



O federalismo cooperativo no Brasil e o sistema multinível de gestão ambiental

Cooperative federalism in Brazil and the multilevel environmental management system

Lorena Carvalho LINCK^{1*}, Marcus IANONI¹

¹ Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, RJ, Brasil.

* E-mail de contato: lorena.linck@gmail.com

Artigo recebido em 20 de janeiro de 2021, versão final aceita em 12 de agosto de 2021, publicado em 24 de agosto de 2022.

RESUMO: Este artigo analisa a configuração e as principais características do federalismo cooperativo no Brasil, a partir da Constituição de 1988, cujos guias institucionais também estão presentes na construção normativa da temática ambiental. Considerando problemas na ação conjunta do poder público das unidades federadas, sobretudo a atuação descoordenada, e dialogando com a literatura federalista brasileira, argumenta-se que a realidade específica de cada política pública deveria nortear o melhor arranjo federativo a ela adequado, mas sempre segundo os preceitos do federalismo cooperativo, um ideal normativo a ser perseguido, independentemente do grau de centralização. Ao traçar o desenvolvimento do federalismo ambiental no Brasil, que seguiu a evolução do federalismo cooperativo no país, procuramos demonstrar, através do método dedutivo e da revisão bibliográfica, que arcabouços institucionais rígidos não são a melhor resposta para lidar com as questões complexas dessa política pública multissetorial. O ideal para tratar de problemas relacionados a uma política pública compartilhada por diferentes níveis de governo é um sistema multinível de gestão e regulação, com mais ou menos descentralização, a depender das variáveis concretas, como a diferença nas capacidades estatais dos entes e nas instituições envolvidas em cada área de ação.

Palavras-chave: federalismo cooperativo; federalismo ambiental; gestão ambiental multinível.

ABSTRACT: This paper analyzes the configuration and the main characteristics of cooperative federalism in Brazil, starting from the 1988 Constitution, whose institutional guides are also present in the normative construction of the environmental theme. Considering problems in the conjunct action of public power of the federation's constituent units, especially the uncoordinated action, and dialoguing with Brazilian federalist literature, the argument is made that the specific reality of each public policy should guide the best federative arrangement to it, but always according to the precepts of cooperative federalism, a normative ideal to be pursued, regardless of the degree of

centralization. In tracing the development of environmental federalism in Brazil, which followed the evolution of cooperative federalism in the country, we seek to demonstrate, through a deductive method and literature review, that rigid institutional frameworks are not the best answer for dealing with the complex issues of this multisectoral public policy. The ideal to deal with problems related to a public policy shared by different levels of government is a multilevel management and regulation system, with more or less decentralization, depending on the concrete variables, such as the difference in the state capacities of the entities and the institutions involved in each action area.

Keywords: cooperative federalism; environmental federalism; multilevel environmental management.

1. Introdução

O Brasil é um Estado federativo. Assim sendo, a lógica que deve reger as relações intergovernamentais é a do compartilhamento do poder entre entes federativos autônomos, com a conseqüente negociação e cooperação no processo de decisão e implementação das políticas públicas, em especial daquelas que afetam a população de maneira difusa e não uniforme, que não estão restritas à jurisdição de um único ente, como a política ambiental, por exemplo.

Essa cooperação governamental não é uma tarefa simples, pois seu êxito exige a presença de instrumentos jurídicos adequados, vontade política e outros fatores decisivos, como o desenvolvimento das capacidades estatais dos entes federativos e a formulação de um planejamento governamental integrado, realista e factível. Tal desafio é ainda maior no Brasil, que tem uma tradição histórica de descontinuidades no grau de centralização do federalismo e das estratégias e planos governamentais de desenvolvimento nacional.

Cooperação ou integração governamental significa a interdependência horizontal ou vertical alcançada entre setores, planos ou níveis da Administração Pública (Portman *et al.*, 2012). Todavia, os termos *cooperação* e *coordenação* não são ne-

cessariamente sinônimos. A articulação federativa produz cooperação ao incentivar que seus entes atuem conjuntamente em prol dos interesses que compartilham e produz coordenação quando se delimita claramente quando, o que e como cada ente atuará.

Cooperação e coordenação são ambas necessárias e potencializadas em um Estado com regime democrático. Por um lado, a cooperação sozinha pode aumentar o risco de adoção de medidas contraditórias entre si ou não satisfatórias para a população, uma vez que a cooperação pode restringir-se apenas ao cumprimento fragmentado de competências comuns por cada ente em sua respectiva esfera de atuação. Por outro lado, restringir-se à coordenação pode implicar na execução de medidas padronizadas, mas inadequadas, além de inibir o surgimento de inovações por parte das subunidades nacionais (Linhares *et al.*, 2012).

Dentre as várias definições possíveis de políticas públicas, para Thomas Dye (2012), elas são “aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Note-se que essa definição incorpora a não decisão como uma ação política, pois a análise das políticas públicas é uma análise sobre “quem ganha o que”, “por que” e “que diferença isso faz”. (Dye, 2012, p. 11).

Tal definição ganha especial importância na área ambiental, considerando-se que esta é uma

arena frequentemente caracterizada pela inação proposital do Estado. Outro problema recorrente em políticas públicas, sobretudo na área ambiental, que é de competência comum, é a falta de atuação integrada ou coordenada do poder público, produzindo ações desconexas, contraditórias ou inadequadas.

