como área ativa de reprodução das baleias francas no Brasil (PROJETO BALEIA FRANCA, 2018).

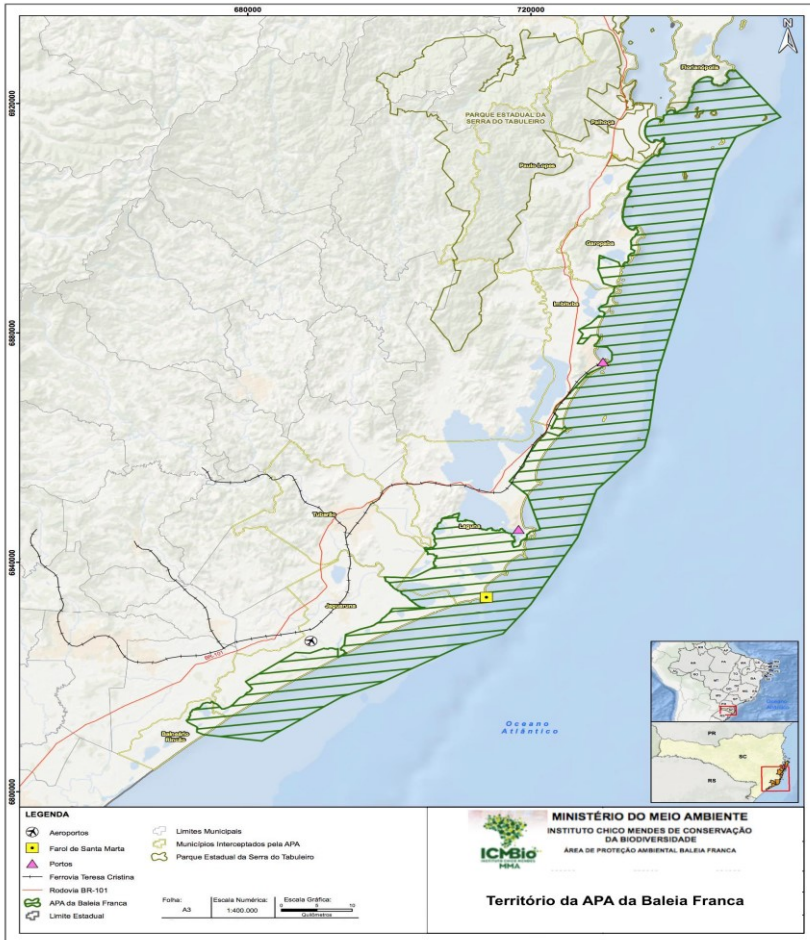
O responsável por essas pesquisas era o Vice-Almirante Ibsen de Gusmão Câmara, que fundou o Projeto Baleia Franca,

organização que é responsável pela pesquisa e monitoramento ambiental. Foi essa organização que solicitou a criação de uma unidade de conservação para a preservação da Baleia Franca.

Na proposta inicial encaminhada ao Ministério do Meio Ambiente, o território da APABF era composto apenas pela área marítima, mas o MMA entendeu que era necessário ampliar o território da unidade de conservação, pois naquela região haviam outros atributos ambientais que deveriam ser preservados, dessa maneira ele passou a contemplar área marítima e terrestre.

A APABF é composta por nove municípios, dentre eles estão: Florianópolis, Palhoça, Paulo Lopes, Garopaba, Imbituba, Laguna, Tubarão, Jaguaruna, e Balneário Rincão, totalizando uma área de 156 mil hectares e 130 km de costa marítima, sendo considerada a principal área de reprodução da Baleia Franca Austral, no litoral brasileiro (ICMBIO, 2017). Na Figura 1, Figura 3 é possível visualizar o território da APA da Baleia Franca.

Figura 3 - Mapa do Território da APA da Baleia Franca.



Fonte: Guia do Participante da II Oficina de Planejamento Participativo, 2018.

Como mencionado anteriormente, além da preocupação com a preservação da Baleia Franca, o território da APABF é composto por uma série de atributos naturais que devem ser

preservados, dentre eles temos: dunas, sítio arqueológicos, sambaquis, lagoas, trilhas ecológicas, e as praias.

Encontram-se como principais atividades econômicas da região da APA a pesca artesanal e industrial, a rizicultura, a mineração e o turismo. Um de seus principais desafios é conciliar o desenvolvimento econômico da região com a preservação ambiental e uso sustentável dos recursos naturais, uma vez que sua localização gera conflito com as prefeituras municipais pela regulação do uso e ocupação do solo e com alguns dos setores que desenvolvem suas atividades no território (MACEDO, 2008; DELFINO, 2017; ICMBIO, 2017).

Podem ser listadas como principais ameaças para a APABF: a degradação das dunas e vegetação de restinga, o crescimento populacional, o turismo sazonal, e o crescimento do mercado imobiliário nas praias. Essas atividades colocam em risco a conservação da biodiversidade e os valores locais (MACEDO, 2008; MARTINS, 2012; DELFINO, 2017).

No que se refere a gestão da APABF, quando a APA foi criada o órgão responsável pela gestão era o IBAMA. Quando houve a divisão do IBAMA no ano de 2007, o órgão responsável pela gestão passou a ser o ICMBio.

A gestão da UC é composta por analistas ambientais, fiscais ambientais, e pelo chefe da unidade, que pode ser um servidor do ICMBio, ou alguém indicado para ocupar o cargo.

No quadro 11 é possível verificar quem já ocupou a chefia da APA da Baleia Franca.

Quadro 11 - Chefes da APA da Baleia Franca.

Chefes da APA da Baleia Franca		
Nome	Período	Condição
Benhur	2000	Servidor
Maria da Glória	2000/2003	Servidor
Maria Elizabeth da Rocha	2003/2014	Comunidade
Cecil Roberto de Maya Brotherhood de Barros	2014/Atualmente	Servidor

Fonte: Elaborado pela mestranda (2019).

As equipes das duas primeiras gestões da APA Baleia Franca, estavam voltadas em começar a desenvolver as atividades no território da APA. Na sequência quem assumiu a gestão da APA foi a Maria Elizabeth da Rocha, conhecida como Dete. A diferença entre essa gestão e as outras, é que quem ocupou o cargo de chefia não era alguém que era servidor público, mas sim alguém da comunidade. Dete estava envolvida com as causas ambientais e sociais do território, e foi indicada para assumir o cargo.

Na época ela estava envolvida nas discussões em torno da criação do Fórum da Agenda 21 da Lagoa de Ibiraquera, e quem também estava participando desse movimento junto com a

comunidade era o professor Paulo Vieira do NMD da UFSC, e alguns alunos do núcleo.

Essa aproximação entre a equipe do IBAMA com o NMD da UFSC e a comunidade do território foram muito importantes para que a APA começasse a se estruturar no território, e criasse seu conselho gestor.

Além de contar com o apoio dessas organizações, alguns servidores do IBAMA, que depois passou a ser ICMBio, contribuíram para que o conselho da APA fosse criado e estruturado com base na gestão participativa, dando condições para que o plano de manejo da APA fosse pensado pelos atores que faziam parte desse espaço de construção.

No Quadro 12 é possível verificar os servidores que já fizeram parte da equipe da APA da Baleia Franca e por qual atividade eram responsáveis.

Quadro 12 - Equipe ICMBio da APA da Baleia Franca

Equipe do ICMBio da APA da Baleia Franca	
Servidor	Cargo
Cecil Roberto de Maya Brotherhood de Barros	Chefe da APA/Analista Ambiental
Ronaldo Cataldo Costa	Chefe Substituto/ Analista Ambiental

Luciana Magnabosco de Paula Moreira	Analista Ambiental
Deisi Balensiefer	Analista Ambiental/ Fiscal
José Wilson da Silva Junior	Analista Ambiental/ Fiscal
Victor Pazin	Analista Ambiental/ Fiscal
Christian Dietrich	Analista Ambiental/ Fiscal

Fonte: ICMBio (2018).

Quando a APABF iniciou suas atividades ela não tinha uma sede própria. O espaço disponível para desenvolver suas atividades era uma sala cedida pela prefeitura. Quanto aos recursos materiais disponíveis eram um computador, um telefone, e um carro.

Anos mais tarde, devido ao recurso de compensação ambiental da SC-, foi possível comprar uma casa que passou a ser a sede da APABF, que fica localizada na Avenida Santa Catarina, Nº 1465, Bairro Paes Leme, em Imbituba/SC.

Em relação aos recursos, a APABF nunca teve um orçamento específico para realizar suas atividades. Os custos pagos pelo ICMBio eram referentes aos salários dos membros da equipe da APA, material de escritório, água, luz e telefone.

Por conta da dragagem do Porto de Imbituba, em 2013 foi sinalizado a APABF que o recurso de compensação ambiental seria destinado a elaboração do plano de manejo. Para que o

recurso fosse destinado a APA, tiveram que ser elaborados termo de compromisso entre as entidades e apresentado um plano de trabalho da realização das atividades.

Em 2015, a APABF recebeu um recurso via um programa do governo federal em parceria com o banco mundial. O GEF Mar é um Projeto de Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas, para a implementação de unidades de conservação.

Esse recurso, previa que fossem realizadas uma série de ações para no sentido de implementar a unidade de conservação. Dentre essas ações estavam: sinalizar a unidade de conservação, elaborar o plano de manejo da UC, elaborar e implementar acordos de gestão, fortalecer a gestão participativa, implementar um plano de proteção, realizar um plano de pesquisa e monitoramento e desenvolver material de comunicação, reformar a sede da UC, e adquirir equipamentos.

A vinda desse recurso para a APABF permitiu que o plano de manejo saísse do status de concepção para operacionalização, pois como agora havia um recurso para isso, muitas das atividades planejadas puderam ser executadas.

As atividades desenvolvidas pelos membros da equipe da APABF, são no sentido de fazer a gestão do território e fiscalizar a utilização dos recursos naturais.

Uma das responsabilidades da APA é a elaboração do Plano de Manejo, no caso da APABF, antes de elaborar seu

Plano de Manejo, ela decidiu criar seu Conselho Gestor, para que as atividades desenvolvidas na APABF fossem com base na gestão participativa.

3.1.2 Conselho Gestor da APA da Baleia Franca

A criação do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca – CONAPABF, ocorreu no ano de 2005, por meio de um processo participativo sendo instituído pela Portaria do IBAMA nº 48 de 22 de junho de 2006 (IBAMA, 2006).

O processo de criação do CONAPABF levou aproximadamente nove meses. Ao longo desses nove meses foram convidadas mais de 500 organizações do setor público, da sociedade civil, e ongs, para participar. Além do convite formal encaminhado via ofício, foram realizadas várias reuniões com os mais diversos atores do território, para convidá-los a participar desse processo.

O CONAPABF foi criado para que os órgãos e entidades participantes auxiliassem a equipe da APABF na gestão do território. O número de vagas do Conselho Gestor foi determinado pela quantidade de organizações que participaram do processo de criação.

O Conselho Gestor é composto por 42 organizações, sendo que as vagas são divididas em três setores: 14 para as organizações e ONG'S ambientalistas, 14 para usuários dos

recursos, os quais referem-se as universidades privadas, aos cidadãos, e os setores econômicos, e 14 para as organizações do setor público, as quais compreendem as universidades públicas e organizações públicas municipais, estaduais e federais. O cargo de presidente do Conselho Gestor, é sempre destinado ao chefe da APA.

O conselho também conta com um comitê executivo que é composto por um membro de cada setor. Ele é responsável por organizar as plenárias e encaminhar as documentações necessárias para os membros. No Quadro 13 é possível verificar a composição do Comitê Executivo.

Quadro 13 - Comitê Executivo da APA da Baleia Franca

Membros do Comitê Executivo		
Setor Público	Setor de Usuários	Setor de ONG's Ambientais
UDESC	CCI	Fundação GAIA

Fonte: Elaborado pela mestranda (2018).

A organização das plenárias é responsabilidade do comitê executivo, que deve se reunir com antecedência para discutir e planejar as atividades previstas, e depois encaminhar para os conselheiros a convocação e materiais pertinentes as discussões que serão realizadas.

As reuniões são organizadas por espaços. No Espaço Administrativo é realizada a leitura e aprovação da ata da reunião anterior, e leitura do extrato das correspondências emitidas e recebidas pela APABF. No Espaço Institucional são dados informes da APABF, das Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho, e dos conselheiros. No Espaço de Discussões e Decisões são debatidas as pautas que requerem posicionamento do Conselho (autorizações para licenciamento, moções e recomendações). E no Espaço de Capacitação Continuada dos Conselheiros são realizados debates sobre temas relevantes para a gestão da APABF.

O CONAPABF realiza suas plenárias ordinárias a cada trimestre, onde visa tratar de temas estratégicos para gestão da APABF. Desde que foi criado, além das reuniões ordinárias, conta com o espaço das câmaras técnicas permanentes, e com os grupos de trabalho transitórios para tratar de assuntos específicos que necessitam de maior envolvimento. No Quadro 14 é possível verificar as câmaras técnicas do conselho.

Quadro 14 - Câmaras Técnicas do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca

<p style="text-align: center;">Composição das Câmaras Técnicas do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca</p>
--

Câmara Técnica	Coordenador e Substituto	Membros
Conservação da Baleia Franca	Coord: Karina Groch / PBF Subst: Gabriela Godinho / IBF	APABF, SC Parceria, Associação R3 Animal, Instituto Baleia Franca, Projeto Baleia Franca, Prefeitura de Garopaba, e UDESC.
Gestão da Biodiversidade	Coord: Patrícia Sunye / UDESC Subst: Letícia Zampieri / Associação R3 Animal	AMOPRAN, Associação R3 Animal, CCI, ASPECI, UDESC, Ekko Brasil, Ilhas do Brasil.
Gestão Territorial	Coord: Guarache / ACIM Subst: João Quoos / IFSC	ACIM, ACIG, Prefeitura de Balneário Rincão, FATMA, IFSC, CAIPORA, Mangue Vivo.
Proteção e Monitoramento	Coord: Aldo / UNESC	APABF, Fórum Agenda 21, UNESC, Ferrugem Viva, Ekko

	Subst: Maria Malise / Ferrugem Viva	Brasil, Projeto Baleia Franca, Associação Surf Guarda Embaú.
Atividades Econômicas Sustentáveis	Coord: Rode / Floripa Amanhã Subst: Nereida / Pref. Garopaba	ACIM, ACIL, Floripa Amanhã, ASPECI, UNESC, Prefeitura de Garopaba, Epagri.

Fonte: Elaborado pela mestrandia com base nas informações do Blog APA da Baleia Franca (2018).

Um dos instrumentos utilizados para fortalecer a gestão participativa da APA da Baleia Franca, era a educação ambiental no conselho gestor.

Estimular a educação ambiental no conselho pressupunha a compreensão do meio ambiente como sendo resultante das relações que se estabelecem entre os seres humanos e com o meio em que vivem.

Esses processos de educação ambiental buscavam: estimular a reflexão contextualizada da história e dos sistemas de relações entre os atores envolvidos; a sustentabilidade dos bens ambientais; a justiça ambiental, a justa distribuição dos custos e benefícios no uso e na apropriação dos recursos ambientais; e estabelecer processos de ensino aprendizagem que

levem a posicionamentos políticos, mudança de atitude e construção da cidadania.

As eleições do conselho acontecem a cada dois anos, e atualmente o conselho encontra-se em sua sétima gestão. No Quadro 15 é possível verificar as organizações que fizeram parte das gestões do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca.

Quadro 15 - Organizações que fizeram parte das Gestões do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca.

Gestões do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca			
Gestão	Setor Público	Setor de Usuários	Setor de Ong's Ambientalistas
2006-2008	IBAMA	UNESC	FUNDAÇÃO GAIA
	EPAGRI	ACIM	PBF
	IPHAN	AMOPRAN	ASSOCIAÇÃO R3 ANIMAL
	SPU	CCI	IBF
	PREFEITURA DE IMBITUBA	ASPECI	AMA

	PREFEITURA DE GAROPABA	COPAGRO	SEA SHEPHERD BRASIL
	PREFEITURA DE PAULO LOPES	FÓRUM DA AGENDA 21	RASGAMAR
	PREFEITURA DE IÇARA	ASAEP	ICAM
	PREFEITURA DE TUBARÃO	ASPR	ECOSUL
	PREFEITURA DE LAGUNA	APIVALE	UPIAR IBI
	PREFEITURA DE PALHOÇA	COLÔNIA Z-13	ECOVIDA
	POLÍCIA AMBIENTAL	APEBARCA	MAR
	19ª SDR	APAFa	
		GAIA VILLAGE	

2008- 2010	ICMBIO	ACIM	PROJETO BALEIA FRANCA
	EPAGRI	ACIRJ	INSTITUTO BALEIA FRANCA
	IPHAN	ACIT	FUNDAÇÃO GAIA
	MARINHA	AMOPRAN	R3 ANIMAL
	SPU	UNESC	ASSOCIAÇÃO RASGAMAR
	PREFEITURA DE GAROPABA	CCI	AMA
	PREFEITURA DE IMBITUBA	ASPECI	SOCIEDADE ECOLÓGICA BALNEÁRIO RINCÃO
	POLÍCIA AMBIENTAL	AREA TB	ECOSUL
	FATMA	APIVALE	FEEC

	CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA	ASPR	INSTITUTO CARIJÓS
	PREFEITURA DE LAGUNA	COPAGRO	SEA SHEPHERD BRASIL
	PREFEITURA DE JAGUARUNA	FÓRUM AGENDA 21	ICAM
	PREFEITURA DE PAULO LOPES	ASAEP	MAR
	PREFEITURA DE IÇARA	FAMASC	UPIAR UBI
	19ª SDR		
	EPAGRI	ACIM	PROJETO BALEIA FRANCA
	ICMBIO	ACIRJ	INSTITUTO BALEIA FRANCA
	IPHAN	ACIT	FUNDAÇÃO GAIA

	MARINHA	AMOPRAN	R3 ANIMAL
	PREFEITURA DE GAROPABA	UNESC	INSTITUTO CARIJÓS
2010- 2012	PREFEITURA DE IMBITUBA	ASPECI	AMA
	SPU	AREA TB	SOCIEDADE ECOLÓGICA BALNEÁRIO RINCÃO
	POLÍCIA AMBIENTAL	COLONIA Z-33	ECOSUL
	UFSC	OAB	SEA SHEPHERD BRASIL
	CÂMARA DE VEREADORES IMBITUBA	APIVALE	
	PREFEITURA DE LAGUNA	ASPR	
	MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA	COPAGRO	

		FÓRUM AGENDA 21	
		APG	
2012- 2014	EPAGRI	ACIM	PROJETO BALEIA FRANCA
	ICMBIO	ACIRJ	INSTITUTO BALEIA FRANCA
	IPHAN	ACIT	FUNDAÇÃO GAIA
	MARINHA	AMOPRAN	R3 ANIMAL
	PREFEITURA DE GAROPABA	UNESC	AMA
	PREFEITURA DE IMBITUBA	CAIPORA	SOCIEDADE ECOLÓGICA BALNEÁRIO RINCÃO
	SPU	AREA TB	FERRUGEM VIVA

	POLÍCIA AMBIENTAL	COLONIA Z-33	FÓRUM AGENDA 21
	UFSC	OAB	FEEC
	UDESC	PPPR	APRENDER
	IFSC	CCI	ASAEP
	FATMA	ASCOPE	
	CEPSUL	ASI	
	PREFEITURA DE JAGUARUNA	ASSOCIAÇÃO MORADORES DA GALHETA	
2014-2016	EPAGRI	ACIM	PROJETO BALEIA FRANCA
	ICMBIO	ACIRJ	INSTITUTO BALEIA FRANCA
	IPHAN	ACIT	FUNDAÇÃO GAIA
	MARINHA	AMOPRAN	R3 ANIMAL
	PREFEITURA DE GAROPABA	UNESC	AMA
	PREFEITURA DE IMBITUBA	CAIPORA	SOCIEDADE ECOLÓGICA

			BALNEÁRIO RINCÃO
Gestões do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca			
Gestão	Setor Público	Setor de Usuários	Setor de Ong's Ambientalistas
	SPU	ASCOPELE	FERRUGEM VIVA
	POLÍCIA AMBIENTAL	COLONIA Z- 33	FÓRUM AGENDA 21
	UFSC	OAB	RASGAMAR
	UDESC	PPPR	
	IFSC	CCI	
	PREFEITURA DE BALNEÁRIO RINCÃO	ASPECI	
	CEPSUL	ASSOCIAÇÃO RÁDIO PINHEIRA	
	FLAMA	UNISUL	

	EPAGRI	ACIM	PROJETO BALEIA FRANCA
	ICMBIO	ACIRJ	INSTITUTO BALEIA FRANCA
2016- 2018	IPHAN	ACIT	FUNDAÇÃO GAIA
	MARINHA	AMOPRAN	R3 ANIMAL
	PREFEITURA DE GAROPABA	UNESC	FLORIPA AMANHÇA
	PREFEITURA DE IMBITUBA	CAIPORA	INSTITUTO BOTO FLIPPER
	SPU	ACIG	FERRUGEM VIVA
	POLÍCIA AMBIENTAL	ACIL	FÓRUM AGENDA 21
	UFSC	ASSOCIAÇÃO SURF DA GUARDA DO EMBAÚ	RASGAMAR

	UDESC	PPPR	INSTITUTO EKKO BRASIL
	IFSC	CCI	INSTITUTO ILHAS
	PREFEITURA DE BALNEÁRIO RINCÃO	ASPECI	MANGUE VIVO
	FATMA	ASSOCIAÇÃO RÁDIO PINHEIRA	
	SC PARCERIAS	UNISUL	

Fonte: Elaborado pela mestranda (2018).

A principal atividade desenvolvida pelo Conselho Gestor ao longo desses anos foi a elaboração do Plano de Manejo da APA. Até o ano de 2011, foram feitas várias tentativas de elaborar o plano de manejo, mas devido à falta de recurso, não foram concretizadas. Entre 2012 até final de 2014, o conselho ajudou a equipe gestora da APA no processo de concepção do plano de manejo, elaborando no final de 2014 um planejamento das atividades. E entre os anos de 2015 a 2018 foi o processo de

operacionalização da elaboração do plano de manejo, ou seja, onde as atividades foram desenvolvidas e finalizadas.

A equipe gestora acredita que quanto maior for o envolvimento desses atores e dos municípios no que se refere a regulação do uso e ocupação do solo, esses espaços deliberativos irão oportunizar diálogos e acordos para que os atores envolvidos resolvam os conflitos de interesses (ROCHA, 2014; DELFINO, 2017; ICMBIO, 2017).

3.1.3 Descrição do Processo de Concepção e Elaboração do Plano de manejo da APA da Baleia Franca

De acordo com o Art. 27, §3º da Lei 9.985/2000 que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o plano de manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado em até cinco anos após a sua criação.

No caso da APA da Baleia Franca, passados os cinco primeiros anos de sua criação, ainda não havia sido elaborado nem o plano de manejo, nem criado o conselho gestor da unidade. Nesse sentido, o Projeto Baleia Franca, organização que propôs a criação da APA, ingressou com uma ação civil pública contra o IBAMA para que o plano de manejo da unidade fosse elaborado, e fossem disponibilizados para a unidade mais quatro analistas ambientais.

No final do ano de 2005, o conselho gestor da APA da Baleia Franca – CONAPA foi criado, e já na sua primeira reunião realizada em 04 de dezembro, teve como objeto de discussão o plano de manejo. Nos anos seguintes, entre 2005 a 2011, o plano de manejo passou por uma série de idas e vindas, começando a ser operacionalizado de fato apenas no final do ano de 2014. Esse processo que iniciou no final de 2014 com a reunião do grupo de trabalho – GT Plano de Manejo, chegou ao fim em outubro de 2018, com a aprovação do plano de manejo pelo conselho gestor da APA da Baleia Franca.

Para que se possa compreender todo andamento desse processo de concepção e elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca, será realizado abaixo um resgate histórico, descrevendo todas as etapas desse processo.

