ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG LEONARDO CALDAS FRANCO

POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL:
Elementos estruturantes que garantam a efetividade de uma política pública voltada para o mar

Rio de Janeiro
2024

CMG LEONARDO CALDAS FRANCO

POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL:
Elementos estruturantes que garantam a efetividade de uma política pública voltada para o mar

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM1) André Panno Beirão

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2024

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

gov.br
Documento assinado digitalmente
LEONARDO CALDAS FRANCO
Data: 19/11/2024 11:41:03-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

AGRADECIMENTOS

À Escola de Guerra Naval, pelo excelente ano de aprendizagem e amadurecimento intelectual no C-PEM 2024.

Ao encarregado do C-PEM 2024, Capitão de Mar e Guerra (RM1) Alexandre Motta de Sousa, pela atenção e apoio aos oficiais alunos, tornando o curso uma bem-sucedida jornada.

Ao meu orientador, Comandante André Panno Beirão, pela orientação de alto nível, pelo apoio e pela confiança no desenvolvimento deste trabalho.

Aos colegas da Turma C-PEM 2024, em especial aos irmãos da Turma Almirante Ary Rongel, pela amizade e pela sensacional troca de experiências.

RESUMO

Este estudo aborda a relevância da elaboração e implementação de uma Política Marítima Nacional (PMN) no Brasil como uma política pública voltada para o mar, destacando sua importância para a gestão sustentável dos recursos marinhos e a segurança nacional. Com base nos conceitos e ciclos de uma política pública, a tese investiga os elementos estruturantes que possam garantir a efetividade de uma PMN, focando em qual instrumento normativo seria o mais efetivo e em outros elementos corolários, considerando o seu carácter multifacetado e sua aplicação diante da extensa costa brasileira. A PMN vigente, de 1994, enfrenta desafios significativos, como a coordenação interinstitucional e a necessidade de infraestrutura adequada, além de oportunidades, como a promoção de uma cultura marítima robusta e o desenvolvimento sustentável. Trata-se de uma pesquisa descritiva e exploratória, utilizando-se de revisão bibliográfica e documental. O trabalho é estruturado em cinco capítulos principais. O primeiro capítulo apresenta a introdução, contextualizando a importância do mar para o Brasil e a necessidade de uma nova PMN. No segundo capítulo, são abordados os conceitos de políticas públicas e seu ciclo. O terceiro capítulo traz um histórico sobre a evolução da PMN no Brasil e a urgência de sua revisão. O quarto capítulo identifica os principais instrumentos normativos do processo legislativo brasileiro, apresentando um exemplo de aplicação de lei na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), e o debate sobre qual instrumento seria o mais adequado (decreto ou lei ordinária). O quinto capítulo descreve os elementos de monitoramento e avaliação de políticas públicas, priorizando as avaliações *ex-ante* e *ex-post*, para garantir a efetividade da nova PMN. A conclusão reforça a importância da PMN para a soberania nacional, proteção ambiental e desenvolvimento econômico sustentável. A Marinha do Brasil, como Autoridade Marítima Nacional, desempenha um papel central na implementação da PMN, coordenando ações, garantindo a segurança marítima e promovendo a sustentabilidade dos recursos marinhos. A tese recomenda a promulgação da nova PMN por lei ordinária, e sugere ações específicas para a Marinha do Brasil fortalecer sua atuação.

Palavras-chave: Política Marítima Nacional. Política Pública. Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

This study addresses the importance of developing and implementing a National Maritime Policy (PMN) in Brazil as a public policy focused on the sea, highlighting its significance for sustainable marine resource management and national security. Based on the concepts and cycles of public policy, the thesis investigates the structural elements that can ensure the effectiveness of a PMN, focusing on the most suitable regulatory instrument and other related elements, considering its multifaceted nature and application along Brazil's extensive coastline. The current PMN, established in 1994, faces significant challenges, such as interinstitutional coordination and the need for adequate infrastructure, as well as opportunities like promoting a robust maritime culture and sustainable development. This is a descriptive and exploratory research, employing bibliographic and documental review. The work is structured into five main chapters. The first chapter introduces the study, contextualizing the importance of the sea for Brazil and the need for a new PMN. The second chapter discusses public policy concepts and their cycle. The third chapter provides a historical overview of the PMN's evolution in Brazil and the urgency for its revision. The fourth chapter identifies the main legislative instruments in the Brazilian process, presenting an example of law application in the National Environmental Policy (PNMA), and the debate on the most suitable instrument (decree or ordinary law). The fifth chapter describes the elements of public policy monitoring and evaluation, prioritizing ex-ante and ex-post evaluations to ensure the effectiveness of the new PMN. The conclusion reinforces the importance of the PMN for national sovereignty, environmental protection, and sustainable economic development. The Brazilian Navy, as the National Maritime Authority, plays a central role in implementing the PMN by coordinating actions, ensuring maritime security, and promoting marine resource sustainability. The thesis recommends enacting the new PMN through ordinary law and suggests specific actions for the Brazilian Navy to strengthen its role.

Keywords: National Maritime Policy. Public Policy. Sustainable Development

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Níveis de planejamento e estrutura de decomposição das políticas públicas 15
Figura 2 – O modelo de múltiplos fluxos de Kingdom 18
Figura 3 – Matriz de intercorrência de políticas públicas voltadas para o mar 38
Figura 4 – A avaliação executiva como porta de entrada para outras avaliações ... 56

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTAQ	–	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
CEPE-MB	–	Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha
CIEFMAR	–	Comissão Interministerial sobre a Exploração e Utilização do Fundo dos Mares e Oceanos
CIRM	–	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CMAP	–	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CNPq	–	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNUDM	–	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CoMaNa	–	Comissão Marítima Nacional
CONAPORTOS	–	Comissão Nacional das Autoridades nos Portos
DHN	–	Diretoria de Hidrografia e Navegação
DPC	–	Diretoria de Portos e Costas
EMA	–	Estado-Maior da Armada
EUA	–	Estados Unidos da América
FNTTAA	–	Federação Nacional dos Trabalhadores de Transportes Aquaviários e Afins
INPO	–	Instituto Nacional de Pesquisas Oceânicas
GTI	–	Grupo de Trabalho Interministerial
GTI-PMN	–	Grupo de Trabalho Interministerial para reformular a PMN
ODS	–	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OMN	–	Objetivos Marítimos Nacionais
ONG	–	Organização não governamental
ONU	–	Organização das Nações Unidas
OPM	–	Observatório de Políticas Marítimas
PMN	–	Política Marítima Nacional
PNMA	–	Política Nacional do Meio Ambiente
SAE	–	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SEPLAN	–	Secretaria de Estado do Planejamento

SINAVAL	–	Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e *Offshore*
SYNDARMA	–	Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima
TCU	–	Tribunal de Contas da União
ZEE	–	Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 10

2 A POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA 13

2.1 POLÍTICA PÚBLICA (CONCEITOS) 13

2.2 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA 21

3 A POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL 31

3.1 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL 31

3.2 A URGÊNCIA DE UMA NOVA POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL 35

4 INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA ... 42

4.1 LEI ORDINÁRIA 42

4.2 DECRETO 44

4.3 IMPORTÂNCIA DA BASE LEGAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS 46

4.4 O EXEMPLO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (PNMA) 47

4.5 QUAL O MELHOR INSTRUMENTO NORMATIVO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA, LEI ORDINÁRIA OU DECRETO? 49

5 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 52

5.1 AVALIAÇÃO *EX-ANTE* 53

5.2 AVALIAÇÃO *EX-POST* 55

6 CONCLUSÃO 59

REFERÊNCIAS 65

1 INTRODUÇÃO

O Brasil possui extenso litoral, uma das maiores Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE) do mundo e uma relação histórica e econômica intrínseca com o mar. Desde os tempos coloniais até os dias atuais, o mar tem sido um recurso vital para a economia, segurança e identidade cultural do país. A vasta costa brasileira não é apenas uma fronteira natural, mas um portal para oportunidades econômicas e desafios geopolíticos. Nesse contexto, a formulação e implementação de uma nova Política Marítima Nacional (PMN) eficaz torna-se crucial para a gestão sustentável dos recursos marinhos e para a segurança nacional.

A PMN em vigor data do ano de 1994 (Brasil, 1994), e ao longo desses 30 anos constata-se que o simples fato da existência de uma política não garante sua efetividade. Assim, a implementação de uma PMN enfrenta uma série de desafios, que vão desde a coordenação interinstitucional até a necessidade de infraestrutura adequada e a capacitação técnica. Contudo, esses desafios também trazem oportunidades significativas, tais como a promoção de uma cultura marítima robusta, o incentivo à inovação tecnológica e a criação de parcerias internacionais. Diante dessas dificuldades, torna-se primordial explorar essas dimensões, oferecendo uma visão abrangente e estratégica para a implementação de uma nova PMN. Com o intuito de contornar essa lacuna, no ano de 2021 foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial para reformular a PMN (GTI-PMN), que se encontra em minuta.

Adicionalmente, ao identificar o potencial transformador de uma sociedade por meio das riquezas oriundas do meio marítimo, torna-se indissociável a equiparação da PMN como política pública. Nesse contexto, há de se propor um processo de acompanhamento e avaliação de condução da PMN para mensurar os ganhos de sua implementação. Assim, com o aperfeiçoamento da governança na gestão pública, o processo de avaliação de políticas públicas como medida de monitoramento e acompanhamento das ações governamentais é fundamental para sua prosperidade, permitindo-lhe promover o bem-estar social e o desenvolvimento sustentável.

A Marinha do Brasil, como Autoridade Marítima, desempenha um papel central na implementação da PMN, tendo a responsabilidade de coordenar ações, garantir a segurança marítima e promover a sustentabilidade dos recursos marinhos. Este estudo reconhece a importância desta instituição e propõe uma série de ações

específicas que podem ser adotadas pela Marinha para fortalecer ainda mais sua atuação.

O desenvolvimento de uma PMN efetiva, no entanto, não é uma tarefa trivial; requer esforço contínuo, coordenação interinstitucional e comprometimento de todos os setores da sociedade. Logo, esta tese tem como objetivo central reunir evidências que indiquem os melhores elementos estruturantes para a efetividade de uma nova PMN, desde o melhor instrumento normativo para sua implementação até elementos que contribuam para o alcance de resultados tangíveis, propondo, assim, recomendações para a Marinha do Brasil no desempenho dessa atribuição.

O objeto de estudo desta tese compreendeu o estudo de políticas públicas, de instrumentos normativos previstos no processo legislativo brasileiro do art. 59 da Constituição Federal (Brasil, 1988), os efeitos da aplicação de uma Lei na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e algumas práticas sobre monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Quanto aos fins, consistiu em uma pesquisa descritiva e exploratória, e quanto aos meios, numa pesquisa bibliográfica e documental, investigando na literatura o conceito de políticas públicas, os principais instrumentos normativos previstos no processo legislativo brasileiro para sua implementação, seu ciclo e as práticas atuais de monitoramento e avaliação de políticas públicas.

O presente trabalho está estruturado em cinco outros capítulos, organizados da seguinte maneira:

No capítulo dois, ao considerar a PMN como uma política pública voltada para o mar, torna-se fundamental como objetivo específico entender os conceitos empregados na elaboração das políticas públicas, bem como o ciclo de políticas públicas. O capítulo três apresenta um breve histórico sobre o surgimento e a evolução da PMN no Brasil, além da importância de sua revisão para promover o desenvolvimento sustentável do país. O capítulo quatro, especificamente, identifica os principais instrumentos normativos previstos no processo legislativo brasileiro para implementação de uma política pública, realizando, como exemplo, uma breve análise da aplicação de uma lei como instrumento normativo para implementação da PNMA, e examina qual seria o mais apropriado instrumento normativo para implementação da nova PMN.

O capítulo cinco descreve como objetivo específico elementos no âmbito do processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas, priorizando as

avaliações *ex-ante* e *ex-post* para a identificação de elementos que possam ser aplicados à nova PMN com fulcro em garantir sua efetividade. Após as reflexões dos capítulos anteriores, apresenta-se uma breve conclusão, contento as considerações do autor com objetivo de contribuir para a melhor implementação da PMN pela Marinha do Brasil no desempenho de sua atribuição de Autoridade Marítima, permitindo que a PMN alcance os resultados pretendidos, garantindo o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social.

2 A POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

Neste capítulo será analisada a política pública como processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos político-administrativos coordenados em torno de objetivos explícitos (Muller; Surel, 2002). Esse processo é implementado por um ciclo de políticas públicas, segundo o qual as políticas podem ser formuladas, implementadas e avaliadas por meio de uma sequência de etapas e fases (Brasil, 2020). Aqui, serão abordados alguns conceitos básicos com ênfase no ciclo das políticas públicas, priorizando o entendimento de sua implementação e de sua avaliação, a fim de identificar elementos que contribuam para a consolidação de uma PMN capaz de garantir desenvolvimento sustentável à sociedade brasileira.

2.1 POLÍTICA PÚBLICA (CONCEITOS)

A origem das políticas públicas remonta à antiguidade, vinculando-se à necessidade de líderes políticos estabelecerem diretrizes para problemas coletivos e à escassez de recursos (Brasil, 2020). O estudo sistemático das políticas públicas se desenvolveu no pós-guerra com teorias comportamentais focadas em processos decisórios. Críticas a essa visão, como as de Simon (1955) e Lindblom (1960) (*apud* 2020), questionaram a capacidade de decisões plenamente fundamentadas, propondo o incrementalismo, em que as escolhas públicas são ajustadas continuamente. Cohen, March e Olsen (1972 *apud* Brasil, 2020) destacaram a necessidade de harmonia entre a visão do problema, a estratégia de ação e as condições políticas. No contexto brasileiro, políticas públicas são intervenções e diretrizes emitidas por atores governamentais, visando resolver problemas públicos e gerindo recursos públicos, incluindo programas e planos governamentais, bem como ações e diretrizes não formalizadas em atos normativos (Brasil, 2020).

O processo de implementação também transforma as políticas públicas. Decisões políticas são influenciadas por pressões e interesses, e sua legitimidade é avaliada pela conformidade com critérios sociais, legais e morais de uma sociedade democrática. Métodos e técnicas de análise, avaliação e controle são essenciais para mitigar riscos de ineficácia e ineficiência no uso de recursos públicos (Brasil, 2020).

Durante os estudos sobre políticas públicas, muitas definições serão assimiladas, mas ao tratar-se de PMN, em virtude da crescente importância das atividades marítimas como fonte de riquezas, a definição de política pública mais aderente à esta tese é a de Peters: “a Política Pública como o conjunto de atividades que os governos empreendem com a finalidade de mudar sua economia e sociedade” (2015 *apud* Rosa, 2021, p. 14). No entanto, para que a política pública alcance o seu propósito, é fundamental atentar para o seu aspecto processual, nesse sentido, a política pública abrange uma série de ações que envolvem uma diversidade de atores.

Para o melhor entendimento do objeto deste estudo, é importante compreender o constructo de uma política pública, explorando os cinco elementos que formam os seus conceitos: processo, finalidade, substância, dinâmica e consequência (Rosa, 2021). Assim, uma política pública constrói um quadro normativo de ação, que é um conjunto de medidas concretas, um **processo**, constituindo a substância “visível” da política (Muller; Surel, 2002). Todas as decisões e ações formam um conjunto excessivamente heteróclito, que põe em jogo numerosos atores pertencentes a múltiplas organizações, públicas ou privadas, e que intervém em diversos níveis (Muller; Surel, 2002).

Consequentemente, as ações provenientes das decisões tomadas por esses variados atores têm como **finalidade** gerar valor para a sociedade com eficiência e eficácia, transparência e *accountability*[1], e em conformidade com leis e regulamentos (Brasil, 2020). Trata-se de resolver conflitos e criar um impacto social ao atender às necessidades dos diversos segmentos da sociedade. Assim, as políticas públicas estão voltadas para o futuro (Rosa, 2021).

Por serem as políticas públicas orientadas por valores, ideias e visões de mundo que expressam a cultura da sociedade na qual foram geradas ou que foram absorvidas nos processos de sua implementação, identifica-se aqui seu caráter **substantivo**, caracterizando, assim, o seu terceiro elemento (Rosa, 2021).

Sua **dinâmica** caracteriza-se por diferentes padrões de interação, a cooperação, a competição e o conflito. Esses padrões surgem da diferenciação existente na sociedade contemporânea, que é marcada pela diversidade social e multiplicidade de atributos entre seus membros (Muller; Surel, 2002).

