



Costa, J.C., Asmus, M.L., Sales, G. 2020. Public Administration and Brazilian Coastal Management: Reformism and Late Modernity. *Revista Costas*, 2(2): 31-52. doi: 10.26359/costas.0802

Scientific Article / Artigo Científico / Artículo Científico

Administração Pública e Gestão Costeira no Brasil: Reformismo e Modernidade Postergada

Public Administration and Brazilian Coastal Management: Reformism and Late Modernity

Julliet C. Costa¹, Milton L. Asmus², Gilberto Sales³

*e-mail: julliet.oceano@gmail.com

¹ Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, SC, Brasil

² Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Rio Grande, RS, Brasil

³ Centro de Pesquisa e Conservação de Tartarugas Marinhas (Centro TAMAR/ICMBio), Florianópolis, SC, Brasil

Keywords: Coastal management, Public administration models, Public policy cycle, National Coastal Management Program, Brazilian public administration.

Abstract

The complexity and dynamics of changes in public administration structures and their management mechanisms can be causes of turbulence and increased uncertainty in the different fields of government action. This article seeks to analyze the possible effects of these institutional movements on plans and structures aimed at Brazilian coastal management, seen as an integral part of the public policies established for planning and management in this field. The methodological approach developed is descriptive and interpretive, with qualitative data that try to characterize the National Coastal Management Program (GERCO) from the stages of a public policy cycle, observing the presence (or absence) of elements of each model of administration in its development. The result of the analysis concludes that GERCO was conceived and im-

Submitted: September 2020

Accepted: December 2020

Associate Editor: Eduardo Martins

plemented in a context of hybridism of bureaucratic, managerial, and societal administration models. Furthermore, this hybridism can be recognized in different ways when we look at each stage of the political cycle. Elements of bureaucratic administration became evident mainly in the elaboration of the program (PNGC I), and through hierarchies in the organization of competences for coordination and the constitution of technical instruments without the participation of social actors, other than specialized non-technicians. The management model is present in all stages of the cycle, from the perception of the problem to the implementation phase of the policy and its instruments. A strong hybrid between the managerial and the societal model stands out, right after the regulation of PNGC II, with the incorporation of the need to improve the quality of management with more participation and action by civil society actors. The cycle assists in the systematization of information about the GERCO structure and shows a weakness in the steps of enforcing in practice the instruments that aim to ensure the planning and conservation of coastal spaces. It is believed that this study contributes to the understanding of the relationship between coastal management and the Public Administration that holds it and determines its directions. It is in the intricacies of the PA, with its potentialities and anachronisms, that the conditions (favorable or not) for the development of the cycles of this public policy (PP) are established, which overlap in spasmodic movements, benefitting more planning stages than the implementation of instruments. and processes related to coastal zone management.

Resumo

A complexidade e o dinamismo de mudanças nas estruturas de administração pública e seus mecanismos de gestão, embora sejam motivadores de melhorias almejadas, podem ser causas de turbulências e aumento de incerteza nos diferentes campos de atuação governamental. Este artigo busca analisar possíveis efeitos desses movimentos institucionais nos planos e estruturas direcionadas ao gerenciamento costeiro brasileiro, vistos como parte integrante das políticas públicas estabelecidas para planejamento e gestão dessa região. A abordagem metodológica desenvolvida é descritiva e interpretativa, com dados qualitativos que caracterizam o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) a partir das etapas de um ciclo de políticas públicas, observando a presença (ou ausência) de elementos de cada modelo de Administração Pública (AP) no seu desenvolvimento. O resultado da análise conclui que o GERCO, assim como outras políticas públicas brasileiras, foi concebido e implementado num contexto de hibridismo dos modelos de administração burocrático, gerencial e societal. No entanto, esse hibridismo pode ser reconhecido de diferentes maneiras quando observamos cada etapa do ciclo político. Os elementos da administração burocrática ficam evidentes principalmente na elaboração do programa (PNGC I), e também através de hierarquias na organização de competências para coordenação e na constituição de instrumentos técnicos sem participação de atores sociais, que não-técnicos especializados. O modelo gerencial encontra-se presente em todas as etapas do ciclo, desde a percepção do problema, até a fase de implementação da política e seus instrumentos. Destaca-se, logo após a regulamentação do PNGC II, um forte hibridismo entre os modelos burocrático, gerencial e o mais recente, o societal, com a incorporação da necessidade de reforçar a participação e atuação de atores da sociedade civil. O ciclo auxilia na sistematização das informações sobre a estrutura do GERCO e evidencia uma fragilidade quanto às etapas de fazer valer na prática os instrumentos que visam garantir o ordenamento e conservação dos espaços costeiros. Acredita-se que este estudo contribua para a compreensão das relações da gestão costeira com a Administração Pública, que a contém e a determina seus rumos. É nos meandros da AP, com suas potencialidades e anacronismos, que se estabelecem as condições favoráveis ou não para o desenvolvimento dos ciclos desta política pública (PP), que se sobrepõem em movimentos espasmódicos, privilegiando mais etapas de planejamento, que de implementação dos instrumentos e processos relacionados ao gerenciamento da zona costeira.

Palavras-chave: Gerenciamento costeiro, Modelos de administração pública, Ciclo de políticas públicas, Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, Administração pública brasileira.

1. Introdução

A complexidade e o dinamismo de mudanças nas estruturas de administração pública e seus mecanismos de gestão, embora sejam motivadores de melhorias almejadas, podem ser causas de turbulências e aumento de incerteza nos diferentes campos de atuação governamental. Este artigo busca analisar possíveis efeitos desses movimentos institucionais nos planos e estruturas direcionadas ao gerenciamento costeiro no Brasil, vistos como parte integrante das políticas públicas estabelecidas para planejamento e gestão dessa região.

A necessidade de “modernização” do Estado, através da adoção de novos modelos organizacionais e da revisão de estratégias e modelos de gestão pública é uma tendência mundial deste setor, desde os anos 1980¹, por meio de uma série de reformas administrativas propostas através de práticas e discursos adaptados e, muitas vezes, inspirados em práticas da esfera privada (Secchi, 2009). No Brasil, a discussão surgiu com maior intensidade no final do século XX e na primeira década do século XXI, uma vez que a narrativa mais corrente neste campo pregava que uma nova sociedade e uma nova economia necessitavam de uma administração mais competitiva, eficiente e transparente (Matias-Pereira, 2008). Desta forma, acompanhando tendências crescentes em nível global, o tema “reforma da administração pública”, se tornou cada vez mais presente, especialmente após 1995², nos debates e na agenda política do país.

Dentre os diferentes ciclos e projetos estabelecidos, as reformas brasileiras foram fundamentadas em estilos ou modelos de administração preexistentes, como o patrimonialista (1500-1930), o burocrático (1930-1990) e o gerencial (a partir de 1990) (Bresser-Pereira, 1996, Costa & Costa, 2016)³. O modelo patrimonialista pode ser entendido como aquele que privilegia interesses privados na condução do estado, inspirado nas monarquias absolutistas. O modelo burocrático tem sua base filosófica em princípios da hierarquia, da impessoalidade e dos processos formais registrados em todas as etapas de decisão e ação, inspirado nas estruturas militares. O gerencial veio com fortes princípios de profissionalização, valorização de meritocracia e aplicação de controles de eficácia e desempenho, típicos da indústria e de modelos de gestão privada. Estes modelos, resumidamente, em sua escala evolutiva, são os padrões que historicamente se configuraram na maioria dos países capitalistas ocidentais e determinaram as características mais marcantes nas dinâmicas entre governos e sociedades (Setti, 2011; Reis, 2014). Lustosa da Costa (2010) argumenta contra uma simplificação supostamente exagerada que divide a história da administração pública nesses três momentos e propõe uma nova classificação em sete períodos, desde a transferência da Corte Portuguesa para o Rio de Janeiro, até o advento do Governo Progressista Petista em 2003. Para fins de conhecimento, sua periodização estabelece as

¹ Mesmo tendo raízes na década de 1970, as reformas administrativas dos Estados Nacionais ganharam grande importância a partir das décadas de 1980 e 1990 (Matias-Pereira, 2008).

² Em 1995, a chamada administração gerencial foi introduzida no Brasil por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE). Este período, chamado Reforma do Estado Brasileiro, foi estabelecido durante o primeiro mandato da administração do Presidente Fernando Henrique Cardoso (Reis, 2014).

³ Luiz Carlos Bresser-Pereira é um dos autores que descreve de forma detalhada os três estágios do desenvolvimento da administração pública brasileira: patrimonial, burocrático e gerencial. Sua perspectiva, porém, acaba por deixar de reconhecer a permanência e a convivência entre novas e velhas formas de administração. Em sua obra, traços patrimonialistas depois da era Vargas, por exemplo, são apagados e seu esquema aponta para o fim da história da administração burocrática, com o advento do gerencialismo (Costa e Costa, 2016).

seguintes etapas, que historicamente apresentam-se praticamente autoexplicativas: 1) de 1808 a 1840; inicia a construção do Estado nacional; 2) de 1840 a 1889: o Estado “monárquico-representativo”; 3) de 1889 a 1930: o Estado na Primeira República; 4) de 1930 a 1945: a “burocratização” do Estado Nacional; 5) de 1945 a 1964: o Estado nacional-desenvolvimentista; 6) de 1964 a 1989: o Estado e a modernização autoritária; e 7) de 1990 a 2002: o Estado na era do gerencialismo.