Considerando que a Constituição de 1988 adotou os preceitos do federalismo cooperativo, o objetivo deste artigo é argumentar, com base em um método dedutivo de revisão crítica e propositiva da bibliografia analisada, que a realidade específica de cada política pública deveria nortear o melhor arranjo federativo a ela adequado, mas sempre segundo os preceitos do federalismo cooperativo, um ideal normativo a ser perseguido, independentemente do grau de centralização. Esse ideal cooperativo pressupõe um sistema de governança multinível e multissetorial para as competências constitucionais comuns. Na principal esfera de interesse deste artigo, a política ambiental brasileira, essa lógica tem gradualmente prevalecido.

O artigo¹ possui mais três seções, seguidas das Considerações finais. Na Seção 2, tratamos sobre os aspectos gerais e características do arranjo federativo cooperativo e o modelo constitucional de repartição de competências. Na Seção 3, descrevemos como ocorreu a configuração do federalismo cooperativo no Brasil e os principais problemas de coordenação apontados pela literatura. Na Seção 4, abordamos a evolução do federalismo ambiental no Brasil e expomos a lógica do sistema multinível de gestão e regulamentação, o qual consideramos o

modelo mais adequado para tratar das questões relativas à coordenação federativa na gestão ambiental.

2. Estados federais e o arranjo cooperativo

Estados federais, em oposição aos Estados unitários, são os que conjugam vários centros autônomos de poder político. Sabemos que, etimologicamente, federação vem do termo latino *foedus*, que significa pacto ou aliança. *O Estado Federado* é uma aliança ou união de Estados (Dallari, 2007), que se baseia no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e que estabelece e visa favorecer um tipo de unidade especial entre eles, implicando na cooperação política e financeira entre o governo federal e as demais esferas da Federação (Elazar, 1987; Souza, 1998).

Em um sistema federal, as políticas básicas são decididas e implementadas pela negociação, com todos os membros federados compondo o sistema de tomada de decisões e os processos de execução. A ideia central dessa estrutura institucional é o compartilhamento do poder e a atuação conjunta entre entes que possuem diferenças de ordem territorial, ambiental, cultural, populacional, étnica, religiosa, financeira, entre outras. O federalismo é, em suma, a tradução genérica da fórmula *self-rule plus shared-rule* (Elazar, 1987), que, em um arranjo cooperativo, requer poderes autônomos exercidos sem constrangimentos e em conjunto ou em coparticipação pelas partes federadas.

¹ Este artigo é fruto da pesquisa para tese de doutorado de um dos autores, tendo o outro sido o orientador, defendida em 2019 no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Analisou-se a coordenação intergovernamental na política de gerenciamento costeiro no Brasil e EUA, entre os anos de 2014 e 2018, incluindo dados sobre a coordenação federativa na gestão ambiental desses países.

A autonomia das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado federal. São notórias, entretanto, as dificuldades para se saber que matérias devem ser entregues à competência de cada um dos entes federativos.

A maior dificuldade é estabelecer a diferença entre interesse geral (ou nacional) e interesse regional ou local, principalmente em um país como o Brasil, com dimensões continentais e diferenças regionais de todas as ordens. É comum que vários problemas não sejam de interesse rigorosamente nacional, por não afetarem a nação como um todo, mas também não sejam problemas exclusivos de um estado, por abrangerem dois ou mais deles (Silva, 2005). Os problemas sociais e ambientais da zona costeira são um exemplo claro desta área nebulosa de competências na federação brasileira.

A técnica utilizada pela Constituição de 1988 foi a enumeração dos poderes: poderes da União, poderes remanescentes para os estados membros e poderes definidos indicativamente para os municípios. A Constituição também combinou a reserva de campos específicos de atuação da União com algumas outras diretrizes:

- a) a possibilidade de delegação de competências;
- b) áreas comuns, nas quais se preveem atuações paralelas dos três entes federativos; e
- c) setores concorrentes, nos quais a competência para estabelecer políticas, diretrizes ou normas gerais cabe à União, deferindo-se aos Estados e Municípios a competência suplementar (Silva, 2005).

Com relação à temática ambiental, por exemplo, segundo as regras da Constituição Federal de 1988 (artigos 23 e 24), é competência comum aos entes federativos estabelecer políticas para a proteção do meio ambiente, área concebida como sendo de interesse geral. Com relação à competência legislativa ambiental, por sua vez, ela é concorrente entre as unidades federadas. Desta forma, cabe à União estabelecer as regras gerais a serem observadas pelas leis específicas de cada ente (Brasil, 1988).

O grande problema prático desta técnica de repartição de competências está nas competências comuns entre os três níveis de governo. Como são comuns a todos, não há uma hierarquia e nem a definição de quais políticas cabem a cada ente. A Constituição deixa a cargo de lei complementar estabelecer essa divisão de tarefas e fixar as normas para a cooperação entre União, estados e municípios. Porém, como geralmente essas leis complementares não são feitas, nenhum dos entes realiza tarefa alguma, estabelecendo-se entre eles um jogo de empurra: o que é de todos não é rigorosamente de ninguém.

Questão correlata debatida na literatura federalista sobre o Brasil diz respeito ao grau de centralização dessa federação. Normalmente, a configuração federativa brasileira é apontada como sendo essencialmente problemática e caracterizada por movimentos pendulares, ora havendo mais centralização do poder na União, ora ocorrendo mais descentralização em favor dos estados (Almeida, 2005; Arretche, 2012).

Alguns autores (Abrucio, 1998; 2005; Souza, 1998; Affonso, 2000) ressaltam um caráter descentralizado desproporcional do sistema federativo brasileiro, sendo este um aspecto negativo, por enfatizar o poder de veto e de barganha política das

unidades subnacionais nas arenas decisórias federais e suas autonomias na área fiscal e na execução de políticas públicas.

