

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 17 – DE COSTAS PARA A COSTA: REFLEXÕES SOBRE O ARRANJO DE GOVERNANÇA FEDERATIVA PARA GESTÃO DO TERRITÓRIO LITORÂNEO NO BRASIL
<b>Autores</b>	João Mendes da Rocha Neto
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-067-7/capitulo17">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-067-7/capitulo17</a>

<b>Título do livro</b>	FRONTEIRAS DO BRASIL: O LITORAL EM SUA DIMENSÃO FRONTEIRIÇA
<b>Organizadores</b>	Bolívar Pêgo (Coordenador) Líria Nagamine Caroline Krüger Rosa Moura
<b>Volume</b>	8
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2023
<b>Edição</b>	-
<b>ISBN</b>	978-65-5635-067-7
<b>DOI</b>	<a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-067-7">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-067-7</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## DE COSTAS PARA A COSTA: REFLEXÕES SOBRE O ARRANJO DE GOVERNANÇA FEDERATIVA PARA GESTÃO DO TERRITÓRIO LITORÂNEO NO BRASIL

João Mendes da Rocha Neto<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

As disputas territoriais têm sido analisadas em diversos campos do conhecimento e, na maioria das vezes, ocorrem em torno de grandes projetos estruturantes ou de atividades econômicas. Alguns desses conflitos se originam de regulações territoriais, que geralmente são da esfera federal; ou, por vezes, decorrem da ausência desses instrumentos, notadamente quando se trata das relações com governos subnacionais.

Dessa forma, a costa brasileira se constitui em um território com baixa institucionalidade, sob a perspectiva da integração governamental, seja horizontal, que apresenta uma governança fragmentária, seja vertical, em que os instrumentos de cooperação federativa não estão bem demarcados.

Essa situação remete a um quadro de dispersão de políticas públicas e planejamento, marcado por um conjunto amplo de atores governamentais que detêm mandatos com o alcance e a complexidade que a área requer, mas que apresentam insuficiência de estratégias que fortaleçam o arranjo federativo baseado na cooperação.

Esse quadro, de baixa institucionalidade e dispersão de políticas e de planejamento, adquire contornos mais complexos, considerando-se que, ao longo da nossa zona costeira, encontramos cidades de porte diferenciado, desde metrópoles como Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Fortaleza, até pequenos vilarejos turísticos ou comunidades pesqueiras, como Búzios, Arraial d'Ajuda ou Pipa, tratadas por distintas políticas públicas e com arranjos de governança bastante heterogêneos entre si, os quais conferem diferentes atribuições aos governos subnacionais.

Do contexto apresentado, resulta desarticulação entre os atores governamentais, como se observou no desastre que atingiu grande parte da costa brasileira em 2019, com o derramamento de óleo, além de outros episódios que tensionam e

---

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG); diretor do Departamento de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (DPDR/MIDR); e docente no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB). *E-mail*: <jmdrn@uol.com.br>.

colocam em confronto as jurisdições, sobretudo quando se trata do uso e ocupação da linha de costa.

A capacidade de fazer a gestão desse território, onde mar e terra se encontram, adquire especificidades não só no âmbito do poder público, mas também quando se fala dos atores da sociedade civil e das corporações empresariais que interagem para fazer prevalecer seus interesses. A conciliação desses interesses, por intermédio de processos de planejamento territorial, constitui um enorme desafio para as pequenas municipalidades que, em sua maioria, apresentam déficits de capacidades, notadamente de recursos técnicos e informacionais.

Desse modo, o objetivo do capítulo é analisar as capacidades que reúnem, sobretudo, os pequenos municípios litorâneos, para fazer a gestão adequada dessa zona costeira, em face das múltiplas atividades localizadas ou dependentes desse *continuum*, que lhes são delegadas quando aderem ao Projeto Orla, do Ministério da Economia (ME).

Para tanto, na revisão de literatura, acessamos diversos campos do conhecimento, tendo como elemento central as políticas públicas, as relações federativas e as capacidades estatais quando se trata da gestão territorial, a qual se constitui em fio condutor de todo o debate. Em face da sua importância para o capítulo, houve um aprofundamento nos documentos oficiais do Projeto Orla e de outras normas que versam sobre a área costeira, além de diplomas legais que atribuem aos municípios a gestão territorial. Essa fase de consultas documentais se complementou com a análise de instrumentos de planejamento costeiro em outros continentes, notadamente aqueles da União Europeia, onde o tema está bastante amadurecido.

O aprofundamento nos documentos do Projeto Orla se fez necessário para demarcar o debate que se pretende fazer em torno das capacidades estatais locais. Dessa forma, os aspectos que estabelecem pontes com instrumentos de planejamento territorial e, conseqüentemente, com o desenvolvimento de novos conhecimentos e habilidades para adesão ao Projeto Orla, foram considerados centrais, e serviram para as reflexões apresentadas.

Entende-se que a incipiência de trabalhos que promovam essa ligação entre as capacidades estatais e a gestão territorial, e que tenham recorte específico na área costeira, apontam para uma longa agenda de pesquisa a ser desenvolvida em diversos campos do conhecimento. Nesse sentido, a contribuição oferecida se mostra limitada, mas procura instigar os leitores em geral e a comunidade acadêmica a prosseguirem na produção de conhecimento voltado para essa extensa porção do território nacional, compreendendo-se que a boa gestão da zona costeira está intimamente ligada às capacidades dos atores governamentais que possuem mandatos sobre ela.

O capítulo, além desta introdução, encaminha o debate tratando das reflexões teóricas que dão suporte ao entendimento do problema a ser abordado, percorrendo elementos conceituais relacionados ao território, estabelecendo-se uma ponte com o federalismo e alcançando-se elementos de governança territorial e planejamento. Um especial destaque se dá ao debate das capacidades estatais, entendendo sua centralidade, mas também os desafios impostos aos municípios, em um quadro heterogêneo característico do Brasil. Esse percurso reflexivo não se aparta da visão do espaço litorâneo, não só como conceito apropriado formalmente nas políticas públicas, mas também como lugar das disputas. Na sequência, são apresentados elementos estruturantes do Projeto Orla que possibilitaram um conjunto, ainda limitado, de reflexões, mas que faz apontamentos críticos à iniciativa, não se deixando de compreendê-la como esforço meritório de governo, que ainda requer aprendizados, em face do longo período histórico no qual o país “esteve de costas” para sua zona costeira, o que justifica o título deste trabalho.

Assim, o capítulo procura analisar o espaço institucional dos municípios na gestão territorial, focalizando a área de orla, mas também indica que essa delegação demanda outras estratégias de desenvolvimento das capacidades estatais. Estas precisam ser discutidas e aperfeiçoadas a partir das perspectivas dos distintos campos do conhecimento, mas valorizando-se a gestão local, pouco prestigiada pela academia.

## **2 O FIO DE ARIADNE: O TERRITÓRIO COMO CONCEITO E COMO INSTITUCIONALIDADE**

Situar o leitor na problemática da gestão territorial no litoral requer um aporte de conceitos e contextos que perpassam pelos campos da geografia, da economia e da ciência política. Por se tratar de um tema complexo, essa abordagem interdisciplinar é uma condição para o entendimento do que se deseja discutir neste capítulo.

Portanto, o uso do território se dá a partir do “encontro” de muitos atores em uma arena de disputas e competição, que se traduziria na produção do espaço geográfico, eivado de contradições, que no litoral adquire feições mais complexas, em face da multiplicidade de usos com os quais nos deparamos.

Esses níveis de contradições e disputas podem se diferenciar, e a intensidade das tensões, bem como das estratégias de coexistências no território, possui uma estreita relação com a atuação do Estado, por meio dos seus planos e políticas públicas. Nesse sentido, Turra (2003, p. 384) oferece uma contribuição ao problema.

Nos lugares há o encontro da verticalidade e da horizontalidade; nos lugares o que era[m] possibilidades no plano do mundo da totalidade, ganha substância e condições de concretização, como outras totalidades. Os lugares não são, portanto, receptáculos; são arenas de oposição.

Aqui, deve-se abrir um parêntese para compreender de que forma os conceitos de verticalidade e horizontalidade se apresentam nesse debate. Milton Santos define as verticalidades como “um conjunto de pontos formando um espaço de fluxos (...) um subsistema dentro da totalidade-espaço” (Santos, 2005, p. 105-106). No caso específico deste estudo, é necessário resgatar um complemento que o autor faz, detalhando a natureza das verticalidades, ao dizer que elas são um “conjunto de pontos adequados às tarefas produtivas hegemônicas, características das atividades econômicas que comandam este período histórico” (*op. cit.*, p. 106).

Outro aspecto que se reflete em um território mais ou menos conflituoso é o nível de desenvolvimento e de interdependência desses espaços com a economia internacionalizada e, portanto, de lógicas em disputa, requerendo a constante mediação do Estado. Assim, a paisagem pode expressar esses conflitos, de acordo com as condições preexistentes e as novas funções desses espaços, na maior parte das vezes, presidida por uma atuação reticular dos atores hegemônicos. Isso se evidencia nas palavras de Castrogiovanni (2000, p. 24):

o capitalismo produziu um tipo de espaço, um espaço instrumental, aquela da reprodução das relações de produção (...) cada vez mais visto como mercadoria e, portanto, participa das trocas. O espaço é produzido, ocupado e transformado de acordo com modernas tendências.