No caso brasileiro, independentemente de quantas e quais fases podem ser detectadas nessa história, a ideia de “modernização”, que traria maior eficácia e, logicamente melhores resultados ao aparelho do estado, ganhou destaque nos anos 1990, mas o comportamento centralizador do Estado e as dificuldades políticas e estruturais para implementação dos planos e reformas propostos indicam muitas dificuldades em lograr avanços concretos neste campo (Sales, 2017). Essa perspectiva progressiva e supostamente progressista, de ruptura entre distintos modelos, não caracteriza o resultado das reformas implementadas no país, onde o que realmente aconteceu foi um processo de hibridização, ou seja, a permanência e a convivência entre as “novas” e “velhas” formas de administração (Drumond *et al.*, 2014).

Reis (2014) argumenta que, apesar de o alvo das reformas ser o alcance de uma administração gerencial, ou seja, com ênfase nos resultados, o que acontece é a coexistência dos três modelos mencionados anteriormente. Nas palavras do autor, os resquícios de patrimonialismo ainda estão fortemente presentes na cultura política brasileira (manifestando-se através do clientelismo, corporativismo e na corrupção) e a burocracia, que nem sequer foi consolidada e já se tornou ultrapassada e inadequada (porém parece ser

o modelo vigente) ainda se apresenta como um entrave para o avanço em direção a uma administração realmente transparente e expedita (Reis, *op. cit.*).

A partir da década de 2000, ganhou força uma nova abordagem de administração, a “gestão societal”, na esteira da tendência crescente de participação social na gestão pública. Este modelo apareceu como solução para as disfunções presentes no modelo gerencial, o qual, em princípio, também buscava a participação social, porém, sem necessariamente conseguir efetivá-la (Drumond *et al.*, 2014). A “vertente societal” ou “vertente alternativa” está baseada em uma nova relação Estado-sociedade, em que há um maior envolvimento da população na definição da agenda política, e, conseqüentemente, um maior controle social sobre as ações estatais, dada legitimação da sociedade como participante do processo de formulação e sobre a implementação de políticas públicas (Paes de Paula, 2005; Klering *et al.*, 2010)⁴.

O modelo societal se aproxima muito da ideia de “governança pública”, no qual princípios de transparência e participação social são preponderantes e emergiu na AP brasileira a partir do contexto de reforma do Estado, acrescida por um conjunto de cobranças e “exigências de mudanças” principalmente por parte de setores mais engajados da população quanto ao trato e condução das instituições públicas de forma mais ética, transparente e participativa. No país a governança pública ainda se encontra num estágio inicial, porém suas similaridades e princípios estão relacionados com a gestão societal vigente em algumas esferas e setores, seja enquanto construção conceitual, ou como ação, especialmente na esfera municipal (De Benedicto *et al.*, 2013), impulsionada pelo ideário de gestão participativa. Na busca de identificação de um modelo de governança aplica-

⁴ Indícios de implementação das bases do modelo societal no Brasil encontram-se no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010), o qual possui um histórico de movimento popular e optou por retomar os investimentos nas áreas sociais como uma política de Estado (Paes de Paula, 2005; Drumond *et al.*, 2014).

do à administração pública brasileira, Paes de Paula (2005) apresenta o caso conduzido pela prefeitura municipal de Porto Alegre, RS, o “Orçamento Participativo”, um processo de governança pública bem articulado, transparente, ético e com participação social (Paes de Paula, *op. cit.*).

Cada um dos modelos mencionados acima possui características marcantes na gestão pública brasileira e influenciou a atuação do Estado na condução de ações e políticas públicas. Uma política pública, de acordo com a lógica multicêntrica, pode ser entendida como uma diretriz ou conjunto de diretrizes voltadas para o enfrentamento de um problema público (De Souza & Sechi, 2015). Estas políticas podem ser (e vem sendo) analisadas a partir das etapas que as compõem, podendo ser compreendidas sob a perspectiva de um ciclo político, o ciclo de políticas públicas - do inglês *policy cycle*⁵. Dentre os modelos de ciclo de políticas públicas, Drumond *et al.* (2014) destacam as etapas elaboradas por Frey (2000), que apresentam certo grau de similaridade com Theodoulou (1995), são elas: 1) percepção e definição de problemas; 2) *Agenda-setting* (definição de agenda); 3) elaboração de programas e decisão; 4) implementação de políticas; e 5) avaliação de políticas, com eventuais correções das ações. De Souza e Secchi (2015) mencionam que nem sempre a metodologia do ciclo funciona de forma sequencial e que raramente reflete a dinâmica empírica de seu desenvolvimento.

No Brasil a gestão pública da zona costeira acontece através do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) (Asmus *et al.*, 2006). O GERCO apresenta uma diversidade de instrumentos e atores, e, portanto, uma ampla gama de interesses presentes nas etapas de sua construção e implementação, o que o coloca, por esse prisma, como cumprindo o

papel de uma política pública. No entanto, segundo visão de alguns especialistas neste tema, não existe uma política no Brasil específica para o planejamento e gestão da zona costeira. O país ainda estaria buscando o estabelecimento formal de um modelo de política voltada ao desenvolvimento, implementação e execução do gerenciamento costeiro (Scherer *et al.*, 2018). Também não está claro quais relações as atuais práticas de gestão costeira brasileira estabelecem com as etapas históricas da gestão pública no país (Lustosa da Costa, 2010). Por outro lado, várias iniciativas acadêmicas e de gestão têm utilizado o “ciclo de gerenciamento costeiro” proposto por Olsen *et al.* (1997) e recomendado por Cicin-Sain e Knecht (1998) como uma linha lógica ou modelo para o estabelecimento de políticas públicas de gerenciamento costeiro, utilizando, em termos gerais, a estrutura do ciclo de políticas públicas proposto por Theodoulou (1995) e Frey (2000).

Considerando que a sequência de etapas do “ciclo de políticas públicas” (Theodoulou, *op. cit.*; Frey *op. cit.*) auxilia na sistematização e facilita o entendimento do processo de concepção de uma política, buscou-se neste artigo, averiguar as possíveis convergências e/ou diferenças entre os princípios e fundamentos característicos de modelos da administração pública brasileira no âmbito da gestão costeira, tendo como objeto o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro Integrado (GERCO). Da mesma forma, o presente trabalho busca identificar os principais agentes políticos envolvidos no âmbito do GERCO e suas atribuições, assim como, suas relações com instrumentos legais, projetos e ações, através de elementos característicos dos modelos de administração pública. A integração do programa e dos instrumentos de gestão costeira com os arcabouços teóricos e

⁵O primeiro conjunto de etapas de desenvolvimento do processo político através de uma sequência de fases e/ou ciclo estruturado foi modelado em 1956 por Harold D. Lasswell, Sociólogo e Cientista Político estadunidense (Araújo & Rodrigues, 2017).

práticos da administração pública brasileira ainda é pouco conhecida. Destaca-se assim, a relevância científica deste artigo por realizar uma aproximação entre estes esquemas teóricos da AP e dos ciclos de PPs,

com suas distintas abordagens de pesquisa, criando-se oportunidades e potencialidades para o preenchimento de lacunas entre esses diferentes campos do conhecimento.

2. Metodologia

Este trabalho possui um caráter propositivo de análise, recomendações e ajustes a um estudo de caso⁶. A abordagem metodológica desenvolvida é descritiva e interpretativa (Gil, 2008), com dados predominantemente qualitativos que tratam de caracterizar o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) a partir das etapas de um ciclo de políticas públicas, observando a presença (ou ausência) de elementos característicos de cada modelo de administração pública no seu desenvolvimento. Embora não tenha sido adotada uma abordagem necessariamente explicativa, que considere e especule possíveis causas e consequências dos fenômenos evidenciados, é esperado que os resultados aqui alcançados possam servir de inspiração a esse tipo de reflexão e formulação de hipóteses teóricas a serem exploradas oportunamente.

O ciclo e as etapas descritas foram baseados na análise de Frey (2000). O método consiste na sistematização do processo de uma política pública e seu desdobramento em uma sequência de cinco fases interdependentes. Destaca-se aqui novamente que o ciclo não precisa ser entendido de maneira linear

e como um corpo organizado, seguindo necessariamente uma sequência cronológica. Contudo, para efeito de clareza metodológica utilizamos uma lógica sequencial. Neste caso, foram descritas, especificamente, as etapas de percepção/definição de problemas; definição de agenda; elaboração de programas e decisão; e implementação de política (Figura 1)⁷.

Como forma de garantir os aportes teóricos e técnicos atualizados dos assuntos tratados, foi realizada uma revisão bibliográfica exaustiva em todas as fases de desenvolvimento do artigo. Como unidades de análise foram utilizados, especialmente, os Planos Nacionais de Gerenciamento Costeiro (PNGC I e PNGC II)⁸ informações e publicações oficiais contidas nos sítios eletrônicos do Ministério do Meio Ambiente (MMA) (<https://www.mma.gov.br/>) e da Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM) (<https://www.marinha.mil.br/secirm/seccirm>) artigos científicos e dados secundários compilados. Isso permitiu apresentar os conceitos e definições que orientaram seu escopo e planejamento, além de garantir a interpretação de seus resultados.

⁶ Um estudo de caso consiste em uma investigação que analisa determinado fenômeno a partir de seu contexto real de ocorrência, principalmente quando os limites do fenômeno e seu contexto são tênues (Yin, 2002).