Para outros autores (Nunes, 2003; Arretche, 2005; Ribeiro, 2018), no entanto, o aspecto negativo da federação brasileira está em uma centralização desproporcional, evidenciada pelo alto grau de concentração das competências legislativas fiscais e dos recursos financeiros na União. Embora essa centralização facilite a construção de planos e estratégias de desenvolvimento nacional mais coesos e unificados, eles tendem a não ser tão democráticos ou adequados à realidade local.

Há quem adote também uma visão intermediária e mais otimista sobre a dicotomia centralização versus descentralização da federação brasileira. Almeida (2005), Arretche (2012) e Souza (2019), por exemplo, ressaltam o caráter cooperativo do federalismo brasileiro, evidenciado na solução cooperativa dada pela Constituição de 1988 na repartição de competências comuns e concorrentes. As autoras enfatizam a compatibilização entre a centralização da autoridade decisória e regulatória federal e a descentralização da execução das políticas públicas pelas unidades subnacionais.

O Brasil, de fato, tem um longo histórico de movimentos pendulares em sua configuração federativa, alternando tendências centralizadoras e descentralizadoras. Mas a partir da década de 1980, no processo de abertura política e redemocratização, implementou-se no país uma cooperação federativa mais robusta, a partir da própria atribuição constitucional de competências comuns e concorrentes, com o sucessivo detalhamento de atribuições concretas de cada ente federativo em legislações específicas de diversas políticas públicas e com a edição de leis que disciplinam instrumentos concretos de coope-

ração, como os convênios e consórcios públicos (Souza, 2019).

Analisamos em sequência como se deu essa evolução da cooperação no federalismo brasileiro e, na seção 4, como o federalismo cooperativo evoluiu na área ambiental.

3. A configuração do federalismo cooperativo no Brasil

Na redemocratização dos anos 1980, predominou o discurso da descentralização, envolto em um processo que, para Abrucio (1998), causou um *federalismo estadualista*, cujos contornos foram estabelecidos pela Constituição de 1988. O novo sistema político obedeceu mais a padrões regionais do que nacionais, sendo caracterizado por apresentar partidos nacionalmente frágeis e pelo papel central dos governos estaduais na definição da composição do Congresso Nacional e “Isto deu maiores incentivos para que a classe política brasileira atuasse de forma meramente estadualista, e não em torno de um novo pacto político nacional” (Abrucio, 1998, p. 103).

Nesse entendimento, Celina Souza (2001) descreve uma Assembleia Nacional Constituinte marcada por conteúdos localistas e regionalistas, advindos da pouca polarização ideológica dos constituintes e sua opção pelo consenso em lugar do confronto, o que teria implicado em fragmentação e postergação das discussões e normatização sobre várias matérias, como, por exemplo, o direito de greve de servidores públicos e a taxaço de grandes fortunas. Todavia, essa opção pelo consenso não foi acompanhada da definição sobre o que a descentralização e o novo federalismo deveriam

abranger, resultando em uma distância entre seus fins e seus meios.

Em suma, o processo constituinte foi marcado pela lógica da descentralização da federação brasileira, que resultou na restrição do poder do governo federal, via descentralização tributária. Mas os constituintes não avaliaram suas consequências, pois não examinaram o fato de que a redução dos recursos federais também implicava em restringir a sua capacidade de transferir recursos para as demais unidades subnacionais, prejudicando principalmente os entes mais pobres da federação. Além disso, a preocupação com a autonomia estadual e municipal não estava atrelada à criação de mecanismos de coordenação da nação pela esfera federal, o que feriu a própria lógica do federalismo (Souza, 2001).

Ao fazer uma análise global de longo prazo das relações federativas, Lassance (2012) argumenta que a Constituição de 1988 aprofundou as premissas descentralizadoras do setor público e estabeleceu uma divisão institucional do trabalho entre os diversos entes. A União ficou responsável pelas políticas nacionais e pela realização do esforço maior de arrecadação fiscal e devolução dos recursos na forma de transferências obrigatórias e voluntárias. Os estados ficaram com o papel de alavancas de desenvolvimento, algumas vezes exercido de modo sustentável, noutras vezes, de modo predatório, enquanto os municípios tornaram-se os principais gestores das políticas sociais.

Todavia, as incapacidades financeiras e técnicas dos municípios dificultaram o cumprimento das novas funções e competências que lhes foram atribuídas. As enormes disparidades locais e regionais trouxeram problemas de adequação de políticas desenhadas para o território nacional. E o governo federal passou de gastador para transferidor de

recursos, que são arrecadados pela União, mas gastos pelos demais governos sem adequado controle (Lassance, 2012).

A argumentação de que a Constituição de 1988 inaugurou um *federalismo estadualista* e predatório, abordada acima, parece efetivamente apoiar-se em uma das tendências presentes nas relações federativas. Afinal, os estados membros tiveram seu rol de competências ampliado, além de passarem a contar com uma fatia muito maior na repartição das receitas tributárias e na medida que a capacidade de influência dos governadores estaduais na política nacional continuou grande. Os sucessivos movimentos pendulares do federalismo brasileiro ocorreram sem alterar as bases de sustentação da dominação das oligarquias regionais.