---

[1] *Accountability* – demonstrar em que medida uma política alcançou seus objetivos, quão bem seus recursos foram utilizados e quais foram os seus impactos (Brasil, 2020, p. 20).

Como elemento final, sua **consequência** é a formação de uma ordem local, um sistema no qual atores interagem e manejam recursos (Rosa, 2021). Assim definido por Muller e Surel em “A análise de políticas públicas”:

> Toda política pública assume, de fato, a forma de um espaço de relações interorganizacionais que ultrapassa a visão estritamente jurídica que se poderia ter a respeito: uma política pública constitui uma ordem local, isto é, um constructo político relativamente autônomo que opera, em seu nível, a regulação dos conflitos entre os interessados, e assegura entre eles a articulação e a harmonização de seus interesses e seus fins individuais, assim como dos interesses e fins coletivos (Muller; Surel, 2002, p. 19).

Ao evoluir o estudo, percebe-se a necessidade de entender como se processa a transformação de uma ideia em ação, ou seja, a operacionalização de uma política pública. As políticas públicas podem ser operacionalizadas de diferentes maneiras e em distintos níveis, formando uma estrutura específica. No nível mais abrangente, está o plano da política pública, que delineia os princípios orientadores, os objetivos e os métodos para atingi-los. Esse plano se desdobra em programas, que são mais detalhados e focam em recortes setoriais, territoriais ou temáticos. Cada programa é dividido em projetos, que representam a menor unidade de ação.

Assim, cada um dos níveis desse arranjo pode ser tratado como uma etapa de planejamento. Rosa (2021), em seu livro “Políticas públicas: introdução”, esclarece que no campo administrativo o nível operacional se subordina ao tático, mas na doutrina militar essa subordinação é inversa, sendo o nível tático, da ação, subordinado ao operacional. Por esse motivo, esse autor sugere que, ao se tratar da PMN, deve-se adaptar a estrutura conforme o conceito militar, como se observa na figura 1.

Figura 1 – Níveis de planejamento e estrutura de decomposição das políticas públicas

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Rosa, 2021.

No nível político e estratégico, é elaborado o plano (a política), e sua função é definir os elementos centrais da *policy* (como problema social, princípios, objetivos e meios) em uma conjunção de envolvimento de diferentes atores. Nessa fase de concebimento, há bastante discussão pública, disseminação de informações, coleta de dados, negociação, persuasão e barganha (Rosa, 2021).

No nível operacional do planejamento, são estabelecidos os processos e metas, além de garantidos os recursos necessários para atingir os objetivos. Esse planejamento tem um escopo setorial, departamental, territorial e/ou temático e é formado por iniciativas de médio prazo (Rosa, 2021).

No nível tático, há a elaboração de projetos, que são mais minuciosos e específicos, focados na implementação dos programas. Nessa fase, todos os níveis estão envolvidos para assegurar que as tarefas e operações sejam realizadas de acordo com o planejamento, visando alcançar os objetivos específicos (Rosa, 2021).

Como visto, os atores de políticas públicas são pessoas, grupos e organizações com interesse em criar, modificar ou extinguir políticas públicas para atender às suas necessidades ou proteger seus interesses. Muitos atores e variáveis são revelados pelas arenas, que adicionam uma camada suplementar de análise ao estudo dos processos de transformação da ação pública (Muller; Surel, 2002). Assim, surge um novo conceito, o de arenas de políticas públicas.

Ao contrário do que possa parecer inicialmente, o termo “arena” não se relaciona diretamente a um local físico específico, mas sim a um conceito político e analítico. Embora o conflito de ideias e interesses seja visível em espaços físicos como uma Câmara Municipal, sua ocorrência não se limita a esses lugares. Os atores envolvidos movem-se entre diferentes locais, negociam, debatem e confrontam-se com o objetivo de persuadir o público e angariar apoio para suas causas. As arenas correspondem ao padrão de interação entre atores em uma determinada política pública (Rosa, 2021).

Esse conceito abarca as maneiras como os atores se relacionam, seja por meio de construção de alianças, disputas, persuasão ou negociação. Assim, cabe distinguir dois fatores essenciais, pois os atores agem por meio de seus **recursos de poder** e **repertórios de ação**, definidos por Muller e Surel da seguinte forma:

> Os recursos podem ser definidos como as características que conferem aos atores uma capacidade de agir, ou mais exato, que lhes garantem um poder, contanto que esta última noção seja entendida como um tipo particular de

> relação (classicamente, a capacidade de A coagir B a fazer uma ação que B não teria feito sem a intervenção de A). [...] Os repertórios de ação são a mobilização destes diferentes recursos, ou seja, o conjunto dos meios implementados para exercer um poder, em geral sob a forma de uma influência junto aos tomadores de decisões públicas (Muller; Surel, 2002, p. 81).

A literatura sobre políticas públicas menciona diversos tipos de recursos de poder, que podem ser classificados como subjetivos ou objetivos. Os recursos de poder subjetivos incluem fatores como a posição dos atores na arena política, sua autoridade formal, a ocupação de posições de liderança e o conhecimento e experiência específicos sobre a política em questão. Por outro lado, os recursos objetivos englobam elementos como o número de membros, recursos financeiros, capacidade de mobilização política, conexões com outros atores relevantes, acesso a informações cruciais e apoio da opinião pública.

No que tange aos exemplos de repertórios de ação, existem aqueles casuais e pontuais como as passeatas e manifestações que replicam a um acontecimento recente e que buscam chamar atenção para uma questão. A intenção por trás da mobilização de recursos e dos repertórios de ação é ampliar o interesse do público em um problema específico ou em uma reivindicação particular. Há vários tipos de público, o que exige que atores calibrem seus repertórios para cada audiência. Conforme Muller e Surel, há quatro tipos de público principais:

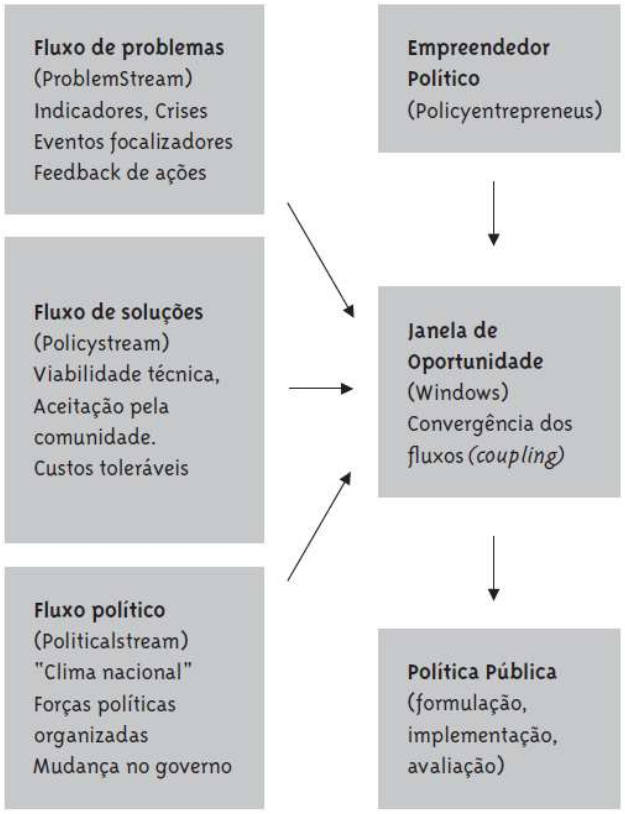
> (1) **os grupos de identificação**, capazes de associar seus próprios interesses, de maneira estável e durável, aos atores os mais diretamente envolvidos; (2) **os grupos de atenção**, cuja participação está mais diretamente indexada ao problema preciso, antes de ser o fruto de uma empatia durável como no caso precedente; (3) **o público atento**, capaz de se mobilizar em intervalos regulares em função de um interesse sustentado por diferentes problemas sociais; (4) **o público geral**, o mais difícil de mobilizar, porque menos informado e menos interessado nos problemas sociais (Muller; Surel, 2002, p. 82, grifo nosso).

Diante da pluralidade de atores que possuem ideias, interesses e modos de atuação distintos nessa arena das políticas públicas, cabe identificar os tipos de atores que se pode encontrar nas arenas.

Neste ponto, a teoria dos múltiplos fluxos (figura 2), originada dos estudos sobre a formação da agenda pública por John W. Kingdon, aborda o envolvimento dos participantes visíveis e invisíveis no processo de formulação de políticas públicas (Gottems *et al.*, 2013). Dessa forma, classifica como participantes visíveis aqueles

atores que estão ativamente envolvidos no processo político e em posições públicas, tais como políticos eleitos, membros do Congresso, a imprensa e grupos de interesse proeminentes. Esses participantes têm um papel significativo na definição da agenda política, ou seja, nos assuntos que recebem atenção pública e política. Estão frequentemente envolvidos em debates públicos sobre políticas e influenciam quais questões se tornam prioridades.

Figura 2 – O modelo de múltiplos fluxos de Kingdom



Fonte: Gottems *et al.*, 2013.

O outro grupo é classificado como participantes invisíveis, aqueles que atuam nos bastidores do processo de formulação de políticas. Incluem especialistas, analistas de políticas, burocratas de alto escalão e assessores técnicos. Eles são fundamentais para o desenvolvimento de alternativas de políticas, a coleta de informações e a elaboração de propostas concretas. Sua atuação é menos visível ao público, mas exercem uma influência significativa nos detalhes das políticas e no fornecimento de opções viáveis para os tomadores de decisão.

Portanto, Kingdon (2006) enfatiza que os participantes visíveis e invisíveis desempenham papéis complementares no processo de formulação de políticas. Enquanto os participantes visíveis ajudam a definir a agenda política e a chamar a

atenção para determinados problemas, os participantes invisíveis são cruciais para a elaboração de soluções técnicas e a viabilização de alternativas de políticas. Ambos os grupos contribuem para a dinâmica de criação e implementação de políticas públicas.

Diante da classificação dos atores realizada por Kingdon (2006), identifica-se uma plêiade de atores que podem ser categorizados também como atores governamentais e não governamentais, identificando sua importância e participação no processo. No universo dos atores governamentais, distinguem-se os políticos, representantes legítimos dos interesses da coletividade, com autoridade institucionalizada para tomar decisões (*decision makers*) durante seus mandatos. Eles ocupam o topo das estruturas hierárquicas, aceitando um papel central nos processos das políticas públicas.

Um segundo grupo é o dos designados politicamente, que ocupam cargos intermediários entre os servidores concursados e os políticos eleitos. Exemplos de cargos comissionados incluem ministros, secretários estaduais e municipais, e presidentes de empresas públicas.

E o terceiro grupo de atores governamentais são os burocratas que compõem o corpo de funcionários do Estado, cuja função consiste em gerenciar a máquina pública, independentemente do processo eleitoral e do partido vencedor (Rosa, 2021). Estes são capazes de influenciar as políticas públicas por meio de três canais: provendo aconselhamento aos representantes eleitos, pela implementação e capacidade de executar as decisões tomadas pelos representantes eleitos, e pela sua discricionariedade, ou seja, sua faculdade de decidir como as políticas serão de fato implementadas.

Entre os atores não governamentais, destacam-se os grupos de interesse, que são organizações não estatais, formais ou informais, criadas com o objetivo de proteger determinados interesses, influenciando os processos de formulação e implementação de políticas públicas. Nesse grupo, incluem-se também os partidos políticos, que geralmente promovem e buscam implementar iniciativas alinhadas aos seus projetos políticos, bem como os beneficiários das políticas públicas, constituídos por grupos e organizações para os quais essas políticas são direcionadas.

Nessa dialética da elaboração da política pública, os atores constroem alianças, parcerias para potencializar seus recursos de poder e diversificar seus repertórios de

ação. Formam-se, então, as redes de políticas públicas que nada mais são que formas de agregação dos atores. Sobre as redes, Rosa propõe:

> As **redes** são formas organizacionais que congregam e mobilizam um **conjunto de atores**, públicos e privados, com **recursos de poder distintos**, mas que **compartilham um mesmo objetivo** ou campo de atuação. A **força motriz** deste tipo de agregação é a percepção de que o **atingimento de tal objetivo será mais efetivo** se realizado **a partir da ação conjunta** (Rosa, 2021, p. 35, grifo nosso).

Ao se inserir no ambiente das redes, dois tipos de rede recebem destaque na literatura de políticas públicas: as redes temáticas (*issue networks*) e as comunidades de políticas públicas (*policy community*).

As redes temáticas são constituídas em torno de questões específicas, que são os tópicos mais debatidos dentro de uma política. Nessas questões, os atores possuem preferências muito intensas, o que resulta na catalisação de conflitos (Rua; Romanini, 2013).

As comunidades de políticas públicas referem-se a um número limitado e relativamente estável de membros que dividem os mesmos valores e visão sobre quais devem ser os resultados da política. Podem ser um grupo de especialistas atuando fora do processo político visível, em contextos em que a maioria das questões de cada política específica é discutida dentro de uma comunidade de peritos (Cortes, 2015).

Por fim, levando-se em consideração todos os conceitos aqui abordados e ao tratar a PMN como uma política pública, identifica-se elementos estruturantes importantes que devem ser mantidos e reforçados não só por ocasião da elaboração da PMN, mas também ao decorrer da sua operacionalização para o alcance de sua finalidade, de forma a atuar como política pública com enorme potencial de mudança social do país.

Como será visto no capítulo 3, por ser afeta aos assuntos ligados ao mar, a PMN se depara com uma complexa correlação de múltiplos ambientes, níveis de tomada de decisão, temas e setores envolvidos, revelando um intricado processo de formulação e implementação, permeado por uma variedade de atores e influenciado por valores, ideias e interesses diversos.

Dessa forma, como conclusão parcial, pode-se elencar alguns desses conceitos, transportando-os para o ambiente da PMN. Diante dessa complexidade, o

mapeamento dos atores e seu enquadramento como atores visíveis, invisíveis, governamentais e não governamentais é fundamental para o seu estabelecimento e posicionamento nas redes, sejam elas as temáticas ou as comunidades de políticas públicas. É importante ressaltar e avaliar o papel do Observatório de Políticas Marítimas (OPM) como catalizador dos atores não governamentais e públicos de interesse da PMN, e da extinta Comissão Marítima Nacional (CoMaNa) para os atores governamentais como órgão de assessoria aos *decision makers*, para o estabelecimento de instituições e ordenamento dos recursos de poder e de seus repertórios de ação, promovendo, assim, em ambas as estruturas, a arena política adequada para os debates inerentes a cada ator, e a efetiva operacionalização da PMN. Embora mencionados brevemente aqui, a participação do OPM e da CoMaNa no constructo da PMN serão estudados no capítulo 3, proporcionando uma compreensão mais ampla.

Não obstante, no que tange à sua operacionalização, ou seja, a transformação da ideia em ação, a PMN, no nível estratégico, é o próprio plano. Consequentemente, sem abandonar os conceitos, elementos e estrutura existentes para sua elaboração, conclui-se a necessidade da confecção de uma estratégia marítima, também no nível estratégico, por exigir a mesma dialética e emprego dos recursos de poder e repertórios de ação dos atores envolvidos. Adicionalmente, como será visto no capítulo 3, específico sobre a PMN, essa estratégia possui um aspecto multifacetado e complexo, sendo fundamental a elaboração futura de programas e projetos a serem implementados nos níveis operacionais e táticos, a fim de garantir sua efetividade nos diferentes níveis de implementação.

Nesse contexto, ao ampliar a pesquisa ainda no âmbito do processo da política pública, cabe um olhar mais apurado sob o enfoque do ciclo da política pública.

2.2 O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

Nesta seção, explorar-se-á o que tem sido denominado como “processos de políticas públicas”, utilizando uma abordagem analítico-pedagógica conhecida como ciclo de políticas públicas (Rosa, 2021). Esse ciclo é deliberativo, formado por vários estágios que constituem um processo dinâmico e de aprendizado (Gonçalves *et al.*, 2017).

A concepção do ciclo remonta a Harold Lasswell, considerado o pioneiro das ciências políticas, que propôs uma abordagem para analisar as políticas públicas como um processo sequencial (Rosa, 2021). Conjuntamente, suas fases incluem: (a) identificação do problema, (b) formação da agenda, (c) formulação de alternativas, (d) tomada de decisão, (e) implementação e (f) avaliação das políticas públicas (Gonçalves *et al.*, 2017).