⁷ A Etapa 5, de avaliação foi suprimida pelo escopo teórico desta proposta, pois não trabalhamos diretamente com dados qualitativos, avaliações e atores sociais para inferir indicadores de avaliação em relação ao GERCO.

⁸ Planos Nacionais de Gerenciamento Costeiro (PNGC I e PNGC II). Disponíveis em: <https://www.mma.gov.br/destaques/item/8644-plano-nacional-de-gerenciamento-costeiro-pngc#pngc-i>. Acesso em: 23 de agosto de 2020.

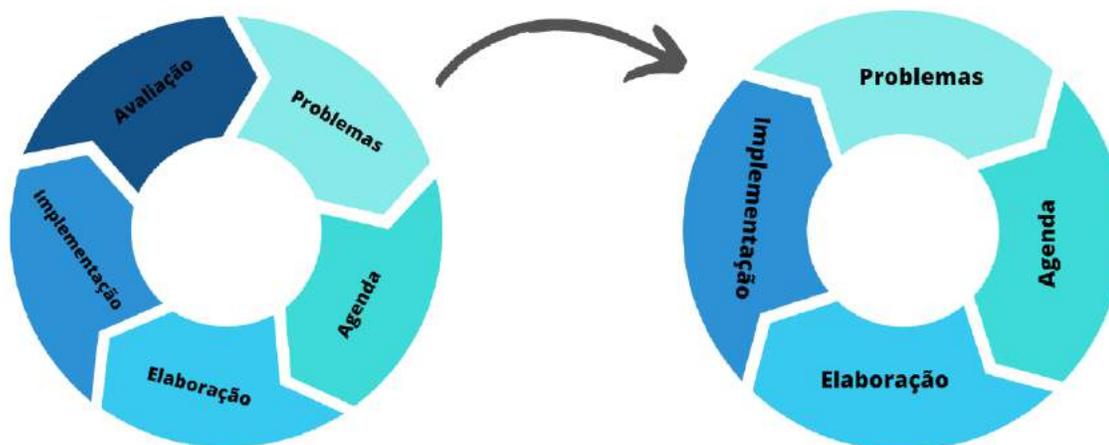


Figura 1. Etapas do ciclo de políticas públicas baseadas em Frey (2000) (esquerda), adaptadas ao estudo de caso (GERCO). Figura elaborada pelos autores (direita).

Figure 1. Stages of the public policy cycle based on Frey (2000) (left), adapted to the case study (GERCO) (right).
Figure prepared by the authors.

3. Resultados e discussão

Percepção do problema

Dentre os múltiplos problemas (sociais, econômicos, ambientais, entre outros) que a sociedade manifesta, alguns deles são percebidos como mais prioritários e passíveis de resolução pelo sistema político. De acordo com Secchi (2013), um problema público pode aparecer subitamente, como as catástrofes naturais, e/ou aos poucos pode ganhar relevância, como o congestionamento das cidades, ou ainda pode por muito tempo não receber a devida atenção, como a favelização das periferias nas grandes cidades. Ou seja, mesmo que reconhecidos, os problemas existentes podem receber tratamento diferenciado por parte do Estado. No entanto, para que os problemas identificados (pela própria administração pública, por grupos políticos e/ou outros grupos sociais) sejam tratados pelos governos é preciso que incorporem a agenda de governo, o que consiste em uma outra etapa do ciclo de uma política pública, a definição de agenda (Drumond, 2014).

No Brasil as preocupações ambientais do ponto de vista político-administrativo foram mais evidenciadas recentemente, visto que, apenas no início dos anos 1980 foi instituída a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) cujo objetivo era implementar “a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico”, entendendo o meio ambiente como um patrimônio público e “tendo em vista o uso coletivo” (Moraes, 1999). Paralelamente, para os ambientes marinhos e costeiros, surgiu no mesmo período a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) que não enfatizava de forma adequada o enfoque ambiental, ao orientar sua visão de manejo dos recursos marinhos sob uma perspectiva setorial e economicista focada na sua importância e valor (Asmus, 2019). A PNMA, por outro lado, não contemplava com a atenção necessária os ambientes costeiros e marinhos e suas dinâmicas (MMA, 2015).

Nesta perspectiva, considerando a complexidade e a constante expansão urbana das zonas costeiras brasileiras, assim como as distintas atividades socioeconômicas presentes (operações portuárias, construção naval, plantas industriais, pesca artesanal e industrial, aquicultura, turismo e exploração de petróleo), tornou-se extremamente necessário estabelecer uma estratégia para ações de gestão que atue no planejamento e ordenamento dos espaços costeiros e no uso sustentável de seus recursos naturais (Asmus *et al.*, 2018, Costa & Asmus, 2018, Nicolodi *et al.*, 2018; Stori *et al.*, 2019). Ela também se justifica pelas interações; conflitos e impactos antropogênicos que ocorrem nestes sistemas e geram uma série de problemas ambientais e socioeconômicos, como falta de saneamento básico; poluição dos corpos hídricos; erosão costeira; sobre-exploração de espécies pesqueiras; destruição de habitats importantes; entre outros (Tagliani & Asmus, 2011, Asmus *et al.*, 2018, Costa & Asmus, 2018, Nicolodi *et al.*, 2018). Neste sentido, as primeiras ações do poder público relacionadas à proteção e ordenamento da costa, surgiram apenas no final da década de 1980⁹. Em 1988, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal¹⁰, o gover-

no editou uma lei sobre a gestão do espaço litorâneo com o objetivo de assegurar a sustentabilidade dos usos nas zonas costeiras. A Lei Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei nº 7.661) que introduziu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), por meio do Programa Nacional do Gerenciamento Costeiro (GERCO), foi estruturada com base na própria Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), que define a zona costeira como uma área essencial para a conservação dos recursos vivos, sociais, culturais e paisagísticos¹¹; e na Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), que tem por objetivo a orientação do desenvolvimento de todas as atividades que atendem a efetiva utilização (e exploração) e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do mar territorial, da zona econômica exclusiva (ZEE) e da plataforma continental¹². Destaca-se que, a PNRM foi elaborada e tem seus programas e ações acompanhados pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM)¹³, um órgão colegiado, coordenado pelo Comandante da Marinha do Brasil, composto por representantes de diferentes Ministérios, que possui a finalidade de coordenar os assuntos referentes ao aproveitamento dos recursos

⁹ Cabe aqui mencionar que, em 1982, o Brasil já demonstrava uma preocupação acerca dos limites e regulamentações ambientais marinhas e oceânicas. Durante a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, realizada em Montego Bay, Jamaica, o país adotou o acordo internacional sobre o Mar Territorial, estabelecendo 12 milhas náuticas como a largura máxima do Mar Territorial e acordou com a legitimidade do conceito de Zona Econômica Exclusiva (ZEE) de 200 milhas náuticas sob jurisdição nacional. Em 1994, o acordo foi ratificado por 60 países. Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 de agosto de 2020.

¹⁰ Os princípios da burocracia são fortemente identificáveis na Constituição Federal de 1988 (Santos, 2017).

¹¹ Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 25 de agosto de 2020.

¹² Decreto nº 5.377 de 23 de Fevereiro de 2005. Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5377.htm. Acesso em: 25 de agosto de 2020.

¹³ A CIRM surgiu nos anos 1970, criada pelo Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974, e participou de todo o processo de implementação do GERCO, apoiando ao longo de todos esses anos uma série de estudos científicos (de aquisição, processamento e interpretação de dados ambientais) e programas governamentais, como o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM) (<https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm>). Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974. Cria a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm#:~:text=Regulamenta%20a%20Lei%20no,mar%C3%ADtima%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.,-1o%20Este. Acesso em: 25 de agosto de 2020.

do mar brasileiro, assim como outras atribuições, relacionadas a elaboração e atualizações do PNGC e uma série de tarefas executadas por meio de um Grupo de Integração para o Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO) constituído para este propósito, por decreto¹⁴, coordenado pelo MMA, sob direção da Secretária da CIRM, a SECIRM (Scherer *et al.*, 2009; Perez *et al.*, 2009).

De forma geral, nota-se que há, nessa fase, o interesse do Estado pelas questões ambientais e o surgimento de políticas institucionalmente estruturadas para o planejamento e ações voltadas para ordenamento dos espaços marinhos, com traços marcantes de modelos distintos de AP, por possuir fortes elementos da administração burocrática, por conta da formalização e hierarquia presentes nas estruturas de gestão imbricada num ambiente militar, mas também incorpora a participação de vários segmentos nas discussões e definições de prioridades, mesmo que circunscrito no âmbito governamental, o que pode ser interpretado como um início de abertura para a participação de distintos atores neste processo. O estabelecimento de objetivos de maneira sistematizada e a ideia de gerenciar o espaço marítimo incorporam princípios de gerencialismo, caracterizando essa fase como produto de um hibridismo de formas de exercer a AP nessa política pública.

Definição de agenda

A definição de agenda pode ser entendida como um conjunto de problemas sobre os quais o governo e atores envolvidos com a política concentram sua atenção num determinado momento, estabelecendo

o que merece mais atenção. Secchi (2013) destaca que a agenda pode ser concretizada em um programa de governo, no planejamento orçamentário ou mesmo por um estatuto partidário. Cobb e Elder (1983) classificam dois tipos de agenda: 1) Agenda política (ou sistêmica): definida por um conjunto de problemas que a comunidade política entende como merecedor de uma intervenção; e 2) Agenda formal (ou institucional): formada por problemas que o governo já decidiu enfrentar. Existe, ainda, a agenda da mídia, que se refere ao conjunto de problemas que recebem atenção dos meios de comunicação, que, em muitos casos, têm o poder de influenciar fortemente as demais agendas (McCombs, 2009).