Como já foi mencionado, o plano de manejo foi objeto de discussão desde a primeira reunião do conselho gestor. No ano seguinte, em 2006, o conselho foi informado sobre o andamento da ação civil pública movida contra o IBAMA no sentido de obrigar o órgão a fazer o plano de manejo. A equipe da APA da Baleia Franca/IBAMA, participou de cursos de capacitação visando a elaboração do plano de manejo na ESEC Carijós. A participação tanto de membros da equipe gestora, quanto de membros do conselho gestor em espaços de capacitação era uma prática constante na APA da Baleia Franca. Além disso, ainda

nesse mesmo ano, a chefe da APA, informou aos conselheiros sobre um recurso disponível para elaboração do plano de manejo vindo do Ministério do Turismo – PRODETUR.

Com a vinda desse recurso, no ano de 2007, foram dados os encaminhamentos necessários para contratação de consultoria para elaboração do plano de manejo. Cabe aqui um destaque, uma vez que, nesse momento o modelo de plano de manejo que seria elaborado para APA estaria nos padrões tradicionais, ou seja, naqueles moldes onde o costume era contratar uma empresa de consultoria que iria realizar todo diagnóstico, zoneamento, e as normas de funcionamento da unidade de conservação.

Ainda naquele ano, na reunião do conselho gestor que aconteceu em 28 de julho, os conselheiros foram informados sobre a divisão do IBAMA, e criação do ICMBio, órgão que passaria a ser o responsável pela gestão das Unidades de Conservação. Nessa mesma reunião, devido a esses acontecimentos, foi sugerido pela chefia da APA a criação de um grupo de trabalho do plano de manejo, para que pudesse contribuir com o processo.

Esse grupo de trabalho se reuniu e além de realizar um nivelamento das informações através do estudo do histórico do processo de elaboração do plano de manejo e dos resultados da ação civil pública, estabeleceu os objetivos do grupo de trabalho. Dentre esses objetivos estavam, o acompanhamento do processo

além da necessidade de pressão e controle social para que a ação civil pública fosse executada, e entender como aconteceria a participação do conselho na elaboração do plano de manejo. Outra atividade que o grupo de trabalho se dispôs a fazer foi acompanhar o processo de publicação do edital para contratação da consultoria para elaboração do plano de manejo, o qual estava aguardando a análise do termo de referência realizada pelo IBAMA e PRODETUR.

Em 2008, a equipe da APA continuou com as mobilizações e encaminhamentos para o repasse do recurso do PRODETUR para se realizar a elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca, e o grupo de trabalho começou a pensar nas possibilidades de estratégias para a elaboração do plano de manejo, como, por exemplo, parcerias com a academia para o diagnóstico da área ou centrar esforços para pressionar os órgãos responsáveis para elaboração do plano. No final daquele ano, diante da incerteza da disponibilização do recurso do PRODETUR para elaboração do plano de manejo, os conselheiros foram convidados a repensarem a estrutura do grupo de trabalho do plano de manejo, devido a sua importância para a unidade. Depois dos conselheiros discutirem sobre qual a melhor configuração para o grupo de trabalho, ele é mantido como um grupo de trabalho independente, e é recomposto.

Já no ano de 2009, a chefe da APA informou aos conselheiros na reunião que aconteceu nos dias 03 e 04 de julho que o recurso do PRODETUR não seria mais disponibilizado para a APA fazer o plano de manejo. Ela esclareceu que o recurso era de um convênio do Ministério do Turismo com o IBAMA e que, a partir da divisão do IBAMA, as Unidades de Conservação passaram a ser administradas pelo ICMBio. O dinheiro foi repassado ao IBAMA antes da divisão e o mesmo já não poderia mais aplicar recursos em UCs e que o prazo de aplicação do recurso expirou antes de se conseguir adequar o convênio para o ICMBio.

Com a negativa desse recurso o processo de elaboração do plano de manejo voltou à estaca zero. No ano de 2010, em reunião do conselho gestor a chefe da APA explicou aos conselheiros que o ICMBio não dispunha de um recurso específico para a elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca. Os únicos recursos aplicados na APA eram, a manutenção da sede, os materiais de consumo, combustível, o veículo, e os salários dos servidores.

Para melhor entender algumas questões relacionadas com o processo de elaboração do plano de manejo, em 2011, no espaço de capacitação continuada o conselho gestor organizou uma mesa redonda sobre planos de manejo em unidades de conservação. Participaram dessa apresentação, Carolina Fritzen

da Coordenação do Plano de Manejo do ICMBio de Brasília – falando sobre “A posição da direção central do ICMBio sobre a elaboração do Plano de Manejo da APABF”, o Analista Ambiental, Heitor Macedo, da APA Anhatomirim – falando sobre “A experiência dos gestores da APA Anhatomirim na elaboração do seu Plano de Manejo”, e o Analista Ambiental, Simão Marrul Filho, da APA da Baleia Franca – falando sobre “O caminho percorrido pela APABF na direção do Plano de Manejo e propostas conceituais e metodológicas para a sua construção”. O intuito desses espaços de capacitação realizados pelo conselho, era de esclarecer e debater assuntos de interesse dos conselheiros, e que fossem pertinentes para a gestão da APA da Baleia Franca.

No final daquele mesmo ano, em 28 de novembro, na reunião do conselho gestor, o analista ambiental Simão, informou aos conselheiros que o Ministério do Meio Ambiente foi citado pela justiça, e tomou a decisão de fazer o plano de manejo, repassando ao ICMBio o valor de duzentos mil reais para a contratação de elaboração de diagnósticos da unidade. Dessa maneira, a equipe da APA e a da Coordenação de Plano de Manejo do ICMBio, estavam elaborando o termo de referência para a contratação da consultoria que seria publicado nos próximos dias. Nesse sentido, propôs ao conselho a criação de uma comissão que acompanhasse os trabalhos realizados pela

equipe de consultoria que seria contratada. Além disso, falou aos conselheiros que foi realizada uma negociação entre a equipe da APA e a Coordenação de Plano de Manejo do ICMBio, para garantir a participação social nesse processo de elaboração do plano de manejo. Disse ainda, que acredita que o conselho gestor da APA da Baleia Franca poderia fazer diferente, e que a participação efetiva, real, propositiva, analítica deste conselho seria a estrutura que garantiria um plano de manejo participativo.

Aberto espaço para o debate, os conselheiros queriam entender melhor como iria acontecer esse processo, se existia algum roteiro metodológico que seria seguido, se as informações que já foram produzidas pelo conselho e pelas câmaras técnicas seriam levadas em consideração, de que maneira aconteceria a participação do conselho na elaboração do plano de manejo, e se o que fosse proposto pelo conselho seria considerado de fato.

Dete, chefe da APA, falou aos conselheiros que o processo de construção do conselho já foi diferente, levou nove meses para ser realizado e conta com a participação de 2/3 da sociedade, diferente de outros conselhos. Prof^o Paulo da UFSC disse que o erro da questão não era o dinamismo do conselho e do plano de manejo em um espírito transgressivo, mas sim com a viabilidade política num espaço onde existem atividades acontecendo onde iriam construir cenários, não poderiam cair na ingenuidade política, deveriam colocar ênfase na cogestão, na

ideia de repassar direitos e deveres incluindo nisso o poder de decidir sobre coisas essenciais, o conselho deveria ir além do que estava sendo construído, deviam batalhar pelo princípio da cogestão. Simão concordou com o professor e foi além, falou que deveriam evitar a ingenuidade política da mesma forma que deveriam evitar a jaula de ferro metodológica, no sentido de entenderem a cogestão e incorporá-la, pois, acreditavam e praticavam o compartilhamento de poder e responsabilidades. Sandra, encaminhou a proposta da composição da comissão para acompanhamento dos trabalhos da consultoria, que foi aprovado por unanimidade. Ficou combinado então, que cada setor iria se reunir para indicar dois membros que iriam compor essa comissão de acompanhamento.

Em 02 de março de 2012, na reunião do conselho gestor, Simão apresentou aos conselheiros alguns princípios e diretrizes do termo de referência do plano de manejo, e as etapas que estavam previstas. Eram elas: de planejamento, onde seria realizado um reconhecimento do campo; de diagnóstico, onde se buscava ter uma ampla e profunda visão da socio biodiversidade existente na APA, que iria contribuir para o delineamento das políticas, diretrizes e normas voltadas à construção da sustentabilidade – em todas as suas dimensões, no acesso e uso dos recursos ambientais; de zoneamento; e de construção de

cenários, onde seriam elaboradas as políticas, diretrizes e normas, e os programas de gestão.

Após a apresentação, foi aberto o espaço para discussão das estratégias de participação do conselho, e depois de uma série de propostas, inclusive de uma mudança do conselho de consultivo para deliberativo, ficou marcada uma reunião extraordinária do conselho apenas para discutir as estratégias de participação do conselho.

Essa plenária aconteceu dia 28 de março de 2012, diversos conselheiros fizeram uso da palavra, explicitando sua preocupação com a participação do conselho, mas além disso, com o fato de que fosse levado em consideração o que o conselho propusesse. Foram demonstradas também preocupações sobre o tipo de desenvolvimento que se almejaria para aquela região, e sobre a maturidade e responsabilidade em se assumir um compromisso conjunto com a unidade em participar desse processo. Ficou acordado então que iriam compor o grupo de acompanhamento junto com o ICMBio, CEPLAM e consultoria, o comitê executivo e os coordenadores das câmaras técnicas, e no caso de algum coordenador não poder participar, ele iria indicar um representante que fosse membro da respectiva câmara técnica.

Na plenária que aconteceu em 19 de setembro de 2012, os conselheiros foram apresentados ao novo coordenador regional

do ICMBio, Daniel Penteadó, que falou aos conselheiros sobre o parecer 171 da PEF. Esse parecer não permitia mais que o ICMBio contratasse nenhum tipo de serviço ou atividade que fizessem parte da missão institucional do instituto e nem das atribuições do analista ambiental. Com isso, algumas atividades no processo de elaboração do plano de manejo teriam que ser revistas, uma vez que, antes a empresa de consultoria era contratada para fazer todo o diagnóstico, inclusive os bióticos, e justificativas não faltavam para isso, tais como a crônica falta de pessoal. Mas agora, o parecer 171 trazia algumas limitações.

Simão informou aos conselheiros que a preocupação em relação ao caminho trilhado pelo conselho poderia não bater com as diretrizes da sede não cabia mais, pois houveram mudanças na concepção ideológica do que seria um plano de manejo, aproximando bastante da proposta pensada pelo conselho. Para o conselho, o plano de manejo não deveria ser um documento técnico apenas, ele deveria ser capaz de fazer coisas acontecerem a partir de acordos sociais. Apresentou aos conselheiros um fluxograma das etapas do plano de manejo, e do que poderá ou não ser contratado. Alguns conselheiros demonstraram preocupação diante das informações que foram apresentadas, mas reconheceram a oportunidade de fazerem parte de um plano de manejo que seria construído de forma diferente, de forma participativa.

Karina do Projeto Baleia Franca, falou aos conselheiros que o mais difícil já havia sido feito, que a APA da Baleia Franca foi criada, mesmo a contragosto de muitas instituições, e que quando encerrou o prazo de cinco anos para elaboração do plano de manejo eles (PBF) se sentiram no dever de se mobilizar e entrarem com a ação civil pública. Agora eles tinham a oportunidade de se mobilizar e fazer. Que ela convidava a todos ao trabalho, pois eles não poderiam esperar mais, pois tinham um conselho inovador, representativo e esse era o grande ponto de partida.

Na reunião que aconteceu em 05 de dezembro de 2012, Dete, chefe da APA, informou aos conselheiros que foi iniciada a elaboração do plano de manejo junto com o grupo de trabalho do conselho. Simão relatou sobre as contribuições dos conselheiros ao termo de referência, mas que a contratação pelo termo de referência estava em suspenso devido as novas diretrizes de elaboração de planos de manejo que foram apresentadas na sequência pelo analista ambiental, Marcelo Kinouchi, coordenador da COMAN.

Marcelo Kinouchi, iniciou sua apresentação dizendo que embora as reflexões sobre os planos de manejo fossem antigas, a construção das novas diretrizes havia iniciado há apenas seis meses. Além disso, quase a metade dos planos precisou de mais de quatro anos para ser elaborado e mais da metade dos planos

avaliados apresentou um volume de mais de quatrocentas páginas. Disse ainda que as questões dos prazos, volume e custos dos planos eram apenas a ponta do iceberg, que por baixo estavam o desalinhamento das estratégias institucionais e o desalinhamento das capacidades operacionais. Por isso, para vencerem o desafio deveriam ter estratégias institucionais. Ele apresentou ao conselho as estratégias propostas, e os passos que seriam dados nessa direção.

Falou ainda da mudança do modelo conceitual de plano de manejo, que passava do normativo para o estratégico, e explicou aos conselheiros a diferença entre os dois. Mostrou aos conselheiros um fluxograma com o modelo conceitual do processo de elaboração do Plano de Manejo Estratégico, onde, a partir de uma realidade (legislação e marcos legais, diretrizes estratégicas da instituição, experiência de gestão, informações disponíveis), passariam para etapas de diagnose, concepção, normatização e planejamento, apontando os produtos de cada etapa e os atores envolvidos.

Ficou aberto o espaço para o debate e para esclarecer as dúvidas a respeito do que foi apresentado. Os conselheiros fizeram questionamentos sobre a questão dos planos diretores, dos pescadores, da publicização dos planos de ação, da construção dos consensos, da questão das bacias hidrográficas, e parabenizaram a equipe do ICMBio pelo esforço e

comprometimento. Marcelo comentou ainda que o plano não teria resultados se não fosse compactuado com a sociedade, pois o plano é apenas um instrumento. Falou que eles devem cuidar para não cair nas armadilhas dos planejamentos normativos e querer mudar toda uma realidade rapidamente. No estratégico, as etapas são avançadas conforme o que se consegue fazer, articulando com a sociedade, talvez sem chegar no ideal, porém com resultados mais sólidos.

No ano seguinte, em 15 de março, na reunião do conselho, Simão informou que a chefe da APA, Dete, esteve em Brasília e levou os documentos para abertura do processo de elaboração do plano de manejo. Em breve deveria sair uma ordem de serviço com a equipe de execução: Dete, Simão, Enise e Luciana da APABF/ICMBio, os cinco coordenadores de câmaras técnicas e os três membros do comitê executivo do conselho, além da Andrea da coordenação regional e um analista da COMAN. Disse ainda que o plano de manejo iria exigir um esforço de diálogo muito grande, que era um momento de discussão política, e que não queriam produzir algo que acabasse engavetado.

Mostrou um plano de trabalho construído pela equipe de planejamento (equipe da APABF/ICMBio, grupo de trabalho do conselho e coordenação regional), com um cronograma das atividades. Na fase de diagnose estava sendo feita a

caracterização da APABF, com a elaboração do mapa básico, declaração de significância e desafios de gestão que seriam realizadas até junho. Em seguida se iniciaria a fase de concepção, onde aconteceria uma oficina de planejamento participativo com o conselho, que seria elaborado a missão, visão, objetivos estratégicos e mapa situacional da APABF. Depois a etapa de normatização, que seria realizada depois da oficina do conselho, com a realização de uma série de oficinas setoriais, pois entendia-se que o plano de manejo deveria ser feito com conselho para além do conselho, para colher sugestões e posicionamentos. E para negociação e validação do zoneamento e normas, seria realizada uma segunda oficina com o conselho. Por último, na etapa de planejamento, seriam elaborados os planos de ação, inter e intrainstitucional. Por fim, disse que o cronograma havia sido montado com o grupo de trabalho do conselho, e estava ali para ser discutido, e a partir disso, ser aprovado, ajustado ou rejeitado.

Os conselheiros discutem o cronograma, e Nieto da OAB elogia a equipe gestora pelo trabalho, fala que agora eles tinham a oportunidade de participar da construção de uma lei, de um conjunto de normas, que o plano era isso. Sandra coloca o cronograma em votação e é aprovado por unanimidade. Por fim, Dete reforçou a ideia de que tinham muita responsabilidade na

elaboração do plano de manejo, que era um grande desafio para aqueles que acreditavam na participação e negociação social.

Na reunião que aconteceu em 14 de junho de 2013, Simão informou aos conselheiros que a reunião da equipe técnica para construir a metodologia da oficina de planejamento participativo, que estava marcada para os dias 18 e 19 de junho tinha sido cancelada, pois ele e a Dete receberam um email da Coordenação de Plano de Manejo do ICMBio suspendendo as atividades e convocando-os para irem a Brasília nesses dias para uma reunião. Nesse sentido, ficava cancelada também a OPP prevista para julho. Agradeceu a participação dos envolvidos na caracterização da UC, e pediu que eles tivessem calma, para que o conselho se posicionasse depois que eles trouxessem as notícias da sede.

Na reunião do dia 06 de setembro de 2013, Simão lembrou aos conselheiros que na última plenária a posição era de suspender a oficina pois seria realizada uma reunião técnica para afinamento da metodologia por determinação da diretoria que tratava deste assunto em Brasília. Iriam a Brasília Dete, Simão e Andrea, mas ocorreu um problema com no sistema e não foi possível agendar a passagem da Dete, que acabou outorgando planos poderes para que Simão falasse em nome da chefia e da unidade.

Em Brasília na reunião com a coordenação de elaboração do plano de manejo era esperado uma discussão mais profunda sobre a metodologia das oficinas de planejamento participativo, mas a coordenação não colocou nenhum obstáculo. Em relação a questão dos recursos foi dito pela COMAN que não havia recurso para elaboração do plano de manejo. Para tentar resolver, Simão tentou uma reunião rápida com o Presidente do ICMBio, o qual pediu que ele discutisse essa questão com a diretoria.

Então Simão falou com a diretora da DIPLAN que relatou sobre a enorme crise orçamentária devido ao último contingenciamento. Simão falou a respeito da multa de cinquenta mil reais e ela disse que era preciso encontrar um jeito pois não poderia permitir que o Instituto ou Ministério pagasse esta multa. Sugeriu então que isso fosse discutido com a diretora da DIMAN. Em reunião com a diretora da DIMAN foi apresentado um novo cronograma dividindo a necessidade de recursos em 40% para o ano de 2013 e 60% para o ano de 2014, o que foi aprovado pela diretora. Simão disse que essa condição atendia as necessidades do conselho, tendo em vista que depois da primeira oficina de planejamento participativo que seria realizada em setembro, no final do ano seria realizada uma paralização das atividades devido ao envolvimento dos atores sociais na principal atividade econômica da região. Dessa

maneira, o cronograma poderia ser alongado, e essas atividades poderiam acontecer depois desse período.

Ainda sobre a reunião com a diretora da DIMAN, ela apresentou um outro problema, esse relacionado ao parecer 171 da PFE, pois existia uma dúvida se poderiam pagar despesas de alimentação e hospedagem para terceiros, para realização das oficinas, atividades vinculadas àquelas realizadas por analistas. Simão explicou a ela que essa atividade estava prevista para ser realizada junto com o conselho, e o objetivo era definir a missão e visão do plano de manejo e elaborar o mapa de conflitos ambientais necessários ao planejamento e isso não estava na lei que estrutura a carreira de analistas como uma atividade intrínseca, única e exclusiva do analista ambiental.

A diretora disse então que seria realizada uma consulta junto da procuradoria jurídica para se avaliar a possibilidade. Simão quis saber então como essa consulta seria realizada e propôs a diretora que a equipe da APABF e a coordenação regional pudessem contribuir com a minuta que seria encaminhada para a procuradoria, ficando combinado que seria realizado dessa forma.

Quando a equipe da APABF recebeu a minuta de memorando, achou que o questionamento estava muito vago, preparando então uma proposta com as seguintes considerações: que existia uma proposta de plano de manejo acordada com o

conselho gestor da APA, que a participação social era uma obrigação clara e objetiva do ICMBio, que estava escrito na Constituição, na lei do Sistema Nacional de UCs, estava escrito no decreto que regulamenta a lei do Sistema Nacional de UCs e estava escrito no regimento interno do conselho. A elaboração do plano de Manejo devia ser um ato participativo. Para ter a participação da sociedade o ICMBio não podia apenas pedir a sociedade que estivesse presente, principalmente numa oficina deste tipo em que se vai levar três dias, e demanda a boa estrutura metodológica para que se fique em estado de imersão, pois as vezes se trabalha até mais tarde da noite; tem de se dedicar exclusivamente a aquilo, e produzir muitas coisas de muita responsabilidade em muito pouco tempo e que para se ficar em estado de imersão é preciso pelo menos se pague hospedagem e alimentação para os convidados que são os conselheiros. Também enfatizaram no memorando que havia muito tempo o ICMBio não gastava com a participação deste conselho, porque os conselheiros felizmente tinham um compromisso ideológico para com todos os processos e bancavam a suas vindas as reuniões. E perguntava claramente, se dado o sistema de pareceres vinculantes que a procuradoria federal especializada estava tomando como estrutura conceitual e considerando que existia o parecer 171, se era possível o ICMBio pagar despesas

de hospedagem e alimentação para os conselheiros para realizar a OPP.

Como a COMAN não levou em consideração a proposta de minuta da APABF, e fez uma pergunta muito vaga, coube qualquer resposta. Como os procuradores não entenderam o que estava sendo perguntado, responderam o óbvio, que foi: o pagamento de diárias para servidores públicos pode ser feito com recursos do orçamento e pagamento de diárias para servidores do instituto não podem ser pagas com compensação ambiental e não falando em conselheiros. Dessa maneira a oficina prevista havia sido suspensa, pois não sabiam se o ICMBio poderia custear as despesas.

Isso não significava que o plano de manejo estava parado. Que devido a mobilizações e contribuições de conselheiros, e pessoas que não eram conselheiras também, naquele momento eles já estavam com 70% da caracterização pronta, e que dentro de vinte dias, estariam com 90% das informações, e que isso já seria material suficiente para iniciar uma profunda discussão sobre o território. Mas não sabiam quando a oficina poderia ser realizada, e que ela era o passo inicial do plano de manejo, pois dela iria decorrer toda metodologia combinada com o conselho.

Além dessas questões já apresentadas, ainda houve um mal-entendido em relação a ação civil pública. A mesma ação civil pública que exigia a elaboração do plano de manejo,

determinava que fossem destinados quatro fiscais para a APABF. Quando a justiça perguntou se a sentença estava sendo cumprida, o procurador de Florianópolis disse que o plano de manejo estava sendo elaborado, e que a APABF tinha seis servidores, a chefia que era cargo de comissão, e mais cinco analistas ambientais, dos quais dois eram fiscais. Caso a justiça determinasse que dois, desses outros três analistas ambientais realizassem atividade de fiscalização, inviabilizaria a realização das atividades do plano de manejo conforme haviam planejado, pois as atividades se tornariam incompatíveis, mudando inclusive o modelo de gestão da APA.

Simão fala ainda sobre os recursos da compensação ambiental das obras de dragagem do Porto de Imbituba cujo orçamento inicial não foi aprovado pela Câmara de Compensação da FATMA, tendo sido reformulado e todos os R\$ 170.000,00 indicados para a elaboração do Plano de Manejo.

Foi aberto espaço para o debate diante dos informes dados ao conselho, em suas falas os conselheiros expressaram suas indignações diante dos acontecidos, e fizeram algumas propostas de encaminhamentos. Dentre essas propostas estavam: convidar o Presidente do ICMBio para uma plenária extraordinária para que ele prestasse esclarecimentos ao conselho, montar uma comissão que iria acompanhar o Projeto Baleia Franca até a Procuradoria para esclarecer alguns pontos do que estava

acontecendo, fazer um posicionamento político repudiando a forma como estava sendo tratado a questão do plano de manejo. As propostas foram aprovadas pelo conselho e ficou definido que fariam parte da comissão de acompanhamento os seguintes conselheiros: Adão da ACIM, Pimenta da Caipora, Pedro da UDESC. Val do Fórum da Agenda 21, Sergio da EPAGRI, Cida do CCI, Karina do Projeto Baleia Franca e Sandra da Fundação Gaia.

