

**DESIGN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA EXPERIÊNCIA DE UM MUNICÍPIO
BRASILEIRO COM FOCO NO USO E OCUPAÇÃO DA ORLA MARÍTIMA**

EDUARDA MONTIBELLER SCHUCH

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ (UNIVALI)

MICHELINE GAIA HOFFMANN

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA (UDESC)

Agradecimento à orgão de fomento:

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

DESIGN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA EXPERIÊNCIA DE UM MUNICÍPIO BRASILEIRO COM FOCO NO USO E OCUPAÇÃO DA ORLA MARÍTIMA

Resumo: Em um contexto que requer a participação crescente da sociedade no planejamento e na tomada de decisão, somado às demandas da própria sociedade para ordenar o uso e a ocupação da zona costeira de todo o território, o governo federal brasileiro criou o Projeto Orla. O projeto foi elaborado com o intuito de aplicar diretrizes gerais de disciplinamento de uso e ocupação da orla marítima e se caracteriza como uma política nacional que combina e articula as práticas patrimoniais e ambientais com o planejamento de uso e ocupação desse ambiente. Com base nisso, este artigo tem como objetivo analisar a experiência do município de Balneário Camboriú com o Projeto Orla à luz do *design* colaborativo de políticas públicas. A pesquisa, de natureza qualitativa, consiste num estudo de caso que fez uso de levantamento documental, entrevistas para a coleta de dados e da análise temática. Os resultados da pesquisa revelaram que a heterogeneidade e o envolvimento de diferentes atores do município na elaboração do plano permitiram integrar o conhecimento técnico, o conhecimento da comunidade e o conhecimento científico da universidade.

Palavras-chave: Políticas públicas. *Design*. Projeto Orla.

1 INTRODUÇÃO

A administração pública enfrenta o desafio de alcançar, simultaneamente, a eficiência em suas políticas e serviços e o interesse público. As demandas por uma democracia mais inclusiva e a complexidade dos problemas requerem transformações envolvendo maior participação da sociedade nos processos de planejamento e tomada de decisão (Ansell, Sørensen & Torfing, 2017). Nesse contexto, existe um potencial a ser explorado na convergência entre a literatura de *design* colaborativo e políticas públicas (Blokamp, 2018; Hermus *et al.*, 2020; Pluchinotta, 2019; Van Buuren *et al.*, 2020).

A literatura atual sobre *design* de políticas apresenta um debate entre os adeptos das abordagens tradicionais e aqueles que trazem para a formulação de políticas as percepções das práticas e abordagens de *design*, em que este se caracteriza por promover um processo aberto, participativo, colaborativo, flexível e iterativo (Peters, 2020). Pluchinotta *et al.*, 2019 apresentam que o *design* de políticas públicas é caracterizado como uma maneira de informar uma definição coletiva do problema que leva à inovação, e, ainda, destaca o valor do envolvimento prévio dos participantes.

No Brasil, além de diversas outras demandas, há um clamor da sociedade por ordenar o uso e ocupação da faixa litorânea de todo o território nacional. Nesse contexto, foi criado pelo Governo Federal, em 2002, o Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima (PGI), comumente chamado de Projeto Orla. O projeto propôs diretrizes gerais aos municípios para a elaboração de uma política pública colaborativa envolvendo grupos sociais, governamentais e não governamentais. O objetivo foi formar essa rede de grupos sociais para estimular o envolvimento da sociedade civil tanto nos ciclos de produção de serviços e políticas públicas, quanto no uso equilibrado e sustentável do meio ambiente costeiro.

Balneário Camboriú, uma cidade litorânea do sul do Brasil com destaque no setor turístico, seguiu as orientações do governo federal e realizou, em 2019, uma experiência de planejamento colaborativo quanto à ocupação e uso de sua orla. Nesse contexto, este artigo tem como objetivo analisar a experiência da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú (PMBC) com o Projeto Orla à luz da literatura de *design* colaborativo de políticas públicas.

Cabe destacar que a presente pesquisa contribui ao criar espaço para a geração de evidências teóricas e empíricas relacionadas ao *design* de um plano a nível municipal, o qual possui relação com políticas públicas patrimoniais, ambientais e de planejamento costeiro. Ainda, salienta-se que a administração pública tem o desafio de acompanhar as mudanças que ocorrem na sociedade. Portanto, há uma demanda crescente por políticas, serviços e formas de organização inovadoras (Ansell & Torfing, 2014). Para isso, é imprescindível que abordagens mais inclusivas sejam utilizadas durante a formulação das políticas públicas (Pluchinotta, 2019; Van Buuren *et al.*, 2020), a fim de atender as demandas e as necessidades dos cidadãos.

Para tanto, com o objetivo de organizar os assuntos que serão tratados, o presente artigo, após essa introdução, apresenta a fundamentação teórica, os procedimentos metodológicos, análise e discussão dos resultados, considerações finais e as referências bibliográficas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Por meio de uma visão interdisciplinar surge uma vertente do *policy design* em meados dos anos 80 e 90, que vem evoluindo até os dias de hoje. Van Buuren *et al.* (2020) apresentam que a questão central do *policy design* é como as políticas podem ser elaboradas de forma que resolvam efetivamente as questões sobre as quais devem agir. Isso sugere o envolvimento de experiências e atores de fora do setor público, sejam eles grupos de reflexão, universidades ou consultores privados, partes interessadas do setor privado e cidadãos. Tal definição se assemelha com o que discutem Pluchinotta *et al.* (2019). Os autores esclarecem que, desde o ano de 2010, o *policy design* passou a discutir o processo de formulação de políticas de baixo para cima. Como resultado, as práticas de desenho de políticas implementadas tornaram-se cada vez mais participativas e consultivas por natureza (Pluchinotta *et al.*, 2019).

Para elaborar e implementar as políticas públicas e os planos, a participação e colaboração entre múltiplos atores pode estimular a inovação pública (Ansell & Torfing, 2014). Nesse sentido, torna-se fundamental o fomento de arenas colaborativas que propiciem a definição conjunta de problemas, de forma a gerar aprendizagem coletiva e soluções que de fato atendam às necessidades dos cidadãos. Bason (2010) defende que o campo do *design* pode auxiliar a lidar com a questão prática de como reunir vários atores em uma arena colaborativa, aberta e interdisciplinar, que busca por soluções para os chamados *wicked problems* (Rittel & Webber, 1973). Na perspectiva de Van Buuren *et al.* (2020), o *design* pode ser entendido como uma abordagem que fomenta processos colaborativos de elaboração de políticas públicas e planos municipais, e que utiliza a cocriação e o diálogo com usuários e partes interessadas.

Um processo colaborativo é implementado para atingir um determinado objetivo, previamente estabelecido. Alguns autores apresentam que o objetivo de um processo participativo pode ser o de cumprir os requisitos legais que exigem a participação e/ou audiências públicas; informar aos cidadãos sobre as intenções e razões dos governantes sobre determinada ação/plano/política; informar os governantes sobre as preferências dos cidadãos (Van de Kerkhof, 2006; Gil, Calado & Bentz, 2011; Margles *et al.*, 2010; Sisto *et al.*, 2017; Sisto, Lopolito & Van Vliet, 2018; Suopajärvi & Kantola, 2020; Fuldauer *et al.*, 2019; Longato *et al.*, 2019; Rasheed & Abdulla, 2020).