Secchi (2013) identifica três condições para que um problema ingresse na agenda política: a) atenção (os atores políticos devem considerar que é necessária uma intervenção na situação apresentada); b) resolutividade (ações devem ser consideradas necessárias e factíveis); e c) competência (o problema deve tocar responsabilidades públicas).

A priorização da agenda de gerenciamento costeiro varia conforme as conjunturas políticas e econômicas da União e dos 17 estados costeiros brasileiros. Diante dos problemas mencionados anteriormente e da necessidade de planejamento e desencadeamento de mecanismos para o ordenamento e desenvolvimento sustentável da zona costeira, foram desenvolvidas uma série de ações e instrumentos preferenciais ao longo de 31 anos da instituição do GERCO.

Em 2015, o Ministério do Meio Ambiente apresentou através da publicação oficial “*Plano nacional de gerenciamento costeiro: 25 anos do gerenciamento*

¹⁴ Decreto nº 5.300 de 07 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm#:~:text=Regulamenta%20a%20Lei%20no,mar%C3%ADtima%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias.&text=Art.,-1o%20Este. Acesso em: 25 de agosto de 2020.

costeiro no Brasil”, um panorama dos avanços e obstáculos relacionados ao processo de implementação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (e seus desdobramentos), contextualizando iniciativas, estudos e publicações relacionadas ao GERCO com foco na esfera federal (MMA, 2015). Nesta perspectiva, são descritas neste documento as decisões e instrumentos prioritários que ingressaram na agenda governamental ao longo desses anos (principalmente nas agendas política e formal) com foco, especialmente, no ordenamento e regulamentação das atividades e usos na zona costeira e na preservação, conservação e fiscalização destes ecossistemas, considerados patrimônios naturais e culturais¹⁵. Chama a atenção que uma avaliação formal do programa brasileiro tenha sido considerada com relativo destaque após muitos anos de seu estabelecimento. Tal situação possivelmente reflita o fato de que não há um instrumento formal de avaliação entre os instrumentos formalmente estabelecidos pelo PNGC (Asmus *et al.*, 2006), o que sugere fortemente a passagem de um ciclo dessa PP, com a etapa de avaliação sendo executada, conforme ilustrado na figura 1, com objetivo de possibilitar seu aprimoramento.

Dentre os instrumentos instituídos pela Lei nº 7.661/88, o Plano de Ação Federal para Zona Costeira (PAF-ZC), regulamentado pelo Decreto nº 5.300/04, tem por objetivos, através da agenda de atuação do GI-GERCO, promover as ações integradas relacionadas à gestão costeira; priorizar as ações que desenvolvam a capacitação de pessoal e das instituições quanto à implantação e avaliação dos ins-

trumentos de gerenciamento costeiro já existentes; e contribuir com experiências setoriais exitosas na busca de soluções inovadoras para a gestão costeira (MMA, 2017). Resumidamente, o PAF-ZC estabelece um referencial acerca da atuação da União no escopo do GERCO e apresenta, sem periodicidade definida (desde de sua primeira versão em 1998, foram aprovados quatro PAF-ZC) as ações federais prioritárias para o planejamento e gestão da zona costeira brasileira. O documento que é resultado de um processo de construção coletiva, conta com a participação de diferentes setores e grupos representados no GI-GERCO, e tem sua esfera de ação especificamente na União, onde os problemas diagnosticados, por sua recorrência ou magnitude de impacto, são qualificados como de significado ou de abrangência nacionais. No contexto deste trabalho, o PAF-ZC pode ser entendido como a própria agenda governamental estabelecida para atuação do GERCO.

Na sua IV versão (e última), das 18 ações prioritárias apresentadas para o triênio 2017-2019, a maioria não foi plenamente desenvolvida, sendo que, os prazos de execução possuíam o limite máximo de 3 anos, prazo de duração total do IV PAF-ZC¹⁶. Dentre as ações concretizadas, visto que, a questão da erosão é um dos principais problemas da zona costeira brasileira e em todo o mundo, destacam-se a publicação do *Guia de Diretrizes de Prevenção e Proteção à Erosão Costeira* (MMA, 2018), fruto de um trabalho colaborativo no âmbito do GI-GERCO, através do Subgrupo de Trabalho de Gestão de Riscos e Obras de Proteção Costeira (SgT-GROPC)¹⁷ e o estabele-

¹⁵ Plano nacional de gerenciamento costeiro: 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/gerco.pdf>. Acesso em: 24 de agosto de 2020.

¹⁶ IV Plano de Ação Federal para Zona Costeira. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80105/PAF-ZC%202017-2019.pdf>. Acesso em: 24 de agosto de 2020.

¹⁷ O Guia foi planejado também como ferramenta para dar subsídios à tomada de decisões dos responsáveis pelas obras costeiras, sendo mais uma das iniciativas em prol da Gestão Integrada da Zona Costeira. O trabalho teve início em 2014 e contou com a representação de diversos órgãos e participantes de instituições de pesquisa de vários estados brasileiros (MMA, 2018).

cimento do *Programa Nacional para a Conservação da Linha de Costa* (Procosta), através da Portaria 76, de 26 de março de 2018¹⁸. O Procosta foi proposto pelo MMA em parceria com diversas instituições e academia, e busca solucionar o importante problema de falta de dados para a linha de costa em escala nacional. O resultado deste programa pretende auxiliar na compreensão da atual situação da zona costeira, nas previsões de possíveis alterações futuras da linha de costa e nas alternativas de mitigação e adaptação frente a eventos extremos que podem gerar inundações, erosão, destruição de estruturas viárias e patrimônios, entre outros impactos (MMA, 2018).

Outro tema relevante em pauta neste período foi o combate ao lixo no mar. Em 2018 foi instituída a Comissão Organizadora do 1º Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar, através da portaria nº 188, de 4 de junho de 2018 (revogada em 2019 pela portaria nº 76, de 08 de fevereiro de 2019), e pouco tempo depois, o MMA lançou o Plano Nacional de Combate ao Lixo no Mar (PNCLM) como uma das metas prioritárias da agenda dos 100 primeiros dias de governo¹⁹. O plano está dividido em 30 ações, com ênfase em respostas concretas e imediatas e representa a primeira fase de uma agenda nacional de qualidade ambiental urbana, que apresentou como fases propostas para os meses seguintes algumas ações relacionadas à gestão de resíduos, áreas verdes urbanas,

qualidade do ar, qualidade das águas e saneamento e áreas contaminadas²⁰. Alguns destaques adicionais da quarta versão do Plano de Ação Federal (IV PAF-ZC) da Zona Costeira são a inclusão da previsão de realização do Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro (ENCOGERCO), um evento nacional sobre a mostra da produção acadêmica e gerencial do gerenciamento costeiro, e a atualização de diretrizes e indicativos legais relacionados à gestão de praias em nível municipal.

O XI Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro (XI ENCOGERCO) ocorreu na cidade de Florianópolis, entre os dias 15 e 20 de Outubro de 2018, integrado ao Simpósio Brasileiro de Praias Arenosas - II SBPA (<http://www.praiaegestao.com.br/site>). No contexto da descentralização por meio da transferência da gestão das praias urbanas aos municípios, destacam-se as ações de capacitação realizadas para divulgação e implementação da Lei nº 13.240, de 30 de Dezembro de 2015 e o Termo de Adesão a gestão municipal de praias (TAGP) (modelo aprovado pela Portaria nº 44, de 31 de maio de 2019)²¹, por intermédio de convênios com a Secretaria de Patrimônio da União (Scherer *et al.*, 2020). Um dos objetivos dessa ação foi atender à demanda por atualização dos conhecimentos de profissionais que atuam na elaboração de Planos de Gestão Integrada (PGI) do Projeto Orla, e ocorreu recentemente através da realização

¹⁸ Portaria nº 76, de 26 de março de 2018. Institui o Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa. Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivos/gestao_territorial/gerenciamento_costeiro/Procosta/PORTARIA_N%C2%BA_76_26_mar%C3%A7o_de_2018.pdf. Acesso em: 24 de agosto de 2020.

¹⁹ Combate ao lixo no mar. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/9233-zona-costeira-e-oceanos> Acesso em: 24 de agosto de 2020.

²⁰ Ministério lança no litoral paulista Plano de Combate ao Lixo no Mar. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/k2/item/15428-mma-lan%C3%A7a-plano-nacional-de-combate-ao-lixo-no-mar.html> Acesso em: 24 de agosto de 2020.

²¹ Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; entre outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/l13240.htm. Acesso em: 23 de agosto de 2020; Portaria nº 44, de 31 de maio de 2019. Amplia a aplicabilidade da Portaria 113/2017 para as praias marítimas urbanas e não urbanas. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-44-de-31-de-maio-de-2019-161204673>. Acesso em: 23 de agosto de 2020.

do curso online “PROJETO ORLA E GESTÃO DE PRAIAS - Perspectivas a partir da Lei 13.240/2015”, realizado pela SPU, com apoio da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal do Rio Grande (FURG) e Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)²².