Em 09 de janeiro de 2014, Dete, chefe da APA, foi chamada para uma reunião extraordinária em Brasília, referente a destinação de um recurso para a APA da Baleia Franca via GEF-MAR, que é um projeto do governo federal que visa promover a conservação da biodiversidade marinho costeira. Nessa reunião Dete e os chefes de outras nove unidades de conservação deveriam fazer um planejamento orçamentário para receber o recurso via GEF-MAR. Dete disse que seria muito difícil elaborar naquele curto espaço de tempo um planejamento orçamentário que atendesse de fato as necessidades da unidade de conservação. Sugeriu então que cada um deles voltasse para suas bases para elaborar esse planejamento junto da equipe, e para encaminharem o documento posteriormente.

A sugestão foi acatada, e quando a Dete retornou de Brasília chamou sua equipe para uma reunião de trabalho, para que eles definissem em que atividades seriam alocados os

recursos que viriam para a APA da Baleia Franca. Nesse primeiro momento, o conselho gestor não foi informado da possibilidade da vinda desse recurso. Como em outros momentos já havia acontecido de o recurso estar garantido, e depois não estava mais disponível, a equipe da APA decidiu esperar que de fato esse recurso estivesse disponível para não criar uma falsa expectativa nos conselheiros.

Em 28 de março de 2014, Simão informou aos conselheiros sobre a reunião de conciliação das partes sobre a aplicação da sentença que obrigava o MMA/ICMBio a fazer o plano de manejo da APA da Baleia Franca. As questões que seriam acordadas eram referentes aos prazos, metodologia e recursos. Essa reunião estava agendada para o dia 20 de março, e foi remarcada para o dia 31 de março. Como o coordenador regional não poderia participar da reunião nessa nova data, entrou em contato com o juiz que tomou outra providência. Disse que não iria mais realizar uma audiência, que o acordo deveria ser realizado extrajudicialmente, e que se fosse o caso ele homologaria. Tudo isso foi encaminhado para a direção do ICMBio.

Outra questão apresentada na plenária foi referente aos recursos de compensação ambiental advindos da dragagem do Porto de Imbituba, que seriam aplicados na elaboração do plano de manejo da APA. Esses recursos serão de execução direta pelo

empreendedor, a partir do plano de trabalho acordado entre ICMBio, FATMA e Empreendedor. Simão disse que assim que o termo de compromisso for assinado, o cronograma das atividades do plano de manejo será refeito, e será definida uma data para a oficina de planejamento participativo do conselho.

Na reunião que aconteceu em 27 de junho de 2014, Dete falou sobre a situação do plano de manejo, onde a coordenação de compensação ambiental – COPAM de Brasília, aprovou o plano de trabalho para a elaboração do plano de manejo, mas que algumas burocracias internas da FATMA atrasaram o processo. Esses impasses já haviam sido resolvidos, agora o próximo passo era realizar o termo de compromisso entre o ICMBio, a FATMA e o Porto de Imbituba.

Além disso, disse que foi informado sobre o teor da Portaria que designava o grupo de trabalho para elaboração do plano de manejo e que estava constituído da seguinte forma: Dete e Simão, que tinham a atribuição de escrever o plano de manejo, a coordenação seria do analista ambiental Felipe Mendonça e a supervisão ficaria a cargo da analista ambiental Célia Lontra da equipe da DIMAN/COMAM, ou seja, a supervisão ficaria sob responsabilidade do ICMBio de Brasília. Ela sabia que não era dessa forma que todos estavam esperando, mas que infelizmente era dessa forma que a portaria seria publicada. Disse ainda que eles deveriam ter força política para

convencer a sociedade deste modelo de plano de manejo, e para convencer a sede do ICMBio que o que estavam propondo era correto e adequado para a unidade com as características e especificidades que a APA da Baleia Franca tinha.

Em 12 de novembro de 2014, Dete falou que era inegável a importância que o espaço do conselho havia construído, que quando assumiu a gestão da APA em 2003, sabia que dois grandes desafios eram o conselho e o plano de manejo. Que a criação do conselho gestor antes da elaboração do plano de manejo havia sido mais pertinente, porque era necessário trazer a sociedade para conhecer a APA, mas que eles nunca haviam deixado de lutar pelo plano de manejo. Em relação ao plano de manejo, por solicitação da Coordenação de Compensação Ambiental - COCAM/ICMBio, havia sido refeito e encaminhado o Plano de Trabalho para adequar às normas atuais de aplicação direta pelo empreendedor, e que também havia sido encaminhada a minuta de Acordo Extrajudicial entre os promotores da ação e o ICMBio.

Em 12 de dezembro de 2014, Simão informou aos conselheiros que o termo de compromisso que iria aplicar recurso de compensação ambiental, estava em forma de minuta, e o empreendedor havia proposto uma pequena alteração. O documento foi então encaminhado para Brasília e eles esperavam que fosse assinado até o final do ano.

Felipe, analista ambiental da Coordenação de Elaboração de Planos de Manejo do ICMBio, falou aos conselheiros sobre a reunião realizada junto com o grupo de trabalho do conselho, no dia anterior. Os trabalhos ficaram divididos em quatro etapas, caracterização, declaratória, normatização e zoneamento e planejamento. No quadro 16, pode ser verificado de acordo com as etapas, os questionamentos, e os resultados esperados.

Quadro 16 - Desenho das Etapas do Processo de Elaboração do Plano de Manejo

Desenho das Etapas do Processo de Elaboração do Plano de Manejo		
ETAPAS	QUESTIONAMENTOS	RESULTADOS
CARACTERIZAÇÃO	Como está o território da APABF? Quais os desafios para a sua gestão?	Diagnóstico sociocultural, descrição do meio físico, diagnóstico ambiental, diagnóstico socioeconômico. Elaboração

		de mapas temáticos.
DECLARATÓRIA	Qual é a missão da APABF? Qual a visão de futuro? Quais os seus objetivos estratégicos? Qual o mapa situacional da APABF?	Oficina de Planejamento Participativo com ICMBio, Conselho Gestor e dois moderadores.
NORMATIZAÇÃO O E ZONEAMENTO	Quais as zonas de uso e normas serão acordadas para este território?	Realização de Oficinas Setoriais. Reunião com Câmaras Técnicas para construção de uma minuta do zoneamento do plano de manejo. Oficina de Planejamento Participativo

		com o ICMBio, Conselho Gestor para validação do zoneamento.
PLANEJAMENTO	Quais ações são necessárias para que as normas de uso e o zoneamento sejam cumpridos?	Plano de Ação Interinstitucional (com prefeituras e outros) e um Plano de Ação Intrainstitucional, específico para o papel do ICMBio.

Fonte: Elaborado pela mestrandia com bases nas informações da ata da plenária do conselho gestor da APA da Baleia Franca realizada em 12 de dezembro de 2014 (2018).

Na fase de caracterização, os diagnósticos foram elaborados por conselheiros, parceiros e membros da equipe do ICMBio. O gasto previsto para esta etapa era na contratação para elaboração dos mapas temáticos, e a previsão era no valor de quarenta e cinco mil reais. Para validação do que foi construído

nesta etapa estava prevista uma reunião entre ICMBio, COMAN, coordenação regional e o grupo de trabalho do conselho gestor.

Na fase declaratória, seria realizada uma oficina de planejamento participativo de três dias, contando com a participação do ICMBio, COMAN, coordenação regional, conselho gestor e os moderadores da oficina. O objetivo era construir e estabelecer em conjunto, a missão, visão, os objetivos estratégicos e o mapa situacional da APA da Baleia Franca. Os gastos previstos para essa etapa eram no valor de cinquenta mil reais.

A fase de normatização e zoneamento, seria dividida em três partes. Na primeira seriam realizadas as oficinas setoriais, com os seguintes setores: agricultura, pesca, turismo, mineração, indústria e comércio, imobiliário moradores, esportes, portos e gestores públicos. Participariam dessas oficinas o ICMBio, o conselho gestor, e os membros de cada setor. A previsão de gastos para essa parte era de cinquenta mil reais. Na segunda seriam realizadas reuniões com as câmaras técnicas do conselho gestor e a equipe do ICMBio, para a elaboração de uma primeira proposta das normas e zoneamento. Na terceira seria realizada uma segunda oficina de planejamento participativo de três dias, para apresentação e discussão das propostas de normas e zoneamento. Participariam desta parte a equipe do ICMBio, COMAN, coordenação regional, conselho gestor e um

representante de cada setor. A previsão de gastos era de cinquenta mil reais.

Na fase de planejamento, onde seriam construídos os planos de ação tanto interinstitucional quanto intrainstitucional, ainda teriam que ser discutidos os modelos desses planos, e os recursos que seriam gastos nesta etapa.

Felipe abriu espaço para discussão e esclarecimento do que havia apresentado ao conselho e surgem questionamentos a respeito dos setores elencados. Simão sugeriu então que a lista permanecesse como estava, e quando estivessem fazendo o mapa situacional na oficina de planejamento participativo, fosse realizado um refinamento desses setores.

Sérgio da AMA demonstrou preocupação em relação a forma que seriam construídos os consensos entre os setores, devido aos diferentes interesses. Felipe disse então que todo o processo seria de negociação, que talvez não fosse possível conciliar todos os interesses, mas seriam colocados como desafios de gestão. Disse ainda que o plano de manejo não era para resolver tudo, ele era uma ferramenta de gestão que poderia nos indicar como resolver determinados conflitos de interesses. Talvez tenham conflitos que não poderiam ser tratados naquele momento, mas o plano de manejo poderia prever ações nesse sentido.

Simone disse que olhando o plano de trabalho queria pedir que terminassem o ano olhando para a APABF como um território e eles como um Conselho, que tinha visto muita coisa naquele ano. Que eles deveriam estar unidos para declararem a missão daquele território, de forma que o interesse fosse o bem comum e não o próprio.

Essa reunião que aconteceu em dezembro de 2014, foi a última plenária em que Dete estava na condição de chefe da APA. No ano de 2015 quem assumiu as atividades de chefia foi o Cecil. Essa transição aconteceu em função da aposentadoria da Dete. A exoneração de Dete e a nomeação de Cecil aconteceu na mesma portaria. Para que as atividades tivessem continuidade, dentro daquilo que havia sido pactuado com o conselho, visando uma gestão participativa, aberta ao diálogo, a conciliação e negociação dos diversos interesses que fazem parte do território, Dete e a coordenação regional, escolheram o Cecil, pelo seu perfil estar alinhado com essas questões.

Em 10 de abril de 2015, foi a primeira reunião em que o chefe da APA era o Cecil, Sandra, secretária executiva do conselho deu as boas-vindas a ele, que passou a palavra para Simão dar os informes referentes ao plano de manejo. Simão disse aos conselheiros que o termo de referência teve que ser refeito devido a uma mudança na legislação, mas já estava sendo avaliado pela Procuradoria Federal Especializada.

Nesse tempo o recurso sofreu correção, e eles dispunham de duzentos mil reais. Quando refizeram o plano de trabalho perceberam que o recurso não seria suficiente, mas foram informados que a compensação ambiental da SC-100 seria repassada para elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca também. Então primeiro eles iriam utilizar o recurso da SCPar (Porto de Imbituba) e depois do Deinfra (SC-100).

Disse ainda que as atividades não estavam paradas, que o conselheiro Pedro da UDESC e a analista ambiental Enise, estavam concluindo o capítulo sobre vegetação da caracterização, e ele estava finalizando o capítulo socioeconômico. Que nos próximos dias os conselheiros iriam receber o material da caracterização para leitura, e para debaterem com as suas bases. Esse material era uma preparação para a oficina de planejamento participativo, e a partir dessa caracterização que seria construído o mapa situacional da APA da Baleia Franca.

Em 19 de Junho de 2015, Cecil informou aos conselheiros sobre o recurso que seria destinado a APA da Baleia Franca via GEF Mar. Falou que o GEF Mar era um Projeto de Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas, de colaboração entre governo brasileiro com o Banco Mundial para a implementação de unidades de conservação. Era coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, com a participação do ICMBio, Funbio, e UCs

participantes. E para que a APA da Baleia Franca fizesse parte dessas UCs participantes foram realizadas algumas articulações e negociações.

Disse que em 2014, ainda quando a Dete era chefe da APA, havia realizado um primeiro planejamento, mas que devido algumas questões de atrasos do programa teve que ser refeito. As metas e o recursos já vieram preestabelecidos pela coordenação de acordo com o estágio em que a APA da Baleia Franca se encontrava. O projeto era de cinco anos, mas este primeiro planejamento contemplava o primeiro um ano e meio, quando seria avaliado e realizado o próximo planejamento para mais um ano e meio, até chegarem ao final de cinco anos. No Quadro 17 pode ser visto para quais atividades foram destinados os recursos.

Quadro 17 - Recursos GEF Mar

Recursos GEF Mar	
Atividade	Valor
Implementar a sinalização da unidade	R\$ 26.700,00
Elaborar o plano de manejo da UC	R\$ 300.000,00
Elaborar e implementar acordos de gestão	R\$ 50.000,00
Implementação do plano de proteção	R\$ 300.000,00

Elaboração, revisão, detalhamento de programa de pesquisa ou monitoramento e produção de material de comunicação	R\$ 200.000,00
Aquisição e manutenção de equipamentos	R\$ 297.000,00
Reforma da sede e manutenção	R\$ 600.000,00
Fortalecimento da gestão participativa	R\$ 200.000,00

Fonte: elaborado pela mestrand, com base na ata da plenária do conselho gestor da APA da Baleia Fraca realizada em 19 de junho de 2015 (2018).

Esse recurso seria para ser utilizado ao longo dos cinco anos, mas elevava a gestão da APA da Baleia Franca a outro patamar, que antes dispunha apenas de recursos para pagar os salários dos servidores e manter as atividades da sede. Disse que existem alguns instrumentos de planejamento, e que em maio daquele ano a equipe esteve no Rio de Janeiro participando de uma capacitação sobre como utilizar essas ferramentas.

Encerrou sua fala perguntando aos conselheiros como poderiam usar desta oportunidade para aperfeiçoar os processos de gestão, tanto os da equipe da APABF como na gestão participativa. Entendia que tinham dois espaços de governança: o ICMBio, órgão gestor e sua estrutura e o Conselho e suas instâncias na gestão participativa. Poderiam ir além disso se considerassem os Conselhos Municipais, Comitês de Bacias e

outros, a ideia era aproximar cada vez mais, e avançar na escada de participação. É aberto o espaço para participação dos conselheiros, e Nieto da OAB fala que era a coisa mais importante que tinha ouvido desde que fazia parte deste conselho, agora eles teriam recursos para viabilizar o plano de manejo. E fica feliz que será dada atenção à parte marítima.

Cecil falou que para a APA da Baleia Franca a ideia de envolver o conselho diretamente é forte, mas que algumas coisas chegaram em cima da hora e tiveram que ser executadas, pois o próprio planejamento operacional era para ter sido construído com o conselho, mas pela questão do prazo não foi possível. Disse ainda que o planejamento não ficou muito diferente do que havia sido feito na época da Dete. Que essa concepção de participação social sempre fez parte da gestão do ICMBio aqui na APA da Baleia Franca, e que eles precisariam do envolvimento institucional dos conselheiros.

Simão lembrou do planejamento feito anteriormente, e disse que nada foi comentado com o conselho para não o frustrar. Como não havia certeza sobre a vinda do recurso para a APA da Baleia Franca, a decisão foi por esperar.

Na reunião do dia 24 de julho de 2015, Cecil falou aos conselheiros que foi realizada uma oficina de dois dias com a equipe técnica do plano de manejo formada pelo ICMBio, grupo de trabalho do conselho, e três moderadores do ICMBio. Em

relação ao termo de compromisso entre o Porto de Imbituba e o ICMBio, que ele ainda não havia sido assinado, mas que estava na mesa do presidente do ICMBio em Brasília, que depois viria para a FATMA e Porto assinarem e fazerem as contratações necessárias para a oficina de planejamento participativo.

Simão lembrou as etapas do plano de manejo (caracterização, declaratória, normatização e zoneamento e planejamento). Apresentou a metodologia da oficina de planejamento participativo que tinha como objetivos a produção do mapa situacional, missão, visão e objetivos estratégicos do plano de manejo da APABF. Falou também que avançaram no planejamento das oficinas setoriais, seus objetivos, e elenco dos setores e subsetores. Que todo esse material seria encaminhado para os conselheiros e eles poderiam fazer suas contribuições.

Professor Aldo queria saber por que foi utilizado o mapeamento apenas dos municípios e não nas bacias hidrográficas. Simão lembrou que o mandato que eles deveriam fazer zonas e normas para o território da APABF, mas concordava que tinham muitos fatores externos que influenciavam na qualidade do território. Falou que usar as bacias hidrográficas seria interessante, mas talvez não teriam pernas para isso naquele momento. Mas que deveriam pensar no plano de manejo como algo não estanque, que estaria sendo

refletido regularmente e então poderiam ir ampliando o entendimento e planejamento para a atuação da APABF.

Pimenta da Caipora explicou que os produtos das reuniões setoriais, o desejo dos setores traduzido em zonas e normas, depois seria negociado com os outros setores, na segunda oficina de planejamento participativo do conselho. Guarache disse que o plano de manejo era importante pois seria a bíblia do empreendedor e do gestor.

Adiana disse que era importante que o plano de manejo fosse feito conversando com os planos diretores. Cida disse que quando a plenária criou o grupo de trabalho do Conselho para acompanhar a elaboração do plano de manejo não imaginava o quanto seria engrandecedor este processo, entender e ajudar nas construções metodológicas, tentando colocar a visão de quem está representando. Acreditava que este plano de manejo seria muito especial pela metodologia participativa também, que teriam trabalho, que deveriam se responsabilizar pela mobilização, e incentivar a participação. Tinham que ter o pé no chão pois nem tudo seria do jeito que eles queriam, pois na própria definição da metodologia já estavam negociando, e iriam negociar o tempo todo. Cecil disse que na primeira oficina de planejamento participativo, além de levantar problemas, potencialidades e conflitos também iriam priorizar objetivos estratégicos, portanto não iriam buscar soluções de todos os

problemas do mundo, teriam alguns recortes, e finalizava agradecendo a todos pela disposição.

Em 18 de setembro de 2015, Cecil falou aos conselheiros que estavam sendo elaborados os termos de referência para contratação dos consultores via projeto GEF Mar. Que a caracterização estava sendo finalizada, e que faltava a assinatura do Porto no termo de compromisso para realização da oficina de planejamento participativo. Guarache, da ACIM, perguntou como poderia colaborar. Cecil respondeu que seria lembrando ao Porto da necessidade de acelerar com as assinaturas dos termos de compromisso para realização das oficinas.

Em 27 de novembro de 2015, Cecil falou aos conselheiros que o termo de compromisso foi assinado, com a participação do grupo de trabalho Fortalecimento Institucional, e que já havia sido publicado no diário oficial. Naquela ocasião, o Porto havia se comprometido a reunir-se com a Fundação da UNISUL para definir questões administrativas da execução do Plano de Manejo. Informou que pediu para o Porto uma primeira reunião de trabalho para o dia 23 de outubro, mas que até aquele momento, mesmo com reiterados emails e telefonemas, a reunião ainda não havia acontecido. Guarache sugeriu pedir que a reunião acontecesse o quanto antes, pois o cronograma já estava defasado, e a previsão era realizar a oficina de planejamento participativo no início de dezembro daquele ano.

Cecil disse que a oficina teria que ser reagendada pois faltavam algumas coisas serem definidas e contratadas, e que a previsão era realizar a oficina depois do carnaval. Disse ainda que a APABF já estava construindo dois termos de referência. Um para hospedagem, alimentação e produção dos mapas. E outra para contratação de consultores, com recursos do GEF-Mar.

Em 01 de abril de 2016, Cecil informou aos conselheiros que em 05 de janeiro daquele ano havia acontecido a reunião com o Porto. Falou que os próximos passos eram fazer um resumo executivo para OPP, a contratação de consultor e Serviços pelo GEF Mar, a contratação dos mapas pelo Porto, a contratação do hotel para OPP pelo Porto, e o agendamento OPP. Na última semana ele achava que já estava tudo encaminhado para trazer as datas para aquela plenária. Entretanto existia uma dúvida de entendimento jurídico entre os jurídicos do Porto e do ICMBio relativo ao custo de imposto sobre pessoa física. Disse ainda que com o hotel estava tudo certo, e que dependendo da resposta do Porto seria convocado o grupo de trabalho do conselho para discussão.

Em 24 de junho de 2016, Cecil informou que a consultoria para elaborar os mapas já estava contratada e a estrutura para realização da 1ª Oficina de Planejamento Participativo que aconteceria na 1ª semana de agosto, em Laguna, no Tourist

Hotel. Segundo ele, estava em fase final, o processo de contratação do consultor mediador e serviço pessoa física, responsável pela mobilização e organização das OPPs e oficinas setoriais. Por fim, falou que a OPP aconteceria em três dias em regime de imersão, com café da manhã, almoço e jantar para um representante por instituição. Não seria aberta para outras instituições, exceto alguns convidados como o Porto, INCRA, Promotores Públicos e representantes do ICMBio, integrantes do grupo de trabalho Plano de Manejo, totalizando no máximo 50 pessoas. Sandra ressaltou que iria mandar convocações e materiais que facilitassem a discussão interna de cada instituição, visando qualificar o processo e as decisões da OPP.

Entre os dias 07 e 27 de julho foram realizadas reuniões para integração e alinhamento da coordenação local para o processo participativo. Foi definida a programação e as estratégias para mobilização dos participantes. Faziam parte da equipe de coordenação local, Cecil Maya, chefe da APA, Deisi Balensiefer, analista ambiental do ICMBio, Deisiane Delfino, consultora do GEF Mar – responsável pela mediação, e Sandra Severo, prestadora de serviço do GEF Mar – responsável pela mobilização dos setores. Em uma dessas reuniões de planejamento também participaram, Simão Marrul Filho, analista ambiental aposentado do ICMBio, a chefe, Morgana

Eltz, e o técnico, Luiz Pimenta, do Parque Estadual do Tabuleiro, e a consultoria contratada para elaboração dos mapas.

No dia 28 de julho de 2016, foi realizada uma oficina com o grupo de trabalho do conselho para que houvesse um alinhamento para realização da primeira oficina de planejamento participativo. Além disso, a equipe buscou aperfeiçoar a metodologia da OPP. Foi apresentado e discutido com eles a caracterização do plano de manejo, que ajudaria a construir o mapa situacional da APA, e conheceram os mapas temáticos que ajudariam nessa construção. Foram definidas as responsabilidades do grupo de trabalho plano de manejo durante a realização da OPP, e foi discutida e definida uma estrutura prévia para a realização das oficinas setoriais. Antes da realização da OPP, os participantes receberam por email material de apoio para leitura prévia.

A primeira oficina de planejamento participativo foi realizada nos dias 02,03,04, e 05 de agosto de 2016, no Turist Hotel, em Laguna/SC. O objetivo dessa primeira oficina era construir de forma participativa, os principais fundamentos que norteariam o plano de manejo da APA da Baleia Franca. Participaram da oficina, os membros da equipe da APA/ICMBio, o conselho gestor, alguns convidados e a equipe de consultoria e serviço.

Em relação a metodologia utilizada para a realização da oficina, foi realizada uma combinação de quatro métodos. O enfoque participativo (GTZ), o Metaplan (Metaplan GMBH), o Planejamento de projeto orientado por objetivos (ZOOPT-GTZ), e a gestão de territórios (HAESBAERT, 1997). A consultora contratada via GEF Mar para desenvolver essa metodologia foi Deisiane Delfino, que era responsável pela moderação.

De acordo com Deisiane, o enfoque participativo possibilitou que fosse desenvolvido um processo de diálogo ativo, envolvendo todos os participantes na problematização e elaboração e uma proposta adequada a realidade, baseada na participação, na negociação de conflitos e na proposição de consensos e acordos. A utilização do Metaplan permitiu a sistematização e visualização do que foi construído ao longo do processo, e o ZOOPT orientou e sistematizou a construção coletiva, com base no cenário atual para a construção de um cenário futuro, pautada no acordo e no estabelecimento de objetivos comuns a serem perseguidos.

A realização das atividades na OPP sofreu algumas alterações ao longo do desenvolvimento da oficina. De acordo com as demandas e dinâmica dos participantes a coordenação local se reunia para readaptar as atividades e o cronograma de desenvolvimento das mesmas.