Rubio *et al.* (2021) em seu estudo destacam que um processo colaborativo pode ter como objetivo: consultar os cidadãos sobre planejamento de uma ação/plano/política a fim de aconselhar os governantes nas suas tomadas de decisão; envolver os cidadãos no planejamento de uma ação/plano/política e na tomada de decisão; fazer com que os cidadãos

tomem as decisões políticas finais. Ademais, salienta-se que o processo colaborativo pode ter um ou mais objetivos a serem cumpridos.

Para o processo ser colaborativo, é necessário que o mesmo tenha envolvimento de diversos atores, além do próprio governo. Há autores que defendem que é preciso ter uma arena colaborativa com a participação do governo, setor privado, sociedade civil organizada, comunidade e cidadãos (Koontz & Johnson, 2004; Davis, 2008; Margles *et al.*, 2010; Gutberlet, 2015; Sisto *et al.*, 2017; Fuldauer *et al.*, 2019; Longato *et al.*, 2019; Pinheiro de Andrade *et al.*, 2020; Van de Kerkhof, 2006; Hampton, 2009; Gil *et al.*, 2011; Campos *et al.*, 2016; Sisto *et al.*, 2018; Suopajärvi & Kantola, 2020; Rasheed & Abdulla, 2020; Rubio *et al.*, 2021). Alguns desses autores apresentam que, além dos atores apresentados, as universidades têm muito a somar no debate de uma política/plano que está sendo construído de maneira colaborativa (Sisto *et al.*, 2017; Fuldauer *et al.*, 2019; Longato *et al.*, 2019; Pinheiro de Andrade *et al.*, 2020; Van de Kerkhof, 2006; Hampton, 2009; Gil *et al.*, 2011; Campos *et al.*, 2016; Sisto *et al.*, 2018; Rubio *et al.*, 2021).

Para que esta arena colaborativa composta por atores heterogêneos funcione, há de se conduzir deliberadamente um processo com características favoráveis. Para Gil *et al.* (2011), Campos *et al.* (2016), Sisto *et al.* (2017), Fuldauer *et al.* (2019), Gutberlet (2015), Sisto *et al.* (2018), Stave, Dwyer & Turner (2019); Longato *et al.* (2019); Rubio *et al.* (2021), o processo colaborativo referente à construção de uma política ou plano possui a seguinte sequência:

1. Diagnóstico: construção de conhecimento quantitativo e qualitativo em relação ao objeto do plano; caracterização dos aspectos gerais (aspecto socioeconômico, situação da sua estrutura operacional e gerencial, situação geral do município, legislações e normas em vigor); situação da temática do plano (dados gerais e caracterização, estrutura e funcionamento, custos, competências e responsabilidades).
2. Planejamento das ações: definição das prioridades da cidade e objetivos relacionados com base no conhecimento quantitativo e qualitativo (perspectivas para a gestão do objeto em discussão); definição das responsabilidades; definição das diretrizes, estratégias, programas, ações, metas e prazos (metas mensuráveis específicas de acordo com um horizonte temporal, bem como dos indicadores que visam a sua medição).
3. Formulação final do plano: avaliação do processo; comunicação e promoção do plano; supervisão e monitoramento do plano.

Para auxiliar na condução do processo sob a perspectiva do *design* de políticas públicas, várias ferramentas e métodos podem ser utilizados para promover a colaboração entre os atores. Dentre eles estão o *backcasting* participativo, a construção de cenários, a construção de estratégias, a análise SWOT, o *brainstorming* e o processo de hierarquia analítica. Sisto *et al.* (2017), Fuldauer *et al.* (2019), Van de Kerkhof (2006), Sisto *et al.* (2018) apresentam que *backcasting* participativo usa visões normativas para prever futuros desejáveis, sendo uma ferramenta de previsão da sustentabilidade por sua ênfase em considerar futuros desejáveis de longo prazo de uma forma exploratória.

A construção de cenários são utilizados para prever fatores exógenos e utilizados para lidar com a incerteza (Fuldauer *et al.*, 2019; Campos *et al.*, 2016). Já a construção de estratégias é indicado para planejar fatores endógenos e podem representar visões de futuro com planos de investimento fixos (Fuldauer *et al.*, 2019). A análise SWOT, a qual pode auxiliar na criação dos cenários, visa identificar os pontos endógenos e exógenos, dentre eles pontos fortes, fraquezas, oportunidades e ameaças. Longato *et al.* (2019), Stave *et al.* (2019), Margles *et al.* (2010) definem que a análise SWOT é considerada uma abordagem que analisa os fatores internos e externos que influenciam o fenômeno em análise.

O *brainstorming* se caracteriza como uma técnica usada para gerar soluções diversas e oportunidades de forma ágil e rápida (Stave *et al.*, 2019). Nesse sentido, ajuda na identificação das ideias mais relevantes para serem levadas adiante e tem como objetivo criar um entendimento compartilhado. O processo de hierarquia analítica exige que os tomadores de decisão conduzam uma série de comparações entre pares de fatores e atribuam uma classificação numérica para representar cada decisão (Margles *et al.*, 2010). Essas decisões refletem a percepção do tomador de decisão sobre a importância relativa dos fatores. Ainda, Stave *et al.* (2019) apresentam que estabelecer regras básicas para o comportamento dos membros durante as reuniões, mesmo não sendo caracterizado como um método ou ferramenta, é crucial em processos colaborativos com a presença de diversos atores heterogêneos.

Considerando as categorias apresentadas até o momento, tem-se que um processo colaborativo é promovido por meio de sessões interativas, flexíveis e iterativas. Ao discutir resultados que o processo pode gerar, Medero e Albaladejo (2018) apresentam que estes podem ser gerenciais, políticos e sociais. Os resultados gerenciais estão atrelados ao impacto dos processos sobre o modelo administrativo e as decisões públicas e suas políticas públicas. Já os resultados políticos referem-se aos impactos dos processos sobre o desenvolvimento dos valores do sistema político democrático. Por fim, os resultados sociais são os impactos dos processos sobre a inclusão e a coesão social.

No entanto, a natureza burocrática predominante nas organizações públicas e em seus procedimentos torna a elaboração de políticas públicas à luz do *design* um desafio, de forma que os objetivos e resultados descritos anteriormente não acontecem sem enfrentar barreiras. Por isso, vários autores discutem quais são os elementos que facilitam ou dificultam a implementação de experiências e processos com as características anteriormente descritas.

Dentre os facilitadores estão: a abordagem do diálogo participativo, ambiente informal, aberto e de confiança (Hampton, 2009; Margles *et al.*, 2010; Gutberlet, 2015); o método utilizado, a heterogeneidade das partes interessadas (Sisto *et al.* 2017; Sisto *et al.*, 2018; Fuldauer *et al.*, 2019); incentivo à participação, facilitação independente (Davis, 2008; Gil *et al.*, 2011); envolvimento de todas as partes interessadas relevantes, abordagem mais descentralizada (Gil *et al.*, 2011); "regras do jogo" claras, liderança do processo (Medema *et al.*, 2017); apoio do governo municipal (Medero & Albaladejo, 2018); conhecimento tácito das partes interessadas sobre o contexto local do território/comunidade (Rubio *et al.*, 2021; Sisto *et al.*, 2017; Longato *et al.*, 2019); e, integração do conhecimento científico (Longato *et al.*, 2019).