Embora pudesse ser estabelecidas correlações objetivas entre fatos e eventos desse período com a ideia de estabelecimento de agenda, com a definição formal de objetivos cada vez mais próximos de problemas específicos, é perceptível um entrelaçamento e coexistência de distintos ciclos de PP no GERCO, pois novas demandas surgiam, como a descentralização da gestão do espaço costeiro, demandando novos arranjos e novas possibilidades e soluções. Os programas de treinamento de profissionais dos PGI são exemplos disso.

Elaboração de programas e decisão

No estágio de elaboração de programas e decisão, reza a teoria que os problemas identificados são transformados em programas governamentais, considerando seus objetivos e as escolhas entre as alternativas consideradas. Drumond *et al.* (2014) definem essa fase como a “elaboração de políticas públicas” onde o propósito consiste em formular políticas, programas e projetos considerados consistentes, capazes de promover soluções aos temas que compõem a agenda de governo. Secchi (2013) sugere diferenciar o momento de elaboração das alternativas de ação do processo de tomada de decisão, porém, conforme Fischer, Miller e Sidney (2007), o presente trabalho considerou a elaboração de programas e o processo decisório como estágios de uma única fase do ciclo de políticas públicas.

O Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) foi estruturado em 1987 pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e instituído um ano depois através da promulgação da Lei Nacional de Gerenciamento Costeiro, Lei N° 7.661, de 16 de maio de 1988, que introduziu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) (Brasil, 1988). Em 1997 o PNGC passou por uma revisão e a Resolução CIRM N° 5, de 3 de dezembro de 1997, aprovou o PNGC II, em vigor até os dias atuais, e regulamentado pelo Decreto Federal N° 5.300, de 7 de dezembro de 2004 (MMA, 2015).

O GERCO tem como instrumento norteador o PNGC II, que visa orientar a utilização racional dos recursos na zona costeira brasileira²³, de forma a contribuir para elevar a qualidade de vida de sua população, assim como, a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (Brasil, 2004). Para cumprir este objetivo, foi estabelecida uma série de instrumentos técnicos a serem utilizados por estados e municípios a fim de que se executem as ações de planejamento e gestão das áreas costeiras sob sua jurisdição, em sintonia com as políticas federais para a região. Neste sentido, de acordo com Decreto Federal N° 5.300/2004, consideram-se os seguintes instrumentos para gestão da zona costeira: 1) Plano de Ação Federal da Zona Costeira – PAF – ZC; 2) Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro – PEGC; 3) Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro – PMGC; 4) Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro – SIGERCO; 5) Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira – SMA; 6) Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC; 7) Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro – ZEEC; e 8) Macrodiagnóstico da zona costeira.

²²Gestão de Praias. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/gestao-de-praias>. Acesso em: 23 de agosto de 2020.

²³A zona costeira brasileira é constituída pelo mar territorial (12 milhas náuticas ou 22,2km a partir da linha de base) e pelos limites políticos do conjunto de municípios litorâneos (MMA, 2015).

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) apresenta-se como o órgão coordenador do GERCO federal e também o responsável por realizar a articulação com os órgãos e colegiados existentes a nível federal, estadual e municipal, cujas atribuições tenham vinculação com as atividades do PNGC²⁴. Outro órgão relevante e prioritário na agenda da gestão costeira brasileira federal é o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO, criado no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), pela Portaria Ministerial Nº 0440, de 20 de dezembro de 1996²⁵. O GI-GERCO, resumidamente, foi instituído para promover a articulação das ações federais na zona costeira a partir dos PA-F-ZC. Conforme a Portaria Nº 488/MB, de 29 de agosto de 2013²⁶, compõem o GI-GERCO, com direito a voto, um representante de cada ministério, das secretarias especiais da Presidência da República, das agências reguladoras e empresas públicas com políticas incidentes na zona costeira, bem como os representantes de instituições de representação de setores econômicos e da sociedade civil.

Um aspecto a ser destacado na fase de elaboração do programa brasileiro relaciona-se com algumas características básicas do PNGC em sua evolução da primeira para a segunda versão. Nesta são claramente estabelecidas premissas que envolvem a participação social nos processos previstos e um modo descentralizado de gestão no âmbito hierárquico governamental. Nesse sentido, além de alguns elementos dos modelos burocrático e gerencial de gestão, a

fase considerada demonstra claras características do modelo societal do modelo. Elas ficam mais destacadas no estabelecimento de conselhos, comissões e outros fóruns de participação social que atenderiam às premissas do PNGC II, trazendo novos elementos estruturais e políticos para os processos de tomada de decisão em distintos níveis.

Implementação

A implementação da política pode ser interpretada como o cumprimento da solução dos problemas identificados. Uma forma de caracterizar a fase de implementação é apresentada por Secchi (2013), onde observa que a implementação deve ser encarada não como um mero problema técnico, mas sim como um complexo conjunto de elementos políticos que podem não ser concretizados da maneira planejada. Além disso, descreve que é no momento da implementação que funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, são colocadas à prova. O autor também apresenta alguns exemplos de instrumentos de implementação de políticas públicas como: regulamentação, legalização, impostos, subsídios, prestação de serviço público, transferências de renda, campanhas e concursos.

No Brasil, os instrumentos definidos para a gestão costeira têm sua implementação deficiente na maioria dos estados costeiros e bastante precária nos municípios costeiros (Scherer *et al.*, 2018). Estes autores indicam através de sua avaliação, um maior grau de implementação em nível federal, o que indica fragi-

²⁴ Destaca-se o Subgrupo de Integração dos Estados (G-17), que representa os 17 estados costeiros brasileiros, coordenado pelo MMA que deve promover a integração destes entre si e com a União (MMA, 2015).

²⁵ Portaria Ministerial nº 0440, de 20 de dezembro de 1996. Cria o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro – GI-GERCO. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/port-440-1996.pdf>. Acesso em 23 de agosto de 2020.

²⁶ Portaria nº 488/MB, de 29 de agosto de 2013. Altera a composição do GI-GERCO. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2013/p_cirm_488_2013_altr_art_p_440_1996_trata_grupo_integracao_gerenciamento_costeiro.pdf. Acesso em 23 de agosto de 2020.

lidades estruturais ou políticas para se efetivar a descentralização do próprio programa.

Para ilustrar mais este contexto, a seguir são apresentadas algumas informações a respeito dos principais conceitos e a evolução de instrumentos aplicados para solução de problemas e demandas de planejamento e gestão da zona costeira brasileira.

O paradigma inicial para a estruturação do GERCO foi a implantação de um programa de zoneamento costeiro para todo o litoral brasileiro (englobando as 12 milhas náuticas no mar, na escala de 1:100.000)²⁷. Em consequência disso, um dos principais resultados alcançados pelo PNGC I foi o estabelecimento da base legal do planejamento ambiental da zona costeira, firmando o conceito de zoneamento como uma atividade prioritária, a ser articulada aos demais instrumentos do gerenciamento costeiro (MMA, 2015).

Desde de sua confecção, o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) apresenta-se como um instrumento prioritário nas agendas governamentais, regulamentado pelo Decreto nº 5.300/2004, orientando de forma estratégica e participativa o processo de ordenamento territorial necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, atuando também como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão (PNGC II). O histórico desse instrumento e sua relevância no planejamento territorial estratégico da zona costeira brasileira estão contextualizados na recente publicação “*Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros (ZEEC) do Brasil*” (Nicolodi et al., 2018).

Entre os pontos identificados como problemáticos na primeira versão do PNGC, estava a falta de

uma visão ampla e integrada na esfera federal da zona costeira (MMA, 2015). A partir desta lacuna, em 1996, foi organizada a primeira versão do “Macrodiagnóstico da Zona Costeira”. O Macrodiagnóstico da Zona Costeira oferece uma visão espacializada de todo litoral na escala da União e apresenta uma análise dos principais componentes físicos-naturais e socioeconômicos e dos vetores de comprometimento ambiental da zona costeira, delineando um panorama da questão e ressaltando as dificuldades da gestão ambiental/territorial²⁸. A necessidade de abranger novas demandas federais e projetos políticos incidentes na zona costeira e marinha, motivaram a sua atualização em 2008. Neste contexto, foram elaboradas as “Cartas de Gestão Costeira” onde foram espacializadas e incorporadas uma gama de novas análises que resultaram em recomendações de ordenamento e planejamento (foram identificadas áreas prioritárias para gestão, conservação, recuperação, importância biológica, entre outras), mobilização, capacitação e fortalecimento institucional, que, em conjunto com outras ações estruturantes, visam ao enfrentamento de desafios no espaço costeiro, como por exemplo, o risco de inundações, erosão costeira, poluição e sobre-exploração de espécies pela atividade pesqueiras (Zamboni & Nicolodi, 2008).

Em termos legais, a partir de 2004 institui-se um novo espaço de gestão territorial: a Orla Marítima, que foi definida no Artigo 22 do Decreto nº 5.300/2004 como a faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar. O Artigo 23 do mesmo Decreto define os critérios para delimitação da orla, são eles:

²⁷ Um dos principais resultados alcançados pelo PNGC I foi o estabelecimento da base legal do planejamento ambiental da zona costeira, firmando o conceito de zoneamento como uma atividade prioritária, a ser articulada aos demais instrumentos do gerenciamento costeiro (MMA, 2015).

²⁸ Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/macrodiagnostico#1%C2%BA-macrodiagn%C3%B3stico-da-zc>. Acesso em 23 de agosto de 2020.