No primeiro dia de oficina, Cecil Maya, chefe da APA, fez uma fala de abertura sobre os objetivos da OPP e do processo de elaboração do plano de manejo. Foi realizada uma dinâmica de apresentação dos conselheiros e construída uma árvore de expectativas da OPP. Foi elaborado um contrato de convivência entre os participantes e apresentada a proposta de programação.

Depois disso foi realizada uma exposição dialogada sobre planejamento participativo, suas etapas e o que se esperava daquele processo. Na sequência foi feito um resgate histórico do processo de elaboração do plano de manejo. Foi realizada uma discussão sobre o tipo de unidade de conservação que eles estavam trabalhando, o modelo conceitual que embasava a elaboração do plano de manejo, quais suas etapas e o momento em que se encontrava.

Após essas explicações foram realizadas em grupos para construção da missão e da visão. Os participantes foram divididos em cinco grupos para elaborar uma primeira proposta de missão. Essa construção era feita com base em algumas questões: qual era a razão de ser/existir da APABF, quem eram os públicos envolvidos, e qual o diferencial da APABF em relação a outras UCs. Os grupos elaboraram cada um uma proposta, que foi socializada entre todos os participantes, para a partir daí se construir um entendimento comum entre as propostas de missão. Com a ajuda da moderadora foi sendo

identificada e registrada em tarjetas palavras e ideias comuns entre as propostas. Dessa forma foi possível construir uma proposta que contemplava a maioria das ideias, que passou por refinamento ao longo da realização da OPP, até que chegasse a uma frase final.

Para elaboração da visão os grupos seguiram a mesma metodologia, mas não chegaram a um consenso. Dessa maneira foi realizada uma atividade extra onde os participantes encaminharam via email suas propostas de visão. Com a colaboração do professor Rene, foram lançadas as propostas enviadas em um software, para destacar as palavras e expressões que mais utilizadas. A partir daí foram identificadas duas propostas que foram debatidas no dia seguinte.

Ainda no primeiro dia foi apresentado aos participantes o conteúdo da caracterização do plano de manejo, através de uma exposição dialogada realizada pelo analista ambiental aposentado, Simão Marrul Filho.

No segundo dia, após debate e reflexão ficou definido o texto final da visão da APABF. Para construção do mapa situacional foi desenvolvida uma atividade em grupo dividida em três etapas. Na primeira etapa os participantes foram divididos em três grupos e distribuídos em três salas. Cada sala tinha um mapa de uso e ocupação do solo do território da ABABF. Nesta parte inicial os participantes tiveram um

primeiro contato com os mapas e fizeram o reconhecimento do território adicionando nos mapas os pontos de referência do território.

Na segunda etapa, cada sala foi responsável por identificar e localizar no mapa, conflitos, problemas e potencialidades. Eles trabalharam em sistema de rodízio para que todos os grupos contribuíssem com todos os temas.

Na terceira etapa um membro de cada grupo apresentou aos participantes os resultados da construção coletiva, montando um painel de conflitos, problemas e potencialidades do território. Essas informações eram escritas em tarjetas que eram coladas nos mapas para que fosse possível visualizar sua localização no território.

Na atividade seguinte foi realizada análise e estruturação dos conflitos e problemas. Essa atividade foi dividida em duas etapas, e os participantes foram divididos em cinco grupos. Na primeira etapa, cada grupo recebeu um número “x” de conflitos para analisar e estruturar de acordo com a ferramenta 5W (o que, onde, como, com quem, e quando). Depois disso os participantes se reuniram para discutir e analisar as informações, construindo a partir disso novos painéis.

Na segunda etapa, os mesmos grupos receberam um número “x” de problemas para analisar e identificar a causa (origem) de cada problema. Da mesma maneira que na primeira

etapa, depois as informações foram socializadas e foi construído um novo painel com as informações.

Na sequência foi realizada uma atividade para priorização dos conflitos e problemas que deveriam ser trabalhados pelo plano de manejo. Cada participante recebeu três adesivos da cor amarela (alta prioridade), três da cor azul (média prioridade), e três da cor verde (baixa prioridade), para identificar quais os três conflitos deveriam ser de alta, média e baixa prioridade. Para a priorização dos problemas foi realizada a mesma dinâmica.

No terceiro dia, foi realizado um debate sobre o texto Território e Identidade, encaminhado por email anteriormente, e entrega para os participantes ainda no primeiro dia de OPP. Depois do debate foi realizada uma atividade para análise dos valores e das potencialidades do território da APABF. Os participantes foram divididos em cinco grupos, convidados a pensar sobre as potencialidades identificadas durante a atividade do mapa situacional, e responder a seguinte questão: como podemos usar nossos valores para tornar nosso território mais forte e evidenciar nossas potencialidades? Os grupos montaram um painel com as informações produzidas com a trabalho coletivo. Essa atividade complementou o mapa situacional e preparou os participantes para a construção dos objetivos estratégicos.

Na sequência os grupos identificaram os dez principais temas trabalhados durante a OPP. Foi construído um painel com os temas afins, e identificaram os três grandes eixos estratégicos do plano de manejo. São eles: Conservação do Patrimônio Natural, Conservação do Patrimônio Cultural e Práticas Humanas Sustentáveis.

Passando para a construção dos objetivos estratégicos, foram revisadas a missão e a visão, e retomada a discussão sobre as etapas do planejamento do plano de manejo. Divididos em grupos, os participantes foram convidados a refletir sobre o caminho que precisariam construir para que o plano de manejo cumprisse a missão e alcançasse a visão, atendesse aos objetivos de criação da APABF, evidenciasse as potencialidades, e minimizasse os conflitos e problemas mapeados.

Cada grupo elaborou cinco propostas de objetivos estratégicos, de acordo com a reflexão inicial e aos três eixos temáticos propostos anteriormente. Durante a socialização das propostas a moderadora agrupou as informações por afinidade temática, gerando doze propostas de objetivos estratégicos. Ficou acordado entre os participantes e a moderadora que ela faria a elaboração do texto final que seria validada pelo grupo de trabalho plano de manejo e apreciada pelo conselho gestor. Durante o agrupamento surgiu um novo eixo temático, ficando estabelecidos quatro macro temas: Conservação do Patrimônio

Natural, Conservação do Patrimônio Cultural, Práticas Humanas Sustentáveis e Institucional. No final ficaram definidos dez objetivos estratégicos atendendo aos quatro eixos temáticos. No final da OPP foi realizada uma avaliação da oficina.

No quarto dia, foi realizada uma plenária extraordinária do conselho gestor da APABF para validar os produtos construídos na OPP. A moderadora entregou oficialmente para o conselho a missão, visão, mapa situacional, e objetivos estratégicos construídos no decorrer da OPP. Os produtos construídos na OPP são aprovados por unanimidade.

Na sequência, Cecil apresentou as oficinas setoriais e falou sobre a proposta de realização de um Workshop para o setor público no sentido de levantar quais são os projetos em execução ou em planejamento previstos para o território e que precisam ser inseridos nos mapas. Também falou da realização de um Workshop com pesquisadores do território da APABF. Que a previsão era de realizar esses dois workshops até setembro, para a partir de outubro iniciar as setoriais. Terminando setoriais entre julho e agosto 2017, seguidas de intersetoriais para finalizar processo de estabelecimento das zonas e normas relativas a cada conflito buscando possibilidades de acordo e posterior encaminhamento ao Conselho. Aquelas em que não fosse possível o consenso, seriam tratadas como um desafio de gestão.

Cecil informou também que para qualificar o trabalho das setoriais, a APABF iria promover uma capacitação dirigida aos conselheiros sobre mediação de conflitos, através de um curso com a equipe do ICMBio Brasília.

Visando buscar apoio do Conselho, pediu também que cada instituição opinasse sobre quais são as melhores épocas para reunir cada setor. Os conselheiros contribuíram e as instituições se dispuseram a contribuir, de forma mais qualificada em contatos posteriores, nas seguintes questões: quais entidades convidar para as setoriais, quais são estratégicas para mobilizar os setores na base e quais os melhores momentos para reuni-los.

Em 27 de outubro de 2016, conforme previsto foi realizado um Workshop de Pesquisadores no território da APA da Baleia Franca, no Gaia Village, em Garopaba. O objetivo era identificar junto com os pesquisadores as prováveis áreas sensíveis e frágeis, seus atributos e principais riscos para a conservação da biodiversidade. Essa atividade contou com trinta e seis participantes.

As instituições que participaram do Workshop foram: o IFSC, a UDESC, a UNISUL, a R3 Animal, o PBF, a Univille, a UNESC, a UFSC, o IBF, a ASPG, a SATC, uma autônoma, um membro do conselho gestor da APA, o ICMBio, e as consultoras.

A metodologia implementada combinou o formato acadêmico e o enfoque participativo, e foi dividida em três momentos. No primeiro momento foram realizadas duas conferências e uma apresentação. As conferências falavam sobre o plano de manejo da APA, e sobre as pesquisas no âmbito da APABF, e a apresentação falava sobre o processo participativo no plano de manejo da APA.

No segundo momento, os participantes foram divididos por linhas de pesquisa afins. Nessa atividade além de integrar os pesquisadores, foi possível compreender os tipos de pesquisa que foram ou estão sendo realizadas no território, e as lacunas de pesquisa que os pesquisadores identificaram.

No terceiro momento, os participantes foram divididos em três grupos. Eles mapearam as áreas sensíveis e frágeis do território que merecem atenção especial no plano de manejo, e que podem contribuir com o encaminhamento para a construção das zonas e das normas nas oficinas setoriais.

Para realização das oficinas setoriais a metodologia utilizada seguiu a mesma linha da utilizada na oficina de planejamento participativo, com a combinação de quatro métodos. O enfoque participativo (GTZ), o Metaplan (Metaplan GMBH), o Planejamento de projeto orientado por objetivos (ZOOPT-GTZ), e a gestão de territórios (HAESBAERT, 1997).

Foi estabelecido um roteiro padrão para orientar o desenvolvimento das oficinas, mas que estava aberto a alterações de acordo com a dinâmica de cada grupo e setor mobilizado. Num primeiro momento era realizada uma apresentação sobre a APABF, o plano de manejo, e as oficinas. Depois disso, era abordado o mapa situacional do setor com base no mapa construído na OPP. E por fim era realizado um momento de escuta, onde eram propostas zonas e normas de uso do território da APABF, com base no conflito de uso dos recursos.

A apresentação sobre a APABF, o plano de manejo, e as oficinas era realizada pelo chefe da APA, Cecil Maya, que apresentava um histórico da APA, o contexto da elaboração do plano de manejo, bem como, os objetivos das oficinas e os produtos esperados. O objetivo dessa apresentação era fornecer informações sobre a APA, esclarecer as dúvidas e provocar os participantes para o debate.

Na atividade seguinte, era realizado um trabalho em grupo buscando entender quais os problemas, conflitos e potencialidades o setor enfrentava para realizar sua atividade no território da APABF. Era apresentada as diferenças entre problemas e conflitos, e conceituado o que se entendia por potencialidades. Quando houve mais de um grupo, eles eram divididos por grandes temas, identificados durante o debate

realizado no início da oficina. No final era socializado o resultado do que foi construído nos grupos.

Era dada sequência na atividade em grupo, com um nivelamento do que eram zonas e normas. Depois disso os grupos eram convidados a pensar nas normas que eram necessárias para ordenar a atividade em questão, a fim de diminuir os problemas e conflitos verificados, e potencializar os valores relacionados a atividade; e nas áreas que estas normas precisavam ser aplicadas. As normas eram registradas em tarjetas e as zonas eram apontadas ou desenhadas nos mapas. Quando havia mais de um grupo os participantes eram divididos por área geográfica ou temática, e era realizado um rodízio para que todos contribuíssem. No final era realizado um debate sobre os resultados alcançados.

Em algumas das oficinas setoriais realizadas não foi possível desenvolver a metodologia prevista, tiveram situações que ela teve que ser adaptada, e outras que ela não foi desenvolvida porque a comunidade não quis participar. Esses conflitos aconteceram em duas oficinas setoriais de pesca artesanal, em Campos Verdes, e na Barra do Camacho.

No decorrer da realização das oficinas as plenárias do conselho gestor foram acontecendo, sendo realizada em cada reunião informes sobre os andamentos das oficinas. Quando era necessário ajustar algo na metodologia, ou propor a realização

de outras oficinas, que foi o caso das intra e intersetoriais, o conselho era consultado, e era acatado o que era deliberado.

Entre os dias 16 a 19 de abril de 2018, foi realizada a segunda oficina de planejamento participativo, no Hotel Havena, em Laguna. Os participantes receberam por email um guia do participante, com a programação do evento, e com informações referentes as etapas do plano de manejo, e que serviram como suporte para o desenvolvimento das atividades na OPP.

Participaram da II Oficina de Planejamento Participativo, a equipe do ICMBio, os conselheiros do conselho gestor da APA, os representantes dos setores das oficinas setoriais, alguns convidados e colaboradores, e as consultoras.

No primeiro dia foram realizadas dinâmicas para integração e sensibilização dos participantes para o processo de construção coletiva que foi realizado. No segundo dia foi revisado o que já havia sido construído, e foram realizadas atividades para reconstruir os objetivos do plano de manejo.

Na primeira atividade os participantes foram convidados a fazer uma análise e reflexão sobre a razão de existir da APABF conforme o decreto de criação e escolher até dez temas que o Plano de Manejo deveria priorizar baseado nos aspectos que a APABF deve cumprir como UC do tipo APA. Para isso foram formados três grupos com distribuição aleatória. Eles realizaram leitura do material base e em seguida um debate para priorização

dos temas nos grupos. Na sequência os grupos realizaram uma plenária para socializarem os temas priorizados, os quais compuseram um painel móvel.

Na atividade seguinte, os participantes foram convidados a fazer uma análise e reflexão sobre os problemas e conflitos apontados na I OPP e nas oficinas setoriais, bem como, se e como eles comprometem os objetivos e atributos da APABF, elegendo a partir daí, até dez temas que o Plano de Manejo deveria priorizar.

Os participantes foram divididos em três grupos por representação de acordo com os setores distribuídos em cada sala. Na sala 1 - Atividades econômicas I (Agricultura familiar, rizicultura, pesca, mineração), na sala 2 - Atividades econômicas II (Indústria, imobiliário, Turismo e esporte), e na sala 3 - ONGs ambientalistas, pesquisadores, setor público. Eles realizaram leitura do material base e na sequência um debate para priorização dos temas nos grupos. Ao finalizarem os trabalhos os grupos fizeram um rodízio nas demais salas para conhecerem e debaterem sobre os resultados construídos pelos demais. Por fim, realizaram uma plenária para apresentar os temas priorizados, os quais compuseram um painel móvel. Os temas foram agrupados por afinidade temática.

Na terceira atividade realizada, os participantes foram convidados a relembrar os objetivos do Plano de Manejo, e

reconstruir ou construir novos objetivos, caso fosse necessário, de forma que fossem atualizados a partir da discussão realizada para definição dos temas prioritários. Para isso, foram formados grupos por tema, de acordo com o agrupamento temático construído no painel móvel do dia anterior: ordenamento territorial e urbano, turismo e esporte, pesca e agricultura, conservação da biodiversidade, governança-comunicação, pesquisa e monitoramento. Cada grupo avaliou os objetivos e apresentou novas propostas, que foram socializadas na plenária realizada.

No terceiro dia de OPP, a primeira atividade realizada fez com que eles construíssem um retrato do território. Para isso foram preparadas três salas, divididas em regiões geográficas. Na sala 1 - Florianópolis, Palhoça, Paulo Lopes; na sala 2 - Garopaba, Imbituba; e na sala 3 - Laguna, Jaguaruna, Balneário Rincão. Os participantes foram convidados a reunirem-se na sala com o mapa correspondente à sua região geográfica. Os moderadores apresentaram o mapa, legenda, conteúdo e na sequência os participantes começaram a adicionar informações sobre uso e ocupação do solo, nome de praias, comunidades, lagoas, ilhas, parcerias, etc. Após terminarem, os grupos foram convidados a fazer um rodízio pelas salas para conhecer o trabalho de cada grupo e contribuir com mais informações.

Na segunda atividade, dando seguimento a primeira atividade realizada os participantes foram convidados a identificar as áreas prioritárias para a conservação. Para isso, os grupos voltaram a suas regiões geográficas e com a ajuda do moderador apontaram as áreas prioritárias para conservação, ou seja, áreas que devam ter baixa intervenção humana e que são importantes para a conservação da biodiversidade no território da APA, levando em consideração as áreas sensíveis, espécies ameaçadas, APPs, etc.

Na terceira atividade desenvolvida, os grupos foram divididos por setor, para analisarem as normas, diretrizes e zonas propostas nas oficinas setoriais. Foram estabelecidos cinco grupos: Pesca, Ordenamento urbano e territorial, Turismo-esporte, Agricultura e extrativismo vegetal, e Indústria e mineração. Ao final da análise, cada grupo construiu um quadro contendo o posicionamento do grupo sobre: o que foi consenso, o que não foi consenso, o que não se aplica e sugestão de novas normas/diretrizes. Todos os grupos contaram com a participação de pesquisadores, ONGs, equipe da APABF e membros do GT Plano de Manejo na coordenação do trabalho. Essa atividade não foi apresentada entre os grupos, uma vez que cada grupo teve um ritmo de trabalho diferente.

No quarto, e último dia, a primeira atividade desenvolvida tinha o objetivo de construir ações estratégicas para cada grupo

de objetivos, pensando em que ações deveriam ser realizadas para cumprir os objetivos, minimizar os conflitos e problemas, bem como, potencializar os aspectos positivos da APABF. Para isso, os grupos foram divididos em três setores: Ordenamento Territorial e urbano, Turismo, Esporte, Indústria e Mineração, e Pesca e Agricultura. Eles construíram propostas de ações, que depois foram priorizadas em alta, média e baixa de acordo com os seguintes critérios: importância frente aos objetivos do plano de manejo, emergência para minimização dos problemas e conflitos, e capacidade de operacionalização. Com a finalização desta atividade foi realizada uma plenária para o encerramento da OPP.

Os produtos construídos nesta OPP foram: os temas priorizados com base no marco legal, normativo, conceitual e potencialidades (pontos fortes da APABF), os temas priorizados com base nos problemas e conflitos (pontos fracos da APABF), os objetivos do Plano de Manejo que reformulados na II OPP, as áreas prioritárias para conservação (com baixa intervenção humana) para delimitação do zoneamento, as ações prioritárias para o Plano de Manejo, e as propostas de zonas e normas para o Plano de Manejo.

A consultora Deisiane Delfino, repassou todas essas informações e produtos das oficinas para a equipe de ICMBio, que entre os dias 08 a 11 de maio de 2018 realizou uma reunião

para sistematização desses dados. Participaram dessa reunião, a equipe de coordenação do ICMBio, a COMAN, o grupo de trabalho do conselho do plano de manejo e as consultoras. O objetivo dessa reunião era produzir uma primeira versão do documento do plano de manejo, que seria encaminhada para os conselheiros analisarem, discutirem e aprovarem o documento em plenária.

Na plenária que aconteceu no 12 de julho de 2018, Cecil, chefe da APA, falou para os conselheiros que eles haviam finalizado uma primeira versão do plano de manejo, que seria encaminhada no dia seguinte para os conselheiros analisarem, e havendo necessidade proporem alterações. Junto com esse documento, seriam encaminhadas orientações para análise e formulário para contribuições ou alterações finais do plano de manejo.

Ficou acordado em plenária, que essas contribuições deveriam ser encaminhadas para a secretaria executiva do conselho até dia 22 de agosto de 2018. Dessa maneira, a secretaria executiva poderia organizar as propostas encaminhadas, e sistematizar as informações para facilitar a análise na próxima plenária.

Também foi combinada a data da próxima plenária, que aconteceria nos dias 30 e 31 de agosto de 2018, em caráter extraordinário, possibilitando a análise e discussão do

documento do plano de manejo. Cecil lembrou aos conselheiros todo caminho trilhado até aquele momento, e que o documento que seria encaminhado para eles era resultado de um longo processo participativo. Que eles levassem isso em consideração quando fossem analisar e propor alterações ou contribuições. Disse ainda que nos meses de julho e agosto, a equipe da APA iria realizar reuniões com os municípios para apresentar o documento prévio do plano de manejo, e dialogar com os municípios sobre a questão dos planos diretores. Além disso estavam à disposição para realizar oficinas abertas caso algum grupo sinalizasse interesse.

A estrutura do documento do plano de manejo estava dividida em sete capítulos. Dentre eles: Apresentação, Contexto da APA da Baleia Franca, Planejamento, Zonas e Normas, Missão e Visão, Objetivos Estratégicos, e Ações de Gestão.

Nesse período em que o plano de manejo foi apresentado nas Câmaras de Vereadores e nas Prefeituras, foi solicitado a equipe gestora da APA da Baleia Franca, mais tempo para análise da minuta do plano de manejo, para que eles pudessem contribuir com o processo.

Dessa maneira, a reunião que estava marcada para os dias 30 e 31 de agosto de 2018 foi remarcada para os dias 27 e 28 de setembro de 2018, assim essas organizações teriam mais tempo para analisar e discutir o documento.

No dia 17 de setembro de 2018, foi ajuizado em Laguna um pedido de tutela cautelar antecedente, solicitando que fossem suspensas as medidas de aprovação do plano de manejo da APA da Baleia Franca.

O pedido foi realizado pelas associações comerciais de Jaguaruna – ACIRJ, Tubarão – ACIT, Laguna – ACIL, Imbituba – ACIM, e Garopaba – ACIG, juntamente com SINDILOJAS – Laguna, e Associação Catarinense dos Criadores de Camarão. O pedido teve como justificativa que o processo de elaboração do plano de manejo não havia sido participativo.

Neste mesmo dia o juiz deu um prazo de 72 horas para que o ICMBio se pronunciasse a respeito. No dia 21 de setembro de 2018, o chefe da APA da Baleia Franca, apresentou ao juiz a resposta da APA diante da intimação recebida.

No dia 26 de setembro de 2018 o juiz indeferiu o pedido de tutela cautelar antecedente, uma vez que a divergência de opinião dos requerentes não significava ausência de participação popular ou imprecisão dos estudos técnicos.

Dessa maneira nos dias 27 e 28 de setembro, aconteceu no IFSC em Garopaba, a reunião extraordinária do Conselho Gestor da APA que discutiu o plano de manejo da APA da Baleia Franca.

No final do segundo dia de discussão, os conselheiros perceberam que não seria possível terminar de aprovar o

documento naquele dia. Marcaram então uma nova data para finalizar a discussão e aprovação do documento.

Essa reunião aconteceu na semana seguinte no dia 03 de outubro de 2018. Teve início as 9:00 horas da manhã e contou com a participação dos representantes do Conselho Gestor da APA, dos representantes dos setores eleitos nas oficinas setoriais, da comunidade do território da APA, além dos membros da equipe do ICMBio que auxiliaram nas dinâmicas de discussão.

Todas as pessoas que participaram dessa reunião para discussão do plano de manejo tinham espaço para contribuir com seus pontos de vistas e opiniões. O que era discutido nesses espaços de deliberação era encaminhado para a plenária, colocado em discussão novamente, mas nesse segundo momento apenas tinha direito a voto os conselheiros e os representantes dos setores.

A plenária do dia 03 de outubro de 2018 foi até as 23:00 horas, e o documento final do plano de manejo da APA da Baleia Franca foi aprovado. No final da plenária o chefe da APA convidou a todos para formarem um grande círculo, e abraçarem uns aos outros. Uma das pessoas da equipe do ICMBio pediu a palavra e disse que aquele momento era muito importante para o território da APA da Baleia Franca, e que a forma como eles estavam abraçados demonstrava a maneira como o plano de

manejo havia sido elaborado, com muitos braços, muitas ideias, muitas opiniões, ou seja, de maneira coletiva. Na Figura 4 é possível vislumbrar esse momento.

Figura 4 - Momento final aprovação plano de manejo da APA da Baleia Franca.



Fonte: Blog Conselho Gestor APA da Baleia Franca, 2018.