No caso do que se deseja discutir, essa natureza complexa do território parece ser a tônica, uma vez que o litoral é um espaço onde se encontram todos os tempos da trajetória socioeconômica brasileira, constituindo-se em uma ordem espacial dinâmica e conflituosa por natureza. Podemos mencionar sucintamente atividades portuárias, turísticas, mineradoras, pesqueiras, além de outras mais novas, como biotecnologia ou mesmo produção de energia. Esse espectro se alarga quando falamos da linha de costa, onde se concentra grande parte da população brasileira e as atividades econômicas que se interconectam com o oceano são bastante diversificadas.

Na literatura que trata da costa brasileira, e mesmo da área marítima do país, pouco se discutem particularidades relacionadas à governança dessa porção do território nacional e, quando se faz tal discussão, mantêm-se os municípios à margem do debate. Assim, a questão do território e seu uso, necessariamente, implica a discussão sobre o federalismo e a governança, quando se trata da região litorânea do país.

Nesse sentido, ao se analisarem as políticas territoriais, incluindo-se aí todas aquelas atinentes à área litorânea, o federalismo e o pacto federativo se caracterizam como políticas intergovernamentais. Na divisão de responsabilidades, competiria ao governo federal a elaboração de planos nacionais, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas; e, aos governos subnacionais, a implementação destas políticas.

### 3 BREVE INCURSÃO TEÓRICA COMO PONTE PARA O CASO: AS CAPACIDADES ESTATAIS NO CONTEXTO

O princípio da descentralização político-administrativa aplicada aos municípios foi definido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), preconizando sua autonomia e a localização de serviços na esfera municipal, próximos dos cidadãos e de seus problemas. Saliente-se que a municipalização deveria estimular a adoção de novas competências e capacidades político-institucionais, o que ocorreu pontualmente.

Para analisar como se dão as ações de gestão territorial na porção litorânea do país, é importante compreender esse quadro complexo da Federação brasileira, assim como a dificuldade de se operar a partir de um mosaico de políticas e instituições, de todas as esferas governamentais, que, na maior parte das vezes, pouco dialogam e sequer cooperam para uma atuação integrada.

Autores como Arretche (2000), Grin e Abrucio (2018) e Marengo e Strohschoen (2018) têm discutido a questão das capacidades estatais dos municípios brasileiros para fazer frente ao crescente processo de descentralização de atribuições. No entanto, Segatto, Euclides e Abrucio (2021) ressaltam que há pouca produção quando se investiga o papel das municipalidades na implantação das políticas nacionais, constituindo-se em um campo ainda a ser explorado.

A questão das capacidades estatais é complementada por autores que analisaram essas insuficiências em políticas específicas. Akaishi (2011) tratou da política habitacional e dos desafios dos pequenos municípios; Marengo (2017) apresentou ampla pesquisa sobre a capacidade das burocracias locais na implantação das políticas de desenvolvimento urbano; Leme (2010) discutiu o papel e as fragilidades dos municípios na área ambiental; Barreto e Guimarães (2010) investigaram a política de saúde, detendo-se na gestão do segmento farmacêutico; Peres, Bueno e Tonelli (2016) debateram questões relacionadas aos municípios na política de segurança pública; o trabalho de Sátyro, Cunha e Campos (2016) versou, especificamente, sobre as gestões locais nas políticas sociais. Essas são apenas algumas abordagens mais específicas produzidas pela academia nos últimos anos.

Grin e Abrucio (2018), Marengo e Strohschoen (2018) e Pires (2005) vêm discutindo as capacidades estatais no Brasil, e demarcam que as primeiras reflexões sobre o tema situam-se no início dos anos 1970, embora as primeiras incursões mais profundas e sistematizadas da academia só tenham ocorrido em fins dos anos 1990 e início deste século. Nos últimos anos, houve uma intensificação nas pesquisas, embora muito centradas no governo federal. Completa (2017) chama a atenção para o desafio de definir operacionalmente e medir a capacidade estatal frente às distintas dimensões de um conceito que é fundamentalmente instrumental, procurando, ainda, indicar a inexistência de outras dimensões relevantes. Convém destacar o entendimento de que tais capacidades ampliam as possibilidades de intervenção e

autonomia em políticas públicas, e que a disponibilidade de recursos financeiros e quadros especializados se mostra relevante nesse contexto (Grin e Abrucio, 2018).

Os autores citados anteriormente ainda reforçam que a ampliação dessas capacidades supõe o desenvolvimento de atributos gerenciais, técnicos e administrativos, e comentam que o quadro atual mostra inexistência ou insuficiência desses predicados, fator limitador na implantação de políticas públicas nacionais, variando tais obstáculos enormemente entre os municípios brasileiros (Arretche, 2000; Souza, 2002).

Em busca de uma aproximação mais instrumental, Wu, Ramesh e Howlett (2015) propuseram o conceito de “capacidades para políticas públicas” – o qual reuniria competências e recursos para as políticas públicas –, operacionalizando-o nas dimensões analítica, operacional e política, de recursos sistêmicos, organizacionais e individuais. A título de reflexão, o conceito desses autores, embora operacional, ainda deixa escapar nuances que se distinguem entre políticas e organizações.

Skocpol (2002) assinala que os estudos sobre capacidades tendem a apresentar mais qualidade quando se debruçam sobre arenas específicas de políticas públicas, fato destacado também por Grin e Abrucio (2018, p. 109), ao comentarem que “as trajetórias das políticas podem gerar relacionamentos intergovernamentais responsáveis por induzir capacidades estatais em nível municipal”.

Quando se trata de políticas com repercussão territorial, o quadro se mostra mais complexo ainda, pois deve considerar que tais trajetórias e diferenciações reclamam ações de fortalecimento dos entes subnacionais, que não são uma tradição na Federação brasileira, embora autores como Grin e Abrucio (2018) tenham destacado tal necessidade pelo caminho da assistência técnica enquanto forma de se fortalecer o federalismo cooperativo e a coordenação do governo central.

Logo, a identificação de falhas causadas pela insuficiência de capacidade estatal de grande parte dos municípios parece ser consenso, embora sua intensidade possua variações, bem como as estratégias de superação pelo governo federal. Assim, é possível supor que tais falhas tendem a se manifestar em temas novos e com estratégias prescritivas que não se desdobram em ações de suporte às municipalidades.

Embora existam diversas metodologias propostas para captar essas insuficiências, uma das que mais se aproxima de aspectos objetivos na implantação é a de Tobelem (1992), que classifica as falhas, nominando-as de déficits de capacidade, nas categorias macroinstitucional e microinstitucional. Esclarece que, no primeiro agrupamento, estão situadas as leis e regras do jogo que interferem na implementação das ações, no contexto político e macroeconômico, nas relações entre organizações e entre distintas jurisdições. O segundo agrupamento se caracterizaria pela capacidade financeira e

técnica das organizações responsáveis pela execução das políticas e programas, ou seja, conteria uma dimensão organizacional.

Em artigo, Segatto, Euclides e Abrucio (2021) analisam capacidades com base nos aspectos técnico-administrativo e político-relacional, associando-se o primeiro à profissionalização dos quadros e envolvendo elementos como autonomia, capacitação e recursos disponíveis; parte-se do pressuposto de que tais condições asseguram efetividade das ações do Estado e, portanto, um melhor resultado das políticas públicas. O âmbito político-relacional vincula-se à capacidade de esses quadros técnicos desenvolverem habilidades de negociação e diálogo com atores envolvidos nas políticas, e seria resultante do primeiro aspecto.

Paula (2005) enumera as seguintes dimensões: econômico-financeira, que recai sobre as finanças públicas e capacidade de investimento; institucional-administrativa, que se debruça sobre estrutura organizacional e articulação dos órgãos, mostrando os desafios do planejamento integrado e da gestão; e sociopolítica, que abarca a natureza das relações entre o Estado e a sociedade, incluindo-se a participação na gestão. Para os objetivos deste capítulo, algumas das dimensões foram consideradas, embora não seja possível analisar todas, por tratar-se de tema novo na agenda do governo brasileiro.

Essa breve digressão sobre as dimensões e aspectos considerados nas pesquisas sobre capacidades estatais corrobora aquilo que Aguiar e Lima (2019), Grin e Abrucio (2018), Completa (2017) e Gomide, Pereira e Machado (2017) apresentam em seus estudos, quando discutem a amplitude do conceito a partir do percurso do debate no meio acadêmico.

#### **4 A PANACEIA DA CRESCENTE DESCENTRALIZAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES AOS MUNICÍPIOS**

A CF/1988 estabeleceu o compartilhamento de atribuições e responsabilidades entre o governo central, os estados e os municípios. A síntese desse desenho é dada por Lassance (2012, p. 23), ao dizer que o federalismo brasileiro “está condensado na distribuição das competências exclusivas entre os entes federados, no grau de hierarquia entre suas competências concorrentes e nos mecanismos de coordenação e incentivo nas competências comuns”. O arranjo federativo constitui-se em um condomínio em que a União delegou a estados e municípios algumas competências conjuntas, em atendimento ao art. 23, e outras exclusivas, conforme previsão do art. 30 da CF/1988. Nesse sentido, Farah (2001) afirma haver uma nova forma de relação marcada pela articulação entre os entes federados e pela corresponsabilização nas políticas, embora reconheça que as atribuições constitucionais demarcam espaços institucionais.



No novo arranjo, houve a inclusão dos municípios como componentes da Federação e a permissão de auto-organização, inclusive por meio da autorização para se estabelecerem regras em diversas áreas, dada pela delegação de competências exclusivas e concorrentes. Entre as exclusivas, encontra-se a gestão territorial, traduzida nos instrumentos de desenvolvimento urbano e em todas as funções programáticas e inovações voltadas para as cidades, nem sempre bem traduzidas para as realidades locais.