A identificação do problema consiste em apontar a diferença entre a situação atual e o cenário ideal, ou seja, na disparidade entre a realidade existente e o que se espera que seja a realidade pública desejada. Os partidos políticos, os políticos e as organizações não governamentais (ONGs) são exemplos de atores que se preocupam constantemente em identificar problemas públicos (Gonçalves *et al.*, 2017).

A formação da agenda na política pública refere-se ao processo pelo qual determinados problemas sociais começam a atrair a atenção dos atores como possíveis áreas de intervenção. Esse processo é dinâmico, competitivo e conflituoso devido à natureza limitada dos recursos de atenção dos atores e à natureza socialmente construída dos problemas. A agenda pode ser entendida como o conjunto de problemas sociais que recebem atenção em um determinado momento. Para um problema entrar na agenda, ele deve ser percebido como socialmente indesejável e atrair a atenção dos atores com recursos para formular e implementar políticas públicas. Assim, cabe destacar o exposto por Joan Subirats (2006), em seu capítulo na coletânea “Políticas Públicas”, ao abordar a necessidade da percepção da importância de um problema ou questão, tornando-os relevantes para sua inserção na agenda pública:

> De fato, estamos ressaltando a distinção estabelecida na literatura especializada entre os chamados “problemas” e o que poderíamos chamar de “questões”. Ou seja, aqueles problemas que são suficientemente relevantes (a partir de diferentes considerações) para serem considerados "problemas" pelas autoridades públicas e, portanto, suscetíveis de fazer parte do programa ou da agenda dessas mesmas autoridades públicas. Muitas vezes, a consideração de uma questão depende de uma batalha prévia pela definição do problema entre os diferentes atores presentes (Subirats, 2006, p. 204, tradução nossa).

No entanto, apenas definir um problema como socialmente relevante e atrair a atenção dos atores não garante sua inclusão na agenda. É necessário que o contexto político também seja favorável. As “janelas de oportunidade” são momentos em que ocorrem mudanças na dinâmica política, como mudanças de governo ou crises, que

aumentam a receptividade para a inclusão de novos problemas na agenda. Essas janelas representam oportunidades para os atores mobilizarem a atenção sobre problemas específicos.

Uma indagação pertinente é por que razão alguns problemas passam a fazer parte do programa de ação das autoridades públicas e outros não. Em princípio, pode-se cogitar que uma das causas essenciais será a limitação de recursos, tanto econômicos quanto humanos, mas também pode decorrer da ausência de legislação sobre o tema que autorize a ação, da falta de vontade política, da adequada "pressão" da mídia ou dos setores envolvidos. Há, portanto, uma certa concorrência entre as questões levantadas, diante da qual o poder público estabelecerá prioridades, conferindo o *status* de "problema público" a determinadas questões e não a outras. Em termos gerais, pode-se dizer que uma nova questão provavelmente se tornará um "problema público" e passará a fazer parte do programa de ação: se a questão atingiu proporções de "crise" e, portanto, não pode continuar a ser ignorada, ou se a questão mostrar possibilidades claras de agravamento no futuro, antecipando, assim, a situação de crise previsível (Saravia, 2006).

Após a introdução do problema na agenda, torna-se essencial o esforço para desenvolver a formulação de alternativas, o que envolve a definição de objetivos e estratégias, além da análise das possíveis consequências de cada alternativa. Esse processo de criação de alternativas ocorre tanto por meio de análises formais quanto informais, considerando os impactos do problema e os potenciais custos e benefícios de cada opção disponível. Logo, a definição de objetivos é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e outros atores envolvidos discutem os resultados que desejam alcançar. A etapa de construção de alternativas compreende a elaboração de métodos, programas, estratégias ou ações que possam efetivamente atingir os objetivos propostos (Gonçalves *et al.*, 2017).

A estrutura de uma alternativa de política pública inclui cinco elementos: a **modelagem do problema social**, a **definição de objetivos**, a **seleção de instrumentos**, a **identificação dos grupos beneficiários** e o **estabelecimento do sistema de governança** (Rosa, 2021). Cada um desses elementos desempenha um papel crucial na formulação de políticas públicas e na busca por soluções eficazes para problemas sociais.

A fase de tomada de decisão e as atividades que a envolvem possuem um significado simbólico relevante. Durante esse processo, os tomadores de decisão não

apenas determinam o curso das ações, mas também constroem percepções sobre a realidade, incluindo a compreensão dos eventos no mundo e suas causas. Assim, por meio de suas escolhas, eles estabelecem o que é considerado moralmente significativo e quais comportamentos são vistos como adequados. Portanto, desenvolvem uma linguagem para interpretar, explicar e justificar as ações de forma apropriada (Baptista, 2012).

A literatura destaca quatro perspectivas para se entender a dinâmica da tomada de decisão em políticas públicas (Rosa, 2021):

- O modelo da racionalidade instrumental, em que as alternativas são criadas para problemas específicos e escolhidas com base em critérios objetivos de eficiência;
- O modelo da racionalidade limitada, que reconhece as limitações à tomada de decisões abrangentes devido à complexidade dos problemas sociais e à falta de informações completas;
- O modelo incremental, que enfatiza mudanças graduais e limitadas no *status quo*, com decisões baseadas em políticas anteriores e em consensualidade política;
- O modelo da "lata de lixo"[2], que representa um processo decisório fluido e desestruturado, pelo qual problemas e soluções são construídos em diferentes arenas por diferentes atores.

Também é relevante considerar situações de não decisão em políticas públicas, visto que a escolha de não fazer nada pode ser uma forma de política pública. Isso pode ocorrer tanto de forma intencional, quando os tomadores de decisão optam por não agir, quanto de forma controvertida, quando o problema em questão não é amplamente reconhecido como exigindo ação pública. Essas situações de não decisão são chamadas de decisões negativas, enfatizando sua natureza deliberada.

[2] O modelo lata de lixo ou modelo *garbage can*, criado por Cohen, March e Olsen em 1972, argumenta que as escolhas das políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo, ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam diretamente analisadas e dependeriam das possiblidades que os decisores (*policy makers*) teriam no momento (Gonçalves *et al.*, 2017, p. 64).

A implementação de políticas públicas representa a fase em que essas políticas são colocadas em prática. Existem duas perspectivas para observar esse processo: o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*.

O modelo *top-down* é caracterizado por uma abordagem centralizada, na qual as decisões são tomadas por poucos atores no topo da hierarquia e implementadas de forma rígida e sem questionamentos. Essa abordagem vê a separação entre a formulação da política e sua execução, sendo os tomadores de decisão (políticos) distintos dos implementadores (administradores), e foca na aplicação técnica das políticas já definidas (Gonçalves *et al.*, 2017).

O modelo *bottom-up* é mais descentralizado e permite maior participação dos burocratas e de outros atores envolvidos na implementação das políticas. Esse modelo valoriza a adaptação e ajuste das políticas de acordo com os desafios práticos encontrados durante a implementação. A implementação é, portanto, mais flexível e avaliada com base nos resultados alcançados, em vez de consistir em uma adesão estrita às diretrizes previamente estabelecidas (Gonçalves *et al.*, 2017).

Adicionalmente, uma terceira abordagem pode ser considerada, pois a implementação também pode ser entendida pelas relações entre os atores que lidam com o problema social, formando redes de políticas públicas (Rosa, 2021). Essas redes surgem da percepção de objetivos compartilhados e da interdependência na ação para resolver o problema. Esta abordagem reconhece a importância de múltiplos atores e a complexidade dos problemas sociais, destacando a necessidade de colaboração para enfrentá-los.

Já a avaliação de políticas públicas envolve uma série de aspectos cruciais, desde a mensuração de indicadores de desempenho e resultados até a possibilidade de aprimorar os elementos avaliados. Isso, por sua vez, contribui para o aperfeiçoamento contínuo dentro do ciclo dessas políticas (Gomes, 2022).

Desde a década de 1990, a avaliação de políticas públicas tem se tornado uma prioridade nas agendas governamentais ao redor do mundo. No Brasil, essa prática começou a ganhar relevância a partir de 2005, com diversos órgãos governamentais adotando essa abordagem. A avaliação é conduzida tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Executivo, além de ser realizada pelo Poder Judiciário por intermédio do Conselho Nacional de Justiça (Gomes, 2022).

Adicionalmente, o setor privado no Brasil tem se engajado de forma crescente na avaliação de políticas públicas. Consultorias, ONGs, universidades, *think tanks*,

observatórios e confederações nacionais são alguns dos atores que vêm intensificando sua participação nesse processo de avaliação (Gomes, 2022).

Os tipos de avaliação podem ser classificados com base no momento de realização (*ex-ante*, *in itinere*, *ex-post*) e na natureza (processo, resultado, impacto). As avaliações de processo concentram-se nos procedimentos adotados para alcançar os objetivos da política, enquanto as avaliações de resultados medem o grau de sucesso em relação às metas estabelecidas (Rosa, 2021). Já as avaliações de impacto procuram verificar se houve mudanças na realidade social como resultado da implementação da política, considerando se essas mudanças são duradouras e específicas da intervenção da política.

Este capítulo proporcionou uma visão abrangente dos processos envolvidos nas políticas públicas, utilizando o ciclo de políticas públicas como uma lente analítico-pedagógica. Esse ciclo, composto por etapas interdependentes, oferece uma estrutura útil para entender como as políticas públicas evoluem desde a identificação dos problemas até a avaliação de sua implementação.

Dessa forma, ao imergir no processo de elaboração de uma nova PMN, aproximando-o do ciclo de uma política pública, percebe-se a necessidade de destacá-la, a ponto de a elevar como tema prioritário para ação governamental, intensificando, assim, a regularidade de sua agenda. Ao destacar o conceito de "janelas de oportunidade", embora o prazo de um ano[3] do Decreto n° 10.607, que instituiu o GTI-PMN (Brasil, 2021a), tenha se encerrado, a atual conjuntura permanece como uma excelente oportunidade para sua inserção no debate público, uma vez que o crescente fenômeno de territorialização dos oceanos e as demandas por recursos oriundos do mar que fomentam uma nova setorização da economia, chamada de economia do mar ou economia azul, revelam a PMN como um importante instrumento político para mitigar situações de crise advindas dessas questões.

Não obstante, cabe mencionar o protagonismo do mar nesta década (2021-2030), período conclamado como a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável pela Organização das Nações Unidas (ONU), o que reforça a importância de uma nova PMN na conjuntura atual. Adicionalmente, a PMN, dada sua abrangência e potencialidade de imprimir mudança social em toda a

[3] Prorrogável por mais um ano, que foi usado, tendo se encerrado, formalmente, com o envio de seu relatório de conclusão em 31 de março de 2023.

sociedade, deve ser encarada como uma política pública de Estado com continuidade independente do governo em exercício.

Na fase de formulação de alternativas, destaca-se a complexidade na proposição de soluções para problemas sociais multifacetados. A diversidade de abordagens para a elaboração de alternativas foi discutida, enfatizando-se a importância de desenvolver propostas que sejam eficazes e aceitáveis para os diversos atores envolvidos. Para a formulação de alternativas da PMN, resgatando também os conceitos vistos anteriormente, emerge a necessidade da identificação dos atores, podendo-se empregar a metodologia de Kingdon (2006), agrupando-os em visíveis e não visíveis de acordo com seus recursos de poder e seus repertórios de ação, além do seu enquadramento como atores governamentais e não governamentais, tornando-se, assim, por meio de um mapeamento, claras para a Marinha do Brasil, na qualidade de Autoridade Marítima, as articulações necessárias e a identificação dos *decisions makers* relevantes para o cumprimento de sua atribuição de formuladora e condutora de políticas nacionais que digam respeito ao mar.

Ainda pelo prisma da fase de formulação de alternativas e seus cinco elementos estruturantes, primeiramente, infere-se, como **modelagem do problema social** que justifique a existência de uma PMN, a ausência de um ordenamento superior que regule as atividades marítimas e marinhas que garantam o desenvolvimento sustentável, e que coordene e articule as demais políticas voltadas para o mar, nos campos ambiental, social e econômico.

A partir daí, o segundo elemento estruturante, a PMN reformulada se propõe a definir **Objetivos Marítimos Nacionais** (OMN) e suas orientações estratégicas que serão essenciais para nortear, por ocasião do estabelecimento de uma estratégia marítima, **os instrumentos**, terceiro elemento estruturante, correspondentes aos meios de implementação da PMN e às técnicas a serem usadas para o atingimento dos OMN. Como quarto elemento da estrutura de uma alternativa, a PMN carece da **delimitação de seus grupos beneficiários**, identificando os tipos de população-alvo: as principais pessoas e organizações afetadas pelo problema (população-alvo potencial), aquelas elegíveis à política (população-alvo elegível) e aquelas que acessarão os principais benefícios produzidos pela política (população-alvo priorizada).

Em seu quinto elemento estruturante, a PMN requererá um **sistema de governança** que tangenciará as relações entre atores não governamentais e governamentais, ordenará as relações, definindo suas competências e atribuições. Por propor a coordenação e articulação com outras políticas voltadas para o mar e pressupor uma complexa relação com os diversos níveis do governo (federal, estadual e municipal), vislumbra-se um sistema de governança que possua representatividade nessas três esferas, federal, estadual e municipal.

A fase de tomada de decisão foi explorada através de diferentes perspectivas, reconhecendo-se a influência de fatores como o humor nacional, mudanças no governo e o apoio/oposição dos grupos de pressão. As quatro perspectivas sobre a dinâmica da tomada de decisão ofereceram *insights* sobre os processos decisórios complexos e muitas vezes não lineares. Esta é fase da escolha entre as alternativas formuladas, podendo o processo decisório ocorrer dentro dos quatro modelos apresentados. Ao projetar essa fase para a nova PMN, percebe-se a aderência ao modelo incremental, pois parte de capacidades existentes, de atividades realizadas, e que, mal ou bem, partem de uma política existente.

A implementação das políticas públicas foi abordada sob três perspectivas distintas: *top-down*, *bottom-up* e em termos de redes de políticas públicas. Essas perspectivas destacaram a importância da coordenação e da cooperação entre os atores envolvidos na implementação das políticas. Diante desses três enfoques, ao traçar-se o paralelo com a PMN em sua reformulação, como será visto nos capítulos 3 e 4, ainda não se concebeu um instrumento normativo formal, cabendo ainda sua escolha.

Contudo, cabe notar aqui que, independentemente do instrumento a ser escolhido, ele deve conter um conjunto de normas formais que contemplem, além dos objetivos, os grupos beneficiários, as responsabilidades pela execução, os recursos que serão disponibilizados, como serão disponibilizados, os resultados esperados e os meios para alcançá-los. Assim, apesar da proposta de um instrumento normativo emanado de um nível mais alto que atribua a característica de uma implementação predominantemente *top-down*, a nova PMN, por sua complexidade, tanto pelos temas que envolve como pela gama de atores, pressupõe também a implementação por meio de dinâmicas complementares, como a *bottom-up*, e pela formação de redes de políticas públicas.

Por fim, a avaliação de políticas públicas apresenta-se como um estágio crucial para questionar e produzir informações sobre os processos e resultados das políticas. Por meio da avaliação, os formuladores de políticas podem aprender com experiências passadas e ajustar futuras intervenções para alcançar melhores resultados. No que tange à PMN, constata-se a ausência de uma estrutura de avaliação e monitoramento desde sua primeira versão, promulgada em 1984 (Brasil, 1984). Portanto, antes de sua implementação efetiva, a nova PMN deverá contar com uma avaliação *ex-ante* que proponha racionalidade e instrua com robustez e tempestividade a tomada de decisão para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente.

Assim, a análise *ex-ante* deverá abordar as seguintes etapas: diagnóstico do problema; caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; desenho da política; estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; estratégia de implementação; estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; análise de custo-benefício; impacto orçamentário e financeiro.

Da mesma forma, uma vez implementada, a avaliação *ex-post* da nova PMN propor-se-á, ao longo da execução da política, a aprimorar e orientar a melhor condução e alocação de recursos. Nesse sentido, aponta-se para a criação de uma estrutura que permita a gestão, avaliação e monitoramento da PMN, uma vez que, após implementada, ela poderá ser avaliada periodicamente pela Comissão de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP)[4], requerendo resposta institucional dos órgãos gestores quanto à avaliação realizada e às propostas de aprimoramento da PMN.

Em conjunto, essas reflexões proporcionaram uma compreensão mais profunda dos desafios e das complexidades envolvidas no ciclo de políticas públicas, destacando a importância de uma abordagem multifacetada e adaptativa para lidar com os problemas contemporâneos a serem considerados na nova PMN.

O capítulo seguinte abordará a evolução histórica da PMN, remontando a suas raízes históricas, desde suas primeiras manifestações até os esforços empreendidos pelo GTI-PMN para adaptar e modernizar essa política, diante da urgência de

---

[4] O Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023 (Brasil, 2023a), dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Esse órgão tem como objetivo promover a eficácia, efetividade e eficiência das políticas públicas, buscando melhores resultados e impactos para os usuários e a sociedade.

suplantar novos desafios e oportunidades do século 21. Ao entender que, sob o olhar do ciclo da política pública, os passos restantes para a nova PMN são sua implementação e avaliação, os capítulos 4 e 5, respectivamente, distinguirão os instrumentos normativos de implementação de uma política pública e as suas etapas de avaliação.

3 A POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL

O presente capítulo visa investigar a urgência de uma nova Política Marítima Nacional (PMN) no Brasil, considerando a relevância crescente do mar no cenário global, especialmente diante de desafios e oportunidades do século XXI. Com base nas evidências históricas que justificaram a formulação da primeira PMN e em marcos normativos subsequentes, o capítulo explora a necessidade de atualização dessa política para acompanhar as transformações da sociedade e as metas de desenvolvimento sustentável, como a Agenda 2030 da ONU. Além disso, a análise abordará as complexidades e demandas associadas a uma PMN moderna, multifacetada e multissetorial, destacando a importância de integração entre os diversos atores públicos e privados na sua formulação e implementação.

3.1 EVOLUÇÃO DA POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL

As primeiras evidências históricas da necessidade de uma política marítima no Brasil surgiram com a abertura dos portos por meio do decreto de D. João VI, datado de 28 de janeiro de 1808 (Brasil, 1999a), fazendo surgir no país a noção de controle da navegação marítima e, consequentemente, a figura da Autoridade Marítima. Em 1845, o governo do Império estabeleceu uma capitania em cada província marítima. Tais capitanias contavam com as atribuições específicas de polícia naval, conservação dos portos, inspeção e administração dos faróis, balizamento, matrícula do pessoal marítimo, praticagem, entre outros assuntos que eram de competência daquela Autoridade (Calenzo, 2019). Portanto, ao surgir a necessidade de uma Autoridade Marítima que coordenasse as relações de um Poder Marítimo[5] embrionário, surgia também a necessidade de uma política marítima para definir seus objetivos.

Como essas primeiras capitanias eram subordinadas diretamente ao Ministro da Marinha do Império, entende-se a origem histórica da Marinha do Brasil como Autoridade Marítima e sua preocupação intrínseca com a formulação de uma política

[5] O Poder Marítimo é a projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e manter os objetivos nacionais (Brasil, 2023b, p. 1.3).

marítima, potencializada por seu papel de componente militar do Poder Marítimo, ou seja, de Poder Naval.

Contudo, somente no ano de 1967, pelo Decreto-Lei n° 200, foi atribuída formalmente ao Ministério da Marinha a responsabilidade de “estudar e propor diretrizes para a Política Marítima Nacional” (Brasil,1967, cap. III, art. 54, § 1º, inc. III). Adicionalmente, por esse decreto também competia à Marinha, como atividades subsidiárias: “orientar e controlar a Marinha Mercante Nacional e demais atividades correlatas no que interessa à segurança nacional e prover a segurança da navegação, seja ela marítima, fluvial ou lacustre”; e “exercer a polícia naval” (Brasil,1967, cap. III, art. 54, § 2º, inc. I e II). Identifica-se aqui, nas atividades subsidiárias, a atribuição do Poder Marítimo atrelada à Marinha do Brasil sob a outorga de Autoridade Marítima.

Desde então, a Marinha do Brasil vem contribuindo com o Poder Marítimo, ao cumprir as tarefas da segurança da navegação e polícia naval, atuando principalmente com a Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN), por meio de faróis e auxílios à navegação, e com a Diretoria de Portos e Costas (DPC), pelo trabalho desempenhado por sua rede de Capitania dos Portos, Delegacias e Agências para controle de embarcações e formação de pessoal da Marinha Mercante (Consídera, 2000).

Até hoje, as atribuições subsidiárias da Marinha do Brasil permanecem basicamente as mesmas, tendo sido alterada a redação daquelas emanadas no Decreto-Lei n° 200 (Brasil, 1967) por meio da Lei Complementar n° 69, de 23 de julho de 1991 (Brasil, 1991)[6]. Posteriormente, houve a inclusão de mais uma tarefa pela Lei Complementar n° 117, de 2 de setembro de 2004 (Brasil, 2004), sendo, atualmente, as seguintes atribuições subsidiárias à Marinha do Brasil:

> I - Orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional; II - Prover a segurança da navegação aquaviária; **III - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar**; IV - Implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas; e V - Cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (Brasil, 1999b, grifo nosso).

[6] Foi revogada pela Lei Complementar n° 97, de 9 de junho de 1999 (Brasil, 1999b), mas manteve as atribuições subsidiárias contidas na Lei Complementar n° 69, de 23 de julho de 1991 (Brasil, 1991).

Embora com tarefas subsidiárias bem definidas, havia conflitos de atribuições com outros órgãos responsáveis por atividades marítimas, que precisavam ser consideradas:

> [...] eram necessários entendimentos com os demais Ministérios ligados às atividades marítimas, para solucionar problemas específicos. É importante salientar que cada setor, ligado às atividades marítimas, possuía a sua política própria que, isoladamente, poderia ser considerada boa, entretanto, nem sempre representava a melhor solução para o conjunto. Esta situação levou à formulação de uma política, de âmbito nacional (Consídera, 2000, p. 2).

Desde os idos de 1967, busca-se uma melhor coordenação dos assuntos relacionados com o mar. Nesse sentido, algumas iniciativas surgiram, embora setorialmente independentes, como, por exemplo, a Comissão Interministerial sobre a Exploração e Utilização do Fundo dos Mares e Oceanos (CIEFMAR), criada em 1968 com objetivo de formular uma política nacional sobre a exploração e utilização para fins econômicos e estratégicos do fundo dos mares e oceanos, além das plataformas continentais. Posteriormente, no ano de 1974, foi criada a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), de caráter mais abrangente, contando com representantes do Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Trabalho, Ministério da Cultura, Ministério da Educação, Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), tendo como finalidade a coordenação dos assuntos relativos à consecução de uma Política Nacional para os Recursos do Mar (Fortuna, 1983).

A partir dessa situação, o Ministério da Marinha, percebendo o caráter multissetorial de uma PMN, apesar de ser sua responsabilidade sugerir diretrizes para a sua formulação, não considerou apropriado exercer essa incumbência isoladamente, uma vez que poderia interferir nas responsabilidades de outros órgãos governamentais. Dessa forma, com o intuito de abranger uma amplitude maior das atividades marítimas, em 1983, pelo Decreto n° 88.157 (Brasil, 1983), foi criada a CoMaNa como órgão governamental de mais alto nível para assuntos ligados às atividades marítimas, com a finalidade de assessorar diretamente o Presidente da República na consecução da PMN, competindo-lhe, inicialmente, elaborá-la (Sayão, 1996).

Como consequência do trabalho dessa Comissão, em 1984, pelo Decreto n° 89.331 (Brasil, 1984), foi aprovada pelo Presidente da República a primeira PMN.

Lamentavelmente, a única atividade verdadeiramente realizada pela Comissão durante todo o seu período de existência foi a elaboração da PMN. Em resumo, a Comissão não desempenhou nenhuma das funções de assessoramento para as quais foi criada, e devido à sua ineficácia, o Ministro da Marinha propôs a extinção do órgão em julho de 1993. Naquela ocasião, o assessoramento ao Presidente da República sobre o tema seria feito diretamente pelo Ministro da Marinha ou, eventualmente, por uma comissão a ser constituída *ad hoc*, caso fosse necessário (Sayão, 1996).

Ainda em 1993, a Marinha iniciou um processo de atualização da PMN, uma vez que se baseava na estrutura administrativa de 1984 (Brasil, 1984), que havia sido significativamente modificada ao longo dos anos. Os princípios fundamentais e os objetivos permaneceram válidos e foram mantidos. Assim, a atualização pretendida visava preservar a estrutura básica do documento original, incluindo os fatores condicionantes da PMN, seus objetivos e as ações a serem realizadas pelos diversos ministérios e órgãos da administração federal (Sayão, 1996).

Devido à natureza interdisciplinar da PMN e para evitar que a nova proposta fosse impositiva, o Ministro da Marinha decidiu que ela seria enviada aos demais ministérios e órgãos envolvidos para que dessem suas opiniões antes de ser submetida ao Presidente da República para apreciação final. O Ministério da Marinha adotou como critério o máximo acolhimento possível das sugestões apresentadas, de modo que o documento final refletisse o consenso de todos os envolvidos na PMN e inspirasse expectativas positivas quanto à sua eficácia (Sayão, 1996).

Por conseguinte, a PMN foi aprovada pelo Decreto n° 1.265, de 11 de outubro de 1994 (Brasil, 1994). No entanto, com a mudança de governo em 1995, inevitavelmente, ocorreu uma reformulação administrativa dos ministérios e das suas atribuições, fazendo com que a matriz da lista de encargos específicos passasse a carecer de atualizações (Sayão,1996). Diante disso, e devido à criação do Ministério da Defesa e da subordinação da Marinha do Brasil ao *status* de Comando, a lógica de formulação da PMN, ainda em vigor, revelou-se anacrônica, requerendo uma atualização. Por isso, passados tantos anos desde sua promulgação e com a irrefutável importância que os mares e oceanos possuem na atualidade, ao desempenhar papel vital para o ecossistema global e na subsistência da comunidade

humana, urge a reformulação de uma PMN moderna e multifacetada que tenha a participação de todos os setores da atividade marítima.

3.2 A URGÊNCIA DE UMA NOVA POLÍTICA MARÍTIMA NACIONAL

Com a virada do milênio, indubitavelmente o mar fortaleceu seu protagonismo em um mundo cada vez mais globalizado, conectado e interdependente. Nesse sentido, sua relevância requer cada vez mais atenção e cuidado. Como enfrentamento aos desafios apresentados no século 21, a ONU aprovou a Agenda 2030, selecionando 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); um desses é o ODS 14, Vida na Água, que visa conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos (Beirão, 2022). Diante da urgência de gerenciar, com sustentabilidade, as atividades do oceano, a ONU proclamou a Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável, a ser implementada de 2021 a 2030, buscando cumprir os compromissos da Agenda 2030, com foco no ODS 14 e correlatos (Braga; Muruga; Togawa, 2019).

Sendo o Brasil dotado da Amazônia Azul[7], com 5,7 milhões de km² de área oceânica total sob jurisdição brasileira e cerca de 7.500 km do seu litoral voltado para o Oceano Atlântico, torna-se relevante a adoção de ações que regulem seu uso, protejam suas riquezas e permitam sua exploração de forma sustentável. Nesse sentido, o Brasil destaca-se pelo seu pioneirismo – mesmo antes da aprovação da Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar (CNDUM) pelo governo brasileiro por meio do Decreto Legislativo n° 5, de 9 de novembro de 1987 (Brasil, 1987), como já visto, o país promulgou sua primeira PMN em 1984 (Brasil, 1984). Ainda assim, antes de a CNDUM vigorar no Brasil e internacionalmente[8], o Brasil revisou sua PMN, promulgando-a pelo Decreto nº 1.265, de 11 de outubro de 1994 (Brasil, 1994).

---

[7] A Amazônia Azul: em 2004, o Almirante-de-Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho, então comandante da Marinha do Brasil, criou o conceito “Amazônia Azul” (Santos, 2019; Vidigal *et al.*, 2006 *apud* Santos *et al.*, 2022, p. 48). Com cerca de 5,7 milhões de km2, que compõem as águas jurisdicionais brasileiras e correspondem a quase 70% da área continental brasileira, trata-se de conceito político-estratégico amplamente utilizado pelo setor de defesa nacional.

[8] Um significativo avanço foi obtido com a assinatura da CNUDM, em Montego Bay, Jamaica, em dezembro de 1982. Formalmente em vigor após a sexagésima assinatura de Estado-parte, em 1994, a Convenção conta na atualidade com a ratificação de 168 membros, incluindo o Brasil (Beirão, 2022, p. 714).

Assim, diante do inconteste potencial marítimo brasileiro e da atual percepção da importância dos mares e oceanos no cenário mundial com a proclamação da Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável, torna-se evidente a necessidade da reformulação e modernização de uma política pública voltada para o mar que represente o anseio de uma sociedade, e que garanta resultados efetivos.

Para tal, a proposição de uma nova PMN – devido às inúmeras possibilidades advindas da utilização dos mares e oceanos, relacionadas à existência de sua biodiversidade, à disponibilidade de rotas marítimas para comércio internacional, à viabilidade de sua utilização como fonte de recursos naturais e alimentos e como energia renovável, à sua influência na regulação do clima global, à sua potencialidade como campo de pesquisas científicas e à sua possiblidade de emprego no turismo como fonte de renda – revela seu caráter multissetorial, requerendo a participação de inúmeros atores governamentais e não governamentais para sua elaboração. Diferentemente de sua primeira versão, a nova PMN não poderia ser diligência tão somente da Marinha do Brasil, investida como Autoridade Marítima Nacional[9], cabendo o envolvimento efetivo de outros ministérios do governo e setores da sociedade.

A PMN vigente (Brasil, 1994) possui um conteúdo bastante conciso, sendo basicamente constituída de uma relação de fatores condicionantes entre um conjunto de 14 objetivos e as ações a realizar pelos diversos ministérios e órgãos da administração federal para consecução desses objetivos, ambos defasados devido à restruturação dos órgãos federais. Dito isso, pensar nela como a representação definitiva da vontade nacional em questões relacionadas ao mar pode ser considerado antiquado e desatualizado, o que reforça, como visto anteriormente, a necessidade de uma reformulação.

No entanto, essa reformulação não seria tão fácil, uma vez que nem mesmo a Marinha do Brasil mantinha seu *status* anterior de ministério, de nível setorial que a equiparasse aos demais ministérios, denominando-se Comando da Marinha. Surge, assim, a indagação: A quem caberia a iniciativa? As possíveis respostas são mencionadas por Beirão:

---

[9] Conforme a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (Brasil, 1999b, cap. VI, art. 17, inc. I), a Autoridade Marítima brasileira é exercida pelo Comandante da Marinha, cabendo-lhe, dentre outras tarefas, “orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional”.

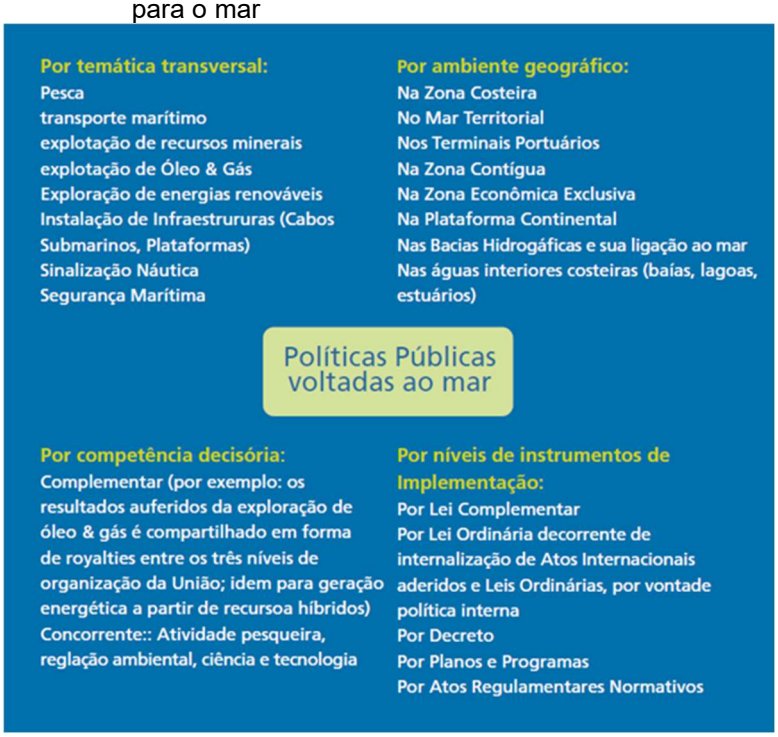
> Duas respostas se apresentam: **pode ser de iniciativa legislativa**; uma vez que, sendo o Congresso Nacional a casa da expressão plural da sociedade, dele poderia advir uma vontade estatal manifesta em uma nova Política Pública voltada ao mar. Outra opção sendo a reorganização dos esforços nacionais, portanto mais executivos, cabe enquanto inciativa, à formulação de política pública **advinda do Poder Executivo** nacional (Beirão, 2022, p. 326, grifo nosso).

A opção escolhida, assim como em 1994 (Brasil, 1994), foi por inciativa do Poder Executivo, materializada pelo Decreto nº 10.607, de 22 de janeiro de 2021 (Brasil, 2021a), que instituiu o GTI-PMN. Aqui releva-se mencionar um ponto importante, pois o questionamento em lide coloca-se como uns dos fatores motivadores para o desenvolvimento deste trabalho, e que tentaremos elucidar, uma vez que um dos questionamentos para a implementação de uma política marítima eficaz é se a ação/iniciativa para a promulgação de uma política pública deve ser realmente proveniente do Poder Executivo, ou se seria melhor uma iniciativa legislativa, sendo tal ponto uma questão a ser debatida posteriormente.

O GTI-PMN foi composto por 15 órgãos da administração pública, sob a coordenação do comando da Marinha. Sob o ponto de vista metodológico, partindo-se da existência de uma PMN, dadas as atuais implementações de processos de avaliação de políticas públicas, bastaria para sua reformulação uma avaliação *ex-post* da PMN vigente (Beirão, 2022). No entanto, tal processo tornou-se inviável, em virtude da inexistência de indicadores e de organismos que realizassem esse acompanhamento. Assim, embora a atual PMN servisse de base para delineamento de uma nova, outros elementos contribuíram para esse laborioso processo, tais como um estudo comparado de políticas marítimas internacionais, um estudo comparado nacional e um processo de amplo debate nacional (Beirão, 2022).

Adicionalmente, como um dos objetivos do GTI-PMN é buscar a integração das políticas públicas voltadas para o mar, seu desenvolvimento depara-se com um conjunto complexo de medidas. Beirão (2022), então, propõe que, para essa abordagem, haver-se-ia de considerar quatro temáticas: por uma perspectiva transversal, que compreende as várias atividades do espectro marítimo; por ambiente geográfico; por competência decisória; e por níveis de instrumentos de implementação, como mostra a figura 3.

Figura 3 – Matriz de intercorrência de políticas públicas voltadas para o mar



Fonte: Beirão, 2022, p. 321.

Para compreender melhor o objeto de estudo do GTI-PMN, este comparou as políticas marítimas internacionais examinou 17 delas, das quais foram escolhidas 11 que mais se aproximavam dos objetivos de uma PMN (outras estavam mais relacionadas apenas a questões ambientais): Austrália, Canadá, China, Colômbia, Japão, Noruega, Portugal, Rússia, Estados Unidos da América (EUA), Chile e Peru. O relatório do estudo comparativo buscou apontar semelhanças e diferenças em diversos indicadores, incluindo estrutura, estilo de redação, instrumentos de institucionalização, diretrizes introdutórias, foco no ambiente marítimo internacional, foco na governança do ambiente marítimo nacional, presença de princípios orientadores, identificação de interesses nacionais, objetivos e ações decorrentes/propostas. Como principais conclusões desse estudo, destacaram-se os seguintes pontos presentes na maioria das políticas marítimas internacionais: a cooperação internacional, a governança dos oceanos e a inclusão do mar na “agenda internacional”, enumeração de objetivos voltados para o mar e a existência de princípios norteadores, transparecendo à sociedade internacional as principais escolhas do Estado (Beirão, 2022).

No que tange ao estudo nacional, devido à inexistência de atividades multissistêmicas que requeiram uma diretriz nacional orientadora, foram analisadas

sete políticas nacionais, escolhidas sob três critérios, sua abrangência ser nacional, a temática ser pelo menos transversalmente relacionada com o mar, e sua elaboração ter partido de sistemática similar colegiada: Política Nacional para Assuntos Antárticos, Política Nacional de Defesa, Política Nacional de Mobilidade Urbana, PNMA, Política Nacional de Resíduos Sólidos, Política Nacional de Recursos Hídricos e Política Nacional para os Recursos do Mar. Destacaram-se as seguintes conclusões: a estrutura articulada, em termos propositivos, facilita a eventual "escolha política" de alteração do instrumento normativo a ser usado (decreto, lei, etc.) e não há uniformidade na escolha de instrumento normativo, sendo quatro dessas políticas instituídas por leis e três por decretos (Beirão, 2022).

Não obstante, como um dos pontos necessários para que a PMN seja efetiva como política pública e garanta a mudança social almejada, o decreto de criação do GTI-PMN estabelece que o coordenador do GTI-PMN "poderá convidar representantes de outros órgãos e entidades públicos e de instituições privadas e especialistas, para participar de suas reuniões, sem direito a voto" (Brasil, 2021a, art. 3, § 3). Isso permite que a sociedade seja partícipe no processo de elaboração, garantindo o amplo debate[10] para sua formulação.

Outro ponto importante a ser mencionado é a participação da influência de uma política pública global (internacional) na construção de uma PMN, ainda que a essência de uma política pública seja a manifestação de um Estado para determinado setor ou atividade e que, para alguns legalistas, essa vontade internacional somente passaria a vigorar como autêntica política pública no país quando formalmente internalizada. Porém, o entendimento atual é que as temáticas globais como "espaço", "meio ambiente" e "mar" norteiam o movimento internacional e balizam também a vontade estatal. Nesse sentido, a influência internacional permeia a vontade nacional, pautando também a confecção da PMN, devendo-se levar em conta o ambiente internacional e sua interação com o mar como um fator relevante, mesmo que não obrigatório.

---

[10] Contribuindo para o debate, o Estado-Maior da Armada (EMA), o Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha (CEPE-MB) e o OPM, realizaram o Simpósio: "A Reformulação da Política Marítima Nacional". Participaram do evento a comunidade marítima, a Academia e diversos órgãos do Estado que contribuíram com sugestões voltadas aos OMN, inicialmente propostos pelo GTI para a PMN.

Outra dificuldade enfrentada pelo GTI-PMN foi a identificação da ingerência complementar existente entre os quatro temas acima mencionados, ou seja, ao analisar a figura 3, constata-se que a implementação de políticas marítimas não deve ser limitada a apenas um dos quatro aspectos apresentados, havendo uma interdependência entre eles. Assim, ao se tratar todos os assuntos ligados ao mar, depara-se com uma complexa correlação de múltiplos ambientes, níveis de tomada de decisão, temas e setores envolvidos.

Ao encontro de todos os aspectos abordados, Beirão resume amplamente o exposto ao considerar os objetivos do GTI-PMN:

> Seus **objetivos são ousados** pois além **de buscar a integração das políticas relacionadas ao uso do mar** [...] é um conjunto bastante complexo de instrumentos de diversos níveis e propósitos, visa **definir os objetivos e prioridades de cada segmento**, elaborar ou propor atos e instrumentos normativos decorrentes e avaliar formas de financiamento e de implementação da nova PMN. Ou seja, almeja ser o **documento aglutinador da vontade nacional em relação ao mar**, atribuindo prioridades e mecanismos decorrentes de implementação eventualmente necessários (Beirão, 2022, p. 327, grifo nosso).

Pela observação dos aspectos analisados, conclui-se que a materialização de “o que se quer”, mesmo que de forma incipiente, foi exposta pelo Estado brasileiro desde 1984 com a primeira versão da PMN (Brasil, 1984). Assim, há cerca de 40 anos o país convive com uma PMN, no entanto, diante da importância e relevância que o mar ganha, questiona-se se os objetivos dessa política foram alcançados. Concomitantemente, como visto no capítulo anterior, o estudo organizado das políticas públicas ganhou força no período pós-guerra, impulsionado pelos pioneiros das teorias comportamentais com foco na análise dos processos de tomada de decisão em ações governamentais. Por isso, ao se entender a importância da PMN como documento aglutinador da vontade nacional em relação ao mar, o que dessa forma a distingue como política pública, conclui-se a necessidade de aplicar uma metodologia para sua formulação, bem como um processo com metas e indicadores para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, caracterizou-se a urgência da elaboração de uma nova PMN e a justificada criação de um GTI para a sua realização.

Diante da evolução da PMN, desde sua primeira versão até a criação recente do GTI-PMN para a elaboração de sua versão moderna, ao comparar preliminarmente esses dois processos, já se é capaz de concluir que a participação dos outros setores do governo no GTI foi muito mais efetiva, além da importante participação do OPM

contribuindo com metodologias para o atual processo. Adicionalmente, na versão de 1984, a participação do CoMaNa foi pontual, tendo atuado somente no momento da elaboração da política, não havendo mais nenhuma contribuição, e em 1994, na segunda versão da PMN, a participação dos outros setores do governo foi tímida, contribuindo tão somente com acolhimento de sugestões. De uma forma geral, a designação de um GTI e a participação do OPM já conferem uma evolução ao processo de formulação da PMN.

Remetendo-se ao capítulo anterior, sob uma visão holística do processo de elaboração da PMN, entende-se que o trabalho realizado pelo GTI-PMN permeou a fase de formação de agenda, ainda que delimitada ao período de um ano pelo Decreto n° 10.607 (Brasil, 2021a), e, parcialmente, a fase de formulação de alternativas, dada a formulação de objetivos e orientações estratégicas na minuta da nova PMN.

Conforme verificado no estudo comparado nacional, ao serem analisadas políticas de abrangência nacional e com temática relacionada ao mar, não há unanimidade quanto aos instrumentos de implementação, assim como não há uma convicção de qual instrumento de implementação seria o mais aplicável à PMN. Por isso, no capítulo a seguir será analisada a instrumentação normativa existente, sua base legal, uma breve análise da aplicação de uma lei na PNMA, e o debate sobre qual instrumento normativo seria o mais adequado para implementação da PMN.

4 INSTRUMENTOS DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Ao se indagar qual o melhor instrumento de implementação para a nova PMN, propõe-se neste capítulo um maior aprofundamento sobre alguns instrumentos normativos. Como visto anteriormente, dentre as políticas nacionais estudadas pelo GTI-PMN, não há uniformidade na escolha dos instrumentos normativos para implementação de políticas públicas, sendo algumas delas instituídas por leis, outras por decretos e outras, ainda, por meio de atos infranormativos, como portarias e regulamentos. Ademais, a estrutura articulada da PMN, em termos propositivos, facilita a eventual "escolha política" de alteração do instrumento normativo a ser usado.

No ciclo da política pública, é a partir da tomada de decisão, ou seja, da escolha da melhor alternativa encontrada para atuação do Estado como enfrentamento de determinado problema, que surge a necessidade da normatização para implementação da política. Essa normatização se dará, normalmente, por leis ordinárias ou decretos, conforme previsto no processo legislativo, quer seja oriunda de lei do Poder Legislativo ou por ato administrativo oriundo do Poder Executivo, seguindo os arts. 59 e 84 da Constituição Federal (Brasil, 1988), respectivamente, a depender da origem de sua iniciativa[11].

Doravante, essas duas espécies normativas serão tratadas separadamente para o melhor entendimento.

4.1 LEI ORDINÁRIA

O sistema legislativo brasileiro, regido pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), estabelece um conjunto de procedimentos e prazos para a criação de leis ordinárias, um dos pilares da ordem jurídica nacional. Aqui, será dado enfoque na elaboração da lei ordinária, desde sua apresentação na casa iniciadora até o momento de sua sanção, conforme o processo legislativo brasileiro, cabendo o observado por Padilha (2019) em seu livro "Direito constitucional":

---

[11] Iniciativa é a legitimidade para apresentar proposições legislativas, determinando quem pode propor um projeto de lei e qual casa será a iniciadora (deliberação principal), enquanto a outra casa atuará como revisora (deliberação revisional) (Padilha, 2019).

> De início, é bom manifestar estranheza pessoal quanto ao termo “processo legislativo”, visto que este configura na verdade um procedimento, pois, conceitualmente, é o conjunto de atos realizados para elaboração de uma espécie normativa (Padilha, 2019, p. 475).

O processo legislativo ordinário, a mais usual das normas, é usado para elaboração de leis ordinárias (Padilha, 2019). Assim, a criação de uma lei ordinária tem início com a apresentação de um projeto de lei por um membro do Congresso Nacional. Esse projeto pode ser proposto por deputados federais, senadores, pelo Presidente da República ou por iniciativa popular, conforme estipulado no art. 61 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Após a apresentação do projeto de lei, é dada a fase da deliberação e votação, então o projeto de lei inicia a fase das comissões[12], quando é encaminhado para análise nas comissões temáticas da casa iniciadora, que podem propor emendas ou sugestões ao texto original. Essa etapa pode variar em tempo de acordo com a complexidade do projeto e a agenda das comissões.

Uma vez analisado pelas comissões, inicia-se a fase do plenário. O projeto é levado ao plenário da casa iniciadora para discussão e votação pelos parlamentares. Aqui, são debatidos os pontos do projeto e votadas eventuais emendas ou alterações propostas pelas comissões. Esse processo pode demandar tempo adicional dependendo da relevância e da controvérsia do projeto em questão.

Após a aprovação na casa iniciadora, o projeto é encaminhado para a casa revisora, que pode ser a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, dependendo de onde teve início o processo legislativo. Na casa revisora, o projeto passa novamente pelo processo de análise nas comissões e discussão em plenário, que pode aprovar ou rejeitar o projeto de lei (Padilha, 2019). Durante a tramitação na casa revisora, o projeto de lei pode ser apreciado em sua forma original ou nas versões modificadas pelas emendas propostas pela casa iniciadora. Essa etapa também pode demandar tempo adicional, a depender da complexidade e das divergências. Aqui a característica da tramitação bilateral torna-se latente; por conta disso, Manoel

---

[12] As comissões permanentes, previstas no art. 58 da Constituição e no regimento interno das Casas legislativas, analisam e emitem pareceres sobre proposições a serem debatidas em plenário. Existem também comissões temáticas que atuam em áreas específicas, como Agricultura e Educação (Padilha, 2019).

Gonçalves Ferreira Filho (2005 *apud* Padilha, 2019, p. 486) afirma que a lei é um ato complexo, porque resulta da conjugação da vontade de mais de um órgão.

Após a análise nas comissões e a discussão em plenário na casa revisora, o projeto de lei é submetido a uma nova votação pelos parlamentares. O presidente da última casa votante proclamará o texto, atestando que a norma obteve quórum, e vai para análise presidencial para sanção ou veto (Padilha, 2019).

É encerrada a fase parlamentar e o projeto de lei segue para a fase executiva, consolidando a participação do Poder Executivo no processo legislativo, o que também é denominado deliberação executiva (Padilha, 2019). Dessa forma, o Presidente da República pode sancionar o projeto de lei ou vetá-lo, total ou parcialmente. A sanção é a aquiescência do Presidente da República ao projeto de lei elaborado pelo Congresso Nacional e encaminhado para sua apreciação (Padilha, 2019). Segundo posição majoritária, é com a sanção que o projeto se transforma em lei. Caso haja veto presidencial, o projeto retorna ao Congresso Nacional para apreciação do veto, podendo derrubá-lo por maioria absoluta dos votos de seus membros, tornando o projeto de lei uma lei ordinária (Padilha, 2019). Após sanção ou derrubada do veto, a lei é promulgada pelo Presidente do Senado Federal e publicada no Diário Oficial da União.

Em suma, o processo legislativo brasileiro para a criação de uma lei ordinária é um procedimento complexo que demanda tempo e esforço dos legisladores, mas que visa garantir a participação democrática e a qualidade das leis que regem a sociedade brasileira.

4.2 DECRETO

Em seu art. 84, a Constituição Federal prevê atribuições do Presidente da República, sendo algumas de suas competências privativas, em seu inciso IV: “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”; e em seu inciso VI: “dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos” (Brasil,1988, art. 84, inc. IV e VI). Tais previsões possibilitam ao Presidente da República a implementação de políticas públicas por decreto.

Cabe aqui realizar uma diferenciação, pois existem dois tipos de decreto no ordenamento jurídico brasileiro, decretos legislativos e decretos do Executivo (presidenciais). Os decretos legislativos são emitidos pelo Poder Legislativo e tratam de deliberações que cabem apenas ao Congresso Nacional, afetos à Câmara e ao Senado. Os decretos do Executivo são atos administrativos, e de acordo com a definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, os atos administrativos são:

> Declaração do Estado (ou de quem lhe faça às vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público) no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei, a título de lhe dar cumprimento, e sujeitos a controle de legitimidade por órgão jurisdicional (Mello, 2015, p. 393).

Por essa razão, os decretos do Executivo, por serem um tipo de ato administrativo, têm função complementar à lei, e dentro do ordenamento jurídico brasileiro estão hierarquicamente abaixo da lei ordinária (Moraes, 2019).

Cabe aqui mencionar que também é previsto no art. 84 da Constituição Federal, em seu inciso XXVI, como uma das atribuições do Presidente da República, a edição de medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62, que estabelece que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (Brasil, 1988).

Com base no exposto, é possível concluir que a Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) confere ao Presidente da República um conjunto significativo de atribuições, permitindo-lhe atuar de forma decisiva na implementação de políticas públicas através de decretos. Essas competências, previstas no art. 84, incluem a sanção, promulgação e publicação das leis, bem como a expedição de decretos e regulamentos necessários para sua execução fiel. Além disso, a possibilidade de dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, sem aumento de despesa ou criação/extinção de órgãos, amplia a capacidade do Executivo de adaptar e gerir o aparato administrativo conforme as necessidades do momento.

4.3 IMPORTÂNCIA DA BASE LEGAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de se verificar o melhor instrumento normativo para implementação da PMN, é importante mencionar que as políticas públicas e seus programas são executados por agentes do Estado para atender aos interesses da sociedade. Esses agentes devem seguir o princípio da legalidade, que exige que as ações do governo sejam determinadas ou autorizadas por leis. Ao contrário dos cidadãos, que podem fazer tudo o que a lei não proíbe, os administradores públicos só podem fazer o que a lei permite (Brasil, 2018a).

Assim, a base legal constitui o conjunto de leis ou instrumentos normativos que autorizam ou determinam a execução de uma política pública. Essa base começa com a Constituição (Brasil, 2018a) e inclui todos os dispositivos legais relevantes, garantindo, assim, que todas as ações governamentais estejam alinhadas com as normas jurídicas, e assegurará transparência e legitimidade à administração pública.

A base legal se refere aos dispositivos legais que determinam ou autorizam a realização “do que é feito” no âmbito da política pública pretendida, mas abrange também em sequência todos os dispositivos que incidem diretamente sobre sua implementação, alcançando sua finalidade, “para que é feito”, e sua forma de implementação, “como é feito” (Brasil, 2018a). Identificam-se aqui componentes fundamentais de uma base legal para implementação de uma política: “do que ela é feita”, “para que ela é feita” e “como ela é feita”, assim como outro componente fundamental para a base legal é a identificação do público-alvo, ou seja, “para quem ela é feita”.

Ao referenciar a PMN como política pública, torna-se primordial que os ordenamentos jurídicos que a implementem, sejam quais forem, indiquem esses componentes.

Tendo visto os dois principais ordenamentos jurídicos que compõem a base legal e respaldam uma ação governamental, a seguir, propõe-se uma breve análise de uma lei ordinária como regulamentadora de uma política pública.

4.4 O EXEMPLO DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (PNMA)

Para realizar uma análise prática e breve, será observada a aplicação de uma lei ordinária como instrumento de implementação de uma política pública complexa, sendo o exemplo utilizado a Lei n° 6.938/81 (Brasil, 1981), que disciplina a PNMA.

Os estudos preliminares sobre políticas públicas mostram que os programas governamentais são criados, modificados e encerrados por ações legislativas específicas, o que nos leva a entender as leis como “atos deliberados de política pública”. Assim, reafirma-se que a legislação é uma prática institucional fundamental para estruturar as políticas públicas (Salinas, 2019).

Essas normas fornecem diretrizes para os administradores, que, como agentes dos formuladores de políticas, devem trabalhar para alcançar os objetivos estabelecidos. Isso porque a criação de uma lei envolve decisões não apenas sobre o conteúdo das políticas, mas também sobre aspectos formais das normas jurídicas e dos procedimentos administrativos que serão incluídos no texto legislativo (Salinas, 2019).

Os cientistas políticos que estudam políticas públicas focam em como diferentes atores – políticos, grupos de interesse e burocratas – interagem no processo de formação de políticas. Para eles, a lei é apenas um dos instrumentos, e não necessariamente o mais importante, no processo de implementação de políticas públicas (Salinas, 2019).

No Brasil, muitas leis relacionadas a políticas públicas não contêm critérios substantivos suficientes para orientar adequadamente a administração pública. Essas normas procedimentais são frequentemente vagas e genéricas, carecendo de mecanismos eficazes para garantir comportamentos eficientes na implementação das políticas. Esse cenário tende a comprometer a efetividade das políticas públicas (Salinas, 2019).

Um exemplo concreto é a implementação da lei sobre a PNMA, que é descrita como vaga, genérica e essencialmente procedimental, insuficiente para estruturar a política pública. Essa legislação confere ampla discricionariedade, tanto substantiva quanto procedimental, aos órgãos ambientais para formular e implementar políticas ambientais no país. Essa discricionariedade excessiva, em ambos os planos, é um dos maiores desafios para a implementação eficaz das políticas ambientais,

permitindo que os órgãos ajam com ampla liberdade, o que pode resultar em inércia ou comportamentos disfuncionais (Salinas, 2019).

Conforme explicitado por Salinas em sua tese, a discricionariedade é analisada em dois níveis, aqui sintetizados: a discricionariedade substantiva refere-se à liberdade que os administradores têm para decidir o que fazer e como agir, especialmente quando as leis não estabelecem regras ou padrões específicos; enquanto a discricionariedade procedimental relaciona-se ao poder de decidir se e quando tomar uma ação, mesmo que as leis sejam substantivamente discricionárias. As leis e as regras podem ser rigorosas procedimentalmente, se especificarem claramente os procedimentos e prazos a serem seguidos (Salinas, 2019).

A PNMA é uma legislação altamente discricionária em ambos os níveis, o que prejudica a eficácia das políticas ambientais. Portanto, sugere-se maior controle e restrições à discricionariedade para evitar inércia e abusos por parte da administração pública (Salinas, 2019). Adicionalmente, Salinas identificou uma série de problemas no desenho do regime da lei da PNMA, com destaque para:

> (i) a falta de articulação entre objetivos e instrumentos legislativos; (ii) o descolamento entre procedimentos de tomada de decisão e regras e standards substantivos; (iii) a ausência de leis estabelecendo parâmetros e bases substantivas para que a Administração formule e aplique normas ambientais; (iv) a ausência de leis estabelecendo prazos e outros instrumentos que impulsionem a Administração a formular e aplicar normas em tempo adequado; (v) a inexistência de leis que disciplinem o modo como os órgãos ambientais dos três níveis da Federação devem interagir entre si; (vi) a ausência de leis que disciplinem as formas de articulação entre órgãos ambientais e agências não-ambientais (Salinas, 2019, p. 220).

Essa análise é crucial para a proposta de aprimoramento da legislação no Brasil, sugerindo que uma maior especificidade nas normas poderia reduzir a discricionariedade e melhorar a implementação das políticas. Uma engenharia legislativa que limite a discricionariedade dos administradores, tanto material quanto procedimentalmente, é destacada como essencial para garantir a efetividade das políticas públicas.

4.5 QUAL O MELHOR INSTRUMENTO NORMATIVO PARA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA, LEI ORDINÁRIA OU DECRETO?

A escolha do instrumento normativo adequado para a implementação de uma política pública é crucial para se alcançar os objetivos das políticas públicas. No Brasil, os principais instrumentos utilizados são as leis ordinárias e os decretos, cada um com suas características e aplicações específicas.

A implementação de políticas públicas por meio de legislação formal é, em geral, reconhecida como uma abordagem que oferece maior respaldo e legitimidade. As leis ordinárias, ao serem aprovadas por ambas as casas legislativas — que possuem extensa representatividade social —, garantem que as políticas sejam amplamente debatidas e aprovadas pela maioria dos representantes da população.

Além disso, ao serem sancionadas pelo Poder Executivo, sem veto, as leis recebem uma chancela adicional que reforça sua validade e eficácia jurídica.

Uma das principais vantagens da implementação de políticas públicas por meio de legislação é a capacidade de, quando há vontade política, permitir a revogação ou modificação de leis anteriores. Isso é especialmente relevante quando se deseja alterar diretrizes políticas já estabelecidas, como a redefinição da alocação de fundos e recursos públicos. A natureza mais abrangente das leis ordinárias, que passam por um processo legislativo rigoroso, confere um impacto maior à implementação de políticas públicas, sendo aplicáveis a toda a sociedade.

Por outro lado, os decretos são outro importante instrumento normativo para a implementação de políticas públicas, especialmente quando se busca agilidade e especificidade. Emitidos pelo chefe do Executivo (presidente, governador ou prefeito), os decretos são normas infralegais que regulamentam leis existentes ou detalham procedimentos administrativos. Contudo, exigem estrita observância das leis vigentes, pois, caso contrariem a legislação existente, podem ser considerados "ilegais" e ter sua eficácia cassada pelo Poder Judiciário. Assim, Soares *et al.* (2022), mencionam:

> Se por um lado o Executivo tem **maior celeridade na sua produção normativa, por outro pode exorbitar ou amesquinhar direitos e garantias fundamentais**. Por vezes, esses conflitos culminam por depositar sobre o Judiciário o papel de decidir sobre o alcance e os efeitos de políticas públicas (SOARES *et al.*, 2022, grifo nosso).

Como visto, uma das principais vantagens dos decretos é a agilidade com que podem ser elaborados e implementados. Como sua discussão ocorre internamente no âmbito do Poder Executivo, o processo é menos burocrático, permitindo que decisões prioritárias sejam definidas e executadas de forma mais rápida. Essa característica é particularmente útil em situações que demandam respostas imediatas por parte da administração pública.

A escolha entre uma lei ordinária e um decreto para a implementação de uma política pública deve levar em consideração o contexto e a intenção por trás da política. Enquanto as leis ordinárias oferecem um impacto mais amplo e duradouro, os decretos proporcionam flexibilidade e rapidez na execução de ações específicas.

Reforça-se aqui a observação de Salinas (2019), em que uma análise da eficácia dos instrumentos legislativos na implementação de políticas pressupõe o estudo de como a legislação primária se relaciona com outros atos normativos, como regulamentos emitidos pelo Presidente da República e outros órgãos do Poder Executivo. Leis, decretos e regulamentos não presidenciais têm funções interdependentes e complementares na estruturação de políticas públicas no Brasil. Além disso, a elaboração de legislação sobre políticas públicas envolve escolhas estratégicas sobre os tipos de normas jurídicas e procedimentos administrativos a serem incluídos no texto legislativo (Salinas, 2019). Adicionalmente, cabe destacar o mencionado por Salinas:

> uma **lei elaborada de modo *top down*, sem levar em consideração as contingências do processo de implementação, possivelmente será fadada ao insucesso**. Deste modo, **problemas** de **incapacidade administrativa e regulatória** ou de **insuficiência de recursos públicos devem ser**, ainda que sob alcance limitado, **endereçados pela lei** (Salinas, 2019, p. 134, grifo nosso).

Conclui-se que a lei ordinária seria o desenho legislativo mais adequado para implementação de uma PMN, pois chancelará a realização de um processo por amplo debate público e mitigará a extrapolação dos direitos e garantias fundamentais. Contudo, conforme verificado no caso da PNMA, para a elaboração dessa política, além da necessidade de estabelecer limites à discricionariedade dos administradores, recomenda-se a fiel observância: da sua articulação com os objetivos; do descolamento entre procedimentos de tomada de decisão e regras; e da necessidade de complementaridade de leis que estabeleçam: parâmetros e bases substantivas

para que a Administração formule e aplique normas; prazos ou outros instrumentos para formulação e aplicação de normas pela Administração; e que disciplinem a interação entre órgãos e agências dos três níveis da federação.

Adicionalmente, além de se observar a importância de uma lei bem desenhada como fator de sucesso para uma ação governamental, ao considerar que a efetividade da política pública depende de outros fatores igualmente desafiadores, tais como a existência de mecanismos robustos de controle e monitoramento, e uma governança participativa que assegure os objetivos propostos, torna-se fundamental compreender a estrutura de avaliação e monitoramento de políticas públicas no Brasil na busca elementos adicionais que contribuam para o sucesso da PMN.

5 AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação de políticas públicas tornou-se uma preocupação para diversos órgãos governamentais no Brasil, com o objetivo de melhorar a eficiência do uso dos recursos públicos, promovendo a transparência e a governança.

Em 2014, o Senado Federal também adotou a prática da avaliação de políticas públicas por meio da Resolução nº 44/2013 (Brasil, 2013), que obrigou suas comissões permanentes a selecionarem e avaliarem anualmente políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo (Guimarães, 2019).

A institucionalização dessas práticas no Legislativo visa criar um modelo robusto para o acompanhamento das políticas públicas implementadas pelo Executivo, permitindo ao Parlamento supervisionar e liderar o debate sobre tais políticas, além de melhorar a legislação e o controle orçamentário.

A partir de 2016, o Poder Executivo federal começou a institucionalizar suas avaliações de políticas públicas, criando guias, manuais, metodologias e setores especializados em monitoramento e avaliação em vários ministérios e autarquias. Em 2019, foi instituído o CMAP pelo Decreto nº 9.834/2019 (Brasil, 2019), com a missão de avaliar políticas públicas financiadas por gastos diretos ou subsídios da União com o objetivo de aprimorar a alocação de recursos e a qualidade do gasto público (Bonifácio; Motta, 2021).

Dado que a Constituição (Brasil, 1988) determina que as políticas públicas são os meios apropriados para concretizar os direitos fundamentais, torna-se evidente que a avaliação de políticas públicas é de natureza constitucional e pode ser analisada pelo Poder Judiciário (Barboza; Kozicki, 2012). Além disso, o setor privado, incluindo consultorias, ONGs, universidades e *think tanks*, tem se envolvido intensamente na avaliação de políticas públicas, formando redes de especialistas e fortalecendo a troca de experiências e *expertises* (Ramos; Schabbach, 2012).

Observa-se que a avaliação de políticas públicas se tornou um tema central em ambos os poderes do Estado, assim como nos espaços públicos e privados. A Emenda Constitucional nº 109, de 2021 (Brasil, 2021b) reforçou a necessidade de avaliação das políticas públicas pelos órgãos da administração pública, exigindo a divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, o que reflete um avanço significativo da governança pública no Brasil.

Assim, cabe destacar que, ao passar para a fase da implementação da política pública, quando se colocam em prática as ações para alcançar um resultado almejado, deve-se atentar para a existência de estruturas, procedimentos e recursos, os quais serão determinantes para o sucesso ou não da implementação. Podem-se citar, como essenciais para o processo, a estruturação da governança e da gestão, a alocação adequada dos recursos orçamentários e financeiros, a realização do monitoramento das rotinas e dos processos, e a avaliação da sustentabilidade fiscal da política pública (Brasil, 2020).

Como visto anteriormente, os tipos de avaliação podem ser classificados com base no momento de realização (*ex-ante*, *in itinere*, *ex-post*) e na natureza (processo, resultado, impacto). A Casa Civil, em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU), elaborou os guias de orientação de boas práticas para a análise *ex-ante* e *ex-post* de políticas públicas com o objetivo de auxiliar os ministérios formuladores de políticas a terem mais chances de produzir resultados tangíveis. Dessa forma, cabe uma visita a essas publicações em busca de elementos que contribuam para a PMN.

5.1 AVALIAÇÃO *EX-ANTE*

O fundamento da análise *ex-ante* é orientar a decisão, permitindo a escolha de uma política efetiva, eficaz e eficiente. A análise *ex-ante* é uma ferramenta essencial na avaliação de políticas públicas, pois permite prever e analisar os possíveis resultados antes de sua implementação. Ela pode ser executada em várias situações, como na criação, expansão ou aperfeiçoamento das políticas (Brasil, 2018a).

A responsabilidade pela execução da análise *ex-ante* recai sobre os ministérios ou órgãos governamentais diretamente envolvidos com a política em questão. O Decreto nº 9.191/2017 (Brasil, 2017b) e o Decreto nº 9.203/2017 (Brasil, 2017c) delineiam que esses órgãos devem incluir análises detalhadas sobre os problemas que a política visa resolver e os objetivos a serem alcançados.

Segundo o guia prático de avaliação *ex-ante*, é recomendado o cumprimento das seguintes etapas para essa análise:

> i) diagnóstico do problema; ii) caracterização da política: objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; iii) desenho da política; iv) estratégia de construção de confiabilidade e credibilidade; v) estratégia de implementação; vi) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; vii) análise de

> custo-benefício; e viii) impacto orçamentário e financeiro (Brasil, 2018a, p. 11).

Adicionalmente, como observação pertinente, o guia recomenda o fiel cumprimento das etapas quando o impacto fiscal for superior a R$ 150 milhões ao ano ou representar percentual superior a 5% ao ano do orçamento dos fundos, órgãos e entidades integrantes (Brasil, 2018a).

Para cada etapa, o guia prático de avaliação detalha as ações e informações norteadoras para o aperfeiçoamento da política e aprimoramento da qualidade de alocação de recursos (Brasil, 2018a). Dentre as etapas mencionadas, com foco na PMN, destaca-se aqui a etapa da estratégia de implementação da política.

A fase de implementação da política pública é caracterizada por processos estruturados que articulam diversos atores e tipos de recursos (materiais, humanos, financeiros, informacionais e institucionais) para o alcance de seus objetivos e a execução das metas físicas das ações (Brasil, 2018a).

Com a avaliação *ex-ante* em sua fase de implementação, a intenção é identificar inconsistências, insuficiências ou desperdícios de maneira antecipada. Para minimizar os problemas futuros, deve haver o envolvimento dos atores desde a fase inicial das ações, participando da construção conjunta da estratégia ou plano de implementação da política pública.

Sobre a composição da estratégia de implementação, o guia sugere:

> 1.A definição do modelo de gestão e de governança, explicitando os mecanismos de liderança, estratégia e controle que serão postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a política; 2. análise das atribuições e dos incentivos dos atores envolvidos na execução da política, verificando se o arranjo institucional proposto é adequado; 3. análise da base legal da política e **da espécie de instrumento que será utilizado para constituir as obrigações e avenças necessárias à sua consecução e dos seus programas e ações**; 4. definição do plano de comunicação a ser executado durante todas as etapas da política; e análise de riscos eventuais ao longo da execução da política pública, com sua identificação, elaboração de estratégias de mitigação, administração e controle, compatível com a matriz Swot (do inglês, *strengths, weaknesses, opportunities and threats*) (Brasil, 2018a, p. 123, grifo nosso).

No estudo do guia de avaliação *ex-ante*, outro tópico tratado dentro da estratégia de implementação são os arranjos institucionais de implementação, destacando que a execução de políticas públicas e seus respectivos programas e projetos envolvem a articulação com uma miríade de atores e de distintos sistemas

institucionais. São estes os políticos do governo, do parlamento (federal, do Distrito Federal, estaduais e municipais); os técnicos de governo (igualmente, federais, do Distrito Federal, estaduais e municipais); os grupos de interesse, sejam eles empresas; sindicatos; associações; igrejas; mídia; e especialistas das universidades, dos centros de pesquisa, das consultorias e dos organismos internacionais (Brasil, 2018a).

Por todos esses aspectos, a análise *ex-ante* afeta sobremaneira o desenvolvimento do ciclo de uma política pública, tanto em seu nível de desenvolvimento como na qualidade de sua execução.

Assim, conclui-se a necessidade de uma minuciosa análise *ex-ante* da PMN, com a definição de objetivos claros e a formulação de métricas para sua avaliação.

5.2 AVALIAÇÃO *EX-POST*

A avaliação *ex-post* é uma ferramenta importante para a tomada de decisões durante a implementação das políticas públicas e seu objetivo primeiro é dispor de informações que apoiem a gestão da política pública. Ela orienta os gestores sobre o que pode ser melhorado e, em algumas situações, sobre como realizar essas melhorias. Além disso, essa avaliação ajuda na distribuição mais eficaz dos recursos entre as várias políticas setoriais (Brasil, 2018b).

Nesse sentido, cumpre a relevante função de levantar indícios sobre o desempenho da política, apontando se os recursos públicos estão sendo usados em concordância com os critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (Brasil, 2018b).

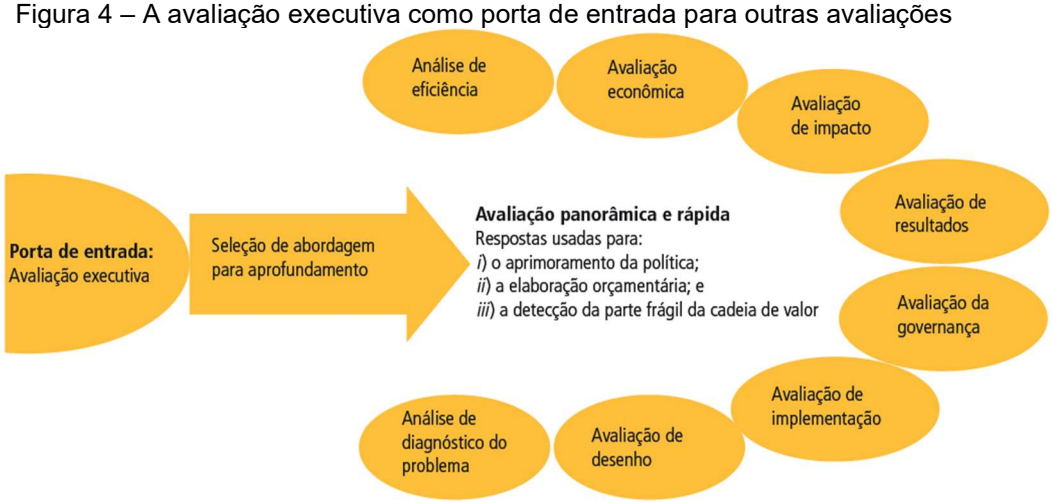
No entanto, cabe aqui diferenciar a análise *ex-ante* da *ex-post*. A *ex-ante* objetiva proporcionar uma ponderação em nível mais elevado quando da criação, expansão ou refinamento de políticas públicas, para que estas sejam mais bem desenhadas e planejadas, incluindo, por exemplo, a designação do sistema de monitoramento e avaliação que será utilizado ao longo de sua execução. De outro lado, a avaliação *ex-post* é uma ferramenta relevante para a tomada de decisões ao longo da execução da política, dizendo ao gestor o que aperfeiçoar e, em alguns casos, como realizá-la (Brasil, 2018b).

Seguindo os padrões internacionais, as políticas públicas podem ser analisadas primeiramente por meio de abordagem de avaliação executiva, que permite, de forma

prática e rápida, distinguir em qual elemento ou em qual processo da cadeia de valor da política há maior chance de ocorrerem melhoramentos. Essa abordagem observa a apresentação do panorama geral da política, a análise do problema que a política pretende defrontar, a teoria do programa, das atividades e produtos, dos resultados e impactos, de custo e gestão financeira, e dos indicadores de eficiência (Brasil, 2018b). Assim, será desenvolvida uma análise global da política, traçando conclusões e sugestões para o seu aprimoramento ou para a priorização dos recursos públicos na sua execução (Brasil, 2018b).

A partir dos corolários da avaliação executiva, outros modos de avaliação poderão ser praticados, focando em um determinado elemento da política, como em suas implicações sobre a realidade, no caso da avaliação de resultado ou de impacto, ou na capacidade de fornecimento do produto ou do serviço planejado, com a execução da avaliação de processo ou da análise de eficiência (Brasil, 2018b). A figura 4 ilustra o papel da avaliação executiva como porta de acesso para as demais avaliações.

Figura 4 – A avaliação executiva como porta de entrada para outras avaliações



Fonte: Brasil, 2018b.

Com base na avaliação executiva, especialmente na parte que explica e exibe a relação e os indicadores gerais do problema que a política visa abordar, incluindo suas causas e consequências, pode-se concluir da necessidade do aprofundamento da **análise do diagnóstico desse problema** (Brasil, 2018b).

Após a reanálise do diagnóstico do problema, o desenho da política é revisitado com o propósito de assegurar que, mesmo que o modelo lógico e a análise do

desenho tenham sido adequadamente elaborados na fase de formulação, essa **avaliação de desenho** continua sendo crucial durante a execução da política. Desse modo, a reanálise permite confrontar o planejamento inicial com a realidade prática da implementação, gerando informações e recomendações valiosas. Esse processo de retroalimentação é essencial para aprimorar tanto a gestão quanto os resultados da política, garantindo que ela seja continuamente ajustada e melhorada com base na experiência prática (Brasil, 2018b).

Outra vertente de avaliação, com enfoque no processo de transformação de insumos empregados na política, é chamada de **avaliação de implementação**. Tem o propósito de verificar se a execução das políticas públicas vem ocorrendo de acordo com os normativos existentes e o desenho estabelecido, observando se as entregas estão sendo realizadas ao público elegível (Brasil, 2018b).

Dando continuidade, identifica-se a **avaliação de governança da política pública**, que foca na análise das estruturas, funções, processos e tradições organizacionais. Seu propósito é assegurar que as ações planejadas sejam executadas de forma a alcançar seus objetivos de maneira transparente, efetiva e econômica. Com a implementação de políticas cada vez mais complexas e interdependentes, envolvendo múltiplos níveis de governo e setores da sociedade civil, a atuação articulada é essencial. Nenhum ator isolado pode resolver os problemas públicos de maneira eficaz, sendo mais produtivo envolver diversos órgãos e entidades, cada um contribuindo com sua *expertise*, em uma estrutura horizontalizada e policêntrica. Isso facilitará a sinergia entre os atores, promovendo o melhor desempenho da política (Brasil, 2018b).

Por conseguinte, chega-se na **avaliação de resultados**, que é essencial para determinar se as variáveis de resultados e impactos das políticas públicas são definidas, mensuráveis e acessíveis, e se os objetivos planejados estão sendo alcançados ao longo do tempo. Esse processo se debruça sobre os indicadores que foram utilizados para a construção das metas, analisando o seguinte: a relação entre o indicador e o objetivo da política, se o indicador utiliza dados padronizados, sua comparabilidade, se podem ser construídas séries históricas, sua periodicidade, e se podem ser extraídos do indicador microdados que podem ser tabulados conforme o que o avaliador deseja saber, e sua desagregabilidade (Brasil, 2018b).

A etapa seguinte busca demarcar, na vida dos beneficiários, a diferença atribuída à política de forma inequívoca. Trata-se da **avaliação de impacto**, cuja ideia

central é isolar o efeito da política pública dos demais fatores que possivelmente contribuíram para a transformação constatada. Além de verificar os resultados e impactos diretos da política pública, a avaliação de impacto pode responder a muitas outras perguntas, segundo o guia prático de análise *ex-post*:

> Será que todos os insumos ou componentes da política são relevantes para se atingir o impacto? Existiriam, entre os beneficiários, grupos que são mais afetados do que outros? Qual o efeito da intervenção ao longo do tempo? Existem transbordamentos positivos ou adversos associados à política que não eram esperados? Qual a contribuição da política para o conhecimento acerca dos mecanismos de transmissão que atuaram para que o resultado fosse observado? As respostas a essas perguntas podem contribuir para um aperfeiçoamento do desenho da política (Brasil, 2018b, p. 262).

Ademais, é importante ressaltar que há componentes mínimos a serem observados para que os resultados de uma avaliação possam ser considerados como o impacto de uma política. A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) elaborou uma norma com as principais diretrizes para orientação dessa avaliação, cujos principais pontos são: descrever a política e seus diversos elementos, identificar variáveis de resultados que serão averiguados, determinar como será isolado o efeito da política, determinar sobre quem e quando o impacto será estimado, estimar magnitude e precisão do impacto, apresentar orçamento factível e razoável, e realizar testes de mecanismos (Brasil, 2018b).

As outras duas avaliações importantes da análise *ex-post* são a **avaliação econômica** e a **análise de eficiência**. A **avaliação econômica** visa responder sobre o retorno econômico e social da política, ou seja, se os benefícios estimados com a política justificam a sua execução ou até mesmo a sua expansão. E a **análise de eficiência** é uma abordagem que utiliza metodologias estatísticas e econométricas, como a fronteira estocástica e a análise envoltória de dados, para mensurar a eficiência técnica dos gastos setoriais e temáticos (Brasil, 2018b).

Dessa forma, a PMN pode se beneficiar significativamente da implementação de avaliações *ex-post*, contribuindo para a melhoria contínua e o sucesso sustentável de suas ações. Além disso, essas avaliações podem promover uma governança mais transparente e colaborativa, envolvendo múltiplos atores governamentais e da sociedade civil, assegurando que os objetivos estratégicos sejam alcançados de maneira econômica e efetiva.

6 CONCLUSÃO

A PMN representa um marco significativo na gestão e aproveitamento dos recursos marítimos do Brasil. Desde o início deste estudo, o objetivo principal foi identificar e analisar os elementos estruturantes que garantam a efetividade de uma política pública voltada para o mar. Considerando a vasta extensão da costa brasileira e a riqueza dos seus recursos marinhos, a PMN se mostra essencial para a soberania nacional, a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento econômico sustentável. A implementação eficaz dessa política pode posicionar o Brasil como um líder global em governança marítima.

A Marinha do Brasil como Autoridade Marítima Nacional, e com a atribuição de participar na formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar, torna-se, notadamente, a principal protagonista e interessada na integração das políticas públicas voltadas para o mar e dos componentes do Poder Marítimo. Um Poder Marítimo pujante exige um Poder Naval capaz de se contrapor a possíveis ameaças. Nesse sentido, uma PMN eficiente e eficaz permitirá ampliar a geração de riquezas do país, o que contribuirá também para o desenvolvimento do Poder Naval.

Sendo a PMN tratada com uma política pública, realizou-se o estudo dos conceitos e do ciclo de uma política pública para identificar vários elementos estruturantes que poderiam ser utilizados no constructo de uma PMN eficaz. Dado o exposto, cabe definir quais elementos estruturantes podem ser aplicados à PMN e quais ações a Marinha do Brasil como Autoridade Marítima pode implementar.

Uma vez que a PMN já foi reformulada pelo GTI-PMN e aguarda sua promulgação, torna-se oportuno sugerir o melhor instrumento normativo que suportará sua base legal. Ao avaliar os efeitos da aplicação de uma lei como promulgadora da PNMA e debater sobre qual instrumento normativo é mais adequado para a implementação de uma política pública, percebe-se que a condução de um processo legislativo para elaboração de uma lei ordinária é mais robusto e permite ampla discussão dos atores com interesse na implementação dessa política. Por outro lado, os decretos são infralegais e hierarquicamente inferiores à lei ordinária; embora sua produção normativa seja célere, por vezes, sua implementação fere direitos e garantias fundamentais. Notadamente, seu emprego permite a regulamentação e o detalhamento de procedimentos administrativos presentes em uma política.

No caso específico da PMN, conclui-se que, embora sua elaboração não tenha sido submetida a um processo legislativo, e que todo debate existente nesse processo tenha sido suprido pela participação de vários atores governamentais e não governamentais no criterioso trabalho realizado pelo GTI-PMN, ao longo de um ano, uma possível promulgação por decreto não garantirá sua efetividade, ainda que sua urgência vá ao encontro da celeridade dos decretos. Por ser a PMN uma política complexa, tal como a PNMA, cabe uma elaboração mais minuciosa do desenho legislativo a ser empregado para sua promulgação, muito embora haja, na realidade brasileira, a existência de políticas públicas regulamentadas, tanto por lei ordinária, como por decreto. Dessa forma, para que não haja judicialização da PMN ao ser operacionalizada, recomenda-se sua promulgação por lei ordinária, cabendo observar as delimitações de sua discricionariedade, sua articulação com os objetivos e a necessidade de complementaridade de leis que permitam sua operacionalização pelos administradores e gerenciamento nos três diferentes entes da federação (União, estados e municípios).

Ainda sob o enfoque da implementação da PMN como política pública, a breve análise da aplicação de uma lei ordinária na PNMA e o estudo de avaliação *ex-ante* revelaram uma importante aderência, uma vez que os problemas identificados no desenho do regime da lei da PNMA guardam grande paridade com a composição da estratégia de implementação e as análises requeridas nessa avaliação. Dessa forma, cabe refletir sobre a elaboração de uma estratégia marítima em concomitância com a PMN, a fim de identificar as possíveis lacunas advindas da sua operacionalização.

À luz dos estudos realizados sobre os conceitos e ciclo de políticas públicas, pôde-se extrair elementos para atestar a importância da existência da PMN como política pública. Como visto, a PMN possui um caráter transversal e multisetorial, carregando em si características de uma política intersetorial e intergovernamental, por envolver a articulação entre diferentes setores e mais de um ente federativo, como União, estados e municípios, e, por isso, requererá uma governança multinível[13]. Dessa forma, essa governança exigirá:

[13] Governança multinível implica gerenciar a dependência mútua entre os níveis de governo e uma série de lacunas ou falhas de coordenação que podem ocorrer entre eles (OECD, 2014 *apud* Brasil, 2020, p. 111, tradução nossa).

- Coerência entre políticas públicas: as ações e objetivos das intervenções devem ser alinhados para alcançar resultados esperados;
- Coordenação e integração horizontal e vertical: atuação articulada entre os atores privados e os atores públicos em seus diferentes níveis (União, estados e municípios);
- Mecanismos de articulação: estruturas que permitam alinhar estratégias e operações das organizações envolvidas em políticas transversais;
- Provimento de recursos: necessidade de recursos humanos, tecnológicos e financeiros para sustentar esforços cooperativos.

Portanto, para se obter uma governança é preciso pensar na arquitetura organizacional, nomeadamente, a criação de um órgão coordenador que assegure a operacionalização de uma PMN que não se limite ao patamar político (Conselho de Ministros) e integre elementos dos patamares estratégicos e operacionais, assim como a concretização da interação da tríplice hélice (governo, academia e iniciativa privada). A necessidade de tal órgão remete à revisita ao que foi anteriormente a CoMaNa, requerendo a criação, de forma análoga, de um órgão governamental de mais alto nível para assuntos ligados às atividades marítimas, com a finalidade de assessorar diretamente o Presidente da República na consecução da PMN, coordenando os principais atores, governamentais e não governamentais, que possuam interesses nos assuntos marítimos, e alinhando as principais políticas públicas voltadas para o mar já existentes.

Para essa coordenação, faz-se necessário o mapeamento dos diversos atores e seu enquadramento como atores visíveis, invisíveis, governamentais e não governamentais, sendo essencial o estabelecimento de redes, sejam elas temáticas ou comunidades de políticas públicas. Nesse sentido, sendo a Autoridade Marítima Nacional protagonista e principal fomentadora do diálogo entre os demais grupos de interesse na arena política, sugere-se à Marinha do Brasil robustecer a sua estrutura voltada para Autoridade Marítima, dado o aumento de esforço que essa dialética exigirá.

Ainda sob esse enfoque, no sentido de garantir o espaço da PMN na agenda, cabe à Autoridade Marítima distinguir, dentre os atores, os seus recursos de poder e repertórios de ação, ou seja, reconhecer dentre os tomadores de decisão o seu nível

de influência sobre os diferentes grupos de interesse dos assuntos marítimos e vice-versa.

O sucesso da implementação da PMN não é trivial e dependerá das características da estrutura formal, ou seja, de textos norteadores nítidos, recursos disponíveis, atividades a serem executadas conforme as capacidades, habilidades e atitudes da estrutura administrativa que irá implementá-las. Para tal, é indispensável a elaboração de uma estratégia marítima que tenha como partícipe representantes dos mesmos órgãos que participaram do GTI-PMN (Comando da Marinha, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Economia, Ministério da Infraestrutura, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Cidadania, Ministério da Saúde, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Turismo, Ministério do Desenvolvimento Regional e da Advocacia-Geral da União), bem como representantes de elementos constituintes do Poder Marítimo, tais como o Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (SYNDARMA), Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e *Offshore* (SINAVAL), Federação Nacional dos Trabalhadores de Transportes Aquaviários e Afins (FNTTAA), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e Comissão Nacional das Autoridades nos Portos (CONAPORTOS). A esse rol devem ser incluídas as Federações das Indústrias dos estados costeiros, representantes dos governos estaduais costeiros, o OPM, o Instituto Nacional de Pesquisas Oceânicas (INPO) e representantes de empresas afetas ao setor marítimo, tais como a Petrobras e a Transpetro.

Adicionalmente, será fundamental a elaboração de programas e projetos a serem implementados nos níveis operacionais e táticos, assim como nos níveis estaduais e municipais, a fim de garantir sua efetividade nos diferentes níveis de implementação.

Ressalta-se que, como visto ao realizar o estudo de avaliação *ex-ante e ex-post*, é essencial para o sucesso de políticas públicas a elaboração de métricas e mecanismos de controle e monitoramento para a PMN. Além disso, o treinamento, o monitoramento e o controle das ações e do desempenho dos implementadores tornar-se-ão preponderantes para o seu nível de desenvolvimento e a qualidade de sua execução. Ainda sob o ponto de vista da avaliação *ex-post*, destacam-se a avaliação econômica e a análise de eficiência como elementos asseguradores do alcance dos

objetivos estratégicos de maneira econômica e efetiva. Nesse sentido, a aplicação de métodos econômicos e estatísticos passíveis de serem utilizados para a quantificação da economia relacionada ao mar e a mensuração de seus impactos são indispensáveis para garantir o desenvolvimento da PMN.

Ao longo do desenvolvimento desta tese, diversos desafios foram identificados, relacionado à coordenação entre as várias agências governamentais, à necessidade de infraestrutura adequada e à capacitação técnica dos implementadores. Nota-se também a falta de uma cultura marítima sólida entre a população e a necessidade de um financiamento contínuo e robusto para sustentar as atividades marítimas. Sumariamente, a fim de superar os desafios mencionados, algumas recomendações são norteadoras para alavancar a implementação da PMN, em um ambiente de crescente importância do mar:

- Fortalecer a governança marítima por meio da criação de um órgão de gestão marítima que aprimore a coordene a PMN de forma interinstitucional, integrando as políticas públicas relacionadas ao mar;
- Desenvolver a infraestrutura portuária para garantir a eficiência das atividades marítimas;
- Promover programas de educação e treinamento para formar profissionais qualificados na área marítima;
- Implementar medidas rigorosas de proteção ambiental e promover a pesca sustentável para a preservação dos ecossistemas marinhos;
- Estabelecer parcerias internacionais e participar ativamente de fóruns globais sobre governança marítima para compartilhar conhecimentos e tecnologias.

Como representante da Autoridade Marítima e proponente da PMN, a Marinha do Brasil tem um papel central na implementação e sucesso da PMN. Em linhas gerais, seguem algumas ações que a Marinha pode promover:

- Implementar programas educacionais e campanhas de conscientização para promover uma cultura marítima sólida entre a população brasileira, destacando a importância do mar para a economia e a segurança nacional;

- Liderar a coordenação entre as diferentes agências governamentais envolvidas na gestão marítima, promovendo uma abordagem integrada e coesa;
- Promover o desenvolvimento do Poder Marítimo[14]: o Poder Naval apoia o Poder Marítimo na pesquisa para a conservação e o uso sustentável dos recursos marinhos, proteção ambiental e extensão da Plataforma Continental do Brasil, promovendo cooperação nacional e internacional;
- Fomentar a mentalidade marítima na sociedade brasileira, ressaltando a relevância do Poder Marítimo como um dos pilares do Poder Nacional.

A efetiva implementação da PMN pode trazer inúmeros benefícios para o Brasil. Do ponto de vista econômico, o desenvolvimento sustentável dos recursos marítimos pode impulsionar setores como a pesca, o turismo e a exploração de recursos minerais marinhos. Ambientalmente, uma gestão responsável dos ecossistemas marinhos contribuirá para a conservação da biodiversidade e a mitigação das mudanças climáticas. No que concerne ao âmbito social, haverá criação de empregos e fortalecimento da segurança alimentar por meio da pesca sustentável.

Além disso, a PMN pode reforçar a posição do Brasil no cenário internacional, promovendo sua imagem como uma nação comprometida com a proteção dos oceanos e o desenvolvimento sustentável. As lições aprendidas e as estratégias desenvolvidas através da PMN podem servir de modelo para outros países, especialmente aqueles com características costeiras semelhantes.

Em conclusão, a PMN é um instrumento vital para o futuro do Brasil. O sucesso de sua implementação depende da colaboração entre governo, setor privado, academia e sociedade civil. É necessário um esforço contínuo e coordenado para enfrentar os desafios e aproveitar as oportunidades que os recursos marítimos oferecem. Com uma gestão eficiente e uma visão estratégica, a PMN pode transformar o Brasil em uma potência marítima, garantindo prosperidade econômica, proteção ambiental e justiça social para as futuras gerações.

[14] Trata-se do Objetivo Estratégico nº 9 previsto na Estratégia de Defesa Marítima (Brasil, 2023c).

REFERÊNCIAS

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito FGV**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-86, jan./jun. 2012. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/23970. Acesso em: 5 mar. 2024.

BAPTISTA, Gustavo Camilo. Análise de políticas públicas, subjetividade e poder: matrizes e intersecções teóricas. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 23, n. 1, p.45-67, 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/pusp/v23n1/v23n1a03.pdf. Acesso em: 9 ago. 2024.

BEIRÃO, André Panno. Políticas públicas voltadas ao mar: um longo caminho já iniciado. *In*: SANTOS, Thauan *et al.* (org.). **Economia azul**: vetor para o desenvolvimento do Brasil. São Paulo: Essential Idea Editora, 2022. p. 319-340.

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabricio Macedo. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional, **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021. Disponível em: https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/28653. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRAGA, Tiago Emmanuel Nunes; MURUGA, Mariela; TOGAWA, André Barros. **A Década da Ciência Oceânica**: Brasil. A Década da Ciência Oceânica**,** 2019. Disponível em: https://decada.ciencianomar.mctic.gov.br/sobre-a-decada.htm. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 88.157, de 09 de março de 1983**. Cria a Comissão Marítima Nacional (CoMaNa) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1983. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1983/d88157.html. Acesso em: 8 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 89.331, de 25 de janeiro de 1984**. Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). Brasília, DF: Presidência da República, 1984. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccIVIL_03/decreto/1980-1989/D89331.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2089.331%2C%20DE%2025%20DE%20JANEIRO%20DE%201984.&text=O%20PRESIDENTE%20DA%20REP%C3%9ABLICA%2C%20usando,baixa%2C%20a%20Pol%C3%ADtica%20Mar%C3%ADtima%20Nacional. Acesso em: 3 maio 2024.

BRASIL. **Decreto Legislativo n° 5, de 9 de novembro de 1987**. Aprova o texto da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, concluído em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1987. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1980-1987/decretolegislativo-5-9-novembro-1987-367281-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=Aprova%20o%20texto%20da%20Conven%C3%A7%C3%A3o,10%20de%20dezembro%20de%201982. Acesso em: 9 jan. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar n° 69, de 23 de julho de 1991**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp69.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%B0%2069%2C%20DE%2023%20DE%20JULHO%20DE%201991&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20normas%20gerais,o%20emprego%20das%20For%C3%A7as%20Armadas. Acesso em: 11 fev. 2017.

BRASIL. **Decreto nº 1.265, de 11 de outubro de 1994**. Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1265.htm. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Portos e Costas. **Histórico da Diretoria de Portos e Costas**. Brasília, DF: Marinha do Brasil, 1999a. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/dpc/institucional/hist%C3%B3rico-da-diretoria-de-portos-e-costas. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n° 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF: Presidência da República, 1999b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2097%2C%20DE%209%20DE%20JUNHO%20DE%201999&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20normas%20gerais,o%20emprego%20das%20For%C3%A7as%20Armadas.&text=Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico.,subsidi%C3%A1rias%20explicitadas%20nesta%20Lei%20Complementar. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n° 117, de 02 de setembro de 2004**. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20117%2C%20DE%202%20DE%20SETEMBRO%20DE%202004&text=Altera%20a%20Lei%20Complementar%20n,para%20estabelecer%20novas%20atribui%C3%A7%C3%B5es%20subsidi%C3%A1rias. Acesso em: 7 abr. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013**. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal. Brasília, DF: Senado Federal, 2013. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/582663. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. **EMA-305 – Doutrina Militar Naval**. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2017a.

BRASIL. **Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017**. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9191.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.191%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202017&text=Estabelece%20as%20normas%20e%20as,Rep%C3%BAblica%20pelos%20Ministros%20de%20Estado. Acesso em: 5 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017c. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33419/10/decreto_%20n_9203_22_novembro_2017.pdf. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex ante. Brasília, DF: Ipea, 2018a. v. 1. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise ex post. Brasília, DF: TCU, 2018b. v. 2. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/guiaexpost.pdf/view. Acesso em: 30 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019**. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/4A/A3/41/1B/2BB645109A9DFB46A8A8082A/Referencial%20de%20Controle%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.607, de 22 de janeiro de 2021**. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para reformular a Política Marítima Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2021a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10607.htm. Acesso em: 9 jul. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm. Acesso em: 18 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.558, de 13 de junho de 2023**. Dispõe sobre o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11558.htm. Acesso em: 3 abr. 2024.

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. **EMA-301 – Fundamentos Doutrinários da Marinha (FDM)**. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2023b. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/ema-301-fdm-1ed.pdf. Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. **EMA-310 – Estratégia de Defesa Marítima**. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2023c.

CALENZO, Plínio Rodrigues. Autoridade Marítima Brasileira: Evolução, Atualidade, Perspectivas e sua Interação com a Sociedade e outras Autoridades que englobam o Poder Marítimo. 2019. 74f. Tese (C-PEM) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2019. Acesso em: 7 mar. 2024

CONSÍDERA, Bruno Walter Chagas. **Política Marítima Nacional**. 2000. 41 f. Monografia (C-PEM) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: https://www.repositorio.mar.mil.br/handle/ripcmb/843664. Acesso em: 3 mar. 2024.

CORTES, Soraya Vargas. Policy community defensora de direitos e a transformação do Conselho Nacional de Assistência Social. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 17, n. 38,

p. 122-154, jan./abr. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/soc/a/SkLgJG36JTnStvkWcm5p5kS/abstract/?lang=pt#. Acesso em: 6 maio 2024.

FORTUNA, Hernani Goulart. A política marítima e a mobilização do Poder Marítimo. 1983. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 103, n. 7/9, jul./ago./set. 1983.

GOMES, Antonio Manoel Timbó Lima. **Estudo comparativo sobre avaliação de políticas públicas nos poderes executivo e legislativo brasileiro**. 2022. 66 f. Dissertação (mestrado MPPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo, Brasília, DF, 2022.

GONÇALVES, Guilherme Corrêa *et al*. **Elaboração e implementação de políticas públicas**. Porto Alegre: Grupo A, 2017. E-book. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595021952/. Acesso em: 11 ago. 2024.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato *et al*. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-520, abr. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sausoc/a/LPqDQ59Jd7kqnD93nKfKd7d/#. Acesso em: 19 jun. 2024.

GUIMARÃES, Alexandre Sidnei. **A avaliação de políticas públicas do Senado Federal (2014-2017)**: notas de pesquisa. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2019. Texto para Discussão nº 263. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/555179. Acesso em: 12 mar. 2024.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia? *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 219-224. (Coletânea, v. 1). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1250/1/cppv1_003_introducao.pdf. Acesso em: 14 jun. 2024.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MORAES, Isabela. Decretos presidenciais: como funciona esse mecanismo? *In*: **Politize!** [*S. l.*], 14 jun. 2019. Disponível em: https://www.politizei.com.br/decretospresidenciais. Acesso em: 12 jun. 2024.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional**. São Paulo: Editora Forense, 2019.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, set./out. 2012.

Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/abstract/?lang=pt#. Acesso em: 2 jul. 2024.

ROSA, Júlia Gabriele Lima da. **Políticas públicas**: introdução. Porto Alegre: Jacarta, 2021.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**: conceitos e teorias. Brasília, DF: Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, 2013. v. 1.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Legislação e políticas públicas**: a lei como instrumento de ação governamental. 2019. 283 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

SANTOS, Thauan *et al.* (org.). **Economia azul**: vetor para o desenvolvimento do Brasil. São Paulo: Essential Idea Editora, 2022.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria política contemporânea. *In*: SARAVIA, Enrique; Ferrarezi, Elizabete. **Políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 21-42. (Coletânea, v. 1). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1250/1/cppv1_003_introducao.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.

SAYÃO, Carlos Eduardo Manso. **Política Marítima**. *In*: CONFERÊNCIA “POLÍTICA MARÍTIMA”, 1996. Rio de Janeiro. Auditório EGN, C-CEM/96. Rio de Janeiro: EGN, 1996. 1 disquete, 1 .doc e 1 ppt.

SOARES, Fabiana de Menezes *et al*. Fábrica de leis: um olhar atento sobre o modo como são produzidas as normas jurídicas no Brasil. **ConJur**, São Paulo, 6 set. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-set-06/fabrica-leis-olhar-atento-modo-sao-produzidas-normas-juridicas-brasil/. Acesso em: 11 ago. 2024.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. *In*: SARAVIA, Enrique; Ferrarezi, Elizabete. **Políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2006. p. 21-42. (Coletânea, v. 1). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1250/1/cppv1_003_introducao.pdf. Acesso em: 10 jun. 2024.