O documento do plano de manejo foi encaminhado para Brasília, e já foi discutido pela equipe técnica do ICMBio. Depois disso passou pela aprovação do jurídico e foi aprovado e assinado pelo presidente do ICMBio no dia 18 de dezembro de 2018.

É possível perceber que no decorrer desses anos, o processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia

Franca teve várias idas e vindas. Foi pensado, discutido, planejado, por diversos atores que fizeram parte desse espaço de construção. E por se tratar de uma maneira diferente de se elaborar um plano de manejo para unidade de conservação como a APA, esse tempo fez com que, os atores fossem amadurecendo, e foi possível que por mais diversos que fossem os interesses, eles sentassem para dialogar e construir em conjunto esse instrumento de gestão para o território.

A descrição de todo processo de elaboração do plano de manejo foi feita de maneira robusta, visando uma melhor compreensão de como esses atributos se apresentam nesse processo. Dessa forma todas as informações contidas na descrição são fundamentais para a discussão realizada no próximo subcapítulo, que tratará especificamente como atributos de governança pública estão presentes ao longo do processo de concepção e elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca.

3.1.4 Atributos da governança pública no processo de concepção e elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca

O processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca é inovador em sua forma de ser, tanto quanto o documento final. Ele rompe barreiras tradicionais, e aproxima a

gestão das pessoas que fazem parte daquele território. Justamente por ser um processo diferente do que se costuma acontecer, ele precisou de um tempo de amadurecimento, para que estivesse de acordo com as necessidades e demandas daquele local.

Ao se buscar dados e elementos que contribuam com o entendimento de como esse processo aconteceu, percebe-se que os atributos da governança pública permeiam a elaboração do plano de manejo ao longo de todo processo.

Na sequência apresentou-se como cada um dos atributos da governança pública está presente ao longo desse processo.

3.1.4.1 Formação de redes para coprodução do bem público

O lugar em que a APA da Baleia Franca foi criada, além de contar com o movimento em prol da conservação da Baleia Franca, conta uma série de outros movimentos preocupados com as questões ambientais, sociais e culturais do território.

Esse envolvimento das organizações e das pessoas da comunidade com as questões do território fez com que a equipe gestora da APA tivesse parceiros para desenvolver suas atividades, mesmo antes de criar seu conselho gestor. Na realidade, isso colaborou com a criação do conselho gestor, pois envolveu mais atores na discussão de como ele seria estruturado.

Essa estratégia de criar o conselho gestor da unidade antes de elaborar o plano de manejo, foi uma estratégia inteligente, pois envolveu a comunidade nas discussões, conectou essas organizações com o espaço em que elas vivem e fez com que com o passar do tempo elas tivessem maturidade para ajudar na construção coletiva do plano de manejo.

A atitude de convidar as organizações para participarem do processo de criação do conselho, e depois para que elas concorressem a uma vaga, fez com que estivesse ali quem tinha interesse em fazer parte desse processo, diferente de quando acontece a nomeação das pessoas que vão ocupar os espaços que acabam não tendo um entendimento de qual o seu papel dentro daquele espaço.

Outro fator importante foi criar espaços de capacitação, para que as pessoas entendessem qual era o seu papel, o que era uma unidade de conservação, e quais atividades podiam ser desempenhadas. Utilizar a educação ambiental como estratégia para os atores entenderem a dinâmica do conselho e principalmente do território, fez com que com o passar do tempo eles se tornassem muito mais maduros e fortalecidos.

Tomar a decisão de fazer um plano de manejo diferente dos moldes tradicionais, compartilhando essa responsabilidade com o conselho, e com as pessoas do território, foi algo importante para que esse documento fosse de fato uma

construção coletiva. Mas mais importante que isso, foi de fato honrar o compromisso e compartilhar com essas organizações as informações ao longo desse processo. Isso fez com que se criasse um laço de confiança entre os membros do conselho e a equipe gestora.

Todas as tentativas em elaborar o plano de manejo da APA, fizeram com que ele fosse da forma com que eles queriam que fosse. E eles só conseguiram isso porque eles não desistiram, nem abriram mão daquilo em que eles acreditavam. Pelo contrário, foram amadurecendo o processo, adequando o que deveria ser adequado, para chegarem ao resultado esperado.

Para os atores que fazem parte desse processo, a importância da elaboração deste documento está em ter algo em que eles possam basear sua gestão, mas mais do que isso, esperam um documento que de fato seja utilizado para a gestão.

No que se refere a formação de redes para coprodução do bem público, de acordo com o analista ambiental Simão, o plano de manejo da APA da Baleia Franca sempre foi pensado “com o conselho para além do conselho”. Analisando num primeiro momento apenas as organizações que são ou já foram conselheiras, no decorrer desses oito anos (2011-2018) participarem desse processo sessenta e cinco organizações.

Dessas organizações, vinte e uma fazem parte do setor público, vinte e quatro fazem parte do setor de usuários e vinte fazem parte do setor de ong's ambientalistas.

Além disso, foram dezessete organizações que fizeram parte de todas as gestões do conselho, sendo sete do setor público, cinco do setor de usuários e cinco do setor de ong's ambientalistas. De quatro gestões do conselho foram seis organizações, duas em cada setor. De três gestões do conselho foram dez organizações, das quais três eram do setor público, cinco do setor de usuários, e duas do setor de ong's ambientalistas. De duas gestões foram dezesseis organizações, dentre elas seis eram do setor público, seis eram do setor de usuários e quatro eram do setor de ong's ambientalistas. E de apenas uma gestão, foram dezesseis organizações, dentre elas três do setor público, seis do setor de usuários e sete do setor de ong's ambientalistas.

Pensado agora apenas na parte operacional do processo de elaboração do plano de manejo que aconteceu ao longo desses últimos três anos e onze meses (final de 2014 até outubro de 2018), onde foram realizadas as oficinas de planejamento participativo, e as oficinas setoriais, participaram desse processo quarenta e oito organizações. Dentre elas, dezessete eram do setor público, dezessete eram do setor de usuários, e quatorze eram do setor de ong's ambientalistas.

Foram dezessete organizações que fizeram parte de todas as gestões do conselho, sendo sete do setor público, cinco do setor de usuários e cinco do setor de ong's ambientalistas. De quatro gestões do conselho foram seis organizações, duas em cada setor. De três gestões do conselho foram nove organizações, das quais três eram do setor público, quatro do setor de usuários, e duas do setor de ong's ambientalistas. De duas gestões foram seis organizações, dentre elas três eram do setor público, e três do setor de usuários. E de apenas uma gestão, foram dez organizações, das quais duas eram do setor público, três do setor de usuários e cinco do setor de ong's ambientalistas.

Além da participação das organizações conselheiras nas oficinas de planejamento participativo e nas plenárias do conselho, foram realizadas vinte e duas oficinas setoriais, duas intrasetoriais, uma intersetorial e um workshop de pesquisadores.

No total, além das organizações conselheiras participaram desse processo, mais de 700 pessoas que fazem parte do território da APA da Baleia Franca.

A participação dos atores dessa rede aconteceu, no caso das organizações conselheiras, através da participação nas plenárias do conselho gestor, nas reuniões do grupo de trabalho do conselho do plano de manejo, e nas oficinas de planejamento participativo. No caso dos atores da comunidade do território da

APA da Baleia Franca, foi através da participação nas oficinas setoriais.

Em relação à forma como essa participação aconteceu, as organizações conselheiras participaram da construção da metodologia e da forma como foi estruturado o plano de manejo, por meio do grupo de trabalho do conselho. Nas oficinas de planejamento participativo, também participaram das atividades que permitiram a construção coletiva da missão, visão, objetivos estratégicos, definição dos problemas, conflitos e potencialidades do território e sua priorização, e num segundo momento junto de um representante de cada setor, da definição de uma proposta de zonas e normas para o território. Além disso, tiveram espaço nas discussões que aconteceram nas plenárias. E depois de toda construção promovida nas oficinas de planejamento participativo e nas setoriais, os conselheiros receberam uma prévia do plano de manejo para analisarem e proporem modificações, caso fossem necessárias, que foram encaminhadas para secretaria executiva, e votadas na plenária que aconteceu dias 27 e 28 de setembro de 2018 e foi finalizada em 03 de outubro de 2018.

No caso dos participantes da comunidade do território da APA, a participação aconteceu por meio de um espaço de escuta, onde a metodologia desenvolvida buscava fazer com que as pessoas que ali estavam, entendessem o que era a APA, para que

depois pudessem falar sobre seus anseios e propostas de zonas e normas para aquele território.

No processo de elaboração do plano de manejo, não foi realizada nenhuma capacitação específica. Ao longo desses anos, os conselheiros da APABF tiveram a oportunidade de participar de espaços de capacitação promovidos pelo conselho, chamados de espaço de capacitação continuada, aonde algumas vezes foram discutidos instrumentos de gestão, e o próprio plano de manejo. As pessoas da comunidade também não passaram por nenhuma capacitação, pois o intuito era que eles contribuíssem com a sua visão e seus conhecimentos, e não os ensinar sobre o plano de manejo.

As motivações e os interesses dos participantes desse processo estavam ligados a construção e ao debate do tipo de desenvolvimento que eles queriam para aquele território. Cada um representando e defendendo os interesses e convicções do seu setor, mas todos preocupados com o instrumento de gestão do território, entendendo que, o plano de manejo era o documento que iria estabelecer as normas e diretrizes de gestão.

No que se refere a relação entre os membros do conselho no processo de elaboração do plano de manejo, buscou se estabelecer sempre um contrato de convivência para que ela fosse a mais respeitosa possível. Como destacado por alguns conselheiros, com o passar do tempo, os atores foram

aprendendo a se relacionar e a se respeitar, deixando de existir aquela imagem de bons e maus. Eles foram entendendo que cada organização estava ali legitimamente para defender seu espaço de participação, e seus interesses. Além disso, com o passar dos anos o conselho foi ganhando maturidade, o que os fez perceber que unidos tinham muito mais força de articulação política.

É importante destacar que, a responsabilidade em elaborar o plano de manejo é da equipe do ICMBio. No caso da APA da Baleia Franca, sempre se teve a convicção por parte dos gestores do ICMBio, de que essa responsabilidade deveria ser compartilhada com o conselho, para além do conselho. Esse foi um dos motivos que fez com que antes de se elaborar o plano de manejo, o conselho gestor fosse criado, entendendo que o conselho era um espaço de representação da sociedade.

Nesse sentido, desde as primeiras discussões sobre o plano de manejo, já estava claro que o conselho participaria desse processo, mas ainda não se sabia como isso iria acontecer. Com o passar do tempo, e com a mudança na concepção do que era o plano de manejo, foi se desenhando aos poucos como seriam esses espaços de participação.

O grupo de trabalho do conselho para elaboração do plano de manejo, foi criado, e reformulado de acordo com as necessidades. Formado pelo comitê executivo, e por um representante de cada câmara técnica do conselho, era o espaço

onde aconteciam muitas das discussões e encaminhamentos referentes ao plano de manejo. O que era discutido no grupo de trabalho, era depois encaminhado para aprovação do conselho. A responsabilidade de fazer o plano de manejo foi compartilhada com o conselho, do início ao fim do processo.

O processo de elaboração do plano de manejo permitiu que vários atores participassem dessa construção, abrindo espaço para participação não apenas do conselho gestor, mas para os setores que compõe o território. Além disso, chamou a atenção das pessoas daquele território para a importância da participação, no sentido de poder contribuir com a construção das diretrizes e gestão do local onde vivem, e de poderem expressar suas opiniões e anseios.

Os interesses e as motivações das pessoas e setores que participaram desse processo estava em construir um documento que iria estabelecer as ações de gestão para aquele território, além de definir quais as normas e tipos de uso permitidos.

A responsabilidade em fazer o plano de manejo foi compartilhada pela unidade gestora desde o início, mesmo tendo que realizar negociações sobre esse envolvimento dos conselheiros e da comunidade no processo, eles não abriram mão disso. Para eles era importante que a comunidade do território da APABF se sentisse parte daquele território, e estabelecesse em conjunto com eles acordos sociais para a gestão.

É possível perceber nas falas dos entrevistados que essa responsabilidade foi compartilhada, e que diversos atores participaram desse processo de elaboração do plano de manejo. Sendo que apenas um dos respondentes discordou em partes desse envolvimento, embora ele mesmo tenha assumido que participou de reuniões além do espaço do conselho.

Na visão dele (respondente 10), grande parte das coisas ficam apenas entre algumas pessoas, que ele denomina como “tchurma”. Fala ainda que eles vão fazendo e depois iriam apresentar.

Na sequência é possível verificar o posicionamento de outros respondentes. De acordo com o respondente 3, a responsabilidade era da unidade de conservação, mas desde o início foi defendido que a elaboração do plano de manejo tivesse alta participação do conselho, e que ela não fosse apenas consultiva, então o tempo inteiro tudo foi construído com o conselho.

Segundo o respondente 7, todos se sentiram parte do processo, seja em pequena ou grande proporção. E que não houve nenhum cenário onde não se teve a possibilidade de se manifestar ou que ninguém se manifestou.

Para o respondente 6, o conselho sempre foi imaginado como uma rede em que os conselheiros eram nós, que tinham fios para baixo e para cima. Esses fios para baixo era o que os

conectava com as suas bases e os fios para cima eram as interações entre as organizações do conselho.

A respondente 8, fala que foi envolvida muita gente além do conselho, por meio das oficinas setoriais, das apresentações feitas nas câmaras de vereadores e prefeituras. Além de que entende que hoje eles amadureceram e não existe mais aquela turma do bem ou do mal. Eles se respeitam e aprendem um com o outro.

O respondente 9, fala que o plano de manejo vai dar diretrizes de como atuar na região da APA, e vai ser um documento onde a comunidade vai poder basear as suas atividades. Acredita que “de alguma forma o preservar a baleia é uma desculpa para ajudar a preservar a nós mesmos”.

A respondente 11, fala que a responsabilidade foi dividida com a sociedade através da forma participativa com que o processo foi feito. Diz ainda que ele teve que ser assim porque não havia recurso, mas que ao envolver a sociedade nesse processo, eles se apropriam disso.

Então com o que pode ser analisado nos relatórios, e com as falas dos entrevistados, é possível perceber que houve um envolvimento e uma participação de diversos atores de diferentes segmentos nesse processo de elaboração do plano de manejo. Alguns setores participaram mais que outros, e alguns membros

do conselho gestor se envolveram com o processo mais que outros, mas isso não o torna não participativo.

De acordo com alguns dos respondentes, essa baixa participação de alguns setores é devido à falta de confiança em processos vindos do setor público, ou até mesmo como uma justificativa para depois afirmarem que não fizeram parte desse processo de construção e que o documento não os representa.

Mas como afirmou o juiz que indeferiu a liminar do processo que iria paralisar o processo de elaboração do plano de manejo, o fato de algumas organizações não concordarem com o que estava sendo proposto, não tornava o processo não participativo.

Os interesses e as motivações dos atores que participaram desse processo, estão no sentido de ter um documento que vai orientar a gestão do território, e também em ter seu interesse representado, ou ainda quando esse interesse não for representado, ter tido a chance e o espaço para defendê-lo.

A relação de cooperação e interdependência entre os atores desse processo, foi algo que foi construído ao longo do tempo no espaço do conselho gestor, para que hoje eles tenham uma relação mais madura e de respeito. Embora alguns atores tenham plena convicção do poder de articulação política que eles tem, nem todos tem essa clareza.

O compartilhamento da responsabilidade em elaborar o plano de manejo foi algo que aconteceu nesse processo. Mesmo havendo que negociar essa participação com os responsáveis pelo ICMBio de Brasília, isso não foi deixado de lado em nenhum momento. Tanto é que a equipe gestora da APA da Baleia Franca, trabalhou em parceria com o conselho gestor, com o grupo de trabalho do plano de manejo, com a comunidade, e com a própria equipe do ICMBio de Brasília, buscando sempre mediar e compartilhar essa responsabilidade, conciliando esses diversos interesses.

No quadro 18 é possível verificar quais aspectos ou ações que aconteceram ao longo do processo de elaboração do plano de manejo, se enquadram nas categorias de análise estabelecidas para cada atributo.

Quadro 18 - Formação de Redes para Coprodução do Bem Público no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca.

Atributos da Governança Pública no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca		
Atributo	Categoria de Análise	Processo de Elaboração do Plano de Manejo
Formação de Redes para Coprodução do Bem Público	Participação de diversos atores (Estado, mercado, sociedade).	<ul style="list-style-type: none"> - Participação do conselho gestor – 65 organizações – 20 organizações setor público/25 organizações setor de usuários/ 20 organizações setor ong’s ambientalistas; - Participação da comunidade – mais de 700 pessoas, divididas entre os

		<p>setores de: pesca artesanal, pesca industrial, turismo, setor público, indústria e comércio e mineração, agricultura familiar, esportes, rizicultura, imobiliário, e ong's ambientalistas;</p> <p>- Participação aconteceu através das reuniões do conselho gestor, oficinas de planejamento participativo, oficinas setoriais, e reuniões da coordenação do plano de manejo e</p>
--	--	---

		<p>GT plano de manejo;</p> <p>- Não houve nenhuma capacitação específica para o plano de manejo. O espaço de capacitação continuada do conselho trabalhou com alguns temas referente ao plano de manejo, mas o objetivo era ouvir o que a comunidade queria para aquele território e não apresentar o que era melhor do ponto de vista dos especialistas;</p>
--	--	---

	<p>Interesses Compartilhados e Motivações.</p>	<p>- Ter um documento que vai nortear as atividades que serão desenvolvidas no território;</p> <p>- Saber que participando do processo tem a oportunidade de ter seu interesse representado;</p>
	<p>Interdependência e Cooperação.</p>	<p>- Relação de respeito entre os atores;</p> <p>- A medida em que o conselho gestor foi amadurecendo mudou a ideia de bons e maus, e começou a pensar em conjunto;</p>

		<p>- Existe uma relação de cooperação entre os atores, alguns setores estão mais abertos ao diálogo, e conversam melhor com determinados setores;</p>
	<p>Responsabilidades compartilhadas.</p>	<p>- A responsabilidade em elaborar o plano de manejo é da unidade gestora da APA da Baleia Franca, ou seja, dos servidores do ICMBio. Mas eles desde o início estabeleceram um acordo com o conselho de que</p>

		<p>essa responsabilidade seria compartilhada com o conselho gestor. E essa responsabilidade foi compartilhada, pois o conselho participou tanto do processo de concepção do plano, como também da elaboração do plano de manejo, até a votação do documento final.</p>
--	--	---

Fonte: Elaborado pela mestranda, 2019.

Com a apresentação das informações acima, pode-se afirmar então que o atributo da formação de redes para coprodução do bem público, aconteceu no processo de elaboração do plano de manejo através do compartilhamento de

responsabilidade em elaborar o plano com o conselho gestor e a comunidade, com a participação dos mais diferentes atores e setores nesse processo, na relação de cooperação e interdependência que se construiu para que fosse possível chegar ao documento final, entendendo que cada ator que fez parte desse processo tinha seus interesses e motivações, mas que através da discussão, mediação e negociação, foi possível alcançar os interesses em comum.

3.1.4.2 Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador

Em relação a coordenação pluricêntrica, a equipe gestora da APA sempre buscou compartilhar responsabilidades com o conselho gestor, usando do espaço do conselho para discutir e deliberar sobre os assuntos da gestão da APA. No que tange ao processo de elaboração do plano de manejo, ficou acordado com o conselho que ele faria parte desse processo de elaboração desde os primeiros momentos que esse assunto foi pauta de discussão.

Embora a equipe do ICMBio da APA da Baleia Franca tivesse convicção da importância da participação do conselho, e das pessoas do território na elaboração do plano de manejo, a equipe do ICMBio de Brasília foi aceitando essa ideia aos poucos. Foram várias idas e vindas ao longo do processo, acompanhadas de uma série de reuniões, discutindo e explicando

a metodologia que seria utilizada para elaborar o plano de manejo da APA, e como nem a equipe gestora, nem os membros do conselho abriram mão dessa participação, com o passar do tempo a equipe sede do ICMBio acabou aceitando.

Para a equipe da APA era tão importante a participação do conselho e das pessoas do território nesse processo, que além de considerar e desenvolver um trabalho em conjunto com o grupo de trabalho de conselho, contratou uma consultora para desenvolver a atividade de mobilização dos atores para participar desse processo.

Essa pessoa era responsável por ajudar na mobilização para participação dos conselheiros nas oficinas de planejamento participativo, e dos participantes das oficinas setoriais. No caso das oficinas setoriais, ela era responsável por entrar em contato com os atores, convidando-os para participar do processo formalmente, e havendo necessidade realizou com alguns setores encontros presenciais.

Dentre as discussões realizadas sobre o plano de manejo, sempre se buscou antes de encaminhar o assunto para votação, chegar a um consenso. Caso não se chegasse a um consenso, o assunto era encaminhado para votação, e era acatado o que a maioria decidisse.

Em relação a mediação dos conflitos e interesses, nas plenárias do conselho quem desenvolvia esse papel era a chefia

da APA, ou a secretaria executiva. Em algumas situações até mesmo alguns conselheiros ajudaram na mediação das discussões que aconteciam nas reuniões. No caso do processo de elaboração do plano de manejo, foi contratada uma consultora responsável por fazer essa mediação e desenvolver a metodologia participativa durante a realização das oficinas.

Para contribuir com esse processo de mediação de conflitos, a equipe gestora da APA realizou entre os dias 08 a 11 de maio de 2017, um curso de gestão de conflitos, em regime de imersão, na Pousada Vila Sol e Mar, localizada na Praia do Rosa em Imbituba. O intuito desse curso era ampliar as capacidades dos envolvidos na elaboração do plano de manejo, de analisar os principais conflitos socioambientais do território da APABF planejando estratégias de gestão para resolução desses conflitos. E também, qualificar a participação do grupo no planejamento e na condução das oficinas do processo de elaboração do plano de manejo.

Em relação ao processo de tomada de decisão, como já mencionado anteriormente, sempre se buscava chegar a um consenso nas decisões do conselho, e nas oficinas também. Caso não fosse possível chegar a um consenso o assunto era colocado em votação.

No caso do que foi encaminhado na primeira oficina de planejamento participativo, quem participou desse processo de

tomada de decisão foram os conselheiros da APA, realizando no último dia de oficina uma plenária extraordinária para referendar o que havia sido construído coletivamente.

Nas oficinas setoriais não foi especificamente um processo de tomada de decisão, pois era realizada uma discussão com a comunidade e as propostas encaminhadas eram anotadas para serem analisadas pelos conselheiros e representantes dos setores, na segunda oficina de planejamento participativo.

Em algumas das oficinas setoriais realizadas não foi possível desenvolver a metodologia planejada, e em algumas situações essa metodologia teve que ser adaptada. Nas setoriais ligadas a pesca foi onde se encontrou mais dificuldade em desenvolver as oficinas, sendo que em algumas comunidades de pesca artesanal a comunidade não permitiu que a oficina fosse realizada. No caso da pesca industrial que também via a APA com hostilidade, foi iniciada uma primeira conversa, e colocado como desafio de gestão continuar desenvolvendo essa troca de informações para estreitar os laços.

Ainda sobre o processo de tomada de decisão, na segunda oficina de planejamento participativo além dos conselheiros, participarem desse processo um representante de cada setor em que foram realizadas as oficinas. Foi nessa oficina que foram encaminhadas as propostas de zonas e normas para o território.

O momento final de tomada de decisão aconteceu nos dias 27 e 28 de setembro, e 3 de outubro, e quem participou desse processo foram os membros do conselho gestor. Cabe destacar que não só participaram do momento de tomada de decisão, como também puderam encaminhar, dentro de um determinado período combinado em plenária, contribuições para o plano de manejo que foram analisadas, discutidas e votadas naqueles dias.

A participação aconteceu em todo o processo de elaboração do plano de manejo. Nem sempre todos os atores participaram de todos os processos, mas em cada etapa haviam espaços de participação.

O exercício da negociação esteve presente ao longo de todo o processo de elaboração do plano de manejo. Desde o desenho de como seria, até o que iria compor o plano de manejo. Essa negociação não aconteceu apenas entre os membros do conselho e dos setores, mas com a sede do ICMBio de Brasília também.