No Brasil, cabe ao governo local o desenvolvimento urbano, delegando-se à gestão local a elaboração dos planos diretores (PDs), a coordenação dos conselhos municipais de política urbana, a proposição ou aprovação e gestão das leis de zoneamento urbano e de parcelamento do solo, além da responsabilidade sobre as operações urbanas consorciadas. Cabe ressaltar que a política de desenvolvimento urbano deve ser uma orientação do governo central, competindo às prefeituras transporem para as suas realidades os dispositivos das leis federais que tratam do tema.

Embora as competências estabelecidas na CF/1988 sejam as mesmas desde sua promulgação, o que se observa é uma crescente produção de políticas e programas vinculados aos dispositivos da Carta Magna que se avolumaram e foram transferidas para os municípios. Esse quadro reforçou uma trajetória crescente de delegações às prefeituras, sem se considerar sua capacidade financeira e técnica de fazer a gestão dessas atribuições, conformando um quadro de dificuldades para o poder local. Assim, “os municípios assumiram tarefas e poderes que jamais haviam sido conferidos aos entes locais, sem necessariamente contarem com a retaguarda administrativa e técnica necessária ao desempenho de suas funções” (Lassance, 2012, p. 29).

Pires (2005) faz relevantes apontamentos sobre a descentralização de políticas públicas. Entre elas, a autora (Pires, 2005, p. 81) destaca a “impropriedade de soluções uniformes para contextos tão díspares (...) seja no tocante às condições físicas, econômicas e sociais, seja em relação à capacidade técnico-administrativa, financeira e fiscal”, e advoga pela adaptação dos arranjos institucionais às distintas realidades do país. Importa destacar que a municipalização deveria estimular a adoção de novas competências e capacidades político-institucionais, o que ocorreu pontualmente. Pode-se perceber que a autonomia político-institucional não é real se não for acompanhada de recursos técnicos e financeiros.

## **5 O QUE AINDA NÃO FOI ENFRENTADO: A GOVERNANÇA COSTEIRA**

Incorporar o debate sobre governança das áreas costeiras requer não só o aporte conceitual, mas também um diálogo com instrumentos de planejamento e gestão costeira em outras regiões do mundo, como forma de apreender o contexto “deficitário” que marca o tema no Brasil.

Na teoria, iniciativas de governança territorial podem ser bastante interessantes, uma vez que exercitam a negociação, para pactuação, entre atores do mesmo nível ou de níveis diferentes de governo, além da sociedade civil e de grupos de interesse. Segundo Dallabrida (2020, p. 13), a governança territorial poderia ser caracterizada como “uma instância institucional de exercício de poder de forma simétrica no nível territorial”. Isso não retira o entendimento de que, em alguns casos, os espaços de participação e negociação possuem variações, segundo cada política pública; segundo a tradição da organização de franquear esse compartilhamento decisório; ou conforme a agenda de governo, seguindo traços dos mandatários, que podem ser receptivos, ou não, aos processos democráticos. Logo, a governança territorial, além dos aspectos elencados anteriormente, constitui-se em uma complexa arquitetura de instituições e um rico quebra-cabeça de estratégias, a depender dos grupos de interesse que vão disputar o uso do território, conforme alerta Brandão (2007, p. 209):

articular horizontalmente os atores institucionais de uma mesma região e integrar verticalmente as diferentes esferas político-administrativas (...) implica o reconhecimento formal da existência de vários centros de decisão concernentes ao mesmo espaço territorial e à mesma problemática (...) [e] o reconhecimento e a aceitação de competências supostas a um dado nível territorial.

O debate sobre governança territorial é amplo e, portanto, polissêmico, quando fornece distintas visões e argumentações que se sustentam teoricamente. Willi, Putz e Muller (2018) desenvolveram uma investigação que sistematiza as contribuições de autores diversos, os quais discutem especificidades territoriais (áreas urbanas, rurais, fronteiriças), além de contextualizarem o surgimento do conceito, entendendo sua complexidade a partir dos muitos atores envolvidos nas disputas e na utilização do território.

A visão exposta acima vai ao encontro das análises de Rhodes (1996), que define governança como redes auto-organizadas, ou redes inter organizacionais. Em interpretação semelhante, Santos (1997) assinala que governança envolve padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais, dentro e fora do sistema econômico.

Por sua vez, Levi-Faur (2012) considera a governança uma abordagem ou agenda de pesquisa interdisciplinar voltada a analisar o funcionamento de diversas dimensões do Estado. Nessa perspectiva, a governança assume um caráter multidimensional e interdisciplinar. É necessário, portanto, precisar o seu significado no contexto em que é empregado. Além disso, vale a pena destacar que o termo “governança” tem aplicação em variados campos do conhecimento, com sentidos diferentes.

Merece registro aquilo que é consenso entre diversos autores, o fato de que governança é um conceito popular, porém impreciso, como destacado por Rhodes

(1996), acompanhado por Fukuyama (2013), ao dizer que o conceito não está bem estabelecido, resultando em distintos estudos com significados diversos. Tal opinião encontra amparo também nas palavras de Rose-Ackerman (2017), que entende ser o conceito polissêmico, multidimensional e ambíguo. E, mais recentemente, Buta e Teixeira (2020) igualmente advogam pela polissemia do conceito de governança, que, por ser lastreado em diversas correntes teóricas, tende a variar.

Em suma, governança pública consistiria na capacidade do governo de atuar em rede, de forma colaborativa, em busca da resolução de problemas. No caso de políticas de alcance territorial, que se estruturam sobre arquiteturas institucionais complexas, a governança é um desafio, pois não se encerra nas instituições responsáveis pelo tema. Muitas vezes, depende de outras organizações com grande poder de veto sobre determinados temas, embora sem atribuições relacionadas ao assunto.

Nesse sentido, recorrer a autores como Assche *et al.* (2020) facilita a compreensão do quadro geral para o problema da gestão costeira. Os autores examinam a interação terra-mar e a governança de costas, utilizando-se da teoria de governança ambiental (TGA), e detalham as características da governança costeira. Em sua abordagem, a governança costeira deve ser contextualizada e marcada pela integração, sempre a partir da visão de bem-estar coletivo. A TGA se constitui em um avanço em relação ao debate de gestão integrada da zona costeira, considerada uma proposta um pouco mais antiga para a governança costeira, que tinha sua maior fragilidade na dificuldade de compreender as relações de poder que se estabelecem nessa área.

A perspectiva abordada pelos autores reconhece o caráter contíguo e interativo entre a parte molhada e a parte seca das áreas costeiras, tratando-se de um espaço marcado pela fluidez, inclusive jurisdicional, impondo-se uma governança multinível. Ao se analisar esse apontamento, emerge uma questão fulcral: como tratar de fatos tão complexos e diversos que incidem nas áreas litorâneas brasileiras, na perspectiva da governança multinível, em um quadro de baixa capacidade estatal da maior parte das municipalidades do país? Embora a resposta não seja fácil, a fragilidade das articulações institucionais nas três esferas de governo, reconhecida pela Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União, do Ministério da Economia (SPU/ME), em sua apresentação do Projeto Orla, dá pistas para a análise.

Um tópico central que está por trás da governança concerne aos instrumentos de planejamento e uma adequada metodologia que consiga tratar as questões com a complexidade devida e encontrar estratégias de coexistência entre os diversos atores nas zonas costeiras. O aprendizado com países ou regiões já amadurecidas no tema pode contribuir para o desenho de um arranjo de governança, adaptado à realidade brasileira, em um tempo mais curto.

Na União Europeia, o documento de referência que trata do planejamento espacial marinho transfronteiriço demarca dois regimes de governança, interessando especificamente a este capítulo o que trata de governança integrada, que opera articulando distintos níveis de jurisdição.<sup>2</sup> O documento enfatiza especialmente a metodologia *maritime spatial planning* (MSP), ou planejamento espacial marinho e costeiro (PEMC),<sup>3</sup> que ainda dá seus primeiros passos no Brasil, mas que, em diversas partes do mundo, já se encontra em franca implementação.

Segundo Ehler, Zaucha e Gee (2019), o planejamento espacial marinho (PEM) trata da gestão da distribuição das atividades humanas no espaço e no tempo, para alcançar objetivos ecológicos, econômicos, e objetivos e resultados sociais. Nos últimos vinte anos, o PEMC amadureceu de um conceito a uma abordagem prática para avançar em direção ao desenvolvimento sustentável nos oceanos. Planos espaciais marinhos integrados foram implementados por cerca de vinte países, e espera-se que, até 2030, pelo menos um terço da superfície terrestre que possui zonas econômicas exclusivas tenha PEMs aprovados pelos seus governos.

No documento da SPU/ME (Brasil, 2022), observam-se alguns fundamentos do PEM, tais como: i) um arcabouço legal que atribua ao PEMC estabelecer objetivos e prioridades; ii) um sistema de governança eficaz que permita o planejamento participativo; iii) uma definição de responsabilidades, segundo jurisdições; e iv) uma estrutura de gestão adaptativa do PEM.

Na preparação para o PEMC, deve-se definir claramente as questões a serem tratadas e os possíveis riscos e custos do processo. Finalmente, a criação de cronogramas realistas para o processo do PEMC é fundamental para encontrar e manter o apoio das partes interessadas, doadores e agências de implementação. O documento indica que a abordagem ideal para a construção da governança deve partir do agrupamento de instituições, apoiadas pelo governo central, enquanto os atores locais devem atuar em consonância com as prioridades definidas no planejamento.