Por outro lado, não parece apropriado afirmar que a redemocratização operou uma completa descentralização no sistema federativo. Ao menos formalmente, a Constituição procurou resgatar o princípio federalista colocado em xeque pela centralização tributária no regime autoritário. Para tanto, estruturou-se um sistema de repartição de competências visando refazer o equilíbrio das relações entre o poder central e os subnacionais. Entretanto, a União continuou a contar com um rol muito mais extenso de competências do que as demais unidades federadas, além de ter mantido o poder de arrecadação e controle da maior parte das receitas tributárias (Pires, 2013; Ribeiro, 2018).

Ademais, a autonomia fiscal conferida aos estados e municípios foi bastante relativa. O desenho da descentralização de receitas tributárias da Constituinte baseou-se mais em um sistema de transferências constitucionais de recursos do que na arrecadação de receitas próprias pelos estados e municípios, em razão do reconhecimento da in-

capacidade financeira das regiões mais pobres do país, cujas atividades econômicas, sendo escassas, dependiam e ainda dependem muito das transferências federais (Souza, 2001).

Já Ribeiro (2018) afirma que, embora a Constituição de 1988 tenha consagrado um pacto federativo baseado no federalismo cooperativo e democrático, a centralização do poder tributário e fiscal na União acaba resultando em um federalismo peculiar, caracterizado por ações paternalistas e centralizadoras por parte do referido ente. Essa centralização aparece, por exemplo, nas medidas destinadas ao combate à guerra fiscal, que, devido às vedações à concessão de benefícios orçamentários aos estados e municípios, reduzem a autonomia local e impedem que os entes subnacionais busquem o seu próprio financiamento e desenvolvimento econômico e social, fragilizando assim o federalismo cooperativo.

Pires (2013), por sua vez, argumenta que, embora tenha havido avanços significativos no federalismo brasileiro, a pirâmide invertida de protagonismo em favor da União, pela qual o município ganha, mas o estado perde prestígio na repartição constitucional de competências, faz com que o centralismo esteja presente, paradoxalmente, na aparente descentralização de uma federação de municípios. Tal configuração acaba escravizando os municípios aos grilhões dos repasses financeiros do governo central. Já o estado-membro é desconsiderado. Neste sentido, para a autora, a descentralização de políticas públicas operada pela atual Constituição precisa acompanhar-se de um reequilíbrio entre a geração de receitas e repartição dos encargos materiais dos entes subnacionais.

Alguns autores, contudo, consideram que o federalismo cooperativo brasileiro tem se aperfei-

çoado e corrigido desequilíbrios. Segundo Almeida (2005), Arretche (2012) e Souza (2019), cujo argumento compartilhamos, o sistema federativo brasileiro encaminha-se para um modelo cooperativo, caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo e pelo fim de padrões de autoridade e responsabilidade claramente delimitados. Essa sofisticação federativa é fruto do estabelecimento, pela Constituição de 1988, de competências comuns e concorrentes e de sua gradual regulamentação em legislação superveniente, que vem estabelecendo regras mais claras e específicas para a atuação conjunta dos entes federados.

Segundo Almeida (2005), a transferência para outras esferas governamentais de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas definidas no nível federal é compatível com uma elevada concentração de decisões no governo central. Ainda que a tendência geral na redemocratização tenha sido a de aumentar as responsabilidades dos governos locais, a descentralização ocorreu em ritmos diferentes, conforme o desenho específico de cada política, com a distribuição prévia de competências e de recursos entre as três esferas de governo.

No mesmo sentido, Arretche (2012) sustenta que o processo de construção do Estado Nacional operou no sentido de centralização da autoridade política. Não obstante, a federação brasileira tornou-se altamente integrada, ainda que cada nível de governo possua autoridade política própria.

Compartilhamos seu argumento de que os Estados federativos não produzem necessariamente dispersão da autoridade política, podendo compatibilizar a descentralização da execução de políticas e a centralização da autoridade decisória. Segundo essa visão, a Constituição de 1988 promoveu a

descentralização da execução das políticas, mas reservou à União ampla autoridade nas iniciativas legislativas, com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais. Consequentemente, o governo federal tem autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais e possui recursos institucionais para coordenar as suas ações em torno de objetivos nacionais comuns.

A execução das políticas pelos governos subnacionais, por sua vez, lhes confere margens de autonomia em relação às decisões próprias da implementação. Estes governos podem acrescentar novas ações aos padrões estabelecidos pelo governo federal e podem promover inovações, cujo âmbito restringe-se às suas jurisdições, como é o caso dos orçamentos participativos e dos programas de renda mínima. Assim sendo, os governos locais funcionam como *laboratórios de inovações*, que, sendo bem-sucedidas, podem incorporar-se à agenda nacional (Arretche, 2012).

Nesta mesma linha de entendimento, Souza (2019), argumenta que, ainda que algumas dimensões da federação brasileira reduzam a autonomia de governadores e prefeitos, eles não se tornaram atores passivos e detêm autoridade para determinar questões sensíveis da federação, como o desenho e execução de diversas políticas públicas. Isso foi possível pela construção de um desenho federativo sofisticado e engenhoso, presente nas regras constitucionais e nos incentivos delineados nas políticas públicas, capazes de minimizar os dilemas federativos, apaziguar disputas e os possíveis vetos dos atores subnacionais às políticas nacionais. Este redesenho federativo, segundo a autora, “não tornou o Brasil ingovernável, não tornou os governadores em instâncias de veto de políticas públicas nacio-

nais nem impediu a adoção de algumas políticas redistributivas” (Souza, 2019, p.11).

A despeito de concordarem com a visão acima, Grin & Abrucio (2021) ressaltam a existência de diferentes desenhos de cooperação federativa, dependendo dos antecedentes e das características institucionais de cada política pública. Segundo os autores, a formulação de muitas políticas públicas exige um compromisso intergovernamental em arenas nas quais os entes subnacionais também têm muito poder.