Foi possível perceber que a ideia de compartilhar e envolver tanto o conselho gestor, como mais membros da comunidade no processo de elaboração do plano de manejo da APA era uma vontade de quem ocupava a chefia da APA.

Segundo o que alguns respondentes falaram durante as entrevistas, embora fosse um desejo muito grande de quem ocupava a chefia, tanto enquanto a Maria Elizabeth ocupou o

cargo, quanto enquanto o Cecil estava a frente da unidade, nem sempre isso era unanimidade dentro da equipe do ICMBio. Haviam dentro da equipe pessoas que achavam que a responsabilidade era do ICMBio e não devia ser compartilhada.

Então ao decidir compartilhar essa responsabilidade, essa mediação de conflitos e interesses não aconteceu apenas entre os membros do conselho, e da comunidade, mas também dentro da própria unidade local do ICMBio.

No que se refere a participação dos atores no processo de tomada de decisão, os respondentes afirmam que sempre participavam da tomada de decisão. Falam que sempre se buscava chegar a um consenso nas decisões, e que o assunto apenas ia para votação quando depois de muito tempo de discussão não se chegava a consenso nenhum.

De acordo com o respondente 10, cada um tinha espaço para defender seus interesses, mas a decisão era colegiada. Diz ainda que, se ela era articulada ou não, isso era outra questão, mas que de qualquer maneira ela era colegiada.

Para o respondente 7, o que era importante era isso, que por mais que o ICMBio pudesse tomar a decisão, mesmo assim ele trazia o assunto para discussão, e compartilhava essa responsabilidade na tomada de decisão.

Segundo a respondente 4, sempre foi uma bandeira do ICMBio compartilhar essa responsabilidade de fazer o plano de manejo com o conselho, e para além do próprio conselho.

A respondente 11, afirma que não apenas as decisões do plano de manejo, mas de outras pautas do conselho, sempre eram compartilhadas com os conselheiros, que tinham direito de se manifestar.

No que se refere a motivar e incentivar a participação dos atores nesse processo, de acordo com a respondente 8, a equipe gestora do ICMBio sempre incentivou as pessoas do território para participarem.

Além disso, para que mais pessoas participassem do processo de elaboração do plano de manejo, o ICMBio contratou uma pessoa que era responsável por toda mobilização dos setores nas oficinas setoriais.

Para realizar a mediação das oficinas, e desenvolver a metodologia participativa, também foi contratada uma pessoa responsável por isso. Além disso, os membros do comitê executivo, e o chefe da APA eram os responsáveis por essa mediação. Segundo o respondente 11, essa mediação acontecia através do diálogo, pois sem diálogo não há mediação.

Pode-se perceber tanto através das entrevistas, das informações coletadas nas atas, e do que foi visto nas reuniões

do conselho, que a mediação dos interesses e dos conflitos era constante.

Em determinadas situações inclusive, como aconteceu durante a reunião que discutiu e votou o plano de manejo, o chefe da APA dava espaço aos envolvidos no conflito em questão para que eles expressassem suas opiniões, e intervia apenas quando era necessário. No caso desse conflito, os próprios pescadores resolveram o conflito e deram um encaminhamento para a plenária.

Em outras situações, o chefe da APA buscou incessantemente mediar as discussões dos interesses que estavam sendo discutidos, buscando contemplar inclusive setores que não puderam estar presentes no dia.

No quadro 19 é possível verificar quais aspectos ou ações que aconteceram ao longo do processo de elaboração do plano de manejo, se enquadram nas categorias de análise estabelecidas para cada atributo.

Quadro 19 - Coordenação Pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador.

Atributos da Governança Pública no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca		
Atributo	Categoria de Análise	Processo de Elaboração do Plano de Manejo
Coordenação Pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador	Participação dos diversos atores na tomada de decisão.	- O processo de tomada de decisão ao longo da elaboração do plano de manejo aconteceu com o conselho gestor, e o documento final contou também com a participação dos representantes dos setores;
	Incentivo e motivação por parte do Estado, para que haja participação.	- O Estado, no caso da APA da Baleia Franca representado pelo ICMBio incentivou e motivou os atores a participarem desse processo, chamando a comunidade para participar, e indo até as organizações

		<p>para dialogar e apresentar o plano de manejo;</p> <p>- A mobilização de diferentes atores nesse processo de construção era algo de importância para o ICMBio, tanto que foi contratada uma pessoa responsável para realizar a mobilização dos setores e organizações do território;</p>
	<p>Mediação de conflitos e interesses.</p>	<p>- Foi contratada uma pessoa responsável pela moderação, e mediação nas oficinas;</p> <p>- Quando os conflitos aconteciam nas reuniões do conselho os responsáveis pela mediação eram o chefe da APA e os membros do comitê executivo;</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

O atributo da coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador acontece num primeiro momento

quando quem ocupa o cargo de chefia toma a decisão de compartilhar essa responsabilidade, e negocia essa participação tanto dentro do ICMBio, como dentro do conselho gestor. Além disso, ao compartilhar o poder de tomada de decisão ao longo do processo com os membros do conselho, adotando uma postura de construção em conjunto, incentivando e motivando a participação dos atores e auxiliando na mediação e negociação dos interesses.

3.1.4.3 Democracia participativa deliberativa fomentada por espaços e arenas que promovam a participação

De acordo com o que pode ser percebido com a realização das entrevistas e com as informações contidas nos relatórios das oficinas de planejamento participativo, e nas oficinas setoriais, assim como, nas atas das reuniões do conselho, existiam diversos espaços que possibilitavam a participação no processo de elaboração do plano de manejo.

Em relação aos espaços disponíveis para discussão, deliberação e construção do plano de manejo, eles não se restringiam apenas as plenárias do conselho. Além das plenárias ordinárias e extraordinárias, foram realizadas reuniões do grupo de trabalho do conselho, reuniões entre a coordenação local e as consultoras, reuniões entre a coordenação local, a coordenação

regional e a COMAN, as oficinas de planejamento participativo, e as oficinas setoriais.

As plenárias do conselho são realizadas a cada três meses do ano, e havendo necessidade existe a possibilidade de serem marcadas plenárias extraordinárias também, como foi o caso da plenária para discutir, votar e encaminhar o documento final do plano de manejo.

Desde a criação do conselho gestor da APA, já foram realizadas cinquenta e sete plenárias do conselho gestor. Dessas cinquenta e sete plenárias, quarenta e cinco plenárias falaram sobre o plano de manejo. As plenárias do conselho gestor são abertas ao público, e caso alguém queira se manifestar sobre o que está sendo discutido, deve pedir a palavra a alguns dos conselheiros, mas apenas os conselheiros têm direito a voto.

As reuniões do grupo de trabalho e as reuniões entre a coordenação local e as consultoras eram realizadas de acordo com a necessidade, para discutir os assuntos pertinentes ao plano de manejo. Essas reuniões eram mais restritas, pois participavam delas, o comitê executivo, os representantes das câmaras técnicas e a equipe gestora da APA da Baleia Franca. Quando as reuniões eram entre a coordenação local e as consultoras, participavam da reunião os responsáveis pelo plano de manejo da equipe gestora, e as consultoras do plano de manejo, e assim também acontecia quando a reunião era entre coordenação local, regional e

COMAN. Algumas dessas reuniões entre a coordenação e as consultoras aconteceram via Skype também.

Nas oficinas de planejamento participativo, era prevista a participação dos membros do conselho, da equipe gestora da APA, de algumas organizações conselheiras, e das consultoras. No caso da segunda oficina de planejamento participativo, podiam participar também os representantes do setores.

O conselho tentou realizar plenárias itinerantes, mas acabou definindo que as reuniões seriam realizadas no espaço do Gaia Village, em Imbituba, por ser a região central da APA, facilitando o deslocamento dos conselheiros. A fundação Gaia, que sede o espaço para realização das plenárias faz parte do conselho gestor da APA desde a sua criação.

No caso das reuniões realizadas entre a coordenação e o grupo de trabalho, ou com as consultoras, ou até mesmo entre a coordenação regional e COMAN, elas eram realizadas na sede da APA da Baleia Franca, ou no Gaia Village também.

No caso das oficinas de planejamento participativo, ambas aconteceram em hotéis em Laguna/SC. A primeira no Turist Hotel, e a segunda no Havena Hotel. Como as oficinas de planejamento participativo aconteceram em regime de imersão, era necessário que fosse um local que dispusesse de acomodação para os participantes.

Em relação as oficinas setoriais, elas aconteceram em diversos lugares, como por exemplo, salões paroquiais, sede de conselhos comunitários, ranchos de pescadores, associação de pescadores, colônia de pescadores, no Gaia Village, no CEPSUI/ICMBio, na ACIT, na Epagri, e na Acordi.

Os espaço acima descritos, eram espaços de participação formal, previstos no cronograma de atividades do plano de manejo. Isso não impedia que organizações que sentissem a necessidade de se reunir para discutir o plano de manejo, se organizassem e realizassem a discussão, mesmo que fossem no âmbito informal.

Além disso, a equipe gestora da APA após encaminhar o documento prévio do plano de manejo para análise, informou aos conselheiros que estava a disposição entre os meses de julho e agosto de 2018, para realizar reuniões e oficinas abertas para prestar esclarecimentos a respeito do documento, caso surgissem dúvidas.

Esses espaços de participação estavam abertos para que os atores pudessem negociar e chegar a um consenso diante do que estava sendo deliberado, e também para que os conflitos fossem resolvidos. Outro ponto importante desses espaços é que eles permitiam que as organizações e os setores se aproximassem da gestão da APA, e passassem a entender os desafios na gestão do território.

Em alguns momentos, eram encaminhados materiais informativos para qualificar as reuniões. Isso acontecia diante de algumas discussões realizadas nas plenárias do conselho, e nas oficinas de planejamento participativo. No caso das oficinas setoriais isso não acontecia, pois como já foi dito anteriormente, o objetivo era colher opiniões e informações, e não o contrário.

Eram realizados relatos das discussões realizadas nesses espaços de participação. No caso das plenárias do conselho, eram redigidas as atas. Nas oficinas de planejamento participativo, nas setoriais, e nas reuniões realizadas entre a coordenação, as consultoras redigiam um relatório, para que todo esse processo de construção do plano de manejo estivesse documentado.

Foram garantidos espaços para deliberação e participação dos atores. Esses espaços eram as plenárias do conselho gestor que eram abertas ao público, as oficinas de planejamento participativo, as oficinas setoriais, e ainda a oportunidade dos grupos de interesses se reunirem mesmo que informalmente para discutir os assuntos sobre o plano de manejo.

Nesses espaços os mais diferentes atores que participaram do processo tiveram a oportunidade de expressar suas opiniões. Além disso, nesse espaço os participantes puderam falar sobre os conflitos, problemas e potencialidades do território.

Segundo o respondente 10, existem espaços formais como as reuniões do grupo de trabalho do plano de manejo, onde

algumas coisas são discutidas e “pré-digeridas” para depois serem encaminhadas ao conselho. Mas também podem existir espaços informais, onde os grupos que tenham mais afinidade podem se reunir para discutir os assuntos de seu interesse.

Para o respondente 7, o conselho se tornou um espaço de discussão e negociação. Negociação entre as instituições, entre pessoas e entre valores.

De acordo com a respondente 3, foram realizadas várias reuniões com a equipe gestora, com o grupo de trabalho do plano de manejo, isso era levado ao conselho, e depois ainda teve o espaço das oficinas, ou seja, foram vários espaços que estavam disponíveis para a participação.

Segundo a respondente 2, o intuito desses espaços para a discussão era ouvir o que os setores tinham para dizer e o que eles queriam para aquele território.

A respondente 3, afirmou que nesses espaços haviam distintas formas de participação. Havia aqueles que falavam sobre a realidade do território, mesmo que estivessem infringindo a legislação, como também, haviam aqueles que não deixavam clara qual era sua posição ou interesse no e com o plano de manejo.

O respondente 9, disse que o espaço das oficinas de planejamento participativo contribuíram muito com o processo de elaboração do plano de manejo, principalmente por serem em

sistema de imersão (ao longo de três dias). Dessa forma, mesmo os representantes dos setores e conselheiros de ideias distintas, que no início das oficinas nem se cumprimentavam, no final já estavam sentando na mesma mesa para conversar.

Outro ponto destacado pelo respondente 9, é que não havia distinção dos participantes nesses espaços, tanto a opinião do pescador, como do professor universitário, como a do representante da mineração, ou da ong local, tinham o mesmo peso.

Para o respondente 7, todos que estavam naqueles espaços tinham a oportunidade de expressar suas opiniões e defender seus interesses, se alguém não fez isso, não foi por falta de oportunidade, mas sim de vontade.

Segundo a respondente 2, esses espaços de participação são espaços de empoderamento da sociedade, onde ela pode participar efetivamente e contribuir com as políticas públicas.

Esse exercício de escuta realizado no processo de elaboração do plano de manejo, rompeu algumas barreiras que antes existiam, e inovou na sua forma de ser.

Nas discussões que eram realizadas nas plenárias eles já pensavam em um plano de manejo diferente, que não fosse nos moldes dos planos de manejo tradicionais. E com o passar do tempo, com o amadurecimento dos conselheiros e da ideia dentro

do conselho, eles conseguiram “transgredir” na forma em que o plano de manejo foi elaborado.

No quadro 20 é possível verificar quais aspectos ou ações que aconteceram ao longo do processo de elaboração do plano de manejo, se enquadram nas categorias de análise estabelecidas para cada atributo.

Quadro 20 - Democracia Deliberativa Argumentativa no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca

Atributos da Governança Pública no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca		
Atributo	Categoria de Análise	Processo de Elaboração do Plano de Manejo
Democracia Deliberativa Argumentativa, fomentado por espaços e arenas que permitam a participação	Existência de espaços que promovam a participação.	<ul style="list-style-type: none"> - Os espaços formais disponíveis para a elaboração do plano de manejo são: as plenárias do conselho, as reuniões da coordenação e GT Plano de Manejo, as oficinas de planejamento participativo e as oficinas setoriais; - Os atores também podem se organizar informalmente para realizar discussões acerca do plano de manejo, isso depende dos interesses e motivações de cada um;

	Discussão e deliberação.	<ul style="list-style-type: none">- Nesses espaços disponíveis para a discussão os atores são livres para contribuir com as suas ideias e opiniões;- No caso das oficinas setoriais, acontecia uma apresentação rápida sobre o que é a APA da Baleia Franca, mas o interesse estava em que as pessoas falassem e contribuíssem com as suas opiniões;- Já na segunda oficina de planejamento participativo em que iria ser discutido as zonas e normas propostas para o território, foi encaminhado um documento com tudo que foi ouvido nas oficinas setoriais;- Na plenária que votou a aprovação do plano de manejo também foi fornecida uma minuta do
--	--------------------------	---

		<p>documento para que os atores soubessem o que seria discutido na plenária;</p> <p>- Depois do assunto ser discutido e deliberado, busca-se sempre chegar a uma decisão consensuada, quando isso não acontece é realizada votação;</p>
	<p>Elementos de negociação, barganha e deliberação.</p>	<p>- Ao longo do processo foram vários espaços e várias formas de contribuir com a construção do plano de manejo. Os espaços das oficinas e das plenárias é onde aconteciam as negociações e deliberações;</p>

Fonte: Elaborado pela mestranda, 2019.

A democracia deliberativa argumentativa, fomentada por espaços e arenas que permitam a participação acontece ao longo do processo de elaboração do plano de manejo, não apenas por criar espaços disponíveis para participação, mas por ouvir o que os conselheiros e a comunidade do território da APA da Baleia Franca tinham para expressar a respeito dos seus anseios e motivações para aquele lugar. Esse exercício de escuta é muito importante para que seja possível mediar e negociar os interesses desses diversos atores que compõe esse arranjo, e fortalecer os laços entre eles, e a democracia também. A importância da criação desses espaços está no resgate da participação desses atores nesses processos de construção do bem comum, sejam eles reuniões, workshops ou oficinas.

3.1.4.4 Institucionalização de arranjos deliberativos

É perceptível ao realizar a análise das atas e das entrevistas que o plano de manejo rompeu com a forma tradicional de elaborar o documento. Embora tenha inovado na forma de fazer, não desrespeitou as legislações ambientais vigentes, nem mesmo o regulamento do SNUC.

Em relação a questão normativa do plano de manejo, o primeiro ponto a ser discutido é a mudança na concepção do que é o plano de manejo para uma unidade de conservação. No ano de 2012, foi apresentado pela sede do ICMBio novas diretrizes

para elaboração do plano de manejo. Antes, era contratada uma equipe de consultoria através de licitação, que vinha até a unidade de conservação, realizava os diagnósticos, elaborava as zonas e normas, e entregava para a chefia um documento com todas essas informações. Esse documento tinha em média 400/500 páginas, e na maioria das vezes acabava dentro da gaveta, pois nem os próprios gestores o utilizavam.

A nova proposta, era realizar um documento com base no planejamento estratégico, descrevendo as características da unidade de conservação, mas pensando em estabelecer estratégias de gestão, aproximando as pessoas que fazem parte do território da unidade de conservação. Nessa nova proposta, as etapas para a elaboração do plano de manejo seriam de diagnose, concepção, normatização e planejamento.

Embora existisse essa nova concepção na forma como elaborar o plano de manejo, não existia dentro da estrutura do ICMBio, um roteiro metodológico que informasse o passo a passo do processo de elaboração do plano de manejo.

Dessa maneira, em dezembro de 2014, em uma reunião realizada entre a coordenação local, coordenação regional, e o grupo de trabalho do conselho, foram desenhadas e definidas as etapas do plano de manejo da APA da Baleia Franca. A primeira etapa era a caracterização, onde seriam descritas as características do território e elaborados os diagnósticos do

território. Na segunda etapa, chamada declaratória, seriam definidas a missão, visão, e objetivos estratégicos do plano de manejo. Na terceira etapa, nomeada normatização e zoneamento, seriam definidas as zonas e normas do território da APA. E na quarta e última etapa chamada de planejamento, seriam definidos os planos de ação para ajudar na gestão do território.

Mesmo que não houvesse nenhum roteiro metodológico para ser seguido, a equipe da APA sempre teve muito clara a visão de que deveria respeitar as legislações federais, e estaduais, e o que propunha o regimento interno do SNUC. Além disso, as normas para utilização do território deveriam atender ao tipo de uso permitido, no caso da APA, de uso sustentável, estabelecendo critérios e regras para que os recursos naturais fossem utilizados com responsabilidade e de maneira sustentável.

Como o processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca, foi sendo construído, conforme ele ia sendo elaborado, esse processo teve muitas idas e vindas, uma vez que a metodologia ia sendo adaptada a realidade da APA. Essa nova forma de fazer o plano de manejo, permitindo que a metodologia fosse construída ao longo do caminho, fez com que o processo fosse flexível, permitindo adaptações quando necessário.

As atribuições desempenhadas pelos participantes desse processo foram definidas com o conselho e com a coordenação local da APA. Dentre essas atribuições temos o papel de acompanhamento das atividades desempenhado pelo grupo de trabalho do conselho. Além disso, o papel desempenhado pelas consultoras, responsáveis por realizar a mediação das oficinas e mobilização dos atores para participarem do processo. O papel de cada conselheiro também era muito importante, pois além de mobilizar e levar as informações para a sua base, ele era responsável por esclarecer as dúvidas e levar informações para as pessoas do território sobre a APA da Baleia Franca.

Esse processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca, foi construído com base em princípios participativos, permitindo e provocando as pessoas a participarem desse processo de construção. E para isso, as pessoas que participaram desse processo tinham espaço para expressarem seus anseios e crenças, para que através disso se construíssem acordos sociais, que seriam a base para gestão do território.

O processo de elaboração do plano de manejo, foi sendo construído conforme ia sendo elaborado. Não havia um documento informando as etapas do processo de elaboração do plano de manejo. Isso possibilitou que o processo fosse

desenhado e encaminhado conforme as discussões e encaminhamentos do conselho gestor.

Ao longo do processo foram definidas as atribuições de cada ator, e com que cada participante do processo poderia contribuir. Os princípios e as crenças que norteiam a elaboração do plano de manejo da APA, são com base na participação, na transparência e nos acordos sociais.

De acordo com o que afirma a respondente 3, não havia um manual específico de como os planos de manejo de unidades de conservação do tipo APA deviam ser elaborados. O documento que existia contemplava apenas parques.

Além disso, os conselheiros não queriam que fosse contratada uma consultoria que viesse de fora, não conhecesse a região, e ditasse regras e normas para o funcionamento do território. Isso convergiu com as ideias de um grupo dentro do ICMBio que queria que o plano de manejo fosse um planejamento mais estratégico.

Dessa maneira, os conselheiros, junto com a equipe gestora do ICMBio local, foram construindo e desenhando uma nova forma de fazer o plano de manejo.

O fato dela ser diferente na forma em que foi feita, não quer dizer que sua base não é sólida, pelo contrário. O fato desse processo ir sendo desenhado a medida em que ele ia

acontecendo, fez com que ele levasse mais tempo, pois tudo era discutido e encaminhado em conjunto.

De acordo com a respondente 7, a base do plano de manejo da APA foi desenvolvida pelos conselheiros e pela equipe gestora da APA da Baleia Franca.

Segundo a respondente 8, essa forma inovadora em fazer o plano de manejo fez com que ele fosse da forma que eles queriam que o plano fosse elaborado pelas pessoas do território, contemplando os interesses das pessoas que fazem parte daquele espaço.

A respondente 2 afirma que a atribuição de cada ator, além de estar bem desenhada, foi determinada pelos próprios conselheiros, que decidiram criar o grupo de trabalho do plano de manejo para auxiliar nas etapas de elaboração do plano de manejo.

Para a respondente 3 os princípios do plano de manejo da APA da Baleia Franca estão muito ligados a participação, ao diálogo, a transparência e com base nos acordos sociais, sendo o próprio documento do plano de manejo um grande acordo social.

No quadro 21 é possível verificar quais aspectos ou ações que aconteceram ao longo do processo de elaboração do plano de manejo, se enquadram nas categorias de análise estabelecidas para cada atributo.

Quadro 21 - Institucionalização de Arranjos Deliberativos no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca.

Atributos da Governança Pública no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca		
Atributo	Categoria de Análise	Processo de Elaboração do Plano de Manejo
Institucionalização de Arranjos Deliberativos	Base normativa que sustenta o arranjo	<p>- A base normativa do plano de manejo da APA da Baleia Franca respeita o que determina o SNUC, e também as legislações ambientais;</p> <p>- O processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca rompeu com a maneira tradicional de elaborar plano de manejo. Não havia um manual explicando o passo a passo de como o documento devia ser elaborado, então o processo foi sendo desenhado na medida em que ele era desenvolvido.</p>

	Atribuições de cada ator bem definidos	<ul style="list-style-type: none">- As atribuições de cada ator dentro do processo de elaboração do plano de manejo foram definidas com o conselho gestor da APA;- Havia um GT Plano de Manejo composto pelo comitê executivo, os responsáveis das câmaras técnicas, e a equipe de coordenação do plano de manejo responsáveis por acompanhar as atividades desenvolvidas do plano de manejo e discutir os assuntos antes de serem encaminhados para a plenária do conselho gestor;- Também havia a equipe de coordenação do plano de manejo composta pelo chefe da APA, a consultora responsável pela mediação, a prestadora de serviço responsável pela mobilização dos atores, uma servidora da equipe do ICMBio local responsável por organizar e
--	--	---

		<p>armazenar todas as informações sobre o plano de manejo, e o consultor responsável pela elaboração dos mapas;</p> <p>- O conselho gestor que era responsável por participar das oficinas e definir o andamento das atividades do processo do plano de manejo;</p>
	<p>Princípios e crenças que norteiam as deliberações e ações.</p>	<p>- O plano de manejo está pautado no princípio da participação, no diálogo, e nos acordos sociais, além de buscar respeitar a cultura e as tradições do território;</p>

Fonte: Elaborado pela mestranda, 2019.