A valorização da governança das águas costeiras também se faz presente na metodologia do documento do Unep (2016) que trata de águas transfronteiriças, sinalizando para aspectos como a abordagem integrada e multissetorial; para o incentivo à participação social; para o aperfeiçoamento de mecanismos de responsabilização; e para maior colaboração institucional, evitando-se controvérsias de atuação dos agentes estatais. Essas recomendações surgem a partir de uma avaliação feita em países latino-americanos do Pacífico Ocidental, que apontou como o maior problema a integração das instituições, colocando em risco 60% das 49 áreas transfronteiriças estudadas.

2. O outro regime é denominado de "governança de parceria", estabelecido entre dois ou mais países, a fim de se operar, em conjunto, a gestão de uma área marinha.

3. A partir daqui, utilizaremos a sigla do termo traduzido para a língua portuguesa.

No documento que estruturou o PEMC para o Mediterrâneo Oriental (COI-UNESCO, 2021), elencam-se os aspectos de governança que são tratados com base nas partes interessadas nos distintos usos dos espaços marítimo e costeiro. Além disso, fatores relacionados à governança também são analisados em profundidade, abordando-se as imprecisões jurisdicionais, bem como as fragilidades do arranjo, com foco nessas fronteiras institucionais pouco demarcadas ou, por vezes, sombreadas. Este último é um elemento relevante a ser considerado, pois se trata de estabelecer um padrão de responsabilidades, considerando-se esse *continuum* da porção terrestre e marítima.

Por seu turno, o documento Pan-Báltico que trata do PEMC (Vasab, 2019) também parte da interação, mas valoriza a governança em distintas camadas – nacional, transfronteiriça –, e transnível, que significa considerar os setores, ou atores interessados, no processo de planejamento mais amplo. Esse documento traz alguns apontamentos relevantes para a boa governança que podem ser indicativos para o Brasil, conforme se observa no quadro 1.

#### QUADRO 1

##### Desafios da boa governança costeira do Plano Pan-Báltico

Desafios iniciais	<ul style="list-style-type: none"> <li>Imprecisão na escala do planejamento</li> <li>Ausência de visão da integração terra-mar em nível municipal</li> <li>Inexistência de procedimentos</li> <li>Planejamento fragmentado</li> <li>Mandatos sombreados</li> <li>Desarticulação institucional entre setores e níveis federativos</li> <li>Baixa capacidade institucional dos governos locais</li> </ul>
Desafios permanentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Caráter local do planejamento, com dificuldades para se abordar a escala regional</li> <li>Dificuldades de responder às propostas do planejamento</li> <li>Diferentes níveis de jurisdição</li> <li>Diferentes escalas e tipos de planejamento</li> <li>Diferentes instrumentos e legislação</li> <li>Atuação do sistema político em todos os níveis</li> <li>Diferenças de responsabilidades em planejamento.</li> </ul>

Fonte: Vasab (2019).  
Elaboração do autor.

O Plano Pan-Báltico (Vasab, 2019) apresenta as interações terra-mar e orienta o PEMC, já alerta para a “competição institucional” na regulação desses espaços, principalmente ao envolver diversos níveis de governo – caso do Brasil. Esse quadro torna-se mais complexo quando as instituições responsáveis pela elaboração das políticas e planos não são as mesmas que respondem pela regulação das atividades.

O documento destaca algo que poderia parecer óbvio, mas não é: o fato de as agendas terrestres possuírem primazia nesse espaço de interação mar-terra, considerando-se que a própria discussão sobre o aquecimento global tem focalizado

muito mais os efeitos econômicos e ambientais nos ecossistemas litorâneos do que propriamente nos oceanos. Complementam essa visão o uso do mar para produção de energia, como alternativa às matrizes sujas; o lazer/turismo, que se apropria dos oceanos como paisagens exóticas; ou mesmo o comércio global, cujo transporte marítimo concentra 75% das cargas internacionais, segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (OECD, 2015).

No Brasil, só muito recentemente a área da costa foi incorporada a instrumentos de planejamento territorial em escala macro, com destaque para o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), elaborado em 2019, mas ainda não aprovado pelo Congresso Nacional (Brasil, 2019b). Mesmo assim, merece ser destacado que o espaço para uma política territorial que tenha a gestão costeira como objeto para o desenvolvimento do país tem se mostrado hostil, conforme Correa (2022, p. 131), que prossegue asseverando ser “necessário que a visão estratégica associada ao tema seja objeto de amplo debate institucionalizado”, o que aparentemente requer um longo processo de amadurecimento das instituições governamentais.

## 6 A COMPLEXA DOMINIALIDADE DA ZONA COSTEIRA

Mas do que estamos falando, quando tratamos de zona costeira? No contexto do federalismo e da governança dessa porção territorial, é necessário fazer uma demarcação, muito mais centrada nos aspectos legais do que propriamente em um suporte conceitual. Assim, recorreremos à definição do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que delimita a zona costeira brasileira como o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, conforme previsto na Lei nº 7.661/1988, e no Decreto nº 5.300/2004 (Brasil, 2004).

O decreto define a faixa terrestre como “o espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira”. A leitura do excerto sinaliza para a interação entre aquilo que ocorre no oceano, que aqui denominaremos de porção molhada, e a vida socioeconômica da porção seca do território. Portanto, trata-se de um *continuum* territorial.

Nesse sentido, esse caráter contíguo requer demarcações legais e institucionais, em face da complexidade e velocidade dos acontecimentos, considerando-se que, nessa porção do país, se concentra boa parte da vida econômica e social. A contribuição de Daud (2021) aclara essa arquitetura institucional. A orla marítima tem uma peculiaridade de natureza jurídica, ou seja, sua dominialidade, em grande parte, pertence à União, entretanto se subordina aos instrumentos de ordenamento municipal decorrente do Estatuto da Cidade. A orla marítima está sujeita a diferentes níveis de gestão, o que gera conflitos que devem ser solucionados com o

trabalho de várias áreas do conhecimento, razão pela qual é importante o diálogo das ciências jurídicas com outras ciências.

A autora enriquece essa perspectiva de análise ao discutir o processo de urbanização do litoral brasileiro, a partir de conflitos e disputas entre diversos “direitos”, como o direito à moradia, ao saneamento básico, à cidade e à natureza, entendendo todos eles como indispensáveis, mas que não se materializam integralmente e se tornam distópicos.

Compreende-se que, ao tratar das gestões locais, é necessário recorrer à caracterização dos municípios costeiros, em atendimento ao inciso I do art. 4º do Decreto nº 5.300/2004 que os denominou de “municípios defrontantes com o mar”. Trata-se de uma área que se estende por dezessete estados e 279 municípios,<sup>4</sup> dos quais treze são capitais estaduais, além da Lagoa dos Patos, envolvendo uma superfície aproximada de 251.315,27 km<sup>2</sup>, correspondente a cerca de 2,9% do território brasileiro.

Para além desses municípios que interagem diretamente com o oceano, existe outro *continuum* que leva à ampliação dessa área, quando consideramos que algumas dessas cidades possuem municípios conurbados e, portanto, que possuem uma vida socioeconômica comum, bem como atividades econômicas em localidades mais distantes, mas que impactam as áreas marinha e costeira.

Interessa especialmente a esta discussão resgatar alguns diplomas legais que permitirão a verticalização do debate, dando-se aqui especial destaque à Lei nº 13.813/2019 (Brasil, 2019a), que, em seu art. 14, autoriza a transferência da gestão da área costeira aos municípios, com algumas exceções, tais como os corpos d’água; as áreas essenciais para a defesa nacional; as áreas reservadas à utilização de entidades federais; as áreas destinadas à exploração de serviço público de competência da União; e as áreas situadas em unidades de conservação federais. Trata-se de uma estratégia de delegação da União para as municipalidades, por intermédio de termo de adesão que sujeita o município às orientações normativas e à fiscalização pela SPU/ME; assegura que a gestão local tenha direito às receitas decorrentes das taxas que, por lei, incidem nessas áreas; e, o mais importante, impõe aos municípios a responsabilidade integral pelas ações e omissões, pelas multas e indenizações, sob pena de reversão do instrumento e retomada da gestão.

Aí se situa o ponto principal do debate que se deseja fazer neste texto, diante da complexidade legal que envolve a zona costeira, em face das múltiplas atividades localizadas ou dependentes desse *continuum*. Qual condição reúnem, sobretudo,

---

4. Dezessete municípios do Pará, quatro do Amapá, 33 do Maranhão, quatro do Piauí, vinte do Ceará, 23 do Rio Grande do Norte, dez da Paraíba, catorze de Pernambuco, quinze de Alagoas, sete de Sergipe, trinta na Bahia, catorze no Espírito Santo, 25 no Rio de Janeiro, quinze em São Paulo, cinco no Paraná, 27 em Santa Catarina e dezesseis do Rio Grande do Sul.

os pequenos municípios litorâneos, para se fazer a gestão adequada dessa área, objeto de delegação legal?

É relevante relembrar a reflexão feita anteriormente sobre as capacidades estatais dos municípios brasileiros, buscando nos aprofundar nos aspectos territoriais e, quando possível, nos aproximar das questões concernentes à zona costeira.

## 7 O PROJETO ORLA E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS

Inicialmente, é necessário esclarecer que o Projeto Orla não se constitui em uma política pública, como o próprio ME reconhece, qualificando-o como uma “metodologia de planejamento integrado”, alicerçada no Decreto nº 5.300/2004, que regulamentou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituído pela Lei nº 7.661/1988.