Não obstante, persistem problemas de coordenação federativa, como a guerra fiscal entre os estados, os fracos mecanismos nacionais de avaliação de políticas públicas, a deficiente estrutura de regulação e coordenação das principais políticas urbanas, sobretudo em saneamento, segurança pública, habitação, transporte e educação e a falta de políticas de desenvolvimento, que reduzam, efetivamente, as disparidades regionais do país (Abrucio, 2005).

Nesta linha de reflexão, concordamos com Lassance (2012) que novas relações federativas precisariam ser implementadas, como, por exemplo, o aperfeiçoamento do controle e da integração das políticas nacionais em todo o território, construindo-se regras claras e parâmetros de atuação das unidades descentralizadas. Não é adequado centralizar a execução de programas, mas a União deve exercer um papel mais relevante na integração vertical, como coordenadora federal das políticas públicas.

Seria preciso também uma maior presença regional dos órgãos federais para coordenar as políticas e controlar os gastos descentralizados, bem como a edição de marcos legais nacionais, com regras de uso dos recursos da União, para reduzir sua discricionariedade. Muitas vezes, a má gestão

dos recursos ocorre mais por incapacidade técnica e má formação dos gestores públicos do que por má-fé. Também se faz necessário implementar estruturas desconcentradas na Administração Pública, com a presença de agentes federais, para orientar, monitorar e expedir alertas (Lassance, 2012).

O Brasil, assim como qualquer outro Estado federativo, está em um constante processo pendular de mudanças. Não se chegou (e talvez nunca se chegará) a um formato definitivo, cujo ideal deve ser o equilíbrio nas relações de poder entre as unidades federadas. Enfatizamos, contudo, que a Constituição de 1988 arquitetou um padrão institucional de federalismo cooperativo, ao estabelecer uma ampla relação de competências comuns e concorrentes entre os entes federados.

Essa cooperação está se concretizando por etapas, destacando-se a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, seguida pela edição da Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) e pelo Estatuto da Metrópole (Lei nº. 13.089/2015). Essas normas instituíram instrumentos mais fortes e eficazes para o comprometimento e a cooperação administrativa entre as unidades constitutivas da federação.

Na área ambiental, a cooperação também avançou com a edição da Lei complementar nº 140/2011, que trouxe regras específicas de cooperação entre os entes federados nas suas ações administrativas. Entre elas, por exemplo, a possibilidade de firmar parcerias, como consórcios públicos e convênios; a permissão para a fixação de fundos públicos e privados ou outros recursos econômicos pelos entes; a padronização de algumas regras de licenciamento ambiental; e a possibilidade de os entes agirem em caráter supletivo aos demais nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, caso inexista, no ente inicialmente

competente, órgão ou conselho especificamente capacitado na matéria.

A história das reformas constitucionais que impactam o federalismo levanta questões sobre o grau de centralização e autonomia ideais dos entes federados e sobre a esfera governamental adequada para dar conta dos objetivos das diversas políticas públicas. Certamente, os atores políticos sempre discutirão sobre o equilíbrio ideal entre os poderes estaduais, federais e municipais no plano normativo, enquanto as reformas constitucionais modificam e impactam na prática a balança de poder.

Ademais, Grin & Abrucio (2018) apontam que, no *caleidoscópio federativo no Brasil*, existem diferentes dimensões para a promoção das capacidades estatais dos municípios, sendo que diferentes caminhos nem sempre levam ao mesmo fim em termos de cooperação intergovernamental. Segundo os autores, os sistemas de políticas públicas são o formato institucional mais adequado para gerar cooperação federativa, visando promover capacidades estatais municipais. Esses sistemas de políticas precisam inserir todos os entes federativos sob o mesmo arcabouço institucional e devem considerar aspectos de cultura organizacional em sua história e institucionalidade (Grin & Abrucio, 2018).

Nessa linha de raciocínio, pensamos ser contraproducente discutir sobre um suposto grau ideal de centralização federativa, posto que não há e dificilmente haverá uma fórmula geral capaz de atender a todas as peculiaridades das diversas políticas públicas implementadas pelo Estado federal. Cada política pública, com suas particularidades, requer a definição do melhor arranjo federativo que lhe diz respeito, orientado pelo ideal cooperativo. A literatura nos fornece exemplos concretos de bons arranjos federativos erguidos conforme a realidade

particular de cada política pública, que levaram em conta, inclusive, as capacidades estatais de cada ente envolvido.

Um caso de interação cooperativa bem equilibrada foi observado por Gomide & Pires (2014), ao estudarem o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), criado em 2004. Múltiplas organizações participam desse programa (treze ministérios, agências reguladoras e empresas estatais – Embrapa, Petrobras e BNDES), possuindo distintos aportes de competências, funções e recursos humanos, técnicos e financeiros. A coordenação do PNPB é exercida pela Comissão Executiva Interministerial (CEIB), liderada pela Casa Civil da Presidência da República.

Na cadeia produtiva do biodiesel, o setor público e o setor privado articulam-se desde o fornecimento de matéria-prima até a distribuição, abrangendo também a assistência técnica, o financiamento e a comercialização. A coordenação do PNPB por um órgão central, que praticamente atua como um *superministério*, ao definir diretrizes, articular os demais órgãos envolvidos, dirimir conflitos e cobrar resultados, contribui para que a implementação das ações do conjunto dos atores ocorra com coerência e continuidade (Gomide & Pires, 2014).