Embora o processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca, tenha rompido com o modelo tradicional de se elaborar planos de manejo, ele não desrespeitou nenhuma legislação, e teve sim uma base normativa onde se apoiar. A diferença é que essa base normativa foi construída de forma conjunta. Dessa maneira, ao falar no atributo da institucionalização de arranjos deliberativos, nesse processo, ele está presente, mas de forma mais flexível, tendo como base princípios como a participação, o diálogo, e a criação de acordos sociais. Dando espaço para que os atores que compõe esse arranjo participem desse processo, estabelecendo o papel que cada um desempenhou. Buscando dessa forma, respeitar a cultura, as tradições e os atributos naturais daquele território.

3.1.4.5 Responsividade monitorada por meio de mecanismos que propiciem a transparência, prestação de contas e controle social

Com a análise das entrevistas e dos documentos coletados, percebe-se que ao longo desse tempo, foram criados diversos espaços para discussão e deliberação dos interesses da comunidade daquele território.

Uma das preocupações da equipe gestora da APA estava em lembrar aos conselheiros que eles ocupavam espaço no conselho gestor, que eles não estavam ali para defender seus

próprios interesses e opiniões, mas sim, representando os interesses e opiniões das organizações que representavam.

Além de contar com a participação do conselho no processo de elaboração do plano de manejo, a intenção era que a comunidade que fazia parte do território da APA também fosse ouvida, e pudesse expressar seus anseios e opiniões.

Para que essa participação fosse possível, foram realizadas as oficinas setoriais, onde os setores mais significativos do território da APA da Baleia Franca foram ouvidos. Dentre esses setores estavam: a pesca artesanal, pesca industrial, ongs ambientalistas, esportes, rizicultura, turismo, indústria e comércio e mineração, setor público e infraestrutura, agricultura familiar, e imobiliário.

Além de participarem das oficinas setoriais, cada setor pode escolher um representante para participar da segunda oficina de planejamento participativo onde foram encaminhadas as propostas de zonas e normas do território.

Em relação a devolutiva para a sociedade, a coordenação local ainda não sabia como seria realizada, talvez no mesmo sistema de audiência pública, realizando uma em cada município do território da APA, ou reuniões com os setores que foram ouvidos nas oficinas setoriais.

Em relação a prestação de contas das atividades desenvolvidas e recursos utilizados, aconteciam nas plenárias do

conselho gestor. A troca de informação com o conselho em relação as atividades que estavam acontecendo em relação ao plano de manejo acontecia em todas as plenárias do conselho. Em relação aos recursos, a primeira plenária de cada ano informava aos conselheiros dos recursos utilizados.

As informações sobre o andamento das atividades de elaboração do plano de manejo, além de serem divulgadas nas plenárias do conselho, eram divulgadas no blog do conselho gestor da APA (<https://conapabaleiafranca.wordpress.com/plano-de-manejo/>).

Os responsáveis por divulgar essas informações sobre o processo de elaboração do plano de manejo eram as consultoras do plano de manejo, e o chefe da APA. Na maioria das vezes elas eram responsáveis por alimentar o blog com as informações, e o chefe da APA por informar o conselho gestor.

Além de divulgar as informações nas plenárias do conselho, e as notícias no blog do conselho, foi criado na sede da APA um arquivo com todas as informações sobre o processo de elaboração do plano de manejo da APA, e caso alguém tenha interesse em ver esse material, ele deve ser solicitado a secretaria executiva do conselho.

Uma das preocupações da equipe gestora da APA era de envolver o conselho e a comunidade do território da APA na elaboração do plano de manejo, para que fossem firmados

acordos sociais, com base nos valores e interesses deles para aquele território. Para isso, buscou-se criar laços de confiança com a comunidade do território, para que eles confiassem no trabalho que estava sendo desenvolvido.

Nesse sentido, a divulgação de informações ao longo das etapas do processo de elaboração do plano de manejo era constante. Nas plenárias do conselho gestor a coordenação local, e as consultoras informavam aos conselheiros sobre o andamento das atividades.

Além do espaço do conselho, em que as organizações do território têm espaço para expressar seus anseios, foram realizadas oficinas setoriais abertas para a comunidade em geral poder participar.

De acordo com a respondente 2, os valores da comunidade foram considerados, na forma em que os atributos do território foram respeitados, como a pesca, o artesanato, a agricultura, a gastronomia.

Para a respondente 3, os valores do território foram respeitados, porque o conselho definiu respeitar não apenas os recursos naturais, mas culturais do território também.

Segundo o respondente 9, o plano de manejo da APA sempre foi pensando como um documento feito pelo conselho, que representasse a comunidade.

Em relação a prestação de contas para o conselho, os respondentes afirmam que isso acontecia no espaço do conselho, uns julgam que ela era muito simples, outros que era bem detalhada, mas todos falam que tanto das ações desenvolvidas como dos recursos utilizados, sempre era realizada.

No que se refere a prestação de contas para a comunidade, de acordo com a respondente 3, isso foi planejado, e provavelmente depois do plano aprovado isso irá acontecer. A forma como essa prestação de contas irá acontecer ainda não estava definida, mas estava prevista.

O respondente 1, afirma que vai acontecer uma prestação de contas para a comunidade sim. Provavelmente dividindo a APA em três espaços, Norte, Centro e Sul. Afirma também que eles contam com os conselheiros para ajudarem a levar as informações as suas bases.

No quadro 22 é possível verificar quais aspectos ou ações que aconteceram ao longo do processo de elaboração do plano de manejo, se enquadram nas categorias de análise estabelecidas para cada atributo.

Quadro 22 - Responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, prestação de contas e controle social

no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca.

Atributos da Governança Pública no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca		
Atributo	Categoria de Análise	Processo de Elaboração do Plano de Manejo
Responsividade Monitorada por Mecanismos que permitam a transparência, prestação de contas e o controle social	Discussões e deliberações que refletem os valores e interesses da comunidade.	- O processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca escutou não apenas as organizações que fazem parte do conselho gestor, mas também os setores do território;
	Prestação de contas das ações e dos recursos.	- A prestação de contas das ações e dos recursos acontece nas plenárias do conselho gestor;
	Divulgação das Informações	- As informações sobre o processo de elaboração do plano de manejo são divulgadas via email para os conselheiros, nos

		espaços das plenárias, no blog do conselho gestor, e estão disponíveis para consulta na sede da APA da Baleia Franca.
--	--	---

Fonte: Elaborado pela mestranda, 2019.

A responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a prestação de contas e o controle social, está presente no processo de elaboração do plano de manejo, uma vez que, o exercício de escutar os anseios da comunidade foi uma das bases para que o plano de manejo fosse elaborado dessa forma. Além disso, sempre se chamou atenção dos conselheiros sobre a responsabilidade de sua representatividade dentro do conselho, principalmente nas ações acerca do plano de manejo. Também pode-se perceber ao longo desse processo que a prestação de contas em relação as atividades desenvolvidas eram constantes, então sempre houve essa troca com o conselho e o grupo de trabalho responsável. Em relação a prestação dos recursos utilizados ela acontecia uma vez por ano, conforme estava previsto no estatuto. As informações sobre o plano de manejo eram divulgadas através da rede de e-mails para os conselheiros, e a comunidade podia acompanhar o

desenvolvimento das atividades através do Blog do Conselho Gestor.

3.1.4.6 Funções administrativas

A forma como as funções administrativas foram desenvolvidas para que o plano de manejo fosse elaborado inovaram na sua forma de ser, assim como o próprio plano de manejo. Isso não quer dizer que elas não seguiram um planejamento e aconteceram de forma desordenada. Mas sim, que havia flexibilidade para desenvolver as atividades planejadas. Embora as decisões fossem tomadas em conjunto com o conselho gestor havia um grupo responsável por articular as atividades que seriam desenvolvidas, e isso fez com que as atividades fluíssem.

A responsabilidade de elaborar o plano de manejo da APA da Baleia Franca é da equipe gestora da APA/ICMBio. A equipe gestora sempre demonstrou seu interesse em compartilhar essa responsabilidade com o conselho.

Foram alguns anos pensando na elaboração do plano de manejo, entre a incerteza da disponibilização de recurso para que esse processo fosse realizado. Em 2011 quando a justiça citou o MMA na ação civil pública, o Ministério decidiu repassar ao ICMBio o valor de 200 mil reais para fazer o plano de manejo. Esse recurso não chegou até o ICMBio, mas foi naquele ano que

as atividades começaram a ser pensadas. No decorrer dos anos de 2012, 2013, e 2014, foram realizadas reuniões e discussões sobre o cronograma e metodologia do processo de elaboração do plano de manejo. Além disso, foi nesse período que algumas negociações foram feitas com a equipe de Brasília.

Foi no final do ano de 2014 que aconteceu uma reunião entre o grupo de trabalho, a equipe da APA, e a COMAN que foi elaborado um fluxograma com as etapas e atividades que seriam desenvolvidas para realizar o plano de manejo.

Foi a partir desse fluxograma que foram planejadas as atividades que seriam desenvolvidas para alcançarem cada etapa na elaboração de plano de manejo. Na primeira etapa, para realização da caracterização estava previsto a elaboração dos diagnósticos do território da APA. A validação da caracterização seria realizada em uma reunião entre o grupo de trabalho do conselho, a equipe do ICMBio, a COMAN e a coordenação regional.

Na etapa declaratória, seria realizada a primeira oficina de planejamento participativo. Participariam dessa oficina os conselheiros da APA, a equipe do ICMBio, a COMAN e a coordenação regional, além dos consultores responsáveis pelo desenvolvimento das atividades da oficina.

Na etapa de normatização e zoneamento, seriam realizadas oficinas setoriais para ouvir os setores. Os setores previstos

eram: agricultura, pesca, turismo, mineração, indústria e comércio, imobiliário, moradores, esportes, portos, gestores públicos. Nessas oficinas participariam a equipe do ICMBio, o grupo de trabalho do conselho, e os setores.

Ainda nessa etapa seriam realizadas reuniões com as câmaras técnicas do conselho e a equipe do ICMBio, para elaboração da primeira proposta de zonas e normas a partir dos resultados das oficinas com os setores. E por último, seria realizada uma oficina ou plenária com o conselho para definição das zonas e normas da APA. Participariam desse momento, a equipe do ICMBio, a coordenação regional, a COMAN, a PFE, os conselheiros, e os representantes dos setores.

Na quarta etapa, seriam realizados os planos de ação para gestão da APA, participariam a equipe do ICMBio, as instituições responsáveis, a COMAN, e os conselheiros. Isso foi o planejado.

A execução das atividades foi realizada em sua grande maioria de acordo com o que havia sido planejado. Houveram algumas mudanças na forma em que foi realizada a caracterização e nos setores que foram realizadas as oficinas, e na quantidade de oficinas realizadas, uma vez que foram realizadas oficinas inter e intra setoriais também.

Na etapa de caracterização, os pesquisadores, conselheiros voluntários e Centros de Conservação da Biodiversidade do

ICMBio, elaboraram textos sobre temas relacionados a aspectos naturais e culturais do território da APA. No total, foram elaborados dezenove artigos que compõem o capítulo da caracterização do plano de manejo.

Na etapa declaratória, foi realizada a primeira oficina de planejamento participativo, e a partir daí, foram construídos a missão, a visão, o mapa situacional e a primeira proposta de objetivos estratégicos para o Plano de Manejo.

Na etapa de normatização e zoneamento, foram realizadas as oficinas setoriais, inter e intra setoriais que discutiu as zonas e normas com os setores, a segunda oficina de planejamento participativo que encaminhou junto com os representantes dos setores uma proposta de zonas e normas do plano de manejo e revisou os objetivos estratégicos do plano, e a plenária que discutiu e aprovou as zonas e normas do plano de manejo.

E a etapa de planejamento, dividida em duas etapas. Na primeira, onde foram apontadas as ações de gestão e níveis de prioridade, realizada desde a realização da segunda oficina de planejamento participativo até a aprovação da primeira versão do plano de manejo. E a segunda que será realizada depois da aprovação e publicação do plano de manejo, quando serão detalhadas as ações e construídos os programas específicos de gestão.

Foi elaborado um cronograma das atividades que seriam realizadas. Esse cronograma foi aprovado pelo conselho gestor da APA, e foi sendo revisado e adaptado de acordo com as necessidades ao longo das etapas de elaboração do plano de manejo. O acompanhamento das atividades desenvolvidas durante o processo de elaboração do plano de manejo, acontecia no espaço das plenárias, onde a equipe de coordenação local prestava contas das atividades realizadas.

A metodologia utilizada para construir o plano de manejo foi com base no enfoque participativo e na construção de acordos sociais. O objetivo em utilizar essa metodologia era possibilitar o desenvolvimento de um processo de diálogo ativo, envolvendo as pessoas do território na problematização e na elaboração de propostas adequadas a realidade, com base na participação, na negociação de conflitos, e na proposição de consensos, convergências e acordos.

Em relação aos espaços físicos disponíveis para o desenvolvimento das atividades administrativas do plano de manejo, as reuniões da equipe de coordenação e com o grupo de trabalho eram realizadas ou na sede da APABF, ou no espaço do Gaia Village. Em algumas oportunidades também foram realizadas reuniões via Skype, para agilizar o andamento das atividades.

Os recursos disponíveis para elaboração do plano de manejo foram disponibilizados pelo GEF Mar - Projeto de Áreas Marinhas e Costeiras Protegidas, e pelo Porto de Imbituba – pela compensação ambiental. O recurso do GEF Mar, possibilitou que fossem contratadas duas consultoras. Uma para realizar o trabalho de mediação e desenvolver a metodologia participativa nas oficinas realizadas, e outra para realizar a mobilização dos participantes, e ajudar na parte operacional das oficinas. Além disso, custearam os lanches oferecidos nas oficinas setoriais e a confecção dos mapas do território utilizados nas oficinas. O recurso de compensação ambiental do Porto de Imbituba, foi utilizado para custear a realização das oficinas de planejamento participativo.

De acordo com a respondente 12, a metodologia utilizada para elaborar o plano é muito diferente, e não sabia afirmar ainda se era a melhor maneira de fazer, mas podia dizer que tinha certeza que a equipe da APA estava fazendo o melhor que podia com os recursos que tinha disponível.

Já para a respondente 8, a metodologia utilizada atende as necessidades das pessoas do território, pois escuta a comunidade que utiliza os recursos e faz parte daquele território.

De acordo com o respondente 7, a forma como as atividades do plano de manejo foram desenvolvidas permitiu que a própria equipe do ICMBio conhecesse melhor o território, pois

fez com que eles saíssem de dentro da sede para conhecer e conversar com a comunidade.

No quadro 23 é possível verificar quais aspectos ou ações que aconteceram ao longo do processo de elaboração do plano de manejo, se enquadram nas categorias de análise estabelecidas para cada atributo.

Quadro 23 - Funções Administrativas no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca.

Atributos da Governança Pública no processo de elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca		
Atributo	Categoria de Análise	Processo de Elaboração do Plano de Manejo
Funções Administrativas	Planejamento, organização, execução e controle das funções.	<ul style="list-style-type: none"> - O processo de elaboração do plano de manejo foi planejado com o conselho gestor, o GT Plano de Manejo e a equipe de coordenação do plano; - Foi elaborado um fluxograma com as etapas que seriam realizadas no

		<p>processo de elaboração do plano de manejo, e o planejado ficou bem próximo do que foi realizado;</p> <p>- Foi estabelecido um cronograma, que sofreu algumas alterações de acordo com o andamento das atividades;</p>
		<p>- Como esse processo de elaboração era algo novo da forma como estava acontecendo foi um processo que foi sendo desenhado conforma ia acontecendo, com base no fluxograma pré estabelecido;</p>
	Espaço físico e recursos	<p>- O espaço físico disponível era o Gaia Village – onde acontecem as reuniões do conselho</p>

		<p>gestor, a sede da APA da Baleia Franca – onde aconteceram algumas reuniões da coordenação, e os locais onde as oficinas aconteceram.</p> <p>- O recurso financeiro disponível era da compensação ambiental do Porto de Imbituba, e do Programa GEF Mar. O recurso foi essencial para a realização das oficinas;</p>
	<p>Divisão das funções</p>	<p>- As funções foram divididas pensando sempre em envolver o conselho nas ações;</p> <p>- O chefe da APA e a equipe de coordenação eram responsáveis pela coordenação do processo, a consultora por realizar a mediação, a prestadora de</p>

		serviço por realizar a mobilização, o GT plano de manejo por acompanhar esse processo, e o conselho para auxiliar no processo de tomada de decisão.
--	--	---

Fonte: Elaborado pela mestranda, 2019.

A forma como as funções administrativas foram desenvolvidas no processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca, demonstram que é possível alcançar os objetivos, sem precisar ficar à mercê da burocracia. Para que isso fosse possível foi necessário um planejamento, e um cronograma de atividades flexíveis, para que o plano fosse elaborado, já que ele foi construído conforme as atividades iam acontecendo. Admite-se que para que o planejamento e a execução das atividades para a elaboração do plano de manejo acontecessem dessa maneira, foi necessário passar por um processo de amadurecimento, e isso levou tempo.

Fazendo uma síntese de como os atributos da governança pública estão presentes nesse processo, pode-se afirmar que para que esse processo acontecesse, o pontapé inicial foi a pessoa responsável pela unidade gestora decidir compartilhar essa

responsabilidade com o conselho e com a comunidade. Então a formação dessa rede de coprodução, ela aconteceu não apenas para a elaboração do plano de manejo, mas muito antes quando o próprio conselho gestor foi criado. Esse rede foi se fortalecendo através dos espaços de capacitação continuada, e ao longo do processo de elaboração do plano de manejo abriu mais espaços de participação ao incluir a comunidade nas discussões.

Isso foi possível porque a coordenação aconteceu de uma forma mais plural, onde o Estado, nesse processo representado pelo ICMBio, além de compartilhar essa responsabilidade, desenvolvia o papel de incentivador e mediador do processo. Processo esse que foi mediado não apenas entre os membros da rede, mas dentro da própria instituição também. Então foi um processo participativo, mediado, negociado, em que os atores foram mobilizados para participar, mas que principalmente compartilhou o poder de tomada de decisão.

E para que essa participação acontecesse, de uma forma democrática, os espaços para participação e discussão foram preponderantes para o desenvolvimento do processo. Não só o fato de existirem espaços para discussão, mas deles serem propícios para isso. Para que as pessoas que ali estavam se sentissem à vontade para participar e contribuir com suas opiniões. Então as plenárias, as oficinas setoriais, as oficinas de planejamento participativo, e as reuniões da equipe do plano de

manejo, eram espaços que permitiam essa participação e deliberação.

Embora o processo de elaboração do plano de manejo tenha acontecido de uma maneira diferente, até mesmo porque não havia um manual explicando o passo a passo a ser seguido, ele respeitou as legislações ambientais vigentes, tanto que quando a procuradoria especializada federal deu seu parecer, afirmou que ele não estava descumprindo nem passando por cima de nenhuma lei. Então foi um processo que se apoiou principalmente no planejamento que foi feito em conjunto, respeitando as crenças e princípios para aquele território, e seu ponto forte são os acordos sociais construídos.

Havia uma grande preocupação com a responsividade, tanto que, os conselheiros eram sempre lembrados que eles ali estavam representando os interesses das organizações que representavam e não os seus particulares. Para isso, buscou-se estabelecer um processo transparente, onde no espaço das plenárias prestava-se contas das ações e recursos utilizados, e eram divulgadas as informações sobre o processo de elaboração do plano de manejo. Além do espaço das plenárias, as informações também eram divulgadas no Blog do Conselho, que foi criado justamente com o intuito de mais pessoas terem conhecimento do que estava acontecendo.

As funções administrativas desenvolvidas por essa rede, foram no sentido de como elas acontecem na governança pública, pois além de inovar na forma como o processo foi planejado e depois executado, permitiu que as pessoas que fizeram parte não ficassem subordinadas e engessadas. Então ao mesmo tempo que cumpria com o planejamento, era flexível diante do que acontecia, permitindo-se redesenhar ao longo do que era construído.

No decorrer da realização das entrevistas, foram destacadas algumas outras questões, como por exemplo a necessidade de um plano de comunicação da APA da Baleia Franca, para que as pessoas que moram no território ainda não sabem o que é uma unidade de conservação, quais os tipos de atividade são permitidos, quais os critérios para desenvolver certas atividades, e até quais os limites da APA. Isso acaba gerando desinformação ao longo do processo e espaço para muitas dúvidas.

Outro ponto que pode ser visto é a falta de confiança nos processos advindos do setor público. Devido a forma como muitos desses processos são conduzidos, criou-se uma imagem de que o que é público não vai dar certo, ou de que o setor público está ali apenas para fiscalizar e multar e não para construir políticas em conjunto. Dessa maneira, alguns setores e a própria comunidade acabam não participando desses espaços, então

deve-se pensar em ações para que essa confiança possa ser reestabelecida.

Uma outra questão que pode ser percebida é que ao longo do processo, e de uma maneira muito clara no final dele, houve uma interferência política. E não foi de uma maneira para defender seus ideais, ou para participar do processo, mas para interferir e invalidar todo o processo de elaboração do plano de manejo. Então como na governança pública recupera-se o aspecto político na gestão, é necessário que a rede de atores esteja fortalecida e bem articulada, para que se e quando uma interferência acontecer, ela não permita que isso atrapalhe o processo de construção em conjunto.

Por fim, esta pesquisa chega ao seu final compreendendo como os atributos da governança pública estavam presentes ao longo do processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca, assim como, como eles podem ser vistos dentro de arranjos participativos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação, ao buscar identificar quais e como os atributos da governança pública estão presentes no processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca, teve o intuito de contribuir com as pesquisas que são realizadas sobre a governança pública.

Para atingir ao objetivo a que se propunha, estabeleceu os seguintes objetivos específicos: a) Caracterizar e descrever a APA da Baleia Franca; b) Caracterizar e descrever o conselho gestor da APA da Baleia ; e c) Descrever o processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca, assim como, quais atores estão envolvidos.

A fundamentação teórica foi dividida em três capítulos. No primeiro foram abordados os modelos de administração pública, visando esclarecer como os serviços públicos eram realizados em cada modelo, e o que levou a necessidade de se pensar em uma nova estratégia para realizar serviços públicos de qualidade.

No segundo capítulo, que tratava especificamente sobre a governança pública, foram apresentadas as diversas áreas que trabalham com esse conceito, para depois focar na governança pública enquanto estratégia para articular diversos atores na produção do bem público. Na sequência foi apresentado de onde e o contexto em que surgiram as teorias da governança pública,

e suas principais características. Também foram apresentadas as pesquisas sobre a governança pública que serviram como base para o desenvolvimento desta pesquisa, Raquel (2012), Dias (2012), De Mattia (2014) e Souza (2016), e apresentados os atributos da governança pública trabalhados nesta pesquisa.

No terceiro capítulo, foi abordada a questão da gestão da sustentabilidade, então se apresentou as discussões sobre desenvolvimento sustentável, e como nos últimos anos a questão ambiental ganhou espaço nas discussões. E por último, foi falado das unidades de conservação, uma vez que o objeto de pesquisa desta dissertação é uma unidade de conservação federal, de uso sustentável.

Os procedimentos metodológicos foram apresentados no terceiro capítulo dessa dissertação, e divididos em dois subcapítulos, um deles caracterizando a metodologia da pesquisa, e outro descrevendo as estratégias de pesquisa utilizadas. Para atingir o objetivo dessa pesquisa, adotou-se como estratégias a análise documental, a realização das entrevistas, e elementos de análise de conteúdo.

Os elementos de análise de conteúdo foram utilizados nos documentos coletados para identificar como os atributos da governança pública estavam presentes no processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca.

Para isso, foi construída uma tabela com base nos atributos, elencando categorias, e perguntas norteadoras que contribuíram com a identificação do atributo no processo. Essa tabela também foi utilizada para elaborar o roteiro das entrevistas realizadas.

Para realizar a análise e discussão dos dados, e poder apresentar os resultados com mais clareza, o capítulo foi dividido em dois subcapítulos.

No subcapítulo referente a análise dos dados, foi feita uma descrição da APA da Baleia Franca, seguida de uma descrição do conselho gestor da APA da Baleia Franca, e depois do processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca. Também foi descrito como os atributos da governança pública se apresentavam no processo de elaboração do plano de manejo, considerando os dados coletados nas entrevistas e nos documentos referentes ao processo de elaboração do plano de manejo. Além de discutir os dados coletados com os materiais analisados, e com as respostas dos entrevistados, fez-se a ligação com o que os autores da área da governança pública afirmam.