Já os fatores que podem dificultar um processo colaborativo são: a falta de uma cultura participativa existente entre as partes interessadas, falta de interesse e compromisso por parte dos cidadãos (Sisto *et al.*, 2017; Medero & Albaladejo, 2018); indisponibilidade de dados locais de alta qualidade, tempo necessário para a elaboração de um plano participativo (Longato *et al.*, 2019); o usuário não participar do processo (Davis, 2008); apoio insuficiente do governo local, falta de representação do governo (Medema *et al.*, 2017; Rasheed & Abdulla, 2020); desconfiança entre as partes interessadas (Sisto *et al.*, 2017; Sisto *et al.*, 2018); dificuldade de envolver e manter todos os grupos relevantes no processo, conflitos de valores e interesses entre os participantes (Suopajärvi & Kantola, 2020); desigualdades de poder dentro dos grupos de interesse (Rasheed & Abdulla, 2020); não capturar feedback e não promover a iteração (Rubio *et al.*, 2021).

A partir dessa breve fundamentação teórica, na próxima seção descreve-se os procedimentos metodológicos adotados para a condução da pesquisa.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto à abordagem, este trabalho se caracteriza por ser predominantemente qualitativo. Para o alcance dos objetivos desta pesquisa foram levantados dados por meio de pesquisa documental e realização de entrevistas. A pesquisa documental foi realizada na Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú, onde foram acessados os seguintes documentos: as listas de presenças, os relatórios de reuniões e demais documentos construídos durante o processo. O levantamento documental também envolveu os manuais do Projeto Orla disponibilizados pelo Governo Federal (MMA; MPOG, 2005).

Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os seguintes sujeitos: dois representantes do governo municipal, um político (E1) e um técnico (E4), um de uma organização da sociedade civil (E2) e um de uma universidade (E3). A seleção dos sujeitos entrevistados foi realizada por meio da análise das atas listas de presença das reuniões, que evidenciou os atores atuantes nas reuniões do Projeto Orla considerando um representante do governo municipal, um representante efetivo da Prefeitura, uma entidade da sociedade civil organizada e um representante de uma universidade. Assim, procurou-se compor a coleta de dados de tal forma a permitir a triangulação na análise, confrontando-se diferentes documentos e sujeitos de pesquisa.

O roteiro de entrevista foi baseado em um modelo de análise construído a partir da fundamentação teórica. Para conhecer o estado da arte do tema, a fundamentação teórica foi elaborada a partir de uma busca nas bases de dados Scopus, Web of Science e Ebsco, com foco na convergência entre os temas de *design* colaborativo e políticas públicas. As seguintes categorias foram incluídas no modelo: objetivos associados a práticas participativas na elaboração de planos municipais e políticas públicas; atores envolvidos no processo; estrutura do processo colaborativo; ferramentas que foram utilizadas no processo; fatores que facilitaram e/ou dificultaram o processo; e resultados alcançados.

Como método de análise, utilizou-se a análise temática. O conteúdo das entrevistas foi inicialmente transcrito na íntegra. Na sequência realizou-se a categorização de acordo com o modelo de análise. A seção a seguir apresenta e discute os resultados da pesquisa com base nas categorias analíticas.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, com foco nos objetivos propostos, analisa-se, à luz do *design* colaborativo de políticas públicas, o processo de elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla Marítima, Projeto Orla, do município de Balneário Camboriú.

A fim de responder às diversas demandas de ordenamento do uso e ocupação da área costeira de todo o território nacional, o Projeto Orla foi criado pelo Governo Federal, conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente, em parceria com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU). O projeto surgiu no ano de 2002 com o intuito de aplicar diretrizes gerais de disciplinamento de uso e ocupação da Orla Marítima e se caracteriza como uma política nacional que combina e articula as práticas patrimoniais e ambientais com o planejamento de uso e ocupação desse ambiente que constitui a sustentação natural e econômica da Zona Costeira (MMA; MPOG, 2005).

O pacto federativo no Brasil ordena o modelo descentralizado proposto para gestão da orla. A gestão envolve princípios e procedimentos de ação compartilhada entre as três esferas governamentais e a participação da sociedade civil (MMA; MPOG, 2005). O Projeto Orla visa à implantação de uma rede com o objetivo de realizar intervenções necessárias ao uso comum desse espaço, com planejamento ambiental e territorial, e divisão clara de tarefas entre todas as partes (MMA; MPOG, 2005). Os municípios costeiros possuem diversas

responsabilidades e tarefas, dentre elas a elaboração do Plano de Gestão Integrada da Orla e criação do Comitê Gestor da Orla.

A elaboração do Projeto Orla acontece por meio de oficinas, reuniões e seminários que seguem cinco manuais que possuem instruções para que os gestores, em conjunto com a sociedade civil, elaborem o plano, orientados por instrutor capacitado pelo governo federal. Assim, o projeto fornece aos municípios um canal de diálogo entre diversos grupos sociais, governamentais e não-governamentais. A formação dessa rede de grupos sociais permite a identificação dos problemas e das prioridades do município de forma participativa (PMBC, 2019).

O município de Balneário Camboriú desenvolveu o seu primeiro Projeto Orla no ano de 2003. Todavia, o documento não obteve aprovação nas instâncias estaduais e federais (PMBC, 2019). Assim, no ano de 2019, o município revisou o plano elaborado em 2003, culminando no Plano de Gestão Integrado da Orla Marítima preliminar de Balneário Camboriú (PMBC, 2019). Para isso, a PMBC, por meio de um processo licitatório, contratou um instrutor habilitado pela SPU para conduzir a revisão do Projeto Orla no município (PMBC, 2019).

Com o intuito de analisar o processo colaborativo de construção do Projeto Orla conduzido no município de Balneário Camboriú, foram elencadas, a partir da revisão de literatura, as seguintes categorias analíticas: objetivo associado a práticas participativas na elaboração do plano municipal; atores envolvidos no processo; estrutura do processo colaborativo; ferramentas que foram utilizadas no processo; resultados alcançados; e, fatores que facilitaram e/ou dificultaram o processo.

No tocante ao **objetivo do processo colaborativo**, segundo a PMBC (2019), era o de cumprir o acordado mediante a assinatura do Termo de Adesão à Gestão de Praias (TAGP). O TAGP tem a finalidade de transferir ao município a gestão das praias marítimas de seu território, inclusive as áreas de bens de uso comum com exploração econômica (PMBC, 2019) e é assinado com a SPU.

O inciso V da Portaria SCGPU nº 44/2019 apresenta que o TAGP incumbe ao município “disponibilizar e manter atualizadas no sítio eletrônico institucional do Município (site oficial), já existente ou necessariamente a ser criado, as seguintes informações relativas às áreas objeto do presente”. Mais especificamente, quando couber elaborar o seu “a.4) Plano de gestão local de ordenamento da orla, ou Plano de Gestão Integrada do Projeto Orla” e “c) em até 3 (três) anos após a assinatura do Termo de Adesão, plano para ordenamento da Orla, em conformidade com o art. 32 do Decreto no 5.300, de 2004, ou revisão do plano já existente”. Além disso, os manuais do Projeto Orla trazem como obrigatório a elaboração do Projeto Orla por meio de oficinas, reuniões e seminários em conjunto com a sociedade civil.

Com base nisso, pode-se verificar que um dos objetivos atrelados ao processo colaborativo foi o de cumprir os requisitos legais que exigem a participação e/ou audiências públicas (Van de Kerkhof, 2006; Gil *et al.*, 2011; Margles *et al.*, 2010; Sisto *et al.*, 2017; Sisto *et al.*, 2018; Suopajarvi & Kantola, 2020; Fuldauer *et al.*, 2019; Longato *et al.*, 2019; Rasheed & Abdulla, 2020). Além disso, referente ao envolvimento dos cidadãos no planejamento e tomada de decisão do plano, o E1 ressalta que “[...] as entidades foram convidadas a participar para que elas pudessem fazer parte de um processo participativo e trazer opinião da comunidade para dentro do processo”. Nesse sentido, ele traz à tona outro objetivo atrelado ao processo colaborativo: o de envolver os cidadãos no planejamento de plano e na tomada de decisão (Rubio *et al.*, 2021).

As oficinas do Projeto Orla contaram com cerca de 320 presenças ao longo de 14 encontros (PMBC, 2019). Para isso, antes da primeira reunião, a Secretaria do Meio

Ambiente listou todas as entidades, sociedade civil organizada, para que fossem convidadas. Foram convidadas, por ofício, e-mail e contato por telefone, 19 associações de moradores do município e 22 entidades da sociedade civil organizada, entre associações de esporte, da construção civil, de comerciantes, de restaurantes, de hotéis e de meio ambiente (PMBC, 2019). Ainda, foram convidadas todas as secretarias do município, o Corpo de Bombeiros, a Polícia Militar Ambiental, a Capitania dos Portos, a Associação de Municípios da Região da Foz do Itajaí (AMFRI) e a Superintendência do Patrimônio da União de Santa Catarina - SPU/SC. Antes de cada encontro, a PMBC elaborou um convite para toda a sociedade e divulgou nas mídias sociais. Além disso, vários jornais da região auxiliaram na divulgação das reuniões e reforçaram o convite, totalizando 10 matérias publicadas (PMBC, 2019).

Esses participantes, os **atores** envolvidos, fizeram parte dos seguintes grupos sociais: governo, sociedade civil organizada, comunidade, cidadãos (Davis, 2008; Margles *et al.*, 2010; Gutberlet, 2015; Sisto *et al.*, 2017; Fuldauer *et al.*, 2019; Longato *et al.*, 2019; Pinheiro De Andrade *et al.*, 2020; Van de Kerkhof, 2006; Hampton, 2009; Gil *et al.*, 2011; Campos *et al.*, 2016; Sisto *et al.*, 2018; Suopajarvi & Kantola, 2020; Rasheed & Abdulla, 2020; Rubio *et al.*, 2021) e universidades (Sisto *et al.*, 2017; Fuldauer *et al.*, 2019; Longato *et al.*, 2019; Pinheiro De Andrade *et al.*, 2020; Van de Kerkhof, 2006; Hampton, 2009; Gil *et al.*, 2011; Campos *et al.*, 2016; Sisto *et al.*, 2018; Rubio *et al.*, 2021).

No grupo do governo, fizeram-se presentes organizações da esfera federal, estadual e municipal. Da esfera federal havia representantes da SPU/SC, do Ministério do Turismo e da Capitania dos Portos. Do governo estadual, estavam presentes representantes do Corpo de Bombeiros Militar. Do governo municipal estavam presentes nos encontros representantes da Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Planejamento Urbano e Gestão Orçamentária, Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico e Fundação Municipal de Esportes (PMBC, 2019).

Da sociedade civil organizada fizeram-se presentes representantes da Associação dos Municípios Da Foz do Rio Itajaí (AMFRI), Associação dos Moradores de Taquaras, Colônia de Pesca Z07, Associação dos Trabalhadores em Milhos e Churrus da Praia Central, Associação Catarinense das escolas de Surf, Federação Catarinense de Surfistas, ONG Salve os Oceanos e Instituto Anjos do Mar/BR, Associação de moradores da praia do Estaleiro, Associação de moradores do Bairro Nações e Associação de moradores do Estaleirinho (PMBC, 2019). Ainda, se fizeram presentes moradores da comunidade, cidadãos, proprietários de imóveis das Praias Agrestes (AMFRI, 2019).

Referente às universidades, verificou-se que representantes do Laboratório de Gestão Costeira Integrada da Universidade Federal de Santa Catarina (LEGECI/UFSC) participaram do início ao fim do processo colaborativo (PMBC, 2019). Além disso, tiveram participações pontuais em alguns encontros uma representante do Centro Universitário Avanti (UNIAVAN) e um representante da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) (PMBC, 2019).

Pertinente à **estrutura do processo**, para a revisão e construção do Projeto Orla de Balneário Camboriú, foi empregada a metodologia do Projeto Orla presente nos manuais disponibilizados pelo governo federal (PMBC, 2019). A metodologia apresenta que o processo de construção de um PGI deve ter duas oficinas. Os encontros foram mediados por um facilitador, pessoa preparada e capacitada pelo Governo Federal para tal função, e por meio de oficinas e sessões interativas, flexíveis e iterativas. A Oficina I, que ocorreu do dia 10 a 27 de junho de 2019, contou com o desenvolvimento do diagnóstico paisagístico, ambiental e socioeconômico simplificado, classificação da orla, delimitação do espaço de interesse para futuras intervenções e definição dos cenários atual e prospectivos (tendência e desejado) (PMBC, 2019; MMA; MPOG, 2005).

A Oficina II foi realizada para o planejamento das ações (PMBC, 2019; MMA; MPOG, 2005), ocorreu entre os dias 20 e 22 de agosto de 2019 e contou com o desenvolvimento das seguintes atividades. Após as oficinas, foi realizado um encontro para apresentar às entidades o plano para ser validado e alterado, caso necessário. Em seguida, o PGI preliminar, para ser encaminhado para as devidas avaliações, foi finalizado e entregue para a Prefeitura Municipal.

Diante do exposto, pode-se observar que a estrutura do processo de construção do PGI em análise se assemelha com o que Gil *et al.* (2011), Gutberlet (2015), Campos *et al.* (2016), Sisto *et al.* (2017), Fuldauer *et al.* (2019), Sisto *et al.* (2018), Stave *et al.* (2019), Longato *et al.* (2019) e Rubio *et al.* (2021) apresentam: diagnóstico, planejamento das ações e formulação final do plano. Contudo, ressalta-se que, com base nos autores, ainda faltam para o município a comunicação e promoção do plano e a supervisão e monitoramento do plano, uma vez que o mesmo ainda está em análise pelas instâncias superiores e não está, formalmente, em prática.

No tocante às **ferramentas e métodos** utilizados durante as oficinas, pode-se destacar, com base em PMBC (2019) que, por meio de um *backcasting* participativo (Van de Kerkhof, 2006; Sisto *et al.*, 2017; Sisto *et al.*, 2018; Fuldauer *et al.*, 2019), foram utilizadas a construção de cenários (Fuldauer *et al.*, 2019; Campos *et al.*, 2016) e a construção de estratégias (Fuldauer *et al.*, 2019). Também foram realizadas diversas rodadas de *brainstorming* (Stave *et al.*, 2019) para identificação de problemas na orla, bem como as ações necessárias. O processo de hierarquia analítica (Margles *et al.*, 2010) foi utilizado para priorizar as ações apontadas ao longo de um período. Ademais, foram estabelecidas regras básicas para comportamento dos membros durante as reuniões (Stave *et al.*, 2019).

No tocante aos **resultados do processo**, pode-se verificar a elaboração e conclusão do Projeto Orla que, segundo o E1, já está protocolado para análise da Comissão Estadual. A elaboração do plano é considerado um resultado atingido pelo processo colaborativo, conforme apontam Gil *et al.* (2011). Ainda, para Sisto *et al.* (2018) o plano resulta de uma formulação de política pública que visa atender às necessidades das partes interessadas. A aprovação e implementação do plano, segundo Suopajarvi e Kantola (2020), é considerada outro resultado, mas que ainda não foi atingido pela PMBC, uma vez que o plano está em análise. Evidenciou-se a criação do Comitê Gestor do Projeto Orla “com a eleição das entidades que iriam compor pensando na paridade entre poder público e sociedade”, segundo o E1. Ainda, cabe destacar os resultados gerenciais, políticos e sociais do processo, conforme abordam Medero e Albaladejo (2018) em seu estudo.

Os resultados gerenciais estão atrelados ao impacto que o processo teve sobre o modelo administrativo e as decisões públicas, notadamente a construção da política pública de gerenciamento costeiro em nível municipal. Foram identificados também resultados políticos sobre o desenvolvimento dos valores do sistema democrático (Medero & Albaladejo, 2018). Estes resultados são demonstrados na fala do E1: “[...] agora a gente toma decisões [...] com base no que foi discutido e o que está previsto lá no documento. E demais pessoas também utilizam o Projeto Orla para as análises que precisam ser feitas”. O fato de ter um documento norteador para as ações da Prefeitura também foi destacado pelo E2, E3 e E4.

Além disso, o E1 dá um exemplo prático de como as decisões tomadas no Projeto Orla estão sendo utilizadas em projetos do poder público municipal:

“Nós temos projetos importantes na cidade como o masterplan que foi contratado pelo escritório Jaime Lerner que utilizou o projeto orla como fundamento, o alargamento da faixa de areia também considera aspectos relacionados ao projeto orla como a recuperação da vegetação de restinga. Todas as ações futuras utilizam orla como base, então eu acho que o impacto dele é que as reuniões participativas

realmente estão sendo aproveitadas agora através do documento. Isso também mostra um pacto para o sistema político, pois o município agora tem um documento norteador para as ações.”

O E3 apresenta que o processo teve impacto positivo para o sistema político democrático ao “[...] estar cumprindo algumas prerrogativas e de promover a participação social na gestão, ficou mais democrático e teve impacto bem positivo nesse sentido”. Em consonância com o que foi explanado pelo E1, o E4 reafirma o resultado para a Prefeitura ao falar que:

“Até comentei com o novo Secretário que quando tiverem decisões sobre o uso do espaço Orla para consultar o documento, porque nós participamos e ali já estão definidas as demandas, o que pode e o que não pode, para não ficar rediscutindo algo que já foi definido. Mesmo algum assunto que não está no documento, em algum momento na reunião nós escutamos, escutamos a demanda, então já nos deu uma noção do que podemos nos comprometer e o que não. Então além do documento, nós temos um pouco mais de informação para o desenvolvimento das políticas públicas, o que auxilia no nosso trabalho aqui na Secretaria de Turismo.”

Em consonância aos resultados políticos apresentados por Medero e Albaladejo (2018), Sisto *et al.* (2018) trazem que um dos resultados provenientes de processos colaborativos estão atrelados com a construção de ações necessárias para alcançar um objetivo político específico por meio do envolvimento das partes interessadas. Desse modo, verifica-se que a elaboração do Projeto Orla contemplou ações oportunas para atingir o objetivo político, tendo o plano elaborado entre as partes interessadas, para o município de Balneário Camboriú.

No tocante aos resultados sociais, Medero e Albaladejo (2018) sugerem que estes se referem aos impactos do processo sobre a inclusão e a coesão social. O número de entidades da sociedade, bem como de cidadãos, que se envolveram na construção do Projeto Orla, conforme descrito anteriormente, revela resultados sociais sob esse prisma. Nesse sentido, o E1 destaca que “como o documento foi criado pela própria sociedade, nós temos defensores desse projeto”. O E2, representante de uma associação de moradores, afirma que o impacto do processo para a sociedade foi bem positivo, principalmente pela troca de conhecimento e interação entre os participantes. O E3 apresenta elementos que demonstram o impacto tanto dos resultados sociais, como dos gerenciais e político:

“O exercício da democracia e acho que nesse sentido, tanto para o poder público quanto para a sociedade, o impacto das decisões que são tomadas nesse documento que daqui pra frente norteiam o que pode e não pode ser feito na orla do município. Então além do impacto para a participação, para a democracia, tem esse impacto no seu cotidiano das alterações no ambiente que podem acontecer decorrente do que foi decidido.”

O E4 destaca que o processo propiciou para a sociedade o acesso à informação e construção de um conhecimento que antes não tinham. Ainda, aborda o fato do documento não ter sido colocado em uma gaveta, uma vez que várias demandas apontadas ali já estão em andamento na prática.

Por fim, cabe destacar que o município alcançou um resultado que pode ser classificado como gerencial, político e social: a conclusão da obra de proteção costeira, mais conhecida como alargamento da faixa de areia. Essa obra, realizada em 2021, teve como objetivo alterar a faixa de areia de 25 metros, em média, para 70 metros, para proteger a orla contra o avanço das marés e, conseqüentemente, criar espaços privilegiados para moradores e turistas. No Brasil, somente seis municípios realizaram obras de alargamento da faixa de areia, são eles: Balneário Camboriú, Florianópolis, Balneário Piçarras, Rio de Janeiro, Jaboatão dos Guararapes e Fortaleza.

Referente aos **indutores do processo colaborativo**, evidenciou-se nas entrevistas que a abordagem do diálogo participativo, o ambiente informal e aberto (Hampton, 2009; Margles *et al.*, 2010; Gutberlet, 2015) foram identificados como fatores positivos para o processo. Esse fato pode ser percebido na fala do E4: “era mais uma conversa entre os participantes, ambiente informal”; do E3: “também os locais tinham uma estrutura, oferecendo um clima de conforto também, acho essas coisas bem importantes”; do E1: “todos estavam realmente focados no objetivo da discussão, não havia ali partidatismo ou ideologia sendo discutida, mas sim o objetivo de construir o projeto orla”; e do E2: “ambiente das reuniões e o diálogo entre os participantes foi muito positivo, já participei da construção de outros planos que tiveram muitos conflitos e não iam para frente”.

Outro indutor do processo revelado pela pesquisa remete ao método utilizado, a heterogeneidade das partes interessadas (Sisto *et al.*, 2017; Sisto *et al.*, 2018; Fuldauer *et al.*, 2019), bem como o envolvimento de todas as partes interessadas relevantes (Gil *et al.*, 2011). No tocante ao método, o E2 apresenta que “o formato das reuniões foi muito legal, a metodologia utilizada ficou mais fácil para a pessoa estruturar e direcionar os pensamentos”. O E3 complementa o que foi apresentado ao falar que “a metodologia era muito boa de ser aplicada; ela passava muita confiança”. A heterogeneidade e o envolvimento das partes interessadas foram evidenciados na fala de todos os entrevistados. O E4, em sua fala, apresenta que um dos pontos positivos do processo foi “a quantidade de pessoas que aceitaram participar porque é difícil fazer com que tantas pessoas participem das discussões e por um tempo relativamente longo”. O E3 destaca que:

"Ficava evidente que tinha alguns grupos sociais bem marcados, alguns atores específicos que acabam se agrupando. Por exemplo, tinha o pessoal que trabalhava mais com a questão do esporte, a pesca, a própria questão dos milheiros, pessoal que busca mais a parte da construção civil”.

Ainda, referente à heterogeneidade e ao envolvimento das partes interessadas, o E1 destaca que:

"Nós tínhamos alguns grupos participantes que estão diretamente relacionados às atividades da praia, como o pessoal das escolas de surfe, do milho e churros, pescadores, que trabalham e sobrevivem economicamente das praias. Mas também tivemos pessoas que participaram que não tem absolutamente nada relacionado diretamente com a praia, como é o caso de presidentes de associações de bairro, onde nem tem praia, que estavam participando do processo, de todas as atividades”.

O incentivo à participação e a facilitação independente do instrutor do Projeto Orla (Davis, 2008; Gil *et al.*, 2011) foram evidenciados nas entrevistas como pontos que auxiliaram no decorrer do processo. Quanto ao incentivo, o E2 destaca que “teve bastante, tanto o facilitador incentivava quanto a prefeitura. Sempre nos sentíamos bem nas reuniões, bem vindos”. O E3 em sua fala evidencia que “havia sempre esse incentivo à participação. Mesmo que nos últimos dias estavam todos cansados, já. Todos estavam cientes desse compromisso”.

Já referente à facilitação do instrutor, o E1 destaca:

"Eu acho que o fato de ter a pessoa que conduziu o processo, ou seja, o facilitador contratado para a condução do processo, já bastante conhecedor da temática, previamente treinado a fazer essa condução de oficinas participativas para a construção de projetos orlas”.

O E3 destaca que o facilitador “explicava bem umas coisas mais teóricas, mais complexas, do âmbito mais da área ambiental, da área legal. Eu acho que o facilitador teve esse cuidado e foi bem positivo”.

Ter um conjunto de diretrizes para a realização das oficinas, “regras do jogo” e o papel da liderança (Medema *et al.*, 2017) são outros pontos que facilitaram o processo. O E2 apontou que “as regras do jogo” foram explicadas “no começo do processo, e não lembro de

ninguém ter discordado, todos concordaram da forma que iria acontecer, locais, horários, prazos”. De forma complementar, o E1 declara que:

“O facilitador já trazia um documento norteador, que são os manuais para a construção de projetos orlas do governo federal, trazia também os mapeamentos, as áreas zoneadas, e focava a discussão naquele roteiro, que foi apresentado nas duas primeiras reuniões para os participantes”.

Conforme apresentado pelo o E1, o processo foi baseado em um documento norteador e um roteiro pré-estabelecido. Na visão dos entrevistados, foi verificado que ter esse direcionamento e um roteiro a ser seguido foi um fator que colaborou para o andamento das oficinas. Nesse sentido, pode-se observar que o roteiro auxiliou para que as oficinas participativas chegassem ao objetivo proposto sem que houvesse desvios que prejudicassem o controle do processo.

Em relação ao papel da liderança, que ficou sob responsabilidade da Secretaria do Meio Ambiente, o E3 destaca que esse papel se evidencia pelo Projeto Orla ser uma prerrogativa da política ambiental. A fala do E1 complementa essa visão ao declarar que “a Secretaria do Meio Ambiente foi o órgão que liderou o processo, por ser a Secretaria responsável que iniciou o processo”. Schuch e Hoffmann (2021) realizaram um estudo que analisou a inovação em um serviço público da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú que também trouxe como um indutor do processo o papel da liderança exercido pela Secretaria do Meio Ambiente. Tais resultados destacam a iniciativa desta Secretaria em repensar e iniciar mudanças que busquem inovar os seus serviços e processos públicos.

O apoio do governo municipal (Medero & Albaladejo, 2018) apareceu como um fator positivo no processo em todas as entrevistas realizadas. O E2 apontou que o governo municipal está sempre apoiando e auxiliando a comunidade. A fala do E3 confirma o que o E2 destaca ao dizer que “houve apoio do governo municipal para a participação de todos”.

Outro ponto destacado por todos os entrevistados como um fator que colaborou com as oficinas do Projeto Orla foi o conhecimento tácito das partes interessadas sobre o contexto local do território/comunidade (Rubio *et al.*, 2021; Sisto *et al.*, 2017; Longato *et al.*, 2019). No tocante a isso, o E1 destaca que “[...] foi um outro grande ponto positivo, as pessoas que estavam ali envolvidas tinham conhecimento sobre a sua localidade, tinham opinião formada, e ajudaram a construir o projeto orla”. O E2 e o E3 apresentam que o conhecimento dessas entidades foi bem importante para a construção do plano e para as temáticas discutidas. O E4 dá exemplo sobre este conhecimento “os pescadores, acho importante as demandas deles e vejo que eles não têm um espaço para participação e discussão das questões da orla”.

Por último, foi revelada em todas as entrevistas a integração do conhecimento científico como um facilitador do processo (Longato *et al.*, 2019). O E1 destaca que “a universidade possui o conhecimento pelos estudos que desenvolvem, pelas atividades de extensão e de outras atividades que participam, tendo muita informação para trazer, então foi bem bacana esta participação [...]”. O E3 destaca que o envolvimento da universidade foi bem importante, mas ressalta que:

"Também outras pessoas presentes tinham formação acadêmica, e eu acho essa contribuição não parte só de quem está na universidade, mas outros conhecimentos técnicos são bem vindos, agregam muito na discussão. Isso eu acho que foi bastante produtivo a nossa presença quanto LAGESC, até porque na maior parte do tempo não havia universidade local presente, e eu acho que isso era muito relevante e até fiz contato com o pessoal da UNIVALI se não iria vir participar, mas não conseguiram se organizar. [...] mesmo a nossa participação ter sido construtiva e participativa, houve sim uma lacuna da participação das instituições de ensino, extensão e pesquisa locais, não só a UNIVALI, como também o IFC, UDESC, UNIAVAN”.

Ou seja, mesmo tendo representantes de universidades que contribuíram para o processo colaborativo, houve a falta de instituições de ensino locais, uma vez que a UNIVALI entrou no processo somente no final dele e a UNIAVAN só teve uma participação pontual. O E4 destaca, em relação à importância dessa participação, que:

"Havia coisas ali que não cessavam a discussão e eu acho que a contribuição da universidade foi boa. Exemplo a questão das algas e briozoários, por mais que a Prefeitura explicasse, acho que uma pessoa externa que tem o conhecimento para falar sobre isso ajudou".

Mesmo sendo elencados indutores durante o processo, também foram encontradas algumas **barreiras**. Nesse ponto específico, cada entrevistado teve uma visão e uma barreira diferente identificada. O E1 aponta que, inicialmente, um dos pontos negativos foi o fato de as "reuniões serem à noite, depois do horário de trabalho e estudo, mas também não vimos outro horário para fazer". A questão do tempo e horário das reuniões pode ser considerada uma barreira conforme apontam Struecker e Hoffmann (2007). Contudo, esse mesmo entrevistado complementa que esse problema inicial foi superado, uma vez que os horários e dias foram acordados com todos os participantes no segundo encontro.

O E2 destaca como dificuldade "[...] aquelas coisas que tu vê que vem meio marcado, já decidido. Mas isso não ocorreu em todo o processo, foi algo pontual". O E2 referia-se à linha de atuação do Projeto Orla que veio já demarcada pela Prefeitura e algumas entidades das Praias Agrestes não concordaram. Fato que, no início do processo gerou, conforme destacam Sisto *et al.* (2017) e Sisto *et al.* (2018), uma desconfiança entre as partes interessadas. Contudo, o E2 ressalta que essa dificuldade foi só nesse ponto específico.

O E2 apresenta "[...] que, na maioria das reuniões, o pessoal da comunidade chega muito cru; seria legal ter um material preparatório para ser entregue para nós, alguns encontros para capacitar e preparar todos os participantes". Nesse sentido, percebe-se que seria interessante capacitar os participantes antes de iniciar as oficinas. Esse achado vai ao encontro do aporte de Sisto *et al.* (2017), para os quais na participação interativa, busca-se capacitar as partes interessadas.

O E3 ressalta a falta de dados mais técnicos de qualidades:

"Acho que faltou apresentar uns dados um pouco mais técnicos. Trabalhamos muito em cima de dados empíricos, da experiência dos participantes na construção dos cenários, os trechos. Mas acho que faltou trazer um pouco mais de dados do poder público, de onde estão e para onde querem ir e qual é a visão, os problemas que a gestão vem enfrentando."

Longato *et al.* (2019) discutem que a não disponibilização de dados técnicos e de qualidade durante processos colaborativos pode prejudicar o resultado final do plano ou política em discussão. Dessa forma, verifica-se a importância do poder público, ou outras instituições que possuem conhecimento e dados técnicos, preparar os dados de uma maneira que possam ser apresentados e entendidos por todos os participantes. Possuir dados técnicos de qualidade permitirá aos participantes associarem esses dados com o seu conhecimento tácito, a fim de melhor contribuir para a tomada de decisão da temática em debate.

Ainda, o E3 aponta a falta de algumas entidades importantes durante o processo:

"Acho que alguns grupos, entidades, que não vão conseguir estar lá presencialmente mas que deveriam participar, deveriam ter tido esse cuidado para de alguma forma recolher essas demandas."

Conforme apresentado anteriormente quanto ao método utilizado pela PMBC para convidar as entidades relevantes para a construção do plano, verifica-se que a grande maioria das entidades, ligadas diretamente e indiretamente à orla do município, foram convidadas por diversos meios. Algumas entidades acabaram não participando do processo, ou foram somente a um encontro, como é o caso da Associação de bocha, vôlei, futevôlei e beach

tennis. Sisto *et al.* (2017) e Medero e Albaladejo (2018) abordam em seus estudos, consoante ao apresentado, que essa ausência pode estar atrelada a uma falta de uma cultura participativa existente entre estas entidades, ou até mesmo falta de interesse e compromisso. Ainda, segundo Suopajärvi e Kantola (2020), outra barreira que prejudica o processo colaborativo é a dificuldade de envolver e manter todos os grupos relevantes no processo.

Por fim, o E3 apresenta que a captura de feedback, conforme aponta Rubio *et al.* (2021), aconteceu em alguns momentos durante o processo, mas não foi algo que tenha sido priorizado ao final.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou investigar o processo de planejamento colaborativo do Projeto Orla no município de Balneário Camboriú. Identificou-se que o processo proporcionou transformações na zona costeira do município ao aplicar diretrizes gerais de disciplinamento do uso e ocupação da Orla Marítima, que conjuga e articula práticas patrimoniais e ambientais com o planejamento do uso e ocupação deste ambiente.

Entre as transformações, o município já conquistou um resultado significativo: a obra de proteção costeira, mais conhecida como alargamento da faixa de areia. Esta obra, realizada em 2021, teve como objetivo alterar a faixa de areia de 25 metros, em média, para 70 metros, para proteger a orla contra o avanço das marés e, conseqüentemente, criar espaços privilegiados para os moradores e turistas. A obra foi impulsionada devido à participação, juntamente com o governo municipal, da sociedade civil organizada, comunidade, cidadãos e universidades nas reuniões.

Os resultados da pesquisa revelaram que a heterogeneidade e o envolvimento de diferentes atores do município na elaboração do plano permitiram integrar o conhecimento técnico da Prefeitura, com o conhecimento da comunidade sobre o contexto do território e o conhecimento científico das universidades. Isso proporcionou resultados gerenciais, políticos, sociais e ambientais para o município. Junto com os resultados alcançados, o trabalho discutiu, com base no modelo de análise proposto e à luz da literatura que converge os temas de *design* colaborativo e políticas públicas, as seguintes categorias: o objetivo inicial do processo colaborativo, os atores envolvidos, a estrutura do processo, as ferramentas utilizadas, bem como os fatores que facilitaram e dificultaram o processo e os resultados alcançados.

Como implicações, o trabalho contribui com a teoria ao trazer evidências empíricas sobre a condução colaborativa de um processo de planejamento municipal, dada a lacuna existente na literatura nesse sentido. Como implicações práticas, espera-se que a pesquisa possa contribuir com gestores que vivenciam o desafio de envolver a sociedade no planejamento e execução de políticas públicas. O clamor da sociedade por maior participação ainda não encontra um repertório gerencial correspondente, que possa amparar medidas práticas para operacionalizar a abertura do processo decisório à sociedade. Além disso, o estudo de caso pode ainda constituir referência a gestores interessados em desenvolver projetos semelhantes ao Projeto Orla em outros municípios.

Por fim, cabe destacar algumas limitações do presente estudo e sugestões para pesquisas futuras. No decorrer da realização das entrevistas para compreender o processo colaborativo de construção do Projeto Orla estava previsto entrevistar um representante da SPU/SC, uma vez que participaram de todos os encontros. No entanto, após contato por diferentes meios de comunicação, não houve resposta para a realização da entrevista. Somado a isso, ressaltam-se os desafios que a pandemia de COVID-19 impôs à sociedade em geral e aos gestores, em particular, geraram um conjunto de implicações sobre as possibilidades de coletas de dados por meio de entrevistas. Esse cenário dificultou não apenas o acesso físico

aos entrevistados, mas impôs também restrições de tempo aos gestores, em função do volume de questões complexas e urgentes que têm se apresentado a cada dia.

Nas revisões sistemáticas de literatura, pôde-se observar, na análise quantitativa do portfólio selecionado, que o campo carece de estudos que realizem uma análise quantitativa de processos de *design* de políticas públicas municipais. Outros estudos podem ser realizados para explorar outros processos colaborativos como forma de contribuir para o limite enfrentado nesta pesquisa, que analisou somente a experiência do Projeto Orla do município Balneário Camboriú. Ainda, estudos futuros podem analisar os desafios da implementação de um plano colaborativo em função das competências organizacionais, em particular da capacidade política e relacional.

6 Referências Bibliográficas

- Ansell, C.; Torfing, J. (2014). *Public innovation through collaboration and design*. New York: Routledge.
- Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Improving policy implementation through collaborative policymaking. *Policy & Politics*, 45(3), 467-486.
- Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí - AMFRI. (2019). Relatório de consultoria: Oficinas para a II Revisão do Plano de Gestão Integrada (PGI) do Projeto Orla de Balneário Camboriú.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: co-creating for a better society*. (2a ed). Bristol: Policy Press.
- Blokamp, E. (2018). The promise of co-design for public policy. *Australian Journal of Public Administration*, 77(4), 729-743.
- Campos, I. *et al.* (2016). Participation, scenarios and pathways in long-term planning for climate change adaptation. *Planning Theory & Practice*, 17(4), 537-556.
- Cury, T. C. H. (2001). Elaboração de projetos sociais. In: Avila, C. M. *Gestão de projetos sociais*. São Paulo: AAPCS - Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, (Coleção Gestores Sociais), 39-61.
- Davis, N. A. (2008). Evaluating collaborative fisheries management planning: A Canadian case study. *Marine Policy*, 32(6), 867-876.
- Fuldauer, L. I., Ives, M. C., Adshead, D., Thacker, S., & Hall, J. W. (2019). Participatory planning of the future of waste management in small island developing states to deliver on the Sustainable Development Goals. *Journal of Cleaner Production*, 223, 147-162.
- Gil, A., Calado, H., & Bentz, J. (2011). Public participation in municipal transport planning processes—the case of the sustainable mobility plan of Ponta Delgada, Azores, Portugal. *Journal of Transport Geography*, 19(6), 1309-1319.

- Gutberlet, J. (2015). More inclusive and cleaner cities with waste management co-production: Insights from participatory epistemologies and methods. *Habitat International*, 46, 234- 243.
- Hampton, G. (2009). Narrative policy analysis and the integration of public involvement in decision making. *Policy Sciences*, 42(3), 227-242.
- Hermus, M., Van Buuren, A., & Bekkers, V. (2020). Applying design in public administration: a literature review to explore the state of the art. *Policy & Politics*, 1(48), 21-48.
- Longato, D., Lucertini, G., Fontana, M. D., & Musco, F. (2019). Including urban metabolism principles in decision-making: a methodology for planning waste and resource management. *Sustainability (Switzerland)*, 11(7).
- Margles, S. W. *et al.* (2010). Participatory planning: Using SWOT-AHP analysis in buffer zone management planning. *Journal of Sustainable Forestry*, 29(6-8), 613-637.
- Ministério do Meio Ambiente - MMA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG. (2005). *Projeto Orla: guia de implementação*. Recuperado de <https://www.sema.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/36/2019/06/Guia-de-Implementa%C3%A7%C3%A3o-Projeto-Orla-1.pdf> .
- Medema, W. *et al.* (2017). Building a foundation for knowledge co-creation in collaborative water governance: Dimensions of stakeholder networks facilitated through bridging organizations. *Water*, 9(1).
- Medero, G. S., & Albaladejo, G. P. (2018). The quality of participatory processes in the urban redevelopment policy of Madrid city council. *Lex localis-Journal of Local SelfGovernment*, 16(4), 841-872.
- Pluchinotta, I. *et al.* (2019). Design theory for generating alternatives in public decision making processes. *Group Decision and Negotiation*, 28(2), 341-375.
- Van Buuren A., Lewis, J., Peters, B.G., & Voorberg, W. (2020). Improving public policy and administration: exploring the potential of design. *Policy & Politics*, 1(48), 3–19.
- Van de Kerkhof, M. (2006). Making a difference: on the constraints of consensus building and the relevance of deliberation in stakeholder dialogues. *Policy Sciences*, 39(3), 279-299.
- Peters, B. G. (2020). Designing institutions for designing policy. *Policy & Politics*, 1(48), 131–147.
- Pinheiro de Andrade, H. C., De Albuquerque, A. M. V., Vasconcellos, M., & Nebot, C. P. (2020). Coproducción e Incidencia de la Sociedad Civil en la Política de Resíduos Sólidos en Belém, Amazônia. *Administração Pública e Gestão Social*, 12(2).

- Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú - PMBC (2019). *Plano de Gestão Integrada da orla (PGI): revisão 2003 – 2019 versão preliminar*. Recuperado de https://www.bc.sc.gov.br/arquivos/conteudo_downloads/CD5MP9HD.pdf.
- Rasheed, A. R., & Abdulla, A. (2020). Evaluating stakeholder participatory processes in policy development for Marine Protected Areas. *Marine Policy*, 112.
- Rittel, H., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Rubio, M. C. *et al.* (2021). Land Use Planning in Drylands: Participatory Processes in Diagnosing the Physical-Biological Subsystem. *Applied Spatial Analysis and Policy*, 14(1), 197- 220.
- Schuch, E. M., & Hoffmann, M. G. (2021). Cocriação e Design Thinking: uma Experiência de Inovação no Serviço Público em um Município Brasileiro. *Teoria e Prática em Administração*, 12(1), 2021.
- Secchi, L., Coelho, F. S., & Pires, V. (2019). *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. 3 ed. São Paulo: Cengage.
- Sisto, R., Lopolito, A., & Van Vliet, M. (2018). Stakeholder participation in planning rural development strategies: Using backcasting to support Local Action Groups in complying with CLLD requirements. *Land Use Policy*, 70, 442-450.
- Sisto, R.; Sica, E., Lombardi, M., & Prospero, M. (2017). Organic fraction of municipal solid waste valorisation in southern Italy: the stakeholders' contribution to a long-term strategy definition. *Journal of Cleaner Production*, 168, 302-310.
- Stave, K., Dwyer, M., & Turner, M. (2019). Exploring the value of participatory system dynamics in two paired field studies of stakeholder engagement in sustainability discussions. *Systems Research and Behavioral Science*, 36(2), 156-179.
- Struecker, D. R., & Hoffmann, M. G. (2017). Participação social nos serviços públicos: caracterização do estado da arte por meio da bibliometria e da revisão sistemática. *REGE Revista de Gestão*, 24(4), 371-380.
- Suopajarvi, L., & Kantola, A. (2020). The social impact management plan as a tool for local planning: Case study: Mining in Northern Finland. *Land Use Policy*, 93.