Um exemplo de interação cooperativa, porém com a direção mais centralizada na União, foi observado na política de Saúde. Nessa área, a trajetória histórica da coordenação governamental é marcada por conflitos entre os entes da federação e por mudanças no padrão federativo. Em linhas gerais, o processo de coordenação diretiva no Sistema Único de Saúde (SUS) iniciou-se na década de 1990, quando a União tomou a iniciativa de coordenar a política pela sua regulamentação, estabelecendo aos

entes subnacionais metas e padrões nacionais na execução dos serviços, aos quais foram vinculados repasses de recursos financeiros. A regulamentação da política de saúde ocorre pelas portarias e Normas de Operação Básica editadas pelo Ministério da Saúde, que distribui tarefas aos entes federativos e estabelece incentivos financeiros para a adesão dos governos subnacionais ao SUS (Abrucio & Franzese, 2007).

O SUS apoia-se nos princípios da hierarquia e regionalização dos serviços, e sua coordenação baseia-se na ideia da articulação federativa nacional, segundo a qual a União detém um papel coordenador, financiador e indutor, e os governos subnacionais mantêm sua autonomia na implementação e produção do consenso nas políticas específicas nessa área. Obtém-se o consenso, principalmente, pela participação dos gestores públicos nos fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, tanto horizontais quanto verticais: os Fóruns Bipartite e Tripartite e o Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Os governos subnacionais possuem voz ativa nessa arena federativa, possibilitando a incorporação das suas demandas na política federal, que, por sua vez, é adaptada para se obter a adesão dos municípios ao SUS (Arretche, 2002; Abrucio *et al.*, 2010).

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), criado em 1988 pela Lei nº. 7.661/88, é outro exemplo de política pública cooperativa cuja direção concentra-se na União, porém, de modo compatível com a execução descentralizada pelos estados e municípios. O desenho institucional do PNGC leva em conta a heterogeneidade nas capacidades estatais dos entes federativos, apoiando-se na atuação de órgãos colegiados, efetivos fóruns nos quais formulam-se soluções conjuntas e adequadas

às diferentes realidades locais.

Assim sendo, a União, que possui maior capacidade estatal, atua como a principal instância de coordenação intergovernamental, assumindo a direção central das decisões e do planejamento estratégico na gestão costeira. A União define o desenho institucional do PNGC, suas regras gerais e os procedimentos metodológicos de implementação. E o governo central faz tudo isso com a participação dos demais entes federados, os quais compartilham suas experiências e diagnósticos e expressam suas demandas, que são incorporadas às formulações federais (Linck, 2019). Ademais, a definição dos colegiados, dos órgãos executivos e das metodologias que operacionalizam as ações específicas do PNGC resultam da avaliação de experiências anteriores, tanto internacionais quanto nacionais (Moraes, 2007).

Este arranjo de gestão ambiental cooperativa acima descrito ilustra uma evolução nas relações federativas para esta política pública específica e poderia ser tomado como modelo para outras políticas ambientais, que muito avançariam com um padrão cooperativo e multinível de gestão, cuja lógica abordaremos a seguir.

4. A evolução do federalismo ambiental no Brasil e a lógica do sistema multinível de gestão

O pêndulo federativo também atua na área ambiental, onde ainda persiste o debate sobre qual seria a esfera de governo mais apropriada para lidar com os problemas e demandas dessa área. De maneira semelhante às outras políticas públicas, os defensores da centralização argumentam que as

políticas centralizadas na esfera nacional tendem a ter respostas mais uniformizadas e coerentes em todo o território do país, ao passo que os defensores da descentralização argumentam que os governos locais conhecem mais os seus problemas e especificidades e, por isso, seriam mais aptos a desenhar políticas que realmente atendam suas necessidades.

No Brasil, as políticas e práticas de gestão ambiental cresceram de forma mais séria e contínua a partir da década de 1970, acompanhando o debate internacional, quando passaram a ocupar um espaço mais central nas agendas governamentais. Em 1972, Estocolmo sediou a I *Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente*. Nesse período, foram celebrados vários acordos multilaterais, como a Convenção sobre Lançamento de Dejetos por Navios (1972); a Convenção sobre Espécies da Flora e Fauna Ameaçadas de Extinção (1972) e o Tratado de Cooperação Amazônica (1978).

O crescimento contínuo da institucionalização da gestão ambiental brasileira foi marcado pela criação de diversas leis e agências governamentais, em um contexto de ampliação do debate público e da difusão de informações sobre os problemas nessa área de ação do Estado. Os avanços ocorreram com contradições e obstáculos, que não evitaram a crescente degradação ambiental no país e os conflitos políticos e econômicos relacionados ao tema (Lima, 2011; Herculano, 2013).

Até a década de 1980, o Brasil ainda não possuía um arcabouço institucional e jurídico específico para tratar das questões e demandas ambientais. Em 1981, a Lei nº. 6.938/81 instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), que definiu as ações consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras e delas exigiu-se licenciamento ambiental.

Com a tendência descentralizante naquela

década, a estrutura institucional da política ambiental vai deslocando as atribuições para os níveis estaduais e municipais, e a responsabilidade da gestão ambiental vai sendo compartilhada entre o Estado e entidades da sociedade civil e do setor privado. Surgem gradativamente diversas agências federais e secretarias ambientais estaduais e municipais, bem como incontáveis organizações da sociedade civil, todas pautadas pelo discurso do desenvolvimento sustentável (Lima, 2011).

O Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) (Lei nº. 6.938/81 e Decreto 99.274/90) é a estrutura adotada para essa gestão federativa idealizada pela Constituição de 1988. Ele conta com órgãos dos três níveis de governo, responsáveis pela execução de programas, projetos, controle e fiscalização de atividades capazes de provocar degradação ambiental em suas respectivas jurisdições.

Ademais, a Constituição Federal estabeleceu a competência de cada ente federativo em matéria ambiental. Compete em comum à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; e legislar concorrentemente sobre a conservação da natureza, a defesa do solo e dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente e o controle da poluição.

As normas para a cooperação entre as unidades federadas ficam a cargo de lei complementar. Quanto à legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais, prerrogativa que não exclui o poder suplementar dos estados. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercem a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual no que lhe contrariar. Além disso,

a Constituição dispõe de um capítulo inteiro dedicado à proteção ao meio ambiente, no qual aborda as incumbências de cada esfera do poder público (Brasil, 1988).

Por um lado, tais iniciativas de gestão ambiental descentralizada promoveram a participação democrática e aproximaram a população local do debate e ações de enfrentamento necessárias. Por outro lado, um grande motivador da tendência descentralizante do Estado nas décadas de 1980 e 1990 foi a crise fiscal, que, ao comprometer a capacidade financeira do governo central, implicou no repasse de vários encargos e responsabilidades aos governos subnacionais.

Por conseguinte, as incapacidades estatais observadas nos governos subnacionais também comprometeram o bom andamento das suas políticas ambientais. Ademais, há quem conteste o efetivo caráter democrático da participação social, já que geralmente, nos vários fóruns locais, ela é consultiva e não deliberativa, além de haver assimetria de informações e de poder entre grupos de interesses distintos e opostos (Lima, 2011).

A orientação neoliberal no sentido do *Estado mínimo*, que emergiu internacionalmente, sobretudo, na década de 1990, repercutiu na condução da política ambiental no Brasil. O enxugamento da estrutura administrativa e do orçamento fiscal foi acompanhado da pressão de grupos de interesses que criticavam a morosidade gerada pelo licenciamento ambiental nos projetos de investimento privado. Apesar da crescente difusão do conceito de desenvolvimento sustentável, o empreendimento econômico alienado em relação à preocupação ambiental ainda é muito marcante (Boeira, 2003).

As transformações decorrentes dos processos de desregulamentação, privatização e desestatização

nos governos Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) redefiniram o papel do Estado brasileiro perante a economia, fortalecendo, ao menos em tese e apenas no plano normativo, o seu papel regulatório. Diversas agências reguladoras dos setores privatizados foram criadas nas três esferas da federação.

Na política macroeconômica, o tripé constituído por uma política monetária baseada em metas de inflação, acompanhada por metas de superávit primário e flutuação do câmbio implicou em elevadas taxas de juros, que, por sua vez, produziam forte pressão sobre o orçamento fiscal, em nome da redução do indicador da dívida em relação ao Produto Interno Bruto. Outra importante fatia orçamentária foi destinada às alocações constitucionais obrigatórias de recursos para áreas-chave, como educação e saúde. Assim, as ações de gestão ambiental passaram a ser contingentes, implicando, geralmente, em programas, projetos e instituições de curta duração, devido à visão imediatista dos resultados almejados (Câmara, 2013).

Acompanhando uma tendência mundial de maior participação popular e democrática na política ambiental, multiplicaram-se no Brasil, nas décadas passadas, os comitês, conselhos gestores e grupos de trabalho multisetoriais. A descentralização da política ambiental facilitou a aproximação dos atores sociais das arenas de debate sobre as políticas específicas. Persistiram, no entanto, assimetrias e limites institucionais, como a desigualdade de informações entre os diversos grupos de interesse e a incapacidade estatal das agências subnacionais.

Ademais, prosseguiram os embates no próprio setor estatal entre interesses antagônicos, uns mais próximos à visão econômica desenvolvimentista tradicional e outros mais preocupados com os

impactos ambientais locais, como demonstrados nas disputas envolvendo, nas presidências de Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), o governo federal, os governos locais e a sociedade civil durante as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, e na construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

A distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo na área ambiental é uma questão problemática há décadas, cujo debate é tensionado entre posições ideológicas centralizadoras e descentralizadoras. Enquanto boa parte do movimento ecologista se posiciona a favor da ação descentralizada, por oferecer soluções mais participativas, tal abordagem tem se mostrado inconsistente na teoria e na prática.

Para Neves (2012), os desafios ambientais globais são um dos fatores que tornam indispensável a centralização do planejamento e da gestão ambiental, pois dependem de iniciativas do governo central sobre acordos internacionais, ainda que a execução das ações seja descentralizada, devendo ser realizadas em regime de cooperação intergovernamental vertical. No entanto, a autora sustenta que, em função da autonomia administrativa dos municípios, o sucesso das iniciativas promovidas pelo governo central depende da adesão dos entes locais ao programa planejado.

A não adesão municipal acaba contribuindo para o fracasso de políticas de abrangência nacional concebidas pelo governo central, principalmente quando a implementação do programa requer o exercício de competências exclusivas e alocação de recursos próprios dos municípios. Essa adesão e implementação, pelos governos locais, das políticas desejadas pelo governo federal, depende diretamente de a capacidade deste último induzir

os municípios a adotar a estratégia de atuação pretendida (Arretche, 1999; Neves, 2012).