Em relação aos atributos, pode-se perceber que a formação de redes para a coprodução do bem público no caso do processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca aconteceu num primeiro momento, quando o conselho foi criado, reunindo diversas organizações de diversos segmentos da

comunidade para discutir o que eles queriam para aquele território. Além de contar com a participação do conselho, a comunidade também foi envolvida na produção desse documento, através dos setores que foram ouvidos.

Ao todo mais de 700 pessoas e 65 organizações participaram desse processo. E embora esse número possa parecer pequeno quando comparado ao número de pessoas que compõe o território, muitas delas são lideranças multiplicadoras, responsáveis por passar essas informações adiante.

Outro ponto que cabe ser destacado, é que a participação desses atores foi importante para o processo, não pela quantidade de pessoas que participaram, mas pela qualidade na participação.

Cada conselheiro que ali estava representava sua organização, e cada cidadão da comunidade que participou, tinha seus interesses e motivações, que por mais distintos que fossem, buscavam através da participação nesse processo, a construção de um documento que lhes mostrasse quais serão as diretrizes para a gestão daquele espaço.

Tanto a equipe gestora da APA, como os atores que participaram desse processo, tinham um compromisso entre si que era, por parte da equipe gestora em compartilhar a responsabilidade de fazer o plano de manejo, e dos atores em assumir essa responsabilidade para si.

Ao decidir por elaborar o plano de manejo em conjunto com essa rede de atores, a equipe gestora enfrentou o desafio de chamar essas pessoas para participar do processo, e de mediar os diferentes interesses que esses atores tinham para o território.

Para conseguir isso, a forma como coordenaram esse processo teve que ser diferente da maneira tradicional. Compartilharam o poder de tomada de decisão, chamaram os mais diferentes setores para participar desse processo, e fizeram o constante exercício de mediar os conflitos e interesses dos participantes dessa rede.

Ao assumir essa postura de compartilhar o poder de tomada de decisão, e mediar esses conflitos e interesses, a equipe responsável pela coordenação, e muitas vezes o chefe da APA, tiveram que fazer negociações tanto dentro das plenárias do conselho e das oficinas, como também em reuniões com a equipe da sede do ICMBio em Brasília.

Então além do desafio da negociação e mediação, que esteve presente do início ao fim do processo, os responsáveis pela coordenação tiveram que manter os participantes motivados e engajados ao longo desse tempo.

Para que o processo fosse democrático e deliberativo, foram criados espaços além do conselho gestor para que mais atores participassem. Dessa forma além das reuniões do conselho gestor, foram realizadas duas oficinas de planejamento

participativo, vinte e duas oficinas setoriais, duas oficinas intrasetoriais, e uma intersetorial.

Nesses espaços todos tinham direito a fala, e para que os setores pudessem participar do processo de tomada de decisão, elegeram um representante que participou da votação do documento final.

Eram nesses espaços que aconteciam, as discussões, as deliberações, os conflitos, e as mediações, para que no fim pudesse se dar o encaminhamento de acordo com o que foi discutido.

O processo de elaboração do plano de manejo da APA inovou na forma como os planos de manejo são elaborados, tanto no processo de elaboração do documento, como no produto final apresentado. Respeitou as legislações ambientais existentes, mas rompeu com o modelo tradicional, passando de um documento de 500 páginas para um mais conciso que não chega a 100 páginas, mas que retrata de fato os anseios da comunidade para aquele território.

Além disso, como não existe um manual ou roteiro, explicando como planos de manejos para unidades de conservação do tipo APA devem ser elaborados, foi necessário que o desenho desse processo fosse realizado conforme ele ia acontecendo, respeitando as normas, mas sendo flexível e aberto as diferentes propostas que foram sugeridas.

Esse documento, foi elaborado em conjunto com a comunidade, e tem sua base na participação, no diálogo, na transparência, e nos acordos sociais firmados.

Buscaram através desse processo atender aos anseios da comunidade, e respeitar as tradições daquele território, tanto em relação aos recursos naturais como aos recursos culturais.

Foi um processo inovador na forma como desenvolveu suas atividades e funções. Estabeleceu uma metodologia que foi desenhada com base nas propostas dos conselheiros, em outras palavras eles aprenderam fazendo. Levou bastante tempo para acontecer, mas esse tempo que fez com que ele fosse dessa forma, pois foi necessário esse tempo para que os atores fossem maduros para propor as diretrizes e normas para o território.

A forma como as funções administrativas foram desempenhadas por essa rede, demonstra como essas funções podem e devem ser desempenhadas na governança pública, de maneira não subordinada. É assim, que as pessoas que fazem parte desse processo, não abrem mão das suas ideias e ideais, que são apresentados, discutidos, e conciliados entre os membros da rede. O resultado está na forma em que o planejamento das ações é construído, e que as ações são desempenhadas, de maneira conjunta.

Com isso, percebe-se então que para formar uma rede para coprodução do bem público é necessário convidar os mais

diversos atores para participar desse arranjo, atores esses que devem ter um interesse em comum, que é o motivo pelo qual participam dessa rede, mas é importante que tenham visões e opiniões diferentes para riqueza e diversidade no desenvolvimento do processo.

Esses participantes devem passar por um processo de capacitação constante, para que as informações e discussões acontecem de maneira horizontal, e todos saibam qual o papel desempenham dentro da rede, assim como qual os motivos desse arranjo existir.

Compartilhar a responsabilidade pelo desenvolvimento das atividades, e ter consciência do que isso representa. Repassando para sua base as informações que são discutidas e as decisões que são tomadas.

Para que o processo de coordenação dessa rede seja plural, é necessário que quem é responsável pela coordenação tenha noção da importância do envolvimento de mais participantes nesse processo, principalmente na tomada de decisão, fazendo com que seja uma decisão colegiada.

Além de que, deve ajudar a promover as discussões, e ajudar a mediar os conflitos e discussões, para que as deliberações expressem a vontade da coletividade.

Para que isso acontece devem se promover os espaços necessários, sejam plenárias, reuniões, oficinas, processos de

imersão, ou quaisquer outros que sejam propícios para garantir que essa participação aconteça.

Para que o processo seja sólido, é importante que respeite as normas, crenças e princípios que são estabelecidos. Mas que haja um equilíbrio entre o respeito dessas normas e do desenvolvimento das atividades, não fazendo com o que o processo fique engessado, e nem que ele seja invalidado por não respeitar as legislações pertinentes.

Ser transparente ao longo de todo processo, prestando conta das ações desenvolvidas e recursos utilizados, informando aos participantes da rede os pontos positivos e negativos, construindo a partir disso uma relação de confiança.

Desenvolvendo as funções de maneira não subordinada, respeitando os diversos pontos de vista, e elaborando um planejamento em conjunto, assim todos tem clareza do que estão se propondo a fazer, e qual o papel que cada um deve desempenhar.

Foi possível perceber também, que existe uma relação muito clara entre os atributos da governança pública. Um exemplo disso está nos atributos da coordenação pluricêntrica e na formação de redes para a coprodução. Para que a responsabilidade possa ser compartilhada, e essa rede possa ser formada, é necessário num primeiro momento que quem está a frente da coordenação aceite que esse processo aconteça de uma

forma mais plural. Contando então com a participação desses atores nas discussões, incentivando a participação e mediando os debates que surgirem.

Também há uma ligação entre o desenvolvimento das funções administrativas e a institucionalização dos arranjos participativos. Pois para que essa rede funcione e desenvolva suas atividades, é necessário que ela tenha o mínimo de estrutura. Essa estrutura vai permitir que possa desempenhar suas ações, mesmo que de uma forma diferente.

Além disso, os espaços para discussão e deliberação, tornam o processo mais transparente, pois além das discussões acontecerem abertamente, as informações podem ser divulgadas e pode ser prestado contas do que vem sendo realizado. Então aqui também há uma ligação entre os atributos da democracia deliberativa argumentativa, e da responsividade.

A pesquisa na APA da Baleia Franca tem algumas particularidades que merecem ser destacadas, como por exemplo, o perfil das lideranças que fizeram parte desse processo. O andamento das atividades tem uma ligação muito forte a isso, pois por mais que houve uma mudança de quem ocupava o cargo de chefia, e de outras pessoas que faziam parte da equipe, o processo teve continuidade.

Outro ponto que está ligado a essa questão do perfil das lideranças, é o entendimento que eles tiveram da importância de

mais pessoas fazerem parte dessa construção, mesmo que para isso tiveram que ser feitas diversas negociações dentro da própria instituição.

E da responsabilidade de entender o papel de um servidor público, mesmo não sendo necessariamente um servidor concursado. Em outras palavras, entendendo que o dever do servidor público é atender aos anseios e interesses da coletividade.

Outra particularidade está ligada ao ineditismo com que o plano de manejo foi elaborado. Ao tomar a decisão de fazer um plano de manejo diferente, que estivesse de acordo com o que as pessoas queriam para aquele território foram rompidas algumas barreiras, tanto metodológicas, como de gestão.

Foi possível entender a importância da comunicação e divulgação das ações nos processos e arranjos de governança pública, evitando o desencontro de informações, e contribuindo com a transparência do processo.

Também foi possível perceber que, não só no processo de elaboração da APA, mas em ações advindas do setor público, é necessário pensar em formas de recuperar a confiança dos cidadãos, que estão descrentes com a coisa pública.

Talvez existam pessoas que pensem que o processo de elaboração do plano de manejo da APA da Baleia Franca tenha suas limitações pela forma como foi desenvolvido, acreditando

que uma grande empresa de consultoria poderia ter desenvolvido um trabalho melhor. Depois de realizar a pesquisa eu me permito discordar disso. Embora o processo possa ter algumas limitações, ao meu ver são muito pequenas perto da grandeza do resultado final obtido.

O conselho gestor da APA e a equipe gestora da APA, tem agora um grande desafio que é a implementação do plano de manejo. Então para que isso seja posto em prática será necessário um envolvimento de todos.

Devido a quantidade de dados e informações coletadas com a pesquisa, foi possível ter conhecimento muito além do que estava proposto no objetivo desta pesquisa.

Desde o processo de criação da unidade de conservação, da criação de seu conselho gestor, da concepção e elaboração do plano de manejo da unidade, sem falar nas demais atividades desenvolvidas pela unidade gestora e pelo conselho são terrenos muito férteis para pesquisa não apenas na área da governança pública, mas da administração pública como um todo.

O processo de implementação do plano de manejo, é um dos pontos que pode e merece ser pesquisado. A partir disso, pode-se compreender não apenas como o processo de implementação acontece, mas comparar o planejado com o executado.

É possível também, fazer uma relação entre o plano de manejo e os planos diretores dos municípios que compõe a APA da Baleia Franca. Verificando a parti disso quais as sobreposições, e pontos em comum dos planos, pensando em estratégias para conciliar esses interesses, e desenvolver um plano de trabalho em conjunto.

A pesquisa da governança pública, também pode ser relacionada com o capital social, entendendo esse segundo como um conjunto de práticas e estratégias adotadas por uma comunidade para promover o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável.

Poderiam ser pensadas aqui mais uma série de pesquisas para serem realizadas, concluindo por fim que, com a realização deste estudo pode-se contribuir com as pesquisas na área da governança pública compreendendo como esses atributos se apresentam em um determinado arranjo. Mas também, que há uma gama de outras questões relacionadas a governança pública que merecem ser estudadas.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, n.49, p.27-46, 2000.
- BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003.
- BEVIR, Mark. **Key Concepts in Governance**. Sage, 2009.
- BEVIR, Mark. **Democratic governance**. New Jersey: Princeton, 2010.
- BEVIR, Mark. Governança Democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.
- BEVIR, Mark; RHODES, R. A. W. A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation. **Institute of Governmental Studies**, University of California, Berkeley, 9 March 2001.
- BOVAIRD, Tony. Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services. **Public Administration Review**, p. 846-860, sep./oct. 2007.
- BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n. 3. p. 313–328, 2003.
- BRASIL. Decreto s/nº, de 14 de setembro de 2000a. Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, no Estado de Santa Catarina, e dá outras providências. Brasília, DF, 15 set. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2000/Dnn9027.htm>. Acesso em: 03 set. 2017.
- _____. Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000b. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal,

institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, 19 jul. 2000.

Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>.

Acesso em: 03 set. 2017.

_____. Decreto nº 4340, de 22 de agosto de 2002.

Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências.. .

Brasília, DF, 23 ago. 2002. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em: 08 set. 2017.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e governança das políticas públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 01, jul., 2013.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CEPIKU, Denita. **Public governance: research and operational implications of a literature review**. Tenth International Research Symposium on Public Management, 2006.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

CONAPABF. Proposição CONAPABF 01/2000. Estabelece o novo Regimento Interno do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca.

ICMBIO/APABF/CONAPABF: Imbituba, 2010.

CORDEIRO, A.M.; OLIVEIRA, G.M. de; RENTERÍA, J.M.; GUIMARÃES, C.A. Revisão Sistemática: Uma Revisão Narrativa. **Rev. Col. Bras. Cir.** Vol. 34, n. 6, nov./dez., 2007.

DELFINO, Deisiane; BELTRAME, Angela. Áreas de Protección Ambiental en Brasil: desde la conservación de los recursos hacia la concepción del nuevo paradigma para la gestión territorial. In: Actas del Encuentro XV de Geógrafos da América Latina. **Por una América Latina unida y sustentable**. Cuba: CD, 2015.

DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DENHARDT, Janet V. DENHARDT Robert. B. **The new public service: serving rather than steering**. New York, M. E. Sharpe, 2003.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da Administração Pública**. Tradução técnica e glossário: Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, Taisa. **Governança Pública: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional**. 2012. 353 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio Antonio Ferraz. Governança pública: um ensaio da gênese do movimento que coloca o Estado voltado para a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 5, 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov. 2012.

DIDEHVAR, Fatemeh; DANAEFFARD, Hassan. Virtual Governance Networking Policies: a Comparative Analysis. **Public Organization Review**, v. 10, p. 1–16, 2010.

ESCOBAR, Cecília Maria de Souza. Governança estratégica em redes de políticas públicas: a experiência do Programa

Bolsa Família. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov. 2008.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?. **Revista de sociologia Política**, Florianópolis, UFSC, v. 1. n. 5. 2004.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo: Saraiva, p. 115-146, 2006.

HARPER, Charles I. **Environment and society: human perspectives on environmental issues**. New Jersey: Prentice-Hall, 1996.

IBAMA. Portaria 48/2000. Criação do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca. Diário Oficial da União, n. 119, p. 57: Brasília/DF, 2006. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidadescoservacao/portarias/apa_baleia_franca.pdf>. Acesso em: 03 set. 2017.

ICMBIO. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. APABF. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA BALEIA FRANCA. Relatório da primeira Oficina de Planejamento Participativo (OPP) para elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca, Santa Catarina, Brasil. Laguna, ago. 2016. (no prelo).

JAKOB, André Codo. Governança, redes de políticas públicas e participação social: uma interseção de literaturas. **Revista Pós**, v. 13, n. 2, p.100-120, 2014.

KICKERT, Walter J. M. **Public governance in the netherlands: an alternative to anglo-american 'managerialism'**. *Public Administration*, v. 75, p. 731-752, 1997.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: Novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 40, Mai/Jun, 2006.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody de Campos Soares; GUADAGNIN, Luis Alberto. **Novos caminhos da Administração Pública brasileira**. Análise, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun., 2010.

KOOIMAN, Jan. **Governing as governance**. London: SAGE, 2003.

KOOIMAN, Jan et al. Interactive governance and governability: an introduction. **The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies**, v. 7, n. 1, 2008.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2010a.

LAPASSADE, Georges. **Grupos, organizações e instituições**. Tradução: Henrique Mesquita. Rio de Janeiro: F. Alves, 1983.

LEFORT, Claude. O que é burocracia? In: CARDOSO, Fernando Henrique, MARTINS, Carlos Estevam. **Política e sociedade**. São Paulo: Ed. Nacional, 1979.

LEIS, Hector Ricardo. **A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea**. Buenos Aires: Coscoroba, 2004.

LEITE, Ramon Silva. Assimetria de poder e estruturas de governança: uma análise sob a perspectiva da díade. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38, 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação

Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2014.

MACEDO, Heitor Schulz. **Processos participativos na gestão de áreas protegidas**: estudos de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do Sul do Brasil. 2008. 204 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

MARTINS, Andreza. **Entre Terra e Mar**: interfaces no processo de transformação territorial na Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca. 2012. 269 p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

MATTIA, Clenia de. **A experiência da governança pública na elaboração dos Planos Estaduais de Cultura**. 2014. 180 p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014.

MATTIA, Clenia de; BELLEN, Hans Michael van. A experiência da governança pública na elaboração dos Planos Estaduais de Cultura. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 38, 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. Manual de gestão pública contemporânea. 2. ed. rev. e atual. São Paulo (SP): Atlas, 2009.

MERTON, Robert King. **Sociologia**: teoria e estrutura. São Paulo: Mestre Jou, 1970.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

NETO, Luis M.; SALM, Vanessa M.; SOUZA, Victor B. A coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão. **Revista de Ciências da Administração**, v.16, n. 39, p. 164-178, 2014.

OSTROM, E. **Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development**. World Development. v. 24, n. 6, p.1073-1087, 1996.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n.1, 2005.

PETERS, B. Guy. Policy Instruments and public management: bridging the gaps. **Journal of Public Administration Research and Theory**, University of Pittsburgh, n.10, p. 35-47. 2000.

PETERS, B. Guy e PIERRE, John. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, University of Strathdyde, Scotland, n.8, p. 223-24, 1998.

PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia; PECL, Alketa. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 31, 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2007.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

PROCOPIUCK, Mario; FREY, Klaus. Governança e redes em políticas de caráter público. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, nov. 20

08.

PUTNAM, Robert D. **Making Democracy work: civic traditions in modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

PUTNAM, Robert D. Bowling alone, **Journal of Democracy**, v.6, n.1, p. 65-78, jan, 1995.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e o contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1983.

RAQUEL, Izabela. **Governança pública: a consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas**. 2012. 173 p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

RAQUEL, Izabela; BELLEN, Hans Michael van. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão de especialistas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 36, 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, set. 2012.

RHODES, R. A. W. **The New Governance: Governing without Government**. Political Studies, p. 652-667, 1996.

ROBERTS, N. **The age of direct participation**. 1ed. M.E.Sharpe, 2008.

RODRIGUES, Andréa Leite; MALO, Marie Claire. Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: o caso dos doutores da alegria. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 3, p. 29-50, jul./set., 2006.

RONCONI, L. F. A. **A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de Governança Pública**. 2008. 279 p. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. *Emancipação*, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p.21-34, 2011.

ROSA, Altair; FREY, Klaus. Rede de governança ambiental e sustentabilidade local. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12, 2007, Belém. **Anais...** Belém: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, mai. 2007.

SACHS, Jeffrey D. **The age of sustainable development**. Columbia University Press, 2015.

SACHS, Ignacy. **Rumo ao ecodesenvolvimento: teoria e prática do desenvolvimento**. Paulo Freire Vieira (Org) São Paulo: Cortez, 2007.

SALM, José Francisco. **Coprodução de bens e serviços públicos**. In: BOULLOSA, Rosana de Freitas (Org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014, p. 42-44.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 97-120, 2009.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os pressupostos para a implementação do novo serviço público e o capital social. In: Colóquio Internacional sobre Poder Local: Desenvolvimento e Gestão Social de Territórios, 11., 2009, Salvador. **Anais...** Salvador, BA: [s. n.], 2009b.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Proposta de modelos para a coprodução do bem público a partir das tipologias de participação. In: ENCONTRO CIENTÍFICO DE ADMINISTRAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 24, 2010, Rio de Janeiro, **Anais...**, Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte.** Dados, vol.40, n. 3, 1997.

SECHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v.43, n. 2, p. 347-69, 2009.

SISTEMA NACIONAL DE UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. Lei 9.985 de 2000 que instituiu o SNUC. Brasília: MMA, 2000.

SORENSEN, Eva. **Conflict as driver of pluricentric coordination.** Planning Theory, Denmark, v. 13, n. 2, p. 152–169, 2014.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Making governance networks democratic. Centre for Democratic Network Governance. Denmark: Roskilde University: 2004.

SOUZA, Carla Mendonça de. **Atributos da Governança Pública: mecanismos de atendimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos Urbanos no Município de Catalão (GO).** 2016. 127p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-

Graduação em Gestão Organizacional. Universidade Federal de Goiás, 2016.

VAN BELLEN, H. M.. Indicadores de sustentabilidade: uma abordagem analítica. Disciplina: Tópicos especiais em ciências ambientais: indicadores do desenvolvimento sustentável. SHS/EESC/USP, 2008.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável** – o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo (org.) **Sociologia da burocracia**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**: parte 2. 3. ed. São Paulo: Editora UNICAMP, 2001.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. Our Common Future. Oxford and New York: Oxford University Press, 1987.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiro das Entrevistas

Roteiro das Entrevistas	
1	Como iniciou o processo de elaboração do plano de manejo? Quando?
2	Qual o objetivo da elaboração do plano de manejo?
3	Qual a importância de elaborar o plano de manejo?
4	Quais os resultados esperados com a elaboração do plano de manejo?
Funções Administrativas	
5	O conselho elaborou um planejamento para elaborar o plano de manejo?
6	Qual a metodologia utilizada para a elaboração do plano de manejo?
7	Existe um espaço físico disponível para a elaboração do plano de manejo? Que espaço é esse?
8	O conselho dispõe de recursos materiais e financeiros para a elaboração do plano de manejo?
Formação de redes para coprodução do bem público.	
9	Quem são os atores que participam do processo de elaboração do plano de manejo? Como essa participação acontece?
10	Os atores passam por algum tipo de capacitação para a elaboração do plano de manejo? Qual?
11	O que motiva os atores a elaborarem o plano de manejo?
12	Como é a relação entre os atores que elaboram o plano de manejo? Exemplos.
13	Eles compartilham informações e recursos? Como?
14	Quem é responsável pela elaboração do plano de manejo? Essa responsabilidade é dividida? Como?
Coordenação pluricêntrica, tendo o Estado como ativador e mediador.	

15	Como acontece o processo de tomada de decisão na elaboração do plano de manejo?
16	Quem participa e como participa desse processo?
17	O que ou quem motiva os atores a elaborarem o plano de manejo? De que maneira?
18	Como é feita a mediação dos interesses e conflitos que surgem no processo de elaboração do plano de manejo?
	Democracia deliberativa argumentativa fomentada por meio de espaços e arenas que promovam a participação.
19	Existem espaços disponíveis para a elaboração do plano de manejo? Que espaços são esses?
20	Esses espaços estão abertos para discussão e deliberação sobre o plano de manejo? Como isso acontece?
21	São fornecidas informações necessárias para que os atores possam contribuir com a elaboração do plano? Como? Que informações são essas?
22	É realizado um relato das discussões e das atividades realizadas para a elaboração do plano?
23	Durante a elaboração do plano existem espaços para discussão e negociação dos interesses, assim como, para a resolução de conflitos? Como isso acontece?
	Institucionalização de arranjos deliberativos participativos.
24	Existem regras, normas, leis que orientam a elaboração do plano de manejo? Que regras são essas?
25	Quais são os princípios e crenças que norteiam a elaboração do plano de manejo?
26	Na elaboração do plano de manejo como são definidas as atribuições de cada ator?
	Responsividade monitorada por mecanismos que permitam a transparência, a prestação de contas e o controle social.

27	Os valores e interesses da comunidade são levados em conta na elaboração do plano de manejo? De que maneira?
28	Os responsáveis pela elaboração do plano de manejo prestam contas das ações realizadas e dos recursos utilizados? Como acontece essa prestação de contas?
29	São divulgadas informações sobre a elaboração do plano de manejo? De que maneira isso acontece? Quem gera essas informações? Onde essas informações ficam disponíveis?
30	Essas informações são divulgadas de uma forma geral, ou são informações específicas?