I – limite marítimo: isóbata de dez metros, profundidade na qual a ação das ondas passa a sofrer influência da variabilidade topográfica do fundo marinho, promovendo o transporte de sedimentos; II – limite terrestre: cinquenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como as caracterizadas por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagunas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os terrenos de marinha 1 e seus acrescidos. Tais definições não nascem em um rompante de impulso legislador, e sim são derivadas de alguns anos de experiência do MMA na execução do Projeto de Gestão Integrada da Orla Marítima (Projeto ORLA), que foi implementado em 2001 e encontra-se em plena execução até o presente momento (Oliveira e Nicolodi, 2012).

Nesta conjuntura, destaca-se o Projeto ORLA como uma importante estratégia de gestão participativa, destinada ao planejamento do uso e da ocupação da zona costeira do país. O principal objetivo deste projeto é descentralizar as políticas ambiental e patrimonial do governo federal na gestão dos espaços litorâneos, buscando o fortalecimento da capacidade de atuação dos diferentes atores do setor público e privado por meio da gestão integrada e participativa (Marroni & Asmus, 2005).

4. Correlações políticas

Todas as determinações normativas e instrumentos mencionados enfatizam uma percepção da importância e relevância política das zonas costeiras e marinhas brasileiras, cujo ordenamento e conservação são fundamentais dos pontos de vista ambiental, econômico e social. O GERCO surgiu no país depois de

Por fim destaca-se o PAF-ZC, o qual na versão 2015- 2016 teve apenas 25% das 16 ações previstas realizadas no prazo estabelecido (Coelho, 2017). No momento de elaboração deste trabalho, estava sendo finalizado o PAF 2017-2019, como mencionado no item *Definição de Agenda*.

Na observação sintética do conjunto das fases, alguns elementos e processos se destacam, quando observados frente aos modelos de gestão considerados. A primeira versão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC I) aportou inegáveis características burocráticas e gerenciais da gestão. Por outro lado, a segunda versão do PNGC com características de descentralização, a atualização do macro diagnóstico e o advento do Projeto Orla incorporam no modelo de gestão um caráter fortemente societal, guardando características burocráticas e gerenciais que passam a conviver, não sem conflitos, com a tendência deliberada de descentralização. Um dos conflitos esperados é que, ao definir atribuições para níveis mais locais, como os municípios, há que compartilhar poder de decisão, o que nunca acontece sem provocar reatividade dos que perdem, em benefício dos que ganham, que tendem a utilizá-lo com base em interesses nem sempre coincidentes com os princípios e normas do Programa. Nesses casos, a não ação também pode ser uma estratégia válida para postergar a implementação do que foi planejado.

retomada a democracia em 1988 e um pouco antes da aprovação da nova Constituição Federal, paralelo a uma transição da administração burocrática para um modelo de administração gerencial, e neste sentido, apresenta na primeira versão (PNGC I) um dos aspectos centrais da burocracia que é a separação en-

tre planejamento e a execução de tarefas. De acordo com o Secchi (2009), a separação entre planejamento e execução de tarefas dá contornos práticos à distinção entre a política e a administração pública, na qual a política é responsável pela elaboração dos objetivos e a administração responsável por transformar as decisões em ações concretas.

Nesta conjuntura, o PNGC I também possui uma orientação marcadamente descentralizada (característica do modelo gerencial) no que tange à definição dos agentes executivos do GERCO, onde a estrutura de gestão conta com competências e instrumentos definidos e permeia as três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal) (Brasil, 1988). Esta característica enfatizou a ação estadual e deixou um campo de atuação bastante restrito tanto na União quanto nos municípios. Portanto, em sua segunda versão foram necessárias modificações no sentido de melhor integrar as diferentes instâncias governativas na estrutura de execução do PNGC II (MMA, 2015).

A forma centralizada de gerir processos com abrangência em bens da União fortaleceu aspectos burocráticos fortemente presentes na AP brasileira, principalmente por força do período militar. No caso do GERCO, a eficácia almejada pela burocracia não foi alcançada. Desde de sua implementação, passando pela construção de sua segunda versão (PNGC II) - onde foram incorporadas novas demandas surgidas no âmbito internacional, balizadas pelos documentos gerados na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92)²⁹ - e sua regulamentação, através do Decreto Federal Nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, o programa passou a incorporar, predominantemente, as teorias

e práticas da administração gerencial (e/ou ideias da *new public management*). Não há como deixar de reconhecer a influência política de um governo liberal e preceitos de eficiência e profissionalização dos serviços públicos, conhecidos como “bresserianos”, por conta da participação decisiva do então ministro Bresser Pereira, principal responsável pela “onda gerencialista modernizadora da era FHC/Bresser nos anos 90, com um viés de reduzir seu tamanho e, ao mesmo tempo, incrementar sua eficiência” (Sales, 2017, p.54).

O PNGC II, por exemplo, incorporou uma série de instrumentos técnicos (confeccionados por especialistas) de gestão orientados para a obtenção de resultados, priorizando princípios de eficiência, eficácia e descentralização nas ações desenvolvidas, o que se assemelha a estrutura da gestão empresarial voltada a “satisfação do cliente” (Paes de Paula, 2005; Matias-pereira, 2008; Secchi, 2009; Reis, 2014; Lopes Valadares *et al.*, 2017).

Por outro lado, quando iniciativas de caráter participativo são apresentadas através de propostas de Planos de Gestão (ou outros instrumentos como o Zoneamento Ecológico-Econômico e o Projeto Orla), destacam-se os pressupostos do modelo societal, relacionado às gestões Lula (2003-2011) e Dilma (2011-2016) que implementaram visões de gestão participativa em distintas esferas de governo. Conselhos de gestão de uma atividade como a pesca artesanal, por exemplo, ou de uma Unidade de Conservação costeira, costumam ser formados por diferentes atores (pessoas e instituições) com algum papel ou atuação nestes setores. Apesar disso, mesmo com composição institucional variada e caráter participativo, estes co-

²⁹ Tendo como base a Agenda 21 e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, resultados da Rio 92, foi possível avançar numa avaliação do PNGC, identificando-se as dificuldades vivenciadas na sua implantação, em especial quanto aos aspectos metodológicos e institucionais. A segunda versão do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGCII), em 1997, foi publicada por meio da Resolução nº 005 da CIRM, de 03/12/97, após aprovação na 48ª Reunião Ordinária do CONAMA (MMA, 2015).

mitês ainda tratam as atividades de forma setorial e independente dos outros setores econômicos da zona costeira, como se fosse uma linha de produção, reforçando assim ideias do modelo gerencial predominante.

Scherer *et al.* (2018) destacam que somente o Projeto Orla apresenta o que seria a “participação” e dá estratégias de engajamento público, além de prever um Comitê Gestor da Orla participativo. Os outros instrumentos apenas mencionam a necessidade de participação pública, sem detalhes sobre a mesma. Estes autores consideram as estruturas participativas como audiências públicas e consultas populares ineficientes, pois a participação apresenta-se na maioria das vezes somente no início dos processos decisórios, os quais não garantem a governança costeira e marinha compartilhada. Este padrão é o mesmo em todas as escalas de governo analisadas.

Os aspectos supostamente positivos do modelo gerencial, também apresentam menor relevância quando observamos a estrutura participativa proposta no GI-GERCO. Propostas atribuídas ao modelo societal

são identificadas através dos objetivos relacionados à participação, descentralização e integração dos diferentes atores na implementação das ações que envolvem este órgão colegiado. Segundo MMA (2017), o GI-GERCO tem como objetivos “promover a articulação das ações federais incidentes na zona costeira, a partir do Plano de Ação Federal - PAF-ZC, com vistas a apoiar a implementação do PNGC e conta com a participação de representantes de mais de 30 instituições, incluindo representante das universidades e representante da sociedade civil organizada (ONG). Um âmbito, portanto, com destacada capacidade participativa.

A figura 2 oferece uma representação sintética e integrada as fases do processo de avanço do gerenciamento costeiro no caso de estudo com as principais características dos modelos de gestão presentes em cada fase. A questão que se coloca refere-se à adequação do modo como avança o programa. Embora constatadas as relações entre fases da política e modelos de gestão, o programa brasileiro ainda carece de uma avaliação sistemática, bem como de um foco nas ações de im-

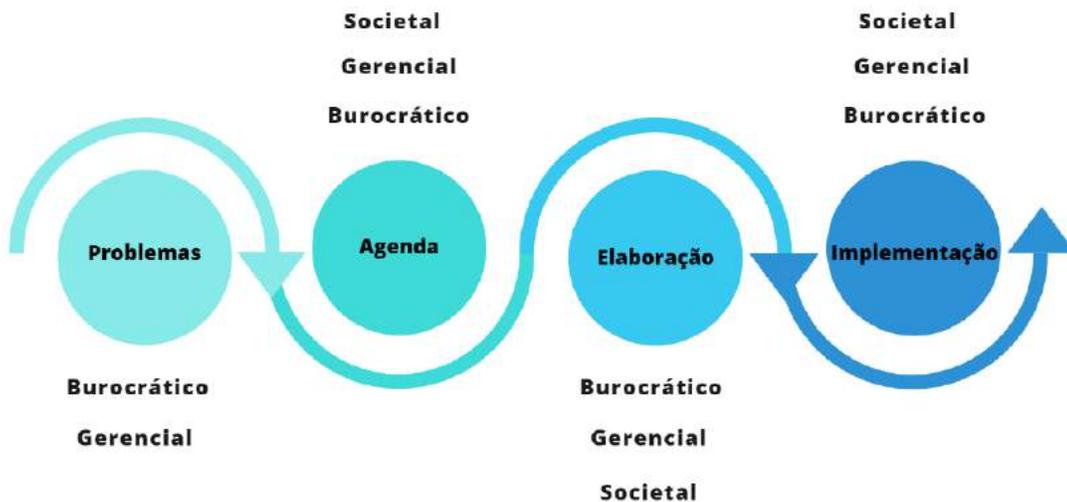


Figura 2. Padrão híbrido dos modelos de administração pública - burocrático, gerencial e societal - no contexto do desenvolvimento do ciclo de políticas públicas para o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO).