Ainda de acordo com o que se extraiu dos documentos do Projeto Orla, seu objetivo seria “racionalizar e articular as políticas públicas das distintas esferas de governo” (Brasil, 2006a), demonstrando seu caráter vertical de cooperação, mas também sugerindo um arranjo horizontal, no âmbito do governo federal, quando o documento enuncia que se trata de “uma ação interministerial que visa a otimizar o ordenamento das orlas, que conta com a participação de diversos atores federais, tais como a SPU/ME; com a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Turístico do Ministério do Turismo (MTur); [com] o Ministério do Meio Ambiente (MMA)” (Brasil, 2005); e vai além, ao incorporar a participação da sociedade civil organizada. Logo, verifica-se que existe, por trás da proposta, uma complexa arquitetura institucional, que, embora reduzida na esfera federal, pode alargar-se quando desce nos níveis subnacionais.

O principal instrumento de cooperação/transferência da gestão são os termos de adesão à gestão de orlas e praias (TAGP),<sup>5</sup> amparados pelo art. 14 da Lei nº 13.240/2015, que disciplinou a transferência da gestão das orlas e praias marítimas a todos os municípios limítrofes à zona costeira.

Quando se trata de governança federal do Projeto Orla,<sup>6</sup> embora o Ministério do Turismo tenha assumido sua coordenação com o ME, ainda aparenta uma certa desconexão, pois manteve de fora importantes atores do Estado brasileiro que dispõem de políticas incidentes na zona costeira, a exemplo do Ministério da Infraestrutura, responsável pelos portos, além da Marinha do Brasil, que possui mandato sobre questões de defesa costeira, entre outros que integram a administração indireta.

5. O TAGP para orlas e praias marítimas foi regulamentado pelas portarias da SPU nº 113/2017, e nº 44/2019, sendo uma das obrigações assumidas pelo município a elaboração e implementação do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI).

6. O Projeto Orla conta com uma Coordenação Nacional, composta atualmente pelo Ministério da Economia, por meio da SPU; e pelos ministérios do Turismo, do Desenvolvimento Regional e do Meio Ambiente.



Quando se trata dos entes subnacionais, há proposta de arranjos estaduais, que ficariam sob a coordenação das unidades da SPU/ME, e, para os municípios, um núcleo que seria composto de órgãos da gestão local, além da sociedade civil organizada. Ressalte-se que essa participação da sociedade civil é referida apenas para a esfera local, não havendo previsão ou menção quanto aos demais níveis.

Ainda na esfera local, a comissão gestora se constitui após a aprovação do Plano de Gestão Integrada da Orla (PGI) municipal, que estabelece um prazo de três anos para a gestão local implementar o Projeto Orla, obedecendo ao Decreto nº 5.300/2004, observando-se os manuais do Projeto Orla e outras orientações normativas expedidas pela União.

A implementação da transferência de gestão do Projeto Orla conta sempre com uma fase inicial de apresentação da metodologia aos municípios, na qual são explanados benefícios, desafios e a importância do planejamento integrado, além dos seus objetivos. Entre os benefícios que a SPU/ME sinaliza para as municipalidades, estão os descritos adiante.

- 1) O PGI.
- 2) Metodologia para aplicação de planos de gestão.
- 3) Parceiros na implantação do PGI.
- 4) Ganho político.
- 5) Ganho econômico.
- 6) Respaldo para captação de recursos junto a órgãos governamentais e instituições financeiras.
- 7) Técnicos e sociedade civil capacitados (Brasil, 2006a).

É inegável que alguns dos pontos elencados são necessários ao desenvolvimento de capacidades estatais e de uma visão integrada de planejamento territorial. No entanto, há que se refletir sobre outras promessas feitas, que aparentam estar diretamente associadas à iniciativa da adesão, e que, na realidade, não asseguram o acesso ao financiamento das ações, considerando-se que o Projeto Orla não possui recursos orçamentários para fazer frente a investimentos dessa natureza, conforme se verifica no Orçamento Geral da União para o ano de 2022.

Embora seja um projeto de 2004, é perceptível que a iniciativa carece de um revestimento programático, pois, no formato em que se encontra, reduzido a uma metodologia, haverá sempre perigo de descontinuidade e de resultados pouco palpáveis, o que já fica demonstrado quando se observa o universo de municípios que elaboraram seus PGIs, desde a criação do projeto, como demonstra o quadro 2.

**QUADRO 2**  
**Municípios que elaboraram Planos de Gestão Integrada da Orla**

Unidades da Federação (UF)	Municípios
Alagoas	Paripueira
Amapá	Macapá e Santana
Bahia	Conde, Entre Rios e Ilhéus
Ceará	Beberibe, Fortaleza e Icapuí
Espírito Santo	Aracruz, Fundão e Vitória
Paraíba	Cabedelo, Conde, João Pessoa, Lucena e Mataraca
Pernambuco	Barreiros, Cabo de Santo Agostinho, Goiana, Itamaracá, Olinda, Paulista, Rio Formoso, São José da Coroa Grande, Sirinhaém e Tamandaré
Piauí	Luís Correia e Parnaíba
Paraná	Guaratuba, Matinhos e Pontal do Paraná
Rio de Janeiro	Angra dos Reis, Araruama, Arraial do Cabo, Búzios, Cabo Frio, Carapebus, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Macaé, Mangaratiba, Paraty, Quissamã, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia e Saquarema
Rio Grande do Norte	Tibau do Sul
Rio Grande do Sul	Arroio do Sal, Capão da Canoa, Rio Grande e Torres
Santa Catarina	Balneário Camboriú, Bombinhas, Florianópolis, Itajaí, Itapema, Navegantes e Porto Belo
Sergipe	Aracaju, Estância e Itaporanga d'Ajuda
São Paulo	Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba

Fonte: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://bit.ly/3lI8AHo>>.

Verifica-se, portanto, que, do universo de 279 municípios litorâneos, apenas 65 possuem os PGIs, o que representa pouco mais de 20% do total, em dezessete anos de existência do projeto. Alguns estados, como o Pará e o Maranhão, não possuem um município sequer com seu plano aprovado. O Piauí, com um pequeno litoral, tem 50% dos municípios possíveis com seus instrumentos de planejamento, ao passo que estados de costa extensa, como a Bahia (que tem trinta localidades na sua área costeira), possuem cerca de 10% dos municípios com o plano.

Chama atenção um aspecto que instiga novas investigações: ao contrário de muitos outros instrumentos de planejamento estabelecidos em lei, que, em sua maioria, são cumpridos pelos maiores municípios do país, o PGI mostra um quadro distinto, pois existe em cidades de porte considerável, a exemplo de Fortaleza, capital do Ceará, ao lado de pequenos vilarejos litorâneos, como Mataraca, na Paraíba. Isso não coloca em xeque o debate sobre as capacidades estatais, visto que os planos elaborados contaram com o suporte técnico das equipes do governo federal. Trata-se, portanto, de um resultado associado à assistência técnica prestada e aos recursos disponibilizados para elaboração dos

planos, demonstrando que a iniciativa, ao contrário dos PDs, que são obrigações legais, depende fortemente da ação do governo federal. Tal quadro pode ser um indicativo de que o Projeto Orla não se encontra apropriado pelos entes subnacionais e sua sobrevivência está centrada na SPU/ME.

Segundo os documentos do Projeto Orla, o PGI deve detalhar e justificar as ações a serem implementadas pelo município para enfrentamento dos problemas verificados no diagnóstico de sua orla, e sua gestão deverá se pautar pela sustentabilidade, baseada no tripé econômico, social e ambiental. Visto como produto do processo de planejamento, que deve se dar de forma participativa, o PGI deve ser elaborado pela gestão local, incorporando-se os governos estaduais e o federal.

A fim de entender como se mostra o quadro da gestão, recorreremos aos documentos que orientam o Projeto Orla, enfatizando os aspectos elencados que tratam da articulação entre os PDs, disciplinados pela Lei nº 10.257/2001 (Brasil, 2001), e a implementação das ações previstas pela SPU/ME.

Partimos também da classificação constante do documento oficial do Projeto Orla (Brasil, 2006b), que elencou treze tipologias de orla, as quais procuram distinguir formas de ocupação, intensidade do adensamento populacional e aspectos ambientais, inclusive os impactos do uso dessas áreas. Logo se verifica que o esforço de classificação indica uma zona litorânea heterogênea, sugerindo-se assim que as intervenções e, portanto, as capacidades estatais a serem desenvolvidas pelos municípios, se mostram bastante diferenciadas.

Uma das dimensões a se considerar, no âmbito das capacidades estatais dos municípios, é a composição de seus quadros técnicos; e, como se trata de administração pública, o conhecimento sobre os marcos legais, em face das novas atribuições recepcionadas pela delegação de gestão da orla, é um fator central. Normas como a Lei Federal nº 7.661/1988; a Lei Federal nº 8.617/1993, que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental; ou ainda o Decreto Federal nº 8.400/2015, que estabelece o traçado da linha de base do Brasil, ao longo da costa brasileira continental e insular, passam a fazer parte do dia a dia das gestões locais que aderem ao Projeto Orla.

A título de ilustração, escolhemos duas das tipologias anteriormente mencionadas para demonstrar os desafios para as municipalidades que recepcionam a gestão de suas áreas costeiras, sobretudo quando se trata de interpretar e aplicar esses marcos legais, seja atuando diretamente ou subsidiariamente (quadro 3).

QUADRO 3  
Tipologias litorâneas e legislações especializadas

Tipologia	Descrição do Uso	Legislação incidente
13	Instalação portuária ou grande empreendimento turístico	Lei Federal nº 12.815/2013 Lei Federal nº 9.537/1997 Decreto Federal nº 4.810/2003 Lei Federal nº 11.771/2008
10	Presença de áreas indígenas, vilas caiçaras e/ou remanescentes de quilombos	Decreto Federal nº 6.040/2007 Portaria SPU nº 89/2010

Fonte: Brasil (2005).

Afora esse conhecimento específico sobre temas quase sempre tratados pelos governos federal ou estadual, as municipalidades passam a desempenhar um papel relevante na fiscalização de leis nacionais,<sup>7</sup> dado que um dos seus “ganhos” são as receitas oriundas da exploração de determinadas atividades, cuja gestão é transferida para o município, conforme se verifica nos documentos do Projeto Orla. Isso implica o desenvolvimento de novas habilidades e competências das unidades que recepcionarão tais mandatos na esfera local.

Outro desafio que se coloca, no âmbito da gestão territorial, são alguns aspectos elencados no Projeto Orla e sua compatibilidade com os PDs municipais, estabelecidos pela Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. O primeiro deles é apropriar a orla no âmbito do diagnóstico, exigido pelo Estatuto da Cidade, para subsidiar a elaboração do PGI. A destacar que as municipalidades ainda se deparam com enorme dificuldade para elaboração dos estudos que subsidiam seus PDs, conforme demonstrado por Castro Neto e Castro (2020), quando discutiram as limitações técnicas e institucionais encontradas no estado do Ceará, além de Akaishi (2011), que analisou planos habitacionais, fazendo incursões nas capacidades estatais da gestão urbana em pequenos municípios. Os autores especificam aspectos do déficit institucional que vão desde a insuficiência de pessoal para conduzir o planejamento e a gestão territorial até a limitação do aparato tecnológico disponível, passando pelas questões relativas à produção e ao acúmulo de conhecimento sistematizado sobre a realidade do município.

Isso inclusive chama atenção para um segundo aspecto relacionado nos documentos do Projeto Orla: a definição do princípio da função social da cidade e da propriedade urbana. O documento destaca que as áreas devem cumprir tais funções sociais e ambientais (Brasil, 2006a). Embora reconhecida dentro do Estatuto da

7. A exemplo do Decreto Federal nº 9.760/1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências; do Decreto Federal nº 2.398/1987, que dispõe sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências; da Lei Federal nº 9.636/1998, sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União; da Lei Federal nº 13.240/2015, sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso; e da Portaria SPU nº 7.145/2018, que normatiza os procedimentos relativos à destinação de terrenos e espaços físicos em águas públicas da União.

Cidade, a função social só se impõe legalmente, e com dificuldades, para aqueles municípios alcançados pela Lei nº 10.257/2001. A ampliação do direito e, portanto, sua compreensão e a aplicação do princípio, acaba sendo alargada para pequenas localidades que ainda não estavam obrigadas a elaborar o instrumento de planejamento e gestão urbana, constituindo-se em um desafio a mais para algumas delas. Isso pode ocorrer, de forma mais acentuada, nos menores municípios, principalmente naqueles onde a atividade turística começa a se instalar ou existe forte especulação imobiliária, em especial nas áreas de fronteira urbana.

Um terceiro aspecto elencado nos documentos do Projeto Orla é a verificação de como os PDs dialogam com as áreas costeiras desses municípios. Sobre tal quesito, é relevante tomar emprestado a conclusão de Polette (2020, p. 302), quando assevera que “os Planos Diretores municipais ainda carecem de serem políticas públicas norteadoras do uso e ocupação do solo e do mar nos municípios brasileiros”. Há um conjunto de outros aspectos elencados que estão mais associados aos instrumentos de gestão urbana, mas chama atenção o item que trata de zoneamento especial para as áreas de orla, bem como a existência de instrumentos de proteção, além da verificação de se existem diretrizes específicas para sua expansão.

Destaque-se que, entre os elementos que devem ser analisados, estão estratégias de gestão social e mecanismos de combate à especulação imobiliária nos PDs, fenômeno mais evidente nas áreas litorâneas das metrópoles brasileiras, e que vem se disseminando em velocidade assustadora para as médias e pequenas cidades, onde loteamentos e condomínios vêm ocupando boa parte das áreas próximas ao mar. É o que demonstraram Capasso e Pequeno (2021), quando discutiram o caso de Fortaleza, além, é claro, de episódios como Balneário Camboriú, que recentemente promoveu a engorda da faixa de areia, em face de uma gabaritagem permissiva para prédios altos, a qual vem resultando no sombreamento da praia durante a metade do dia.

Não são necessários números ou novos episódios para corroborar as palavras de Capasso e Pequeno (2021): uma rápida leitura em matérias de jornal mostra como os PDs vêm se subordinando a lógicas mercantis, e seus efeitos sobre a zona costeira dos municípios evidenciam que os princípios sociais e ambientais reclamados pelo Projeto Orla não têm sido objeto de maior cuidado.

A discussão anterior estabelece uma ponte para outro aspecto enunciado no documento de referência do Projeto Orla, que faz referência à delimitação espacial do que seria a orla não só no PD, mas também nos instrumentos de planejamento plurianual e da gestão orçamentária das prefeituras. Trata-se de uma tentativa de incorporar as dimensões investimento e custeio para manutenção de infraestruturas localizadas na área costeira. É um compromisso desafiador, considerando-se que algumas das maiores cidades têm bairros litorâneos, muitos deles habitados pelas

elites locais, na maior parte das vezes, áreas turistificadas, o que requer constante investimento do poder público, ao contrário do que pode ocorrer em áreas mais pauperizadas, mas que igualmente estão na orla.

Ademais, chama atenção nos documentos de referência do Projeto Orla a importância de outros planos e programas setoriais previstos nos PDs e como eles afetariam essas áreas costeiras, a exemplo de planos turísticos, planos de saneamento, entre outros. Sob o ponto de vista técnico, tal demanda reveste-se de enorme importância, sobretudo quando se verifica a situação ambiental de algumas praias no Brasil, bem como o ordenamento das atividades econômicas que se desenvolvem nessas orlas. Cabe, no entanto, o reforço sobre o desenvolvimento de capacidades estatais, orientadas pela intersectorialidade, principalmente ao tratarmos de um recorte espacial marcado por múltiplos usos e com distintos atores, o que requer conhecimento técnico mais qualificado e habilidades relacionais das burocracias locais.

O Projeto Orla sugere que nos PDs existam sistemas de planejamento e gestão territorial, a fim de se verificar se há unidades da prefeitura que podem assumir as atribuições que serão delegadas pela transferência de gestão. Chama atenção o seguinte excerto do documento:

Analisar se esses órgãos técnicos possuem sistemas de cadastros e informações que podem alimentar o Plano de Gestão Integrada. Verificar se há canais de articulação interinstitucional e de participação cidadã instituídos, tais como conselhos gestores que podem absorver o Comitê Gestor do Projeto Orla e a criação de uma Câmara Técnica Federativa que possa envolver instâncias federais, estaduais e municipais para superar impasses no planejamento e gestão territorial (Brasil, 2006b, p. 64).

Seria, portanto, a formalização de um arranjo institucional, coordenado pela gestão local, com a participação de outros entes federados e da sociedade civil. Aí se colocam alguns desafios e indagações, entre as quais uma que julgamos central: se os aspectos a serem verificados estão estreitamente relacionados ao principal instrumento de gestão urbana, o PD, qual a razão de se criar um “paralelismo” territorial para tratar exclusivamente da orla? Entende-se que se trata de uma metodologia, como os documentos mencionam, mas que, ao fim e ao cabo, está reclamando instrumentos de gestão territorial, além da disponibilidade de quadros técnicos e recursos, como se fosse um programa governamental ou uma política pública.

Há que se resgatar que, entre os objetivos estratégicos do planejamento integrado, estão os seguintes.

- 1) Fortalecer a capacidade de atuação e articulação de diferentes atores do setor público e da sociedade civil na gestão da orla.
- 2) Desenvolver mecanismos institucionais de mobilização social para a gestão integrada e compartilhada da orla.

- 3) Compatibilizar atividades socioeconômicas com o desenvolvimento sustentável (Brasil, 2006b).

Na proposta de uma metodologia, os objetivos elencados parecem se adequar, embora, como já dissemos, o paralelismo territorial pode levar a um enfraquecimento do PD, considerando-se que o PGI, aparentemente, cria uma subdivisão na gestão do espaço urbano. Isso passa por uma questão que vem sendo amplamente discutida pelos teóricos da participação social, a apatia e distanciamento (Santos e Oliveira, 2020), manifestada em diversas instâncias de diálogo nas políticas públicas, mas com especial impacto nas gestões locais, onde a vida do cidadão acontece e, portanto, onde a aproximação com o poder público deveria ser mais estreita.

Ao tratar a importância do planejamento integrado, a SPU/ME apresenta alguns elementos de convencimento, conforme resumido a seguir.

- 1) Obrigação constitucional do apoio aos municípios.
- 2) Empoderamento do município como agente executor do planejamento integrado.
- 3) Justificativa para priorização nas políticas públicas.
- 4) Enfrentamento das grandes demandas e conflitos.
- 5) Desestímulo ao clientelismo.
- 6) Amplo debate envolvendo a sociedade civil e todos os órgãos responsáveis pelo disciplinamento do uso do solo e da água, de modo a atender à legislação vigente.
- 7) Soluções consensuadas e estabilidade administrativa.
- 8) Garantia da gestão compartilhada, atendendo ao pressuposto legal (Brasil, 2006a).

Residem aqui algumas das críticas mais próximas do debate sobre capacidades estatais e insuficiência de gestão dos municípios. Destaca-se especialmente a obrigação de assistência técnica aos entes subnacionais, que vem sendo objeto de estudos nas mais diversas temáticas de políticas públicas que apontam a fragilidade nos arranjos de cooperação federativa e, sobretudo, nas estratégias de capacitação, qualificação e disponibilização de meios e recursos para os municípios implementarem as iniciativas vindas do governo central. Isso chama atenção para o segundo ponto alusivo a empoderamento: há que se discutir também que a delegação de atribuições muitas vezes pode enfraquecer aquilo que é recepcionado, quando não há suporte técnico e institucional para levar a cabo tais competências. A realidade é que as portas do presidente da República e dos governadores não estão tão próximas do cidadão, como está a do prefeito.

Ademais, o planejamento integrado, visto como algo positivo no caso *in situ*, não é uma prática corriqueira na administração pública brasileira, em qualquer de seus níveis, e isso ganha contornos mais evidentes quando se trata das municipalidades, onde a cultura da intersetorialidade e da cooperação tende a reproduzir aquilo que ocorre nas esferas superiores: a fragmentação das políticas.

Isso se reflete no enfrentamento de grandes demandas e conflitos, pois, além da ausência de uma visão de ação integrada horizontal e verticalmente, os meios disponíveis – técnicos ou, principalmente, legais – estão desigualmente distribuídos entre os atores governamentais que tomam parte no arranjo. A depender de qual a natureza e magnitude do conflito, o papel da gestão local não mudará em função do Projeto Orla, pois a ação encontra-se inculpada em legislação estadual e, muitas vezes, federal, cabendo um papel residual à gestão local, embora no seu território os impactos sejam mais percebidos.

De certa forma, há uma ponte entre a discussão anterior e a aposta no desestímulo ao clientelismo, cabendo destacar que tal vício parece estar somente no âmbito da gestão local, quando na realidade se trata de uma prática em todos os níveis de governo, que assume distintos formatos. Inclusive poderá tal comportamento vir de outras esferas e buscar no município uma forma de chancela perante a população, utilizando-se do instituto da participação social, das soluções de consenso e da gestão partilhada, elementos de convencimento apresentados pela SPU/ME, não isentos de captura – uma estratégia que legitima a participação social, mas nem sempre reflete o interesse da coletividade.

Essa forma de aproximação, embora merecedora de acautelamentos, também esclarece (e reconhece) pontos de aperfeiçoamento, denominados de desafios, entre os quais está a aproximação entre as superintendências estaduais da SPU/ME e os gestores municipais. Trata-se de um desafio de que a Secretaria tem ciência, sobretudo na elaboração dos PGIs, por tratar-se de uma metodologia nova e que recai sobre atribuições até então reservadas à esfera estadual e/ou à federal. De um lado, constitui-se em um instrumento de planejamento e gestão de uma área com características e legislação específica; de outro, possui múltiplos usos, sendo, portanto, objeto constante de disputas e conflitos.

Em face desse quadro, a SPU/ME também entende ser um desafio implementar o planejamento integrado como instrumento de gestão, e aqui já apontamos os problemas encontrados, não só na esfera local. Trata-se de um esforço extremamente meritório, considerando-se que a cultura da intersetorialidade, no trato das questões territoriais, ainda requer um longo caminho, que deve ser missão de todas as instituições do Estado brasileiro atuantes em áreas geográficas específicas.

Além de uma visão mais estratégica relacionada ao planejamento integrado, a SPU/ME reconhece que o esforço para levar conhecimento e desenvolver



capacidades institucionais nos municípios beneficiados pelo Projeto Orla pressupõe conhecimentos em diversos temas. Destacam-se os seguintes: regularização fundiária; preservação de culturas tradicionais; fiscalização patrimonial; captação de recursos para financiamento de projetos; qualificação ambiental das praias e áreas adjacentes; conservação da biodiversidade marinha; mobilização social para atuação no planejamento, na gestão e na fiscalização da orla; processos geológicos e geomorfológicos costeiros; legislação sobre a ocupação e uso da zona costeira; atividades econômicas nas áreas litorâneas.

Ademais dos desafios já postos, há outro que se mostra central, e não é uma exclusividade do objeto aqui estudado: o monitoramento, que aqui somaremos à avaliação, para dar sentido a um processo de planejamento integrado. Esse tem se revelado nó górdio das políticas no Brasil, e não é um problema dos entes subnacionais, mas dele podem resultar sanções, e até crimes. No caso específico, não existe previsão legal para tal constrangimento, mas, assim como já fora verificado, a ausência de meios e quadros técnicos se constitui em um enorme obstáculo para um processo de monitoramento e avaliação qualificado. E não existe uma metodologia proposta dentro do Projeto Orla que indique caminhos para esse monitoramento; quando muito, se identifica nos documentos oficiais uma página no Guia de Implementação, dedicada a acompanhamento, avaliação e revisão do PGI (Brasil, 2005, p. 33), que reduz o processo à elaboração de relatórios. Trata-se de uma visão burocrática, que em momento nenhum oferece instrumentos de transparência e divulgação dos resultados para a sociedade civil, tampouco tem previsão de estratégias para a superação de questões surgidas no processo de monitoramento.

A proposta de transferência de gestão da orla para os municípios, em face de seu caráter inovador, reclamou da SPU/ME estratégias de capacitação. Nesse sentido, promover um alinhamento institucional, para apoiar a elaboração do PGI e o processo de formalização da delegação, está no cerne das ações de fortalecimento institucional e se desenvolve em três frentes: i) capacitação da Comissão Técnica Estadual (CTE); ii) formação de instrutores do Projeto Orla; e iii) curso a distância, para sensibilização dos atores da sociedade civil organizada e técnicos municipais, estaduais e federais (Brasil, 2005).

No ano de 2007, foram capacitados os primeiros instrutores, que atuaram no suporte aos municípios para elaboração de seus PGIs. Após um hiato de cinco anos, em 2012, mais 150 instrutores foram capacitados em três cursos. Outro lapso temporal considerável se passou, e somente em 2020 novas turmas de instrutores foram formadas, em função de uma cooperação com a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e, mais recentemente, com a Universidade Federal do Pará (UFPA). Esta, por sua vez, prevê uma atuação em rede com outras instituições de ensino e pesquisa, como a Universidade do Vale do Itajaí (Univali), a Universidade

Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que possuem linhas de pesquisa em gestão de orlas e praias.

A necessidade de escalar o processo de capacitação se deveu à edição da Lei nº 13.813/2019, e das portarias da SPU/ME nº 113/2017, e nº 44/2019, resultando na obrigação de elaboração e implementação do PGI pelos municípios, e consequente necessidade de profissionais capacitados para conduzir sua elaboração e a realização das *oficinas participativas*, agora ampliado para as praias fluviais, estuarinas e lacustres, que envolverá mais de 2,5 mil municípios.

Em face da necessidade de disseminação maciça do conhecimento relacionado ao Projeto Orla, a estratégia escolhida foi a educação a distância (EAD), com um curso que se estrutura em grandes temas, divididos em cinco módulos, tratando de aspectos conceituais e caminhando para o desenvolvimento de habilidades e capacidades associadas ao objeto do projeto – o PGI e a gestão da zona litorânea municipal.

Não resta dúvida de que o esforço feito pela SPU/ME reveste-se de importância e manifesta a preocupação em oferecer ferramentas para que as municipalidades levem a cabo os compromissos assumidos com o governo federal. Todavia, serve de alerta o histórico de interrupções no processo de capacitação, que agora deverá ter sua demanda intensificada, em face da ampliação de municípios que podem aderir ao projeto, bem como do estabelecimento de prazos e sanções.

Outro aspecto que revela uma mudança de orientação é o desenho de atuação reticular das instituições de ensino e pesquisa como formadoras dos instrutores do Projeto Orla, o que deixa a iniciativa menos suscetível às descontinuidades administrativas.

No entanto, uma crítica a ser feita é a ausência de estratégias para a capacitação continuada e para a produção do conhecimento sistematizado sobre o tema, que ainda se constitui em um enorme vazio na agenda de políticas públicas, com pouco acúmulo no âmbito governamental e que desperta pouco interesse na sociedade civil.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão conduzida neste capítulo teve como ponto de partida a inquietação sobre o espaço institucional que a área costeira ocupa na agenda de políticas públicas do Brasil, e como essas iniciativas estão assentadas no desenho da nossa Federação, considerando-se a complexidade do litoral.

O primeiro aspecto a ser ressaltado é a escassa produção acadêmica sobre as institucionalidades que tratam da zona costeira do país. Uma lacuna que ainda está por ser preenchida, nos mais diversos campos do conhecimento, a exemplo da administração pública, da geografia, da economia, da ciência política, entre outras áreas que se dedicam ao estudo da gestão pública a partir de suas perspectivas.

O segundo aspecto, associado ao anterior, é a produção de conhecimento incipiente sobre capacidades estatais dos municípios, a qual, quando existe, está alicerçada nas políticas públicas mais popularizadas – a exemplo de educação, saúde e assistência social –, negligenciando-se outros temas que igualmente acionam o arranjo federativo.

Uma vez apontadas as lacunas estruturais que instigaram a nossa análise, a reflexão em torno do Projeto Orla, que procurou promover o diálogo das questões teóricas sobre capacidades estatais com o arranjo federativo, na implementação de políticas públicas, evidenciou uma série de questões, que indicam uma agenda de pesquisa aos interessados.

A primeira delas se associa à heterogeneidade das cidades localizadas em nossa costa atlântica – o que não é novidade –, mas também a um debate que, independentemente do objeto aqui discutido, merece ser encampado pela administração federal, principalmente quando se trata de políticas que, na sua fase de implementação, contam com a participação dos entes subnacionais: a discussão sobre as capacidades estatais.

A análise documental demonstrou que o Projeto Orla, instituído em 2004, ainda encontra desafios à sua implementação, que alcançou pouco mais de 20% dos municípios os quais, em tese, estariam habilitados a aderir. Uma pesquisa de maior fôlego poderia indicar onde estão os gargalos mais profundos, mas a consulta aos documentos disponibilizados pelo ME permite uma primeira conclusão: o projeto sobrevive com os poucos recursos que lhe são destinados, dentro de outras ações orçamentárias, o que revela um quadro de pouco fôlego para iniciativas mais robustas.

Essa questão estabelece uma ponte com outro dado que chama atenção: o desenvolvimento de capacidades no âmbito do Projeto Orla é tímido e, aparentemente, se restringe ao momento inicial, quando as municipalidades se habilitam à transferência da gestão de suas áreas costeiras. Isso denota uma estratégia descontínua, reforçada inclusive pelos instrumentos de monitoramento que são relatórios, os quais retratam momentos, mas não possibilitam a compreensão da dinâmica de acontecimentos em uma área que, *per se*, é complexa.

A leitura dos documentos do Projeto Orla indica, embora não explicitamente, que recepcionar a gestão da área costeira implica uma série muito mais ampla de conhecimentos e habilidades, que extrapolam uma simples capacitação que explana a iniciativa do ME, como vem sendo feito. Receber uma área onde as disputas são constantes e os atores são assimétricos nos seus recursos de poder impõe às gestões locais desenvolvimento técnico especializado nem sempre possível, sobretudo nos pequenos municípios.

A questão da governança, embora central, quando se fala de políticas com incidência territorial – e a zona costeira é território –, é secundarizada, não só nos documentos que apresentam o Projeto Orla, mas também nos PGIs, que, na maior parte das vezes, se limitam a constituir uma instância e a elencar seus participantes, sem se discutirem questões de fundo associadas à governança costeira e, portanto, ao desenvolvimento de capacidades estatais. É o que ocorre com o instituto da participação social, previsto nos documentos de orientação do Projeto Orla.

Esse tópico chama atenção para um elemento estrutural no âmbito dos PGIs: a atuação integrada das unidades governamentais, que ainda se constitui em desafio nos arranjos federativos de cooperação vertical. Desarticulação que claramente se reflete em cada nível de governo; ou seja, horizontalmente há dispersão e fragmentação.

Apesar de contar com uma estratégia de capacitação, o Projeto Orla, assim como outras políticas e programas possuidores de estratégias de disseminação do conhecimento, peca por não disponibilizar ferramentas mais robustas de cooperação com os entes subnacionais.

Por fim, esperamos haver contribuído para incentivar novos estudos que busquem o aperfeiçoamento do arranjo federativo brasileiro e de seus instrumentos de cooperação, como um caminho para tornar as políticas públicas mais efetivas. E para a compreensão de que, quando tais políticas tiverem a dimensão territorial como objeto, a preocupação seja assegurar formas democratizantes de acesso aos benefícios oferecidos pelos territórios, a exemplo da zona costeira do país.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **BIB**, São Paulo, n. 89, p. 1-28, ago. 2019.
- AKAISHI, A. G. Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros. **Risco - Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 14, n. 2, p. 41-50, 2011.
- ARRETCHE, M. (Org.). **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro; São Paulo: Revan; Fapesp, 2000.
- ASSCHE, K. van. *et al.* Governance and the coastal condition: Towards new modes of observation, adaptation and integration. **Marine Policy**, v. 112, 2020.
- BARRETO, J. L.; GUIMARÃES, M. C. L. Avaliação da gestão descentralizada da assistência farmacêutica básica em municípios baianos, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 26, n. 6, p. 1207-1220, jun. 2010.

BRANDÃO, C. (Org.). **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 dez. 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla**: guia de implementação. Brasília: MMA, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Projeto Orla**: fundamentos para a gestão integrada. Brasília: MMA, 2006a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Projeto Orla**: implementação em territórios com urbanização consolidada. Brasília: MP, 2006b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.813, de 9 de abril de 2019. Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e sobre a gestão dos imóveis da União; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 abr. 2019a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste**. Recife: Sudene, 2019b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Projeto Orla**: manual para elaboração do plano de gestão integrada da orla. Brasília: MDR, 2022.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370-395, 2020.

CAPASSO, M. M.; PEQUENO, R. A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza. **Cadernos Metrôpole**. v. 23, n. 51, p. 763-786, maio-ago. 2021.

CASTROGIOVANNI, A. C. Turismo e ordenação no espaço urbano. In: CASTROGIOVANNI, A. C. **Turismo urbano**. São Paulo: Contexto, 2000. p. 23-32.

CASTRO NETO, F. A.; CASTRO, A. E. P. C. Planejamento urbano para governança das cidades: a situação dos planos diretores dos municípios cearenses. **Revista do Serviço Público**, v. 1, p. 84-118, 2020.

COI-UNESCO – COMISIÓN OCEANOGRÁFICA INTERGUBERNAMENTAL-ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. **Iniciativa MSP-global**: informe técnico sobre condiciones actuales y compatibilidad de usos marítimos del medio marino y en el Mediterráneo occidental. Paris: UNESCO, 2021.

COMPLETA, E. R. Capacidade estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? **Revista de Reflexión y Análisis Político**, v. 22, n. 1, p. 111-140, sept. 2017.

CORREA, G. de A. **Bases para o desenvolvimento regional com foco na economia azul**: realidade ou panacea. 2022. 140 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2022.

DALLABRIDA, V. R. (Org.). **Planejamento e gestão territorial**: aportes teórico-metodológicos como referenciais no processo de desenvolvimento de municípios, regiões ou territórios. Mafra: Ed. UnC, 2020.

DAUD, S. S. **O caso da Praia do Saco**: ocupação em área de preservação permanente e o mito da natureza intocada. *In*: SARTORE, M. de S.; PEREIRA, S. de A. (Org.). **Distopias do litoral**. Aracaju: Criação Editora, 2021. p. 39-64.

EHLER, C.; ZAUCHA, J.; GEE, K. Maritime/marine spatial planning at the interface of research and practice. *In*: ZAUCHA, J.; GEE, K. (Ed.). **Maritime Spatial Planning**: past, present, future. Cham: Palgrave Macmillan, 2019. p. 1-21.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan.-fev. 2001.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance: an international Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 26, n. 3, p. 347-368, July 2013.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Apresentação: o conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3-11, jan.-jun. 2017.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 85-122, dez. 2018.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. *In*: LINHARES, P. de T. E.; MENDES,

C. C.; LASSANCE, A. (Org.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012. v. 8, p. 23-36.

LEME, T. N. Os municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 35, p. 25-52, jul.-dez. 2010.

LEVI-FAUR, D. From big government to big governance. *In*: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B. Abrindo a caixa-preta da gestão municipal: variações no perfil de burocracias governamentais locais. *In*: MARENCO, A.; NOLL, M. I. (Ed.). **A política, as políticas e os controles**: com são governadas as cidades brasileiras. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018. p. 49-64.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Working Party nº 2 on Competition and Regulation**: Competition issues in liner shipping – European Union, 2015. (DAF/COMP/WP2/WD).

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan.-mar. 2005.

PERES, U. D.; BUENO, S.; TONELLI, G. M. Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 10, n. 2, p. 36-56, ago.-set. 2016.

PIRES, M. C. S. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 8, n. 13, p. 55-84, jan.-dez. 2005.

POLETTE, M. Gestão e governança costeira e marinha. *In*: MUEHE, D.; LINS-DE-BARROS, F. M.; PINHEIRO, L. (Org.). **Geografia Marinha**: oceanos e costas na perspectiva de geógrafos. Rio de Janeiro: PGGM, 2020. p. 292-340.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, Sept. 1996.

ROSE-ACKERMAN, S. What does “governance” mean? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 30, n. 1, p. 23-27, Jan. 2017.

SANTOS, S. R. G.; OLIVEIRA, A. G. de. A apatia político-societal e a influência no desenvolvimento dos municípios paranaenses. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 121, p. 121-170, jul.-dez. 2020.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, Governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituinte. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SANTOS, M. (Org.). **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 2, p. 286-317, ago. 2016.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 26, n. 84, p. 1-19, 2021.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. *In*: EVANS, P. B; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 3-41.

SOUZA, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

TOBELEM, A. **Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS)**. Washington: World Bank, July 1992. (LATPS Occasional Papers, n. 9).

TURRA, J. M. T. Formação socioespacial, território e seus usos. *In*: SOUZA, M. A. A. **Território brasileiro: usos e abusos**. Campinas: Edições Territorial, 2003. p. 380-396.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Transboundary river basins: status and trends**. Nairobi: UNEP, 2016.

VASAB – VISION AND STRATEGIES AROUND THE BALTIC SEA. **Guidelines on transboundary MSP output data structure in the Baltic Sea**. Helsinki: Vasab, 2019.

WILLI, Y.; PÜTZ, M.; MÜLLER, M. Towards a versatile and multidimensional framework to analyse regional governance. **Environment and Planning C: Politics and Space**, v. 36, n. 5, p. 775-795, 2018.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.



