

EL PLAN DIRECTOR DEL MUNICIPIO DE ARRAIAL DO CABO (RJ): CONFLICTOS ENTRE LAS ESFERAS DECISORIAS DE GESTIÓN EN UNIDADES DE CONSERVACIÓN

THE MASTER PLAN OF THE MUNICIPALITY OF ARRAIAL DO CABO (RJ):
CONFLICTS BETWEEN DECISION-MAKING SPHERES OF MANAGEMENT IN
CONSERVATION UNITS

O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE ARRAIAL DO CABO (RJ): CONFLITOS
ENTRE AS ESFERAS DECISÓRIAS DE GESTÃO EM UNIDADES DE
CONSERVAÇÃO

Augusto César Pinheiro da Silva¹, José Mauro dos Santos Farias²

DOI: 10.54899/dcs.v22i83.3677

Recibido: 22/09/2025 | Aceptado: 10/10/2025 | Publicación en línea: 29/10/2025.

RESUMEN

El artículo analiza las contradicciones y desafíos del federalismo brasileño en la gestión socioambiental local, tomando como caso de estudio el municipio de Arraial do Cabo. A partir de la Constitución de 1988 y del Estatuto de la Ciudad (2001), los municipios adquirieron autonomía administrativa, pero mantuvieron una dependencia financiera respecto a la Unión, lo que limita la eficacia de las políticas ambientales. El texto demuestra que la superposición de competencias entre los niveles federal, estadual y municipal genera conflictos jurídicos y operativos, especialmente en áreas protegidas como el Pontal do Atalaia y el Parque Estadual da Costa do Sol. Basándose en autores como Souza, Santos y Zaoual, se argumenta que el lugar, entendido como unidad territorial de gestión, actúa simultáneamente como espacio de globalización y de resistencia local. El caso de Arraial do Cabo ilustra la falta de cooperación federativa, donde el turismo y el crecimiento urbano se oponen a la preservación ambiental. Aunque el Plan Director fue concebido como instrumento de ordenamiento y sostenibilidad, su ejecución refleja las desigualdades estructurales del federalismo fiscal brasileño, resultando en una gestión fragmentada de las Unidades de Conservación y en políticas de desarrollo territorial guiadas más por la lógica económica del turismo que por la conservación ecológica.

Palabras clave: Gobernanza. Cooperación Interinstitucional. Escala Local. Coparticipación.

ABSTRACT

The article examines the contradictions and challenges of Brazilian federalism in local socio-environmental governance, using Arraial do Cabo as a case study. Following the 1988 Constitution and the City Statute (2001), municipalities gained administrative autonomy but

¹ Doctor en Geografía, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: augustoc@puc-rio.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6940-2687>

² Doctor en Geografía, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ - FFP), São Gonçalo, Rio de Janeiro, Brasil.
E-mail: josemaurofarias46@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5448-689X>

remained financially dependent on the federal government, undermining the effectiveness of environmental policies. The study demonstrates that overlapping competences among federal, state, and municipal levels generate legal and operational conflicts, particularly within protected areas such as Pontal do Atalaia and the Costa do Sol State Park. Drawing on scholars such as Souza, Santos, and Zaoual, the article argues that “place”, as a territorial management unit, functions both as a space of global integration and local resistance. Arraial do Cabo exemplifies the absence of cooperative federalism, where tourism expansion and urban growth clash with environmental preservation. Although the Master Plan was designed as an instrument for sustainable territorial planning, its implementation reveals the structural inequalities of Brazilian fiscal federalism, resulting in fragmented management of Conservation Units and a predominance of economic, tourism-driven policies over environmental protection. The article concludes that overcoming these asymmetries requires integrated, cooperative governance that values local capacities and ecological diversity as strategic assets for sustainable development.

Keywords: Governance. Interinstitutional Cooperation. Local Scale. Co-participation.

RESUMO

O artigo analisa as contradições e desafios do federalismo brasileiro na gestão socioambiental local, tomando como estudo de caso o município de Arraial do Cabo. A partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade (2001), os municípios adquiriram autonomia administrativa, mas mantiveram dependência financeira da União, o que compromete a efetividade das políticas ambientais. O texto demonstra que a superposição de competências entre os níveis federal, estadual e municipal provoca conflitos jurídicos e operacionais, especialmente em áreas de preservação, como o Pontal do Atalaia e o Parque Estadual da Costa do Sol. Com base em autores como Souza, Santos e Zaoual, argumenta-se que o lugar, entendido como unidade territorial de gestão, é simultaneamente espaço de globalização e de resistência local. O caso de Arraial do Cabo exemplifica a falta de cooperação federativa, onde o turismo e o crescimento urbano competem com a preservação ambiental. O artigo conclui que, embora o Plano Diretor tenha sido concebido como instrumento de ordenamento e sustentabilidade, sua execução reflete as desigualdades estruturais do federalismo fiscal brasileiro, resultando em uma gestão fragmentada das Unidades de Conservação e em políticas de desenvolvimento territorial orientadas mais pela lógica econômica do turismo do que pela conservação ambiental.

Palavras-chave: Governança. Cooperação Interinstitucional. Escala Local. Cooparticipação.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

PRESENTACIÓN

A partir de la Constitución Federal de 1988 (BRASIL, 1988), los municipios brasileños fueron elevados a la condición de entes federativos autónomos, dotados de competencias propias y específicas. Entre las atribuciones que pasaron a formar parte de la cotidianidad administrativa

municipal figura el deber de promover la política de desarrollo y expansión urbana, fundamentalmente mediante los Planes Directores (PD), definidos constitucionalmente como instrumentos de referencia de la política urbana municipal.

Con la entrada en vigor del *Estatuto da Cidade* (2001), dicho instrumento adquirió rango en la legislación nacional con la previsión explícita de sanciones para los municipios de más de 20.000 habitantes que no lo elaborasen en el plazo establecido: octubre de 2006 (posteriormente ampliado hasta el año 2008, MAGALHÃES, 2022). Los constituyentes de la denominada “Nova República” (1985-1987) fueron alentados a diseñar una federación en la que los poderes instituidos mediante elecciones directas establecieran burocracias administrativas a través de diversos organismos que, aunque asimétricos, pasaran a ser legitimados en los procesos decisorios (SOUZA, 2006).