Este é o caso, por exemplo, da principal política ambiental para a zona costeira no país, o PNGC. Nesta área de gestão ambiental, na qual a cooperação federativa é uma condição fundamental para o êxito do programa, a adesão municipal tem sido tímida e inconstante no território nacional. Vários municípios costeiros aderem apenas formalmente ao programa, mas sequer chegam a elaborar um plano municipal de gestão costeira ou sequer efetivamente executam ações de gerenciamento e ordenamento da orla marítima municipal. E muitos municípios não o fazem, inclusive, por falta de estrutura, seja de pessoal ou seja por desconhecimento sobre essa política ambiental (Linck, 2019).

Scardua & Bursztyn (2003) avaliam que a descentralização, na estratégia de implementação da PNMA, tem sido fragmentada, descontínua e seletiva. O status de entes federativos conferido aos municípios lhes trouxe mais obrigações e competências, mas não foi acompanhado pelo fortalecimento do seu capital social e das suas capacidades institucional, administrativa e financeira para cumprir as novas atribuições. As unidades subnacionais experimentaram diferentes graus de descentralização, e foram necessárias ações coordenadas pelo governo central.

Todavia, na gestão ambiental, o governo federal tem sido mero repassador de responsabilidades às unidades subnacionais. Assim sendo, apesar da PNMA ter nascido descentralizada, houve uma ausência de instrumentos operacionais apropriados para realizar uma gestão ambiental integrada. A incapacidade institucional dos entes federados, que instabilizou os órgãos ambientais, e as sucessivas mudanças políticas contribuíram para desestabilizar

o sistema idealizado.

Nesse sentido, os autores argumentam que, dadas as diversidades culturais, socioeconômicas e ambientais dos entes federados, um grau de centralidade é necessário para a manutenção e articulação do SISNAMA, mas com ações voltadas às peculiaridades locais. Nesta perspectiva, caberia aos Sistemas Estaduais de Meio Ambiente buscar modelos próprios para sua estruturação e gestão, desde que incorporando os representantes do poder público municipal e da sociedade civil organizada.

Segundo Ávila & Malheiros (2012), o papel dos municípios, desde 1988, vem evoluindo, passando de meros prestadores de serviço a agentes de desenvolvimento local. Assim, eles deveriam assumir seu papel constitucional de proteger o meio ambiente, pela instituição de um verdadeiro *Sistema Municipal de Meio Ambiente*. Mas a política ambiental continua desprezada pelos planos de desenvolvimento local. Poucos municípios consolidaram uma política de gestão ambiental sustentável, o que os coloca em um círculo vicioso prejudicial ao próprio desenvolvimento da localidade. Para os autores, há carência de um verdadeiro sistema de gestão ambiental municipal, o que deixa os municípios à mercê dos órgãos ambientais estaduais e federais, que não têm condições de atender às demandas locais e nem de dar conta de suas especificidades.

Para Schmitt & Scardua (2015), a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011 produziu avanços no federalismo ambiental cooperativo brasileiro e coincidiu com um período de avanços na área ambiental no país, que ainda concentrava poderes desmedidos na União sobre assuntos estritamente locais. Segundo os autores, fatores econômicos e desenvolvimentistas impulsionaram as mudanças estabelecidas por essa lei, sob o argumento de que as

licenças ambientais para as grandes obras públicas as tornavam morosas ou inviáveis.

Estabelecida a descentralização e cooperação nos moldes desse dispositivo legal, a definição com mais clareza do papel de cada ente federativo possibilitou aos órgãos ambientais de cada esfera concentrar-se em seu foco específico de atuação e agir com mais eficácia na fiscalização ambiental, ao contrário da situação anterior, na qual todos tinham praticamente a mesma obrigação de fiscalizar todas as atividades e ninguém tinha a estrutura suficiente para fazê-lo.

De modo geral, dentre os principais obstáculos ao sucesso das políticas ambientais no Brasil, Lima (2011) destaca:

(a) sua histórica não prioridade na agenda governamental, que prossegue com uma concepção de desenvolvimento econômico antagônica à preservação ambiental;

(b) o descompasso entre o corpo legal avançado e a frágil implementação prática das leis, fruto das incapacidades estatais em todas as esferas de governo;

(c) a falta de integração e de coordenação entre as políticas setoriais que impactam o meio ambiente, como as políticas de energia, agropecuária, extrativismo e mineração;

(d) a ambiguidade da ação estatal, que, por um lado, estimula um padrão de crescimento econômico prejudicial ao meio ambiente, por outro lado, tenta controlar a degradação ambiental; e

(e) a redução da capacidade regulatória do Estado, decorrente das crises que levaram ao seu enfraquecimento e das políticas neoliberais implementadas desde então, que resultaram em redução do orçamento, do pessoal e da capacidade técnica,

elementos necessários ao controle e fiscalização da degradação ambiental.

Este cenário de desarticulação foi, inclusive, reconhecido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 2016, quando editou uma nota técnica estabelecendo estratégias e mecanismos de articulação para a gestão descentralizada e eficiente pelos órgãos integrantes do SISNAMA. Esta nota reconheceu a descentralização como um princípio da gestão ambiental no Brasil, mas também identificou diversas falhas na articulação federativa do Sistema, descontinuidades de ações e estratégias, falta de capacitação de órgãos e pessoal e falta de qualidade e agilidade dos órgãos operadores da agenda ambiental nas três esferas de governo para estabelecer um novo cenário na relação entre desenvolvimento e meio ambiente.

Neste sentido, a Nota Técnica propunha uma série de metas e estratégias para a articulação federativa do SISNAMA, entre elas a retomada de diversos meios de compartilhamento de informações, integração de fundos financeiros, de banco de dados e do sistema de licenciamento ambiental. A nota reconhecia, contudo, que tais medidas foram