Figure 2. Public administration models hybrid pattern - bureaucratic, managerial and societal - in Brazilian Coastal Management Program (GERCO) development context.

plementação, tendo em conta tais relações como condicionantes para a consecução dos resultados. Somente a partir de uma avaliação sistemática e embasada na métrica de resultados, como a aqui sugerida, se teriam melhores condições para o estabelecimento de propostas robustas de avanço do modelo político e de gestão para o GERCO. De qualquer maneira, os modelos descritos refletem o momento histórico em que aconteceram.

O desenvolvimento das políticas públicas também acompanha esse contexto dinâmico e temporalmente estabelecido. No caso da gestão costeira, um processo permanente, no mínimo de longo prazo, ideal é que se tenham também políticas duradouras na forma de estratégias mais estáveis, como políticas de Estado,

no sentido de integrar e manter os elementos fundamentais identificados nas diferentes gestões no contexto de uma governança interativa, multinível e policêntrica (Gerhardinger *et al.*, 2018). Mas isso não parece tarefa simples, pois o ciclo da política do gerenciamento costeiro não é estático, ele avança de forma espasmódica e desigual em diferentes governos. Portanto, analisar o ciclo de forma isolada não faz sentido para este caso. É necessário analisá-lo no contexto político-administrativo, econômico, social vivenciado no país. Só assim o esforço analítico nos remeteria a uma compreensão global e integrada do processo evolutivo da gestão costeira, aos sabores das ondas da política e da AP.

5. Considerações finais

A análise das etapas do ciclo de políticas públicas no âmbito do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO) possibilitou a identificação de como se relacionam essas fases em uma política de longo prazo. A análise dos efeitos das reformas de AP no GERCO evidenciou elementos característicos dos diferentes modelos da administração pública brasileira, que foram se mesclando ao longo do tempo. O resultado da análise reforça constatações de Matias-Pereira (2008), Lustosa da Costa (2010) e Reis (2014) quando se conclui que o GERCO, assim como outras políticas públicas, foi concebido e implementado num contexto de hibridismo dos modelos de administração pública burocrático, gerencial e societal. No entanto, esse hibridismo pode ser reconhecido de diferentes maneiras quando observamos cada uma das etapas do ciclo político.

Elementos da administração burocrática ficam mais evidentes principalmente na elaboração do programa, ou seja, do PNGC I e também através de hierarquias na organização de competências para co-

ordenação (mesmo que com caráter descentralizado prescrito) e na constituição de instrumentos técnicos sem participação de atores sociais não-técnicos especializados.

O modelo de administração pública gerencial encontra-se presente em todas as etapas do ciclo, desde a percepção do problema até a fase de implementação da política e seus instrumentos. A concepção de toda a estratégia do GERCO, não só determinou uma visão transposta para o conceito que o denomina (gerenciamento), como determinou a lógica presente nos seus instrumentos, dentre eles os métodos estabelecidos para diagnóstico, avaliação (indicadores de eficácia, eficiência, entre outros) e demandas, caracteriza-se pela forte influência deste modelo. Neste sentido, princípios de integração e parcerias entre diferentes atores e instituições também aparecem, mas sem efetivação determinada.

O modelo de administração gerencial pode ser considerado a base filosófica do GERCO, pois reproduz, no momento de sua criação, uma tendência interna-

cional de visão de cunho funcionalista, positivista e, por esses motivos, simplificadora da realidade, a ponto de criar a convicção de que a zona costeira, não só poderia, mas, deveria ser gerenciada, traduzindo num programa governamental a visão de mundo predominante na segunda metade do século XX. Essas visões também impregnaram as ciências da administração com uma visão reducionista da realidade sócio-política, inspirada nos paradigmas das ciências naturais, evidenciando uma incoerência epistemológica para a ciência da gestão, direcionada a objetos muito mais complexos e subjetivos (como política, economia e a própria administração, elementos típicos das humanidades) do que os objetos de pesquisa da natureza (Grisales, 2011, p. 53).

Destaca-se, logo após a regulamentação do PNGC II, através do Decreto Federal nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, um forte hibridismo entre o modelo gerencial e o societal. A existência de um arcabouço normativo e legal hierárquico na prática, onde as informações provêm exclusivamente de órgãos governamentais técnicos e instituições de pesquisa conflita com a participação de outros atores (quase inexistente) proposta nestes mesmos documentos. A necessidade de melhorar a qualidade de participação e atuação de atores representantes da sociedade civil é evidente, pois a criação de determinado conselho, por exemplo, não garante que as ações de seus membros sejam levadas em conta e conduzam à melhor gestão e soluções para os problemas enfrentados na zona costeira. Em relação a estas estruturas também é importante verificar as representações, a equidade da participação e a integração das propostas com outras soluções e níveis, visto que, estas instituições possuem características bastante setoriais, inerentes ao modelo gerencial. Ou seja, a consecução de interesses públicos tendo como espaço de decisão diferentes fó-

runs setoriais apresenta fortes limitações práticas. A essa disfunção da AP alguns autores denominam Participatismo, algo como a participação como um fim em si mesma. Segundo Santi (2016), à falta de um melhor nome poderia chamar-se Síndrome de Sísifo ou “participatismo circular infinito”. Ele parece atingir com mais frequência (mas não exclusivamente) governos de esquerda, em pastas de pouco prestígio e recursos, em momentos de crise”³⁰.

O uso da concepção teórica dos ciclos de uma PP auxiliou na sistematização das informações sobre a estrutura para o gerenciamento costeiro brasileiro, incluindo as três esferas (federal, estadual e municipal) de gestão, porém nos mostra uma grande lacuna quanto a implementação das ações e de muitos instrumentos necessários que visam garantir o ordenamento e conservação destes espaços. Outra deficiência encontrada ao longo da pesquisa relaciona-se aos processos de avaliação desta estrutura. Não há, formalmente, um instrumento de avaliação estabelecido para as ações do GERCO que possibilite reforçar aprendizados e reformular estratégias durante o percurso. Para um programa dinâmico e de longo prazo, isso evidentemente é fundamental e reforça os princípios da ideia de que ciclos devem manter-se em movimento constante e que se sobrepõem ao longo do tempo, o que demanda contínuas reflexões e adaptações enquanto se segue planejando e implementando ações. Além dos aspectos políticos, com suas turbulências e disfunções, esta parece ser uma das maiores dificuldades do GERCO para adotar de vez uma estratégia de planejamento adaptativo coerente com seu dinamismo e complexidade, que seja descentralizado e participativo de maneira mais responsável, pois neste caso ficou evidente que nem sempre “mais é melhor”.

³⁰ A participação de Sísifo ou A reinvenção periódica da roda. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/opiniaopublica/2015/04/a-participacao-de-sisifo-ou-a-reinvencao-periodica-da-roda-por-alvaro-santi/>. Acesso em: 5 de dezembro de 2020.

Por último, cabe mencionar que neste trabalho não foram identificados e, por este motivo, não analisados, elementos característicos da administração pública patrimonialista. Entretanto, isto não significa que muitos de seus fundamentos não estejam presentes na gestão costeira brasileira. Drumond *et al.* (2014) apontam que alguns elementos podem ser identificados à medida que sejam realizados estudos de caso na implementação de políticas públicas municipais, nas quais a prática do clientelismo é muito mais evidente. Neste sentido, convém reforçar que a situação atual do gerenciamento costeiro no Brasil não pode ser pensada e analisada de maneira isolada. Scherer *et al.* (2018) enfatizam que a nível municipal, por exemplo, as ações e impactos se dão diretamente sobre os meios físico e natural, afetando também o socioeconômico, e é nesse âmbito onde existe a maior dificuldade de implementação da gestão costeira. Essa situação é bastante preocupante, pois a degradação ambiental e do bem-estar humano ocorrem de

maneira mais concreta localmente (Barragán, 2014).

O caso brasileiro estudado apresentou uma perspectiva de como os modelos de administração pública estão presentes na estrutura do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro e se relacionam com seus instrumentos e ações públicas. Acredita-se que a análise realizada contribua para o aprofundamento da compreensão das relações da gestão costeira com o âmbito da administração pública que a contém. É nessa estrutura de gestão e implementação de iniciativas políticas que se estabelecem condições favoráveis ou não para o estabelecimento de instrumentos e informações para atuarem junto dos processos de planejamento e gerenciamento da zona costeira. Portanto, a clara percepção e reflexão sobre fatores e condicionantes que balizam essa condição política é imperativa para a adequada condução pública de tais processos e, por consequência, para tornar mais efetivos seus resultados práticos.