En el ámbito de la gestión local, y tal como ya había señalado Silva (2018, 2020), las cuestiones socioambientales en Brasil se convirtieron en objeto de críticas e incongruencias. Ello se debe a que, al tiempo que la descentralización ampliaba la capacidad de “resolución local de problemas locales”, la superposición de funciones administrativas y la difusa frontera competencial entre las distintas esferas decisorias chocaban con una legislación imprecisa respecto a temas altamente sensibles y de relevancia nacional.

Tanto la superposición de competencias entre niveles de gobierno —frecuentemente no comprendida por los propios gestores públicos— como la persistente supremacía de la esfera federal sobre las instancias estadual y municipal reflejan los vestigios de un pasado reciente, en el que las cuestiones ambientales se limitaban a los espacios forestales alejados de los grandes centros metropolitanos. El ejemplo que se expone a continuación es emblemático de los problemas analizados en este artículo.

En la noche del 31 de diciembre de 2019, en el Pontal do Atalaia, en la ciudad de Arraial do Cabo, turistas y residentes admiraban el espectáculo pirotécnico en la Praia Grande, una de las más conocidas del municipio. A medianoche, para celebrar la llegada del nuevo año, un turista participante en las festividades lanzó un cohete hacia el cielo. Los fuertes vientos que soplaban en el municipio costero desviaron el proyectil del mar hacia la vegetación de restinga —arbustiva y seca—, provocando un incendio que consumió parte del Pontal durante toda la noche. La desesperación se apoderó de quienes, conscientes de la tragedia ambiental en curso, intentaron en vano combatir el fuego.

Ubicada en una porción significativa del área de protección ambiental municipal (Reserva

Biológica Pontal do Atalaia), la estepa arbórea fue devastada. Al amanecer, numerosas aves marinas sobrevolaban la zona en círculos —probablemente machos llamando a sus parejas, que habían quedado carbonizadas en sus nidos.

Este accidente constituye una muestra de los dilemas y conflictos actuales que afronta la gestión de áreas protegidas en un municipio brasileño. Al analizar las discusiones sobre el desarrollo territorial en la escala municipal, el Plan Director participativo de la ciudad de Arraial do Cabo otorgó una importancia creciente al turismo en detrimento de la preservación de las Áreas Protegidas.

En el marco constitucional de 1988, la división de poderes favorece al gobierno local en la definición de la agenda de desarrollo; sin embargo, bajo esta misma legislación, la respuesta ante un incendio en un área de fauna y flora endémicas —potencialmente catastrófico, como efectivamente ocurrió— se convierte en un conflicto de responsabilidades entre los tres entes de la federación que actúan en el mismo territorio.

La búsqueda de la responsabilidad sobre quién debía “apagar el fuego” y quién debía asumir la “competencia de recuperación ambiental del área” se transformó en una disputa jurídico-institucional y partidista dentro del municipio. Ello pone de manifiesto, como advierte Souza (2006), la inexistencia de un federalismo cooperativo en Brasil.

Según dicha autora, esta carencia se explica principalmente por dos razones:

1. Las diferentes capacidades de los gobiernos subnacionales para implementar políticas públicas, dada la profunda desigualdad financiera, técnica y de gestión existente; y
2. La ausencia de mecanismos constitucionales o institucionales que convierten el sistema en altamente competitivo.

La misma autora, al analizar la expresión “competencias de gestión” (2006), consigue desentrañar la compleja composición funcional de las esferas decisorias en el modelo federativo brasileño, reduciendo su capacidad de cooperación y generando ataduras jurídicas y crisis de gobernanza cuyos efectos se repiten espacialmente a lo largo del territorio nacional.

La Importancia del Lugar o su Fetiche en las Decisiones de Gestión del Territorio

Hace ya veinticinco años, Godoy (2000) señalaba que “la potencia de un lugar reside, precisamente, en la cantidad de elementos que articula (individuos y colectivos humanos y no humanos) y en la duración de la articulación entre los distintos individuos y colectivos” (p. 116).

La intensidad de dicha articulación temporal determina el modo en que la serie de elementos se comporta, al tiempo que “la actividad de los elementos define la variación de la duración” (p. 116). Al ser codependientes, los movimientos de intercambio recursivo entre ellos —agentes y gestores— se repiten en un esfuerzo constante por conservar las relaciones que componen la naturaleza misma del lugar.

En la literatura geográfica, el lugar —que aquí definimos como los municipios— aparece de múltiples formas. Entre ellas, se destaca su condición dual de ser, a la vez, “global” (donde el mundo se manifiesta en sus flujos) y “local”, pues es en él donde las relaciones sociales se materializan a través de la vida cotidiana. Tal comprensión se funda en los nuevos significados que emergen en la dimensión del espacio local, es decir: “cada lugar es, a su manera, el mundo. La historia concreta de nuestro tiempo devuelve la cuestión del lugar a una posición central” (SANTOS, 2002, p. 152).

Para Zaoual (2006), existe una reflexión profunda sobre el fetichismo del lugar en el desarrollo local. La manera en que la globalización pasa a ser interpretada a partir de los valores, la ética, las creencias y las espiritualidades de los sitios debería constituir el núcleo de un discurso contrahegemónico de los lugares, puesto que es en las escalas pequeñas, en la hibridación y en la lógica de los actores sociales donde se revela el carácter sutil de la globalización, haciendo que los sitios sean cada vez más complejos y “únicos”.

Por su parte, Santos Junior (2003) sostiene que los desafíos y oportunidades de los lugares en Brasil implican considerar el país como resultado de la heterogeneidad de los territorios que lo componen. En este sentido, la trayectoria de las políticas públicas brasileñas, guiada por una visión centralizadora —y, en consecuencia, homogeneizadora— de la cultura política nacional, continúa siendo errónea. Según el autor, el interés público y las competencias de gestión deben ser trabajados dentro de un “espacio de heterogeneidades”, reduciendo las políticas generalizadoras que dominan muchos sectores del país —como ocurre con los planes directores municipales en el ámbito ambiental, donde la lógica “de arriba hacia abajo” sigue predominando.

La falta de reconocimiento de la heterogeneidad del país conduce a la tendencia de concebir a Brasil como un territorio ambientalmente uniforme, lo que dista de la realidad. Sin embargo, incluso dentro de la heterogeneidad, es posible hallar puntos de semejanza: generalizar lo común y actuar sobre lo diferente. Se trata de un desafío, pues no existe tradición alguna en las políticas públicas nacionales que contemple dicha perspectiva, debido a la propia arquitectura federalista de la república.

Los problemas del federalismo y del constitucionalismo, señalados por diversos autores desde hace dos décadas, introducen cuestiones fundamentales, como el tratamiento uniforme de los temas socioambientales por las esferas subnacionales, pese a que estas disponen de una participación presupuestaria mucho menor que la Unión.

Este desequilibrio financiero fue parcialmente ajustado mediante la reducción relativa de los ingresos estatales y municipales como forma de compensación de deudas con la Unión, y por la “redistribución compensatoria” que se produce en las relaciones directas entre el gobierno federal y los municipios, resultado de la descentralización de las políticas sociales. Estos factores continúan limitando la capacidad de iniciativa de los gobiernos estaduais (y municipales) en lo relativo a nuevos proyectos de inversión, tanto en infraestructura como en las áreas socioambientales.

A continuación, se presenta la siguiente tabla ilustrativa:

Tabla 1 – Participación tripartita de la Federación Brasileña en los presupuestos para políticas públicas socioambientales (1990–2025, previsión)

AÑO	UNIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
1990 (1)	≈ 69–72 % (indicativo)	≈ 23–26 %	≈ 5–7 %
2000 (2)	≈ 68–71 % (indicativo)	≈ 24–26 %	≈ 6–7 %
2010 (3)	≈ 67–69 % (indicativo)	≈ 25–27 %	≈ 6–7 %
2020 (4)	66,28 %	27 %	6,72 %
2024 (5)	≈ 67,3 %	≈ 25,2 %	≈ 7,5 %
2025 (6) (previsión)	≈ 66–67 %	≈ 26–27 %	≈ 7–8 %

Notas:

- (1) Patrón aún centralizado tras la CF/88.
- (2) Consolidación de transferencias intergubernamentales.
- (3) Dependencia municipal persistente.
- (4) Año de pandemia y redistribución fiscal temporal.
- (5) Cálculo con base en la descomposición de la CTB 2024.
- (6) Proyecciones 2025 basadas en RFB y Tesoro Nacional.

Fuente: Adaptado de BRASIL. *Receita Federal do Brasil. Carga tributária no Brasil 2022–2024*. Brasília: RFB, 2024; TESOIRO NACIONAL. *Carga tributária do governo geral – 2024*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2025; CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM), 2007.

En líneas generales, desde la entrada en vigor de la CF/1988 —hace ya casi cuarenta años—, la variación presupuestaria destinada a la resolución de problemas socioambientales en Brasil ha oscilado entre 66 % y 72 % en la Unión, 23 % y 27 % en los estados, y 5 % y 8 % en los municipios.

En términos de capacidad estatal (O’CONNOR, 1973; SKOCPOL, 1979) y federalismo fiscal (VARSANO, 1989), la capacidad presupuestaria para las políticas socioambientales depende del poder fiscal (disponibilidad de ingresos propios + transferencias), de las competencias constitucionales y de la capacidad administrativa.

En consecuencia, la estructura fiscal brasileña ha mantenido a la Unión como principal financiadora e inductora de las políticas (licenciamiento federal, conservación, cambio climático, fondos sectoriales), mientras que los estados canalizan instrumentos como el *ICMS Ecológico* y los municipios concentran la gestión de saneamiento, residuos y adaptación local, aunque con escasa autonomía financiera y alta dependencia de transferencias intergubernamentales.

Por tanto, los municipios, como esferas de resolución y actuación directa sobre las dinámicas socioambientales, permanecen limitados por la dependencia estructural de las demás esferas federativas en cuanto al apoyo financiero para atender los problemas y necesidades que se viven y perciben localmente.

Desde esta perspectiva, el artículo sostiene que los temas relativos a la preservación de la biodiversidad deberían promover acciones conjuntas entre las distintas esferas de la federación brasileña; sin embargo, esta cooperación no se produce, lo que sobrecarga a los municipios.

La gestión integrada de las Unidades de Conservación (UC) debería ser entendida como una estrategia para atraer “activos territoriales” orientados a la captación de recursos, la preservación y la educación ambiental, con impactos directos en el ámbito local. No obstante, la competitividad interfederativa brasileña obstaculiza la construcción de gestiones sostenibles e iniciativas locales autónomas.

Ejemplo de ello es la gestión socioambiental de las UCs en el municipio fluminense de Arraial do Cabo, que ilustra la falta de efectividad de las políticas socioambientales lideradas a escala municipal: aunque las áreas protegidas se incorporen a los planes directores bajo distintas administraciones locales, estas terminan ejecutándose como meras expansiones espaciales dentro del entramado municipal, mientras que los mismos PD promueven políticas públicas que entran en conflicto con la naturaleza de las propias UCs.

EL PLAN DIRECTOR (PD) DEL MUNICIPIO DE ARRAIAL DO CABO (RJ): UN EJEMPLO DE LA INEFICIENCIA DEL FEDERALISMO BRASILEÑO

En el entramado jurídico e institucional que vincula a los distintos entes federativos en la ciudad fluminense de Arraial do Cabo, la elaboración del Plan Director municipal se convirtió en un punto neurálgico de la política urbana, con repercusiones negativas significativas sobre la dinámica socioambiental del municipio.

Solo en 2006, con la aplicación efectiva del *Estatuto da Cidade*, el Plan Director salió del

papel, y sus directrices establecieron cuatro principios fundacionales, a saber:

1. Valoración de la ciudad y preservación del patrimonio comunitario;
2. Control del crecimiento vertical y de la ocupación de áreas urbanas;
3. Inducción al uso adecuado de las áreas urbanas y regularización de la propiedad del suelo para la población de bajos ingresos; y
4. Conservación del patrimonio natural y construido, incluyendo las áreas de riesgo y de especial interés ambiental (PD, 2006, p. 3).

En lo que respecta al ordenamiento del territorio municipal, el documento define tres paisajes prioritarios de Arraial do Cabo:

- a) áreas urbanas consolidadas;
- b) áreas con potencial de expansión urbana; y
- c) áreas de especial interés ambiental (p. 3).

Transcurridas casi dos décadas desde su vigencia —iniciada en la primera década del siglo XXI—, la evaluación de sus impactos sobre el desarrollo municipal se tornó esencial, especialmente en relación con las “variables de orden local”.

En el Artículo 14 del PD, relativo a las “*Áreas inadecuadas para la urbanización*”, se reconoce en los apartados I y II que, para efectos de ordenamiento territorial, las áreas de Especial Interés Ambiental no pueden ser urbanizadas, ya que así lo determinan la legislación federal y estadual, así como la propia *Lei Orgânica do Município de Arraial do Cabo* (énfasis añadido). Del mismo modo, se establecen las “*unidades especiales (...) que vengán a ser posteriormente reconocidas como espacios de preservación, conservación o recuperación en virtud de sus características naturales y de su incuestionable interés ecológico, paisajístico, cultural y arqueológico*” (énfasis añadido).

Asimismo, en el Capítulo 2 – De la revitalización urbana, en su Artículo 37, se dispone que “*la revitalización urbana y la promoción del turismo (énfasis añadido) son fundamentales para el desarrollo económico y social del municipio; para ello, la política de revitalización se basará en la recuperación de espacios públicos y en la mejora de la infraestructura urbana, con el fin de fomentar el turismo mediante campañas educativas y la reglamentación de eventos*”.

A partir de lo anterior, se ejemplifica aquí el conflicto competencial percibido entre la aplicación del Plan Director y las demás esferas decisorias que actúan en el estado de Río de Janeiro.

Durante la implementación del Parque Estadual da Costa do Sol, en el municipio de

Arraial do Cabo, las Secretarías de Turismo y Medio Ambiente municipales, en cumplimiento de las directrices del PD, atendieron la demanda del Instituto Estadual do Ambiente (INEA), iniciando el proceso de conversión del territorio seleccionado en Unidad de Conservación (UC), con base en estudios sobre la capacidad turística sostenible de carga del municipio. Dicho estudio tenía por objetivo controlar la intensa afluencia de visitantes en las playas y senderos, cuyo flujo masivo tiende a generar impactos socioambientales negativos.

Sin embargo, de forma paralela, se incentivó la ampliación de posadas, hoteles e infraestructuras urbanas, así como la promoción de eventos playeros y de turismo pendular y de masas, generando así una de las contradicciones más notorias entre las acciones del gobierno estadual y las políticas sectoriales de desarrollo implementadas por el gobierno local en un municipio costero con alto atractivo turístico.

La UC mencionada es solo una de las varias existentes en el municipio fluminense, lo que ha transformado el territorio de Arraial do Cabo en un gran espacio de conservación frente a la especulación inmobiliaria, mientras el propio municipio estimula la llegada del sector hotelero y del turismo costero vinculado a eventos culturales.

Tal dinámica es respaldada incluso por el Ministerio de Medio Ambiente (MMA), que sostiene que *“la visita turística constituye una alternativa de uso sostenible de los recursos naturales y culturales”* (MMA, 2006, p. 13), indicando que esta instancia del poder instituido entiende los recursos naturales, geológicos y culturales de los municipios como “productos turísticos”.

En este sentido, la visita turística es, al mismo tiempo, restringida y estimulada, reduciendo así la capacidad del municipio para evitar la especulación inmobiliaria descontrolada asociada a la llegada de más turistas y a la construcción de nuevas viviendas de veraneo.

Según sus defensores, la visita turística debería contribuir al desarrollo económico y social de las comunidades locales, mientras que, para sus detractores, provoca el agotamiento de los servicios ecosistémicos y de la “naturaleza natural”.

Estas perspectivas opuestas confluyen sobre un mismo territorio: el municipio alberga UCs gestionadas simultáneamente por las tres esferas federativas, como la Reserva Extractivista Marina (ICMBio) —de competencia federal—, el Parque Estadual da Costa do Sol (INEA) —de competencia estadual— y la Reserva Biológica Pontal do Atalaia —de competencia municipal—

En el caso analizado, la resolución del problema local no partió del ente municipal, sino

de los entes estadual y federal; es decir, la acción se produjo “de arriba hacia abajo”, reproduciendo el modelo vertical y jerárquico característico del federalismo brasileño.

EJEMPLOS DE LA FALTA DE COOPERATIVIZACIÓN ENTRE LAS COMPETENCIAS EN EL FEDERALISMO BRASILEÑO Y ALGUNAS ESTRATEGIAS MUNICIPALES DE SUPERVIVENCIA

Los tres mapas que se presentan a continuación muestran la superposición de los territorios de las Unidades de Conservación (UC) en el municipio de Arraial do Cabo, lo que puede generar conflictos de gestión derivados de la incapacidad de articular competencias interdependientes.

Al abarcar todo el litoral del municipio (MAPA 1), la Reserva Extractivista Marina (RESEX), bajo gestión del ICMBio —esfera federal—, debería establecer mecanismos de articulación y fijar metas conjuntas con los gestores de la UC estadual Parque da Costa do Sol (MAPA 2), cuyo territorio se encuentra ampliamente conectado con la extensa franja arenosa del municipio y cuya zona de amortiguamiento cubre casi todo el territorio municipal. No es posible proponer una gestión cooperativa sin una planificación integrada del ordenamiento territorial.

Mapa 1 – Unidad de Conservación (UC) Federal en Arraial do Cabo (RJ): Delimitación de la Reserva Extractivista Marina (RESEX) bajo gestión del ICMBio, que abarca la totalidad del litoral municipal.



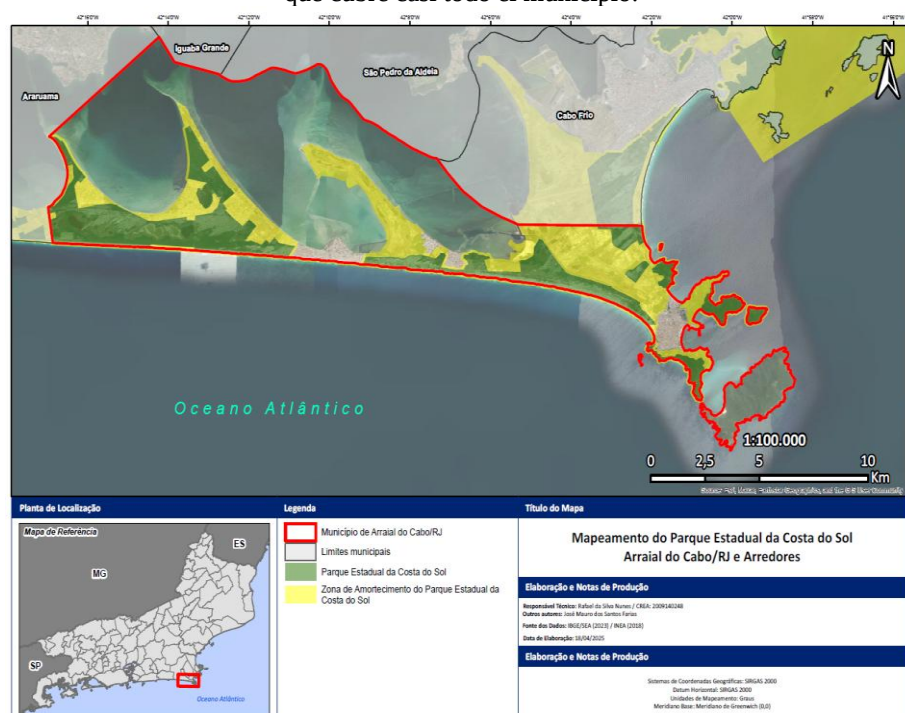
Fuente: LABGIS – Departamento de Geografia y Medio Ambiente, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Rio). Elaboración: Geógrafo Rafael Nunes, 2025.

El aislamiento en la gestión elimina la afectividad de las acciones propuestas en materia de conservación, preservación y uso ambiental de los recursos municipales. La situación se complica aún más cuando la instancia municipal, al aplicar las disposiciones del Plan Director en curso, define nueve (9) UCs bajo su propia administración (MAPA 3), que se superponen con las UCs estadual y federal.

Estas unidades presentan conflictos de competencia, baja capilaridad social —debido a la escasa capacidad de inversión y los presupuestos reducidos— y objetivos divergentes respecto a los establecidos por las UCs estadual y federal (conservación de recursos vs. expansión del turismo; territorio sin uso vs. territorio con uso sostenible, etc.).

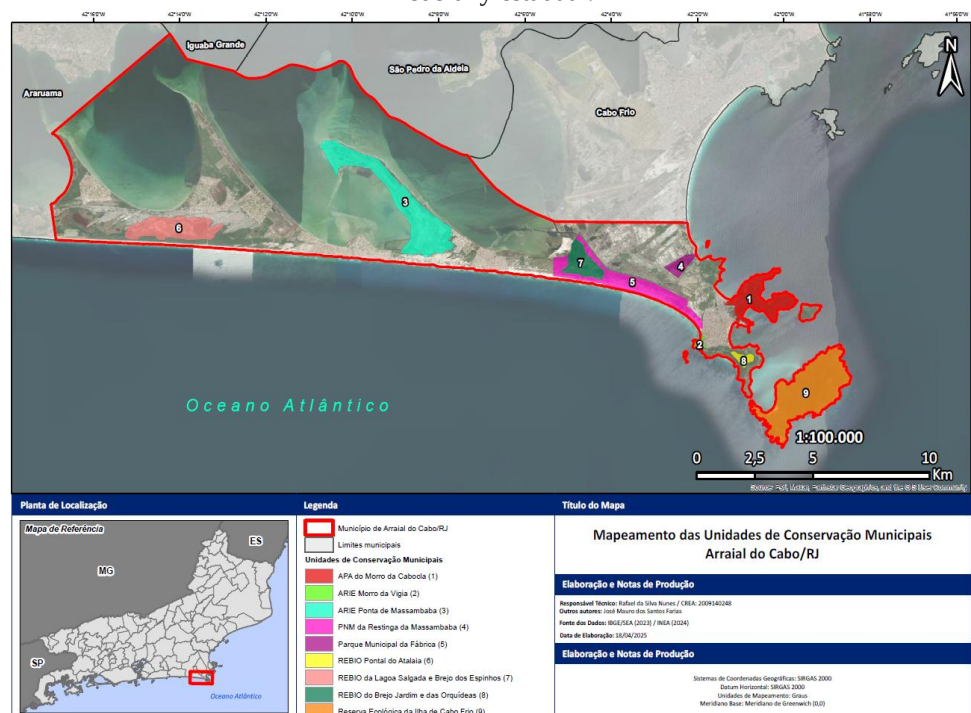
Debido a la evidente distribución desigual de los recursos destinados a las cuestiones socioambientales en Brasil (siendo la gestión de las UCs una de ellas), las UCs municipales tienden a poseer menor capacidad de planificación y acción, ya que dependen de presupuestos limitados y de la subordinación de los Planes Directores municipales a las directrices impuestas por los estados y por la Unión.

Mapa 2 - Parque Estadual da Costa do Sol (INEA), con énfasis en la franja arenosa y la zona de amortiguamiento que cubre casi todo el municipio.



Fuente: LABGIS – Departamento de Geografía y Medio Ambiente, PUC-Rio. Elaboración: Geógrafo Rafael Nunes, 2025.

Mapa 3 - Representación de las nueve UCs bajo gestión municipal, mostrando las superposiciones con las UCs federal y estadual.



Fuente: LABGIS – Departamento de Geografia y Medio Ambiente, PUC-Rio. Elaboración: Geógrafo Rafael Nunes, 2025.

Respecto a la cuestión planteada al inicio del artículo —quién tiene la competencia de combatir el incendio y de recomponer la Reserva Biológica del Pontal do Atalaia—, la responsabilidad recae, formalmente, sobre el gobierno municipal. Sin embargo, quien realmente resolvió el problema fue la propia naturaleza, que extinguió el fuego y permitió la regeneración del bioma.

La Resolución CONAMA (federal) n.º 11/12/1988 dispone sobre las quemadas de manejo en las Unidades de Conservación. En su Artículo 2.º, párrafo 1.º, el documento establece: “*La construcción o apertura de caminos de cualquier naturaleza dentro de una Unidad de Conservación no debe servir para el tránsito de personas, animales domésticos o vehículos entre puntos situados fuera de la misma, salvo autorización expresa del CONAMA*”.

En su párrafo 3.º, añade: “*En las localidades vecinas a las Unidades de Conservación deben implementarse programas educativos sobre el control y la prevención de incendios en áreas naturales*”.

Por tanto, habría correspondido al ayuntamiento municipal implementar acciones preventivas y de combate a incendios, lo que no ocurrió. ¿La causa principal fue la limitación presupuestaria, o una gestión ineficiente?

Como se mencionó anteriormente, la ciudad de Arraial do Cabo ha centrado su estrategia de desarrollo territorial en el turismo, como vía para promover el crecimiento económico local. En la búsqueda de articulaciones entre las diferentes esferas del federalismo brasileño dentro de un marco de planificación sostenible, surgieron en la ciudad diversos emprendimientos inmobiliarios de carácter turístico.

Uno de los casos más emblemáticos es la construcción del EcoResort Massambaba, promovido por la empresa EcoResort Empreendimentos de Ecoturismo S/A, dentro del Parque Natural de la Restinga de Massambaba —bajo gestión municipal—, que abarca una de las mayores porciones de vegetación litoral preservada del estado de Río de Janeiro.

Durante la construcción de las unidades habitacionales, fue necesario cumplir los requisitos legales exigidos para obras de tal magnitud en áreas de preservación ambiental. El proyecto contempla la construcción de dos hoteles: uno con 440 habitaciones, cercano a la playa, y otro conformado por 60 bungalós próximos a la carretera, denominado *Hotel de la Laguna*.

Estos establecimientos incluirán un centro de estudios y de investigaciones ambientales, así como una unidad de conservación de protección integral, con una superficie de 1.182.727 m², situada en una Zona de Conservación de la Vida Silvestre (ZCVS).

Las administraciones ambientales del estado de Río de Janeiro se basaron en la Ley del Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC), parcialmente reglamentada en 2002, que estableció una metodología para calcular el título de compensación ambiental (CA) —valores compensatorios— aplicable a este tipo de construcciones, con criterios de prioridad para la aplicación de los recursos obtenidos.

En 2006, la Resolución CONAMA n.º 371 precisó la fórmula de cálculo y determinó que el destino de los recursos debería ser decidido por una Cámara de Compensación Ambiental (CCA), a ser instituida por los órganos ambientales competentes. No obstante, la resolución no definió la composición de dicha cámara, generando un nuevo conflicto entre los entes federativos.

De este modo, la esfera federal continúa manteniendo el control sobre los valores y la administración de las CAs, ya que es la legislación del poder central la que regula la organización de las CCAs.

En el estado de Río de Janeiro, desde 2007, el poder público estadual creó un mecanismo integrado para la gestión de recursos no presupuestarios, como los derivados de la compensación ambiental, destinados a las UCs estatales. Esta arquitectura administrativa dio lugar a la creación del Fondo de la Mata Atlántica de Río de Janeiro (FMA), concebido para la compensación de

posibles daños causados por distintos tipos de emprendimientos, bajo los principios del licenciamiento ambiental: “quien contamina paga”, prevención y precaución.

En este contexto, la responsabilidad recae sobre el ente estadual, excluyendo al ente municipal de la recaudación y gestión de la compensación ambiental.

A escala municipal, dadas las limitaciones estructurales del federalismo fiscal brasileño, corresponde a los municipios buscar conexiones con otras escalas de poder y de financiamiento.

La creciente globalización de las economías —entendida aquí como la expansión mundial de las formas mercantiles y de la interdependencia de los mercados— tiende a relativizar el papel del Estado-nación, y, paradójicamente, a reaproximar las escalas global y local, situando en competencia los territorios productivos destacados.

Por otra parte, el proceso de descentralización administrativa y política del país otorgó a los lugares —los municipios— nuevas competencias jurídicas y responsabilidades concretas en materia de desarrollo local (FAURE; HASENCLEVER, 2005).

En el caso específico de Arraial do Cabo, el turismo ha sido la actividad económica más utilizada como alternativa de uso funcional de las UCs municipales. Ante la falta de recursos presupuestarios para desarrollar gestiones socioambientales orientadas a la conservación de los recursos naturales, los gobiernos municipales implementan áreas de protección con diferentes modalidades de uso, con el objetivo de convertirlas, aunque de forma precaria, en activos generadores de ingresos mediante el aprovechamiento económico de la naturaleza.

Esta estrategia, sin embargo, estimula el turismo de masas, lo que conlleva impactos negativos y externalidades adversas derivadas de la presión demográfica estacional sobre el municipio.

Pese a ello, Arraial do Cabo ha intentado consolidarse como un laboratorio natural de relevancia internacional, gracias a sus condiciones climáticas singulares —un microclima semiárido generado por la surgencia estacional de aguas frías de la Corriente de las Malvinas—, atrayendo el interés de la comunidad científica internacional para el estudio de las restingas y de las lagunas hipersalinas.

El gobierno local también ha buscado promover su proyección exterior a través de la divulgación de su patrimonio arqueológico e histórico, que incluye decenas de sitios vinculados a las primeras ocupaciones coloniales brasileñas (como la explotación del *Pau-brasil*, la invasión francesa, las rutas jesuíticas, la caza de ballenas en el litoral, los registros del paso del naturalista Charles Darwin, los faros y los naufragios).

Esta red sinérgica de turismo científico y cultural ha impulsado además la pesca submarina y los deportes náuticos y ecológicos, generando nuevas formas de economía local vinculadas al uso sostenible del territorio.

Así, los municipios logran sobrevivir frente a la dinámica desigual del federalismo brasileño: buscando alternativas ante la escasez presupuestaria y desarrollando arquitecturas de uso de la naturaleza que potencian la gestión local del territorio.

Este desafío permanente —el equilibrio del trípode de la sostenibilidad de la gobernanza (Economía, Medio Ambiente y Sociedad)— se reproduce en la perspectiva territorial del desarrollo, generando conflictos intergubernamentales por la competencia territorial.

Cuanto más avanza la concepción de desarrollo territorial, mayor es el desplazamiento filosófico del propio desarrollo: cuando se debilitan los esfuerzos locales por mejorar la gestión municipal, el desarrollo deja de ser determinado exclusivamente por la economía (como en el discurso turístico de Arraial do Cabo) y pasa a situarse en el centro de la vida de las personas.

CONCLUSIÓN

El análisis realizado en este artículo permite afirmar que los conflictos entre las esferas decisorias de gestión —federal, estadual y municipal— en las Unidades de Conservación del municipio de Arraial do Cabo (RJ) reflejan de manera nítida las contradicciones estructurales del federalismo brasileño. A pesar de que la Constitución de 1988 otorgó a los municipios la condición de entes federativos autónomos, dicha autonomía ha permanecido, en la práctica, más formal que real, sobre todo en el ámbito de la gestión socioambiental. El estudio de caso muestra que la descentralización política no ha sido acompañada de una descentralización fiscal y administrativa proporcional, reproduciendo desigualdades históricas y relaciones verticales de dependencia.

Los resultados obtenidos evidencian la ausencia de mecanismos cooperativos entre las instancias gubernamentales, lo que obstaculiza la construcción de una gobernanza ambiental integrada. Arraial do Cabo ilustra este problema con claridad: mientras el municipio es responsable de gestionar su territorio y sus recursos naturales, sus márgenes de actuación se ven limitados por la subordinación a decisiones tomadas por los niveles estadual y federal. El turismo, presentado como motor de desarrollo económico, se convierte simultáneamente en un factor de presión sobre ecosistemas frágiles y en un generador de conflictos de uso del suelo, especialmente

cuando el propio Plan Director fomenta políticas urbanas que contradicen los objetivos de conservación.

Desde una perspectiva social, la investigación contribuye a poner de relieve la necesidad de políticas públicas que equilibren el crecimiento económico con la protección ambiental, especialmente en municipios cuya economía depende del turismo estacional. Al analizar las dificultades enfrentadas por Arraial do Cabo en la implementación de su Plan Director, el estudio demuestra la distancia existente entre la planificación normativa y la realidad operativa de las políticas locales, subrayando la urgencia de fortalecer las capacidades técnicas, financieras y participativas de las administraciones municipales.

En el ámbito académico, el artículo aporta una reflexión relevante sobre la gobernanza cooperativa y la cooperación interinstitucional en la escala local. El caso analizado permite articular los debates teóricos sobre el federalismo competitivo (Souza, 2006), la noción de lugar como síntesis del mundo (Santos, 2002) y la perspectiva del fetichismo del territorio (Zaoual, 2006), aplicándolos a un contexto empírico concreto. De este modo, el estudio reafirma la importancia del “lugar” como categoría política y relacional donde se expresan tanto las tensiones de la globalización como las posibilidades de resistencia local.

Entre las limitaciones de la investigación, cabe señalar la falta de trabajo de campo sistemático con actores locales —comunidades, gestores y organizaciones ambientales—, lo que habría permitido captar las percepciones y estrategias de adaptación social ante los conflictos de gestión. También se reconoce la ausencia de un análisis comparativo con otros municipios de la Región de los Lagos, lo que limitaría la generalización de los resultados. Además, la escasez de datos desagregados sobre presupuestos municipales ambientales restringe la evaluación cuantitativa de la capacidad de inversión local.

Para futuros estudios, se recomienda ampliar la investigación comparando distintos municipios costeros brasileños con realidades económicas similares, integrando metodologías interdisciplinarias que combinen cartografía temática, observación de campo y análisis institucional. Sería igualmente relevante profundizar en los mecanismos de cooperación federativa desde un enfoque de gobernanza multinivel, articulando las aportaciones de la geografía política, la sociología institucional y la gestión pública.

En síntesis, los resultados confirman que la gobernanza cooperativa, la coparticipación institucional y la gestión interescala constituyen condiciones indispensables para la eficacia de las políticas ambientales. El caso de Arraial do Cabo muestra que el reto central del desarrollo

territorial brasileño no radica únicamente en “quién gobierna”, sino en “cómo se gobierna” y “con quién se gobierna”. El fortalecimiento de una cultura política del territorio —basada en la cooperación, la transparencia y la corresponsabilidad— será esencial para consolidar una nueva etapa de desarrollo sostenible en el contexto del federalismo brasileño contemporáneo.

REFERENCIAS

BACELAR, Tânia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (eds.). **Políticas públicas y gestión local: programa interdisciplinar de capacitación de consejeros municipales**. Río de Janeiro: FASE, 2003.

BRANNSTROM, Christian. **A ferro e fogo, historia ambiental y la geografía brasileña: un diálogo por inventar**. *Revista Brasileira de Geografia*, Río de Janeiro, v. 61, n.º 1, p. 109–125, ene./jun. 2016.

BRASIL. **Constitución de la República Federativa de Brasil (1988)**: texto constitucional promulgado el 5 de octubre de 1988, con alteraciones. Brasília: Senado Federal, Coordinación de Ediciones Técnicas, 2016.

BRASIL. **Ley n.º 10.257, de 10 de julio de 2001**. Regula los arts. 182 y 183 de la Constitución Federal, establece las directrices generales de la política urbana y dispone otras providencias. *Diário Oficial da União*, sección 1, Brasília (DF), 11 jul. 2001.

BRASIL. Ministerio de Economía. Secretaría del Tesoro Nacional. **Estadísticas de finanzas públicas: gasto del gobierno central por función (COFOG), 2019–2022**. Brasília, [s. d.].

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Carga tributaria en Brasil 2022**. Brasília: RFB, 2023.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Carga tributaria en Brasil 2023**. Brasília: RFB, 2024.

BRASIL. Senado Federal. Subsecretaría de Ediciones Técnicas. **Estatuto de la Ciudad y desarrollo urbano**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaría de Ediciones Técnicas, 2012.

CÂMARA MUNICIPAL DE ARRAIAL DO CABO. **Requerimiento n.º 025/2021: actualización – Proyecto de Ley del Plan Director Participativo n.º 31/2020**. Arraial do Cabo, 2021. Disponible en: https://arraialdocabo.rj.leg.br/requerimentos/1372/REQ_025_2021_0000001.pdf. Consultado en: ago. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Estimaciones de la participación de los entes en el “pastel tributario”**. Brasília, 2007.

COSTA, M. B.; SADER, A. C. **Acerca de la implementación de planes directores: evaluar es preciso**. *Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades*, v. 3, p. 109–116, 2015.

FARIAS, José Mauro dos Santos. **Avaliação da Eficácia e Efetividade das Políticas de Educação Ambiental em Unidades de Conservação (UCs): o caso do Parque Estadual da Costa do Sol, Arraial do Cabo (RJ)**. Orientador: SILVA, Augusto César Pinheiro da. Tese

(doutorado) Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Departamento de Geografia e Meio Ambiente, 2025. 203 f.

FAURE, Yves-André; HASENCLEVER, Lia. **El desarrollo local en el Estado de Río de Janeiro: estudios avanzados sobre las realidades municipales**. Río de Janeiro: E-Papers, 2005.

GODOY, Ana. **El modelo de la naturaleza y la naturaleza del modelo**. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 14, n.º 4, p. 114–122, oct./dic. 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Población estimada – 2015**. Río de Janeiro: IBGE, 2015. (*IBGE Cidades*). Disponible en: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Consultado en: oct. 2025.

MAGALHÃES, Alex Ferreira (ed.). **Planes directores de los municipios fluminenses: del “tener o no tener” a la evaluación de experiencias**. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n.º 13, [s. l.], 2002.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (Brasil). **Plan director participativo**. Brasília, 2005. Disponible en: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/531047/000954805_Estatuto_Cidade.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Consultado en: jul. 2025.

O’CONNOR, James. **The Fiscal Crisis of the State**. Nueva York: St. Martin’s Press, 1973.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARRAIAL DO CABO. **Plan Director Participativo**. Arraial do Cabo, [s. d.]. Disponible en: https://www.arraial.rj.gov.br/arquivos/revisaoplanodiretor_09045320.pdf. Consultado en: ago. 2025.

SANTOS, Milton. **El dinero y el territorio**. En: _____. *Territorio, territorios*. Niterói: Programa de Posgrado en Geografía, UFF, 2002. p. 9–15.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Políticas públicas y gestión local: programa interdisciplinar de capacitación de consejeros municipales: cuaderno de textos**. Río de Janeiro: FASE Solidariedade e Educação; Observatorio IPPUR/UFRJ–FASE, 2003.

SKOCPOL, Theda. **States and Social Revolutions**. Nueva York; Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

SILVA, Augusto César Pinheiro da. **Cooperando “verticalmente” y participando “horizontalmente”: hacia gobernanzas metropolitanas sostenibles en Río de Janeiro**. *Revista da ANPEGE*, Dourados, v. 16, n.º 30, p. 190–209, 2020.

SILVA, Augusto César Pinheiro da. **Gobernanzas cooperativas sostenibles en la gestión metropolitana fluminense: desafíos geográficos**. En: PENALVA, A.; CORREIA, A. F.; MARAFON, G. J.; SANT’ANNA, M. J. G. (eds.). *Río de Janeiro: un enfoque dialógico sobre el territorio fluminense*. Río de Janeiro: EdUERJ, 2018. p. 337–359.

SILVA, Augusto César Pinheiro da. **Gestión territorial en regiones metropolitanas: agendas necesarias para una gobernanza cooperativa y coparticipativa – el ejemplo de Río de Janeiro.** En: SILVA, Augusto César Pinheiro da (ed.). *Geografía política, geopolítica y gestión del territorio: racionalidades y prácticas en múltiples escalas*. Río de Janeiro: Gramma, 2016. p. 139–168.

SOUZA, Celina. **Condiciones institucionales de cooperación en la Región Metropolitana de Salvador.** En: CARVALHO, Inaiá Maria Moreira; PEREIRA, Gilberto Corso (eds.). *Cómo anda Salvador*. Salvador: EDUFBA, 2006.

TESOURO NACIONAL (Brasil). **Carga tributaria del gobierno general – 2024.** Brasília: Secretaría del Tesoro Nacional, 2025. Disponible en: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/carga-tributaria-do-governo-geral/2024/114>. Consultado en: oct. 2025.

VARSAÑO, Ricardo. **Un análisis de la carga tributaria de Brasil.** Brasília: IPEA, 1998.

ZAOUAL, Hassan. **Nueva economía de las iniciativas locales: una introducción al pensamiento posglobal.** Río de Janeiro: DP&A; COPPE/UFRJ, 2006.