

XI ECOECO

VII Congreso Iberoamericano
Desarrollo y Ambiente

XI ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO
Araraquara-SP - Brasil

COORDENAÇÃO FEDERATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

Biancca Scarpeline de Castro (UFRRJ) - bianccastro2@gmail.com

Professora de Administração Pública na UFRRJ. Concluiu o doutorado em ciências sociais na UNICAMP, é formada em ciências econômicas pela UNESP e possui mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela UFRRJ

Carlos Eduardo Frickmann Young (UFRJ) - youngarrobaie.ufrj.br

Professor Associado do IE/UFRJ. Bacharel em Ciências Econômicas e Mestre em Economia pela UFRJ, Pós-Graduado em Políticas Públicas pelo ILPES/CEPAL e Doutor em Economia pela Universidade de Londres

Coordenação Federativa de políticas públicas ambientais no Brasil

Biancca Scarpeline de Castro
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
Email: bianccastro2@gmail.com

Carlos Eduardo Frickmann Young
Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Email: Young@ie.ufrj.br

RESUMO

O objetivo deste artigo é apresentar e exemplificar os problemas enfrentados pelo poder público no Brasil para coordenar suas políticas públicas ambientais entre as diferentes esferas federativas: União, Estados e Municípios. Assim, discute-se as dificuldades para se obter a coordenação federativa, explicitando os problemas que podem ocorrer nas políticas públicas ambientais brasileiras quando ocorrem falhas nesta coordenação, tendo como foco o funcionamento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e os conflitos de competência. O artigo foi construído a partir de uma revisão teórica e pesquisa documental, principalmente legislações e fontes midiáticas, capazes de ilustrar as falhas de coordenação federativa entre algumas políticas ambientais.

Palavras chave: Coordenação federativa, políticas públicas, política ambiental, Brasil

RESUMO EXPANDIDO

O artigo, construído a partir de uma revisão teórica e pesquisa documental, tem como objetivo apresentar e exemplificar alguns problemas enfrentados pelo poder público no Brasil para coordenar suas políticas públicas ambientais entre União, Estados e Municípios.

O Brasil é um país federalista, no qual há um compartilhamento da soberania no que se refere às decisões e responsabilidades entre três esferas federativas de governos autônomos: União, Estados e Municípios. Isso permite

que, apesar das atribuições constitucionais, esses entes estabeleçam suas próprias agendas e prioridades e possam administrar-se. Justamente por essas características, aliadas à competição entre os níveis de governo, à desigualdade territorial e ao repasse de custos do plano local ao nacional, alguns autores consideram os Estados federativos difíceis de serem coordenados, sendo as políticas públicas nacionais implementadas a partir de mínimos denominadores comuns (ARRETCHE, 2006).

A coordenação federativa se refere ao gerenciamento das interdependências entre os vários níveis do governo e para ocorrer deve-se equilibrar as formas de cooperação e competição existentes entre eles.

Abrucio (2005) destaca que as federações requerem determinados níveis de competição entre os diferentes governos. Primeiro, devido à importância dos controles mútuos como instrumento contra o domínio de um nível de governo sobre os demais. Além disso, a competição federativa pode favorecer a busca pela inovação e pelo melhor desempenho das gestões locais, já que os eleitores podem comparar os governantes. Entretanto, há uma série de problemas advindos de competições desmedidas, como o excesso de concorrência, que afeta a solidariedade entre os entes, ponto fulcral do equilíbrio federativo.

Esse autor ainda acredita que a coordenação federativa pode realizar-se por meio da legislação que obrigue os atores a compartilhar decisões e tarefas. Contudo, Arretche (2006) defende que as desigualdades no sistema tributário brasileiro não permitem que sejam definidas constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo, pois esses não contam com verbas suficientes para abdicar de acordos e parcerias com outras esferas governamentais. Para essa autora a autonomia deve ser traduzida como liberdade para gastar os recursos. Nesse sentido, geralmente a esfera federal possui uma maior capacidade de arrecadação, transferências monetárias e financiamento o que acaba subjugando as outras unidades governamentais.

No que se refere à cooperação como fonte de coordenação, Abrucio (2005) destaca que devem existir fóruns federativos, processos decisórios com participação das esferas de poder e redes federativas. Contudo, para que isso ocorra é necessária a construção de uma cultura política baseada no respeito mútuo e na negociação no plano intergovernamental, coisa incipiente no país.

A coordenação federativa poderia ocorrer ainda através dos partidos políticos. Contudo, o sistema partidário no Brasil é muito fragmentado, com baixa subordinação dos membros às decisões das direções nacionais. Os partidos possuem pouco enraizamento no eleitorado, alta debilidade organizacional e geralmente são clientelistas e fisiologistas (PALERMO, 2000).

Essas características dificultam o seu papel de facilitadores da coordenação entre os entes federativos, pois mesmo que o presidente, governador e prefeitos sejam de um mesmo partido, ou façam parte de uma coalizão, não necessariamente irão negociar ou atuar em conjunto em prol de um objetivo comum.

Devido às dificuldades mencionadas para se coordenar políticas públicas em uma federação, autores como Arretche (2006) destacam as vantagens da concentração de autoridade no governo federal: redução de riscos de conflitos entre as diferentes esferas; redução do custo de implementação das políticas; redução da sobreposição de políticas; e alcance dos resultados redistributivos. Para a autora, a melhor forma de garantir a coordenação das ações entre as esferas federativas é condicionar as transferências monetárias dos estados e municípios à adesão das políticas e objetivos do governo federal ou ainda utilizar a legislação para constitucionalizar encargos, sendo que essas ações só podem ser realizadas de acordo com o arcabouço institucional a disposição do governo, definido historicamente.

Por outro lado, a maior distância do Governo Federal em relação ao espaço local, onde as questões ambientais se manifestam, torna questionável o argumento da maior eficácia através da centralização das políticas públicas ambientais.

O sistema de gestão ambiental no Brasil reflete essa ambiguidade entre centralização e descentralização, e por isso a necessidade de coordenação federativa é crucial. A Lei 6938 que instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) definiu como órgão máximo de regulação o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) no âmbito federal. Cabe ao CONAMA definir as diretrizes gerais e parâmetros técnicos a serem seguidos em todo território nacional. Mas também foi estabelecido que os gestores subnacionais teriam competência crescente em praticamente todas as áreas de

licenciamento e fiscalização, bem como o poder de estabelecer regulações específicas, desde que não conflitantes com as normas nacionais.

Na prática, contudo, uma série de problemas de falta de coordenação federativa contribuiu para que os resultados tenham ficado abaixo do desejado. Em primeiro lugar, existe grande heterogeneidade na capacidade técnica de estados e municípios. E essa questão torna-se preocupante porque há nítida tendência de transferência de atividades de licenciamento e fiscalização para as prefeituras, que em sua maioria sofrem pela ausência recursos humanos, técnicos e financeiros para exercer tais atividades.

Uma segunda questão importante para o caso brasileiro refere-se aos conflitos de competência. Em diversos casos não há regras claras sobre qual entidade ambiental é responsável por implementar determinada política pública, e a confusão criada por isso gera sérios problemas, como ocorreu nos anos 1990s no debate sobre a responsabilidade do controle de vetores (especificamente o *Aedes aegypti*, mosquito transmissor da dengue).

No entanto, também ocorreram avanços importantes. O melhor exemplo foi a criação do ICMS Ecológico, inicialmente no Paraná em 1992, mas já estendido para outras 12 unidades da federação. O mecanismo funciona de forma diferente em cada estado, mas obedece ao mesmo princípio: quanto melhor o desempenho ambiental do município nos critérios definidos pela lei estadual, maior a parcela a receber nas transferências de ICMS. Criou-se assim um mecanismo de coordenação entre esses entes federativos com resultados bastante positivos para a política ambiental como, por exemplo, a criação de novas unidades de conservação (Medeiros e Young, 2011).

BIBLIOGRAFIA:

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , n. 24, June 2005 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=en&nrm=iso>.

ANTERO, Samuel A.. Articulação de políticas públicas a partir dos fóruns de competitividade setoriais: a experiência recente da cadeia produtiva têxtil e de confecções. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 40, n. 1, Feb. 2006.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

HOWLETT, Michael; PERL, Anthony; RAMESH, M. Política Pública: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral. Elsevier. 3ª. Edição, 2012

IBGE, Pesquisa de informações básicas municipais: Perfil dos municípios brasileiros 2013. Rio de Janeiro, 2014

JATOBÁ, Jorge. A coordenação entre as políticas fiscal e ambiental no Brasil: a perspectiva dos governos estaduais. Medio Ambiente y Desarrollo. LC/L.2212-P. Janeiro 2005 Nº 92 61pp. 2005

MALONE, Thomas W.; CROWSTON, Kevin The Interdisciplinary Study of Coordination. ACM Computing Surveys, Vol. 26, No. 1, March 1994

MALONE, Thomas W.; CROWSTON, Kevin. What is Coordination Theory and How Can It Help Design Cooperative Work Systems. CSCW 90 Proceedings. October 1990. e Conference on Computer Supported Cooperative Work, Los Angeles, California, October, 1990

MEDEIROS, R.; YOUNG; C.E.F. 2011. Contribuição das unidades de conservação brasileiras para a economia nacional: Relatório Final. Brasília: UNEP-WCMC, 120p.

YOUNG, C.E.F. Green economy policies in Brazil : challenges and opportunities. Revista del CESLA, núm. 16, 2013, pp. 261-277 (Uniwersytet Warszawski)

YOUNG, CEF; POSSAS, E; PEREIRA, PJC; AGUIAR, C. É Pau, É Pedra: Custo Econômico Dos Desastres Climáticos no Estado do Rio De Janeiro. Trabalho apresentado no X Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (EcoEco), Vitória, Setembro 2013.

YOUNG, C. E. F.; ROCHA, E. R. P.; BAKKER, L.; SANTORO, A. F. How green is my budget? Public environmental expenditures in Brazil (2002-2010). In: XII Biennial Conference of the International Society for Ecological Economics (ISEE), Rio de Janeiro, 2012.