



ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA BALEIA FRANCA: DESAFIOS E IMPACTOS SOB A ÓTICA DO DIREITO ADMINISTRATIVO.

SOUTHERN RIGHT WHALE ENVIRONMENTAL PROTECTION AREA: CHALLENGES AND IMPACTS FROM THE PERSPECTIVE OF ADMINISTRATIVE LAW

Raquel de Souza Felício¹

Lucas de Sousa Bez Batti²

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável; Direito ambiental; Planejamento territorial; Unidade de conservação.

Keywords: Environmental law; Land planning; Conservation unit; Sustainable development.

O presente texto é resultado de um Trabalho de Conclusão de Curso em que foi analisado os desafios jurídicos e administrativos impostos pela criação e implementação da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca (APABF), instituída pelo Decreto Federal de 14 de setembro de 2000. A unidade de conservação tem por finalidade a proteção do *habitat* da espécie *eubalaena australis*, no litoral centro-sul do Estado de Santa Catarina. Contudo, sua estrutura normativa, marcada por lacunas técnicas e deficiências participativas, têm gerado conflitos sociais, econômicos e jurídicos, especialmente quanto à compatibilização entre preservação ambiental e desenvolvimento territorial. A APABF é uma unidade de conservação de uso sustentável, abarcando áreas marítimas e terrestres entre os municípios de Florianópolis e Jaguaruna no Estado de Santa Catarina. Seu plano de manejo foi aprovado apenas em 2018, o que acentuou a insegurança jurídica quanto aos limites territoriais e às regras de uso e ocupação do solo. A criação da unidade ensejou restrições severas às atividades produtivas e ao direito de propriedade dos residentes, comprometendo, de certa forma, o desenvolvimento socioeconômico em razão de restringir severamente o uso da área de abrangência da APA. O estudo se delimitou

¹ Mestra em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. E-mail: raquelfeliciop@unesc.net

² Graduando em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. E-mail: lucasdsbb_2011@hotmail.com



à análise jurídica da criação, estrutura e efeitos da APABF sob a ótica do Direito Administrativo. A problemática central investiga se a APABF, enquanto unidade de conservação de uso sustentável, foi instituída em conformidade com os requisitos legais e se promove, de fato, o equilíbrio entre a proteção ambiental e o desenvolvimento regional. Portanto, a pesquisa teve como objetivo principal investigar os aspectos administrativos e jurídicos da criação da APABF, bem como os impactos causados por sua implementação nas comunidades litorâneas do centro-sul catarinense e como objetivos específicos, buscou-se verificar o processo histórico da conscientização ambiental no Brasil; também, se propôs a estudar os fundamentos normativos e institucionais das unidades de conservação e examinar a legalidade e efetividade do Plano de Manejo da APABF, com a propositura de alternativas jurídicas de reestruturação da unidade. A metodologia de pesquisa utilizada foi o método dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica e documental. Foram consultadas normas jurídicas, doutrinas, dados históricos e registros técnicos do ICMBio e demais órgãos ambientais. O estudo também incorporou contribuições interdisciplinares dos campos da geografia, história e sociologia. A criação da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca (APABF) representa um dos marcos na proteção dos cetáceos no Brasil, especialmente da espécie *eubalaena australis*, cuja presença histórica no litoral catarinense remonta aos tempos coloniais. A designação de um espaço geográfico como Unidade de Conservação, nos termos da Lei o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei n. 9.985/2000), impõe limites e condicionantes ao uso do solo, à ocupação humana e às atividades econômicas, gerando efeitos diretos sobre os direitos fundamentais das populações ali residentes. A proposta de proteção da Baleia Franca emergiu do aumento do avistamento desses cetáceos no litoral sul de Santa Catarina nas décadas de 1980 e 1990. Com o apoio de organizações não governamentais, o governo federal instituiu, por meio do Decreto n. 14/2000, a APABF, abarcando áreas terrestres e marítimas entre os municípios de Florianópolis e Jaguaruna. Entretanto, a idealização da unidade de conservação não foi acompanhada de uma estrutura administrativa eficaz e nem de um plano de manejo imediato. Tal ausência gerou insegurança jurídica, conflitos fundiários e descompasso entre os interesses de conservação e o desenvolvimento regional. (IWC/BRASIL,



1999). No campo jurídico-administrativo, a criação da APABF revelou fragilidades no processo de consulta pública, elemento obrigatório previsto no art. 22, §2º, da Lei n. 9.985/2000. A consulta, que deveria assegurar a participação das comunidades locais na formulação das diretrizes da unidade, foi superficial e meramente formal, desconsiderando o histórico de ocupação, as atividades econômicas tradicionais e os arranjos comunitários vigentes. Além disso, o Plano de Manejo só foi aprovado dezoito anos após a criação da unidade, comprometendo a efetividade da gestão e a segurança jurídica dos moradores. (BUELONI, 2012). Portanto, a análise dos documentos utilizados na pesquisa revelou que a criação da APABF não observou, de forma adequada, o princípio da participação popular previsto no art. 22, §2º, da Lei do SNUC. A consulta pública foi meramente formal, sem envolver efetivamente as comunidades impactadas. O Plano de Manejo aprovado muitos anos depois, comprometeu a segurança jurídica e a eficácia da gestão ambiental. Também, o zoneamento estabelecido impôs restrições desproporcionais, especialmente nas zonas de uso restrito (ZURE) e conservação (ZCON), sem considerar a realidade socioeconômica dos habitantes. Diante disso, surgiram conflitos quanto ao uso e ocupação do solo, tanto em espaços já urbanizados como naqueles em que naturalmente as áreas ocupadas se expandiriam, gerando conflitos entre os planos diretores municipais e a legislação ambiental. Levando à necessária revisão da abrangência da APABF, evidenciada por audiências públicas e abaixo-assinados, que resultaram em propostas legislativas como o PL n. 849/2025 (que busca a exclusão da faixa terrestre da APA) e o PDL n. 130/2025 (que propõe a sustação total do decreto de criação da unidade), ambos em tramitação no Congresso Nacional. A intenção dos articuladores da alteração da abrangência da APABF é uma revisão aprofundada de seu Plano de Manejo e de seus limites geográficos, baseada em critérios ecológicos e princípios constitucionais que garantam a participação das populações locais conjugado com o desenvolvimento socioeconômico regional e o respeito aos direitos humanos. Assim, numa análise jurídica, socioambiental e política da APABF o que se observa é um cenário complexo e conflituoso. Embora o propósito seja a preservação da baleia-franca-austral, a APA, após mais de duas décadas, é marcada por tensões entre as normas ambientais e os direitos fundamentais das



comunidades residentes, pois as definições de zoneamento no Plano de Manejo impuseram severas limitações ao uso e parcelamento do solo, impactando o direito à moradia e a dignidade humana de vida digna. Conclui-se, portanto, que nos moldes atuais, a APABF tem apresentado entraves ao desenvolvimento regional sustentável, deixando de ser um instrumento eficaz de proteção ambiental, como era o pretendido. A reestruturação da Unidade de Conservação da Baleia Franca é urgente, devendo ser pautada por dados atualizados, participação popular qualificada e ponderação dos princípios constitucionais do meio ambiente ecologicamente equilibrado, da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade e da autonomia federativa. O caso da APABF torna-se, assim, emblemático da necessidade de integrar os direitos humanos às políticas de conservação ambiental.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Congresso Nacional**. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 849, de 2025. Ementa: Reduz a Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, no Estado de Santa Catarina. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2025. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2486315>. Acesso em: 16 ago. 2025.

BUELONI, Fernanda Soares. **Mudanças temporais na utilização da baleia-franca, Eubalaena australis, pelas comunidades locais dos municípios de Imbituba e Garopaba, litoral sul de Santa Catarina, Brasil**. Dissertação - Ciências Biológicas, Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

CHEREM, J. J. et al. **Cetáceos do Brasil**. Florianópolis: Univali, 2004.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2025.

IWC/BRASIL. **Projeto Baleia Franca: plano de ação para a conservação da baleia franca, Eubalaena australis, no Estado de Santa Catarina**. Imbituba: IWC/BRASIL, 1999.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2025.

SARLET, I. W. **Direitos fundamentais e proteção do meio ambiente**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.