6. Referências

- Araújo, L., & Rodrigues, M. D. L. 2017. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (83): 11-35.
- Asmus, M.L.; Kitzmann, D.; Laydner, C.; Tagliani, C.R.A. 2006. Gestão Costeira no Brasil: Instrumentos, Fragilidades e Potencialidades. *Gestão Costeira Integrada*, (5): 52-57.
- Asmus, M. L.; Nicolodi, J.L; Scherer, M.E.G.; Gianuca, K.; Costa, J.C.; Goersch, L.; Hallal, G.; Victor, K.D.; Ferreira, W.L.S.; Ribeiro, J.N.A.; Pereira, C.R.; Barreto, B.T.; Torma, L.F.; Souza, B.B.G.; Mascarello, M.; Villwock, A. 2018. Simples para ser útil: Base Ecosistêmica para a Gestão Costeira. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. (44), 4-19.
- Asmus, M. L. 2019. Integrated Coastal Zone Management in Brazil, 29-36. In: Cicin-Sain *et al.* Review of International Experiences in Integrated Coastal Zone Management (ICZM) and Relevance to India Emphasis on Federal/State/Local Interactions. Global Forum for Ocean, Coasts, and Islands, 99 p.
- Barragán, J.M. 2014. Política, Gestión y Litoral: una nueva visión de la gestión integrada de áreas litorales. Madrid, Spain: Editor Tébar Flores, 685 p.
- BRASIL. Decreto Nº 5.300, de 07 de dezembro de 2004. Regulamenta a Lei Nº 7.661/88, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5300-7-dezembro-2004-535018-norma-pe.html>. Acesso em: 25 de agosto de 2020.
- BRASIL. Lei Nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7661.

- htm#: -:text=Institui%20o%20Plano%20Nacional%20de,Art. Acesso em: 25 de agosto de 2020.
- Bresser-Pereira, L. C. 1996. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47(1), 2-28.
- Cobb, R. W.; Elder, C. D. 1983. Participation in American politics: the dynamics of agenda-building. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 357 p.
- Coelho, A. Balanço do PAF-ZC 2015-2016. 2017. Apresentação. Departamento de Gestão Ambiental Territorial (DGAT). Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental (SRHQ). Ministério do Meio Ambiente, Brasília, DF.
- Costa, J. C. & Asmus, M.L. 2018. Base ecossistêmica da atividade pesqueira artesanal: estudo de caso no Baixo Estuário da Lagoa dos Patos (BELP), RS, Brasil. *Desenvolvimento e meio ambiente*, (44): 51-75.
- Costa, F. L. D., & Costa, E. M. L. D. 2016. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. *Revista de Administração Pública*, 50(2): 215-236.
- Cicin-Sain, B.; Knecht, R. 1998. Integrated coastal and ocean management: concepts and practices. Island Press, Washington, D.C., 517p.
- De Benedicto, S. C., Júnior, E. D. S. G., Pereira, J. R., De Andrade, G. H. N. 2013. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, 15(2): 286-300.
- De Souza, Y. H; Secchi, L. 2015. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 20(66).
- Drummond, A. M; Silveira, S. F. R; Silva, E. A. 2014. Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. *Revista de Administração Pública*, 48(1): 3-25.
- Fisher, F.; Miller, G. J.; Sidney, M. S. 2007. Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods. Boca Raton: CRC Press, 668 p.
- Frey, K. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Ipea Planejamento e Políticas Públicas*, (21): 211-259.
- Gerhardinger, L. C.; Gorris, P.; Goncalves, L. R.; Herbst, D. F.; Vila-Nova, D. A.; De Carvalho, F. G.; Glaser, M.; Zondervan, R.; Glavovic, B. C. 2018. Healing Brazil's Blue Amazon: The role of knowledge networks in nurturing cross-scale transformations at the frontlines of ocean sustainability. *Frontiers in Marine Science*, 4, 395.
- Gil, A. C. 2008. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6 ed. São Paulo: Atlas.
- Grisalis, R.M. 2011. Formar en administración: Por una nueva fundamentación filosófica (Administración y cultura). Kindle Edition, 318 p.
- Klering, L.R; porsse, M.C.S.; Guagagnin, L.A. 2010. Novos caminhos da Administração Pública Brasileira. *Análise, Porto Alegre*, 21(1): 4-17.
- Lopes Valadares, J.; de Castro Alcântara, V.; Boas, A. A. V.; Emmendoerfer, M. L. 2017. Os discursos do empreendedorismo na administração pública brasileira: Análise crítica de uma experiência contemporânea. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*, 10(6): 990-1008.
- Lustosa da Costa, F. L. 2010. 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. *Revista da Administração Pública*, 61(3): 269-286.
- Marroni, E. V; Asmus, M.L. 2005. Gerenciamento Costeiro: uma proposta para o fortalecimento responsável pela gestão ambiental. União Sul-Americana de Estudos da Biodiversidade, Pelotas, 149 p.
- Matias-pereira, J. 2008. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas no Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, 42(1): 61-82.
- Mccombs, M. 2009. A teoria da agenda: a mídia e a opinião pública. Rio de Janeiro: Vozes, 240 p.
- MMA - Ministério do Meio Ambiente. 2015. (Ed.). Pereira, F. C.; Oliveira, M. R. L. de (Orgs.) Plano nacional de gerenciamento costeiro: 25 anos do gerenciamento costeiro no Brasil. Brasília, DF, 181 p.
- MMA - Ministério do Meio Ambiente. 2017. Plano de Ação Federal para Zona Costeira. Brasília, DF, 37 p.
- MMA - Ministério do Meio Ambiente. 2018. Programa Nacional para Conservação da Linha de Costa – PROCOSTA. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, Departamento de Gestão Ambiental Territorial. Brasília, DF, 36 p.

- Nicolodi, J. L.; Asmus, M.; Turra, A.; Polette, M. 2018. Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros (ZEEC) do Brasil: proposta metodológica. *Desenvolvimento e Meio ambiente*, (44): 378-404.
- Nicolodi, J. L.; Asmus, M.; Turra, A.; Polette, M. (Org.). 2018. Avaliação dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos Costeiros (ZEEC) do Brasil. Ministério do Meio Ambiente, Relatório Final.
- Oliveira, M. R. L. D. & Nicolodi, J. L. 2012. A Gestão Costeira no Brasil e os dez anos do Projeto Orla: Uma análise sob a ótica do poder público. *Revista de Gestão Costeira Integrada*, 12(1): 89-98.
- Olsen, S.; Tobey, J.; Kerr, M. 1997. A common framework for learning from ICM experience. *Ocean & Coastal Management*, (37): 155-174.
- Paes de Paula, A. P. 2005. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, 45(1), 36-49.
- Paes de Paula, A. P. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- Perez, M. L.; SILVA, J. G. D.; & ROSSO, T. C. D. A. 2009. Uma visão da implantação do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro no Brasil. *Rio's International Journal on Sciences of Industrial and Systems Engineering and Management*, (3): 092-02.
- Reis, M. L. 2014. Reforma do Estado: da Administração Burocrática à Administração Pública Gerencial: o caso brasileiro. *Revista Foco*, 7(1):104-137.
- Sales, G. 2017: Seguindo Tartarugas e Tubarões na Análise de um Política Pública para conservação da Natureza, Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
- Santos, A. F. 2017. Evolução dos Modelos de Administração Pública no Brasil. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, 4 (1): 848-857.
- Secchi, L. 2009. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2): 347-369.
- Secchi, L. 2013. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 188 p.
- Scherer, M.; Sanches, M. & Negreiros, D. H. D. 2009. Gestão das zonas costeiras e as políticas públicas no Brasil: um diagnóstico, 291-330. In: Barragán Muñoz, J.M. (coord.). *Manejo Costero Integrado y Política Pública en Iberoamérica: Un diagnóstico. Necesidad de cambio*. Red IBERMAR (CYTED), Cádiz, 291-330, 383 p.
- Scherer, M. E. G.; Asmus, M. L. & Gandra, T. B. R. 2018. Avaliação do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro no Brasil: União, Estados e Municípios. *Desenvolvimento e Meio ambiente*, (44): 431-444.
- Scherer, M.E.G.; Nicolodi, J.; Costa, M.F.; Corraini, N.; Gonçalves, R.K.; Cristiano, S.C.; Ramos, B.; Cargano, J.M.; Souza, V.A.; Fischer, L.O.; Sardinha, G.; Mattos, M.P.S.; Pfuetzenreuter, A. "Under New Management," *Journal of Coastal Research* 95 (sp1), 945-952,
- Stori, F. T.; Shinoda, D. C., Turra, A. 2019. Sewing a blue patchwork: An analysis of marine policies implementation in the Southeast of Brazil. *Ocean & coastal management*, (168), 322-339.
- Setti, G. A. M. 2011: Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Universidade de Brasília (UNB).
- Tagliani, P.R.A & M. L. Asmus. 2011. O Programa de Manejo Integrado do Estuário da Lagoa dos Patos, 27-39. In: Tagliani, P.R y M. Asmus (Ed.). *Manejo Integrado do Estuário da Lagoa dos Patos: uma experiência de gerenciamento costeiro no sul do Brasil*. Editora da FURG, Rio Grande, 252 p.
- Theodoulou, S. Z. 1995. How public policy is made, 86-96. In: Theodoulou, S. Z.; Cahn, M. A. *Public policy: the essential readings*. Prentice Hall, 384 p.
- Zamboni, A. & Nicolodi, J. L. (Org.). 2008. *Macrodiagnóstico da Zona Costeira e Marinha do Brasil*, 242p. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. Brasília, DF, Brasil.
- Yin, R. K. 2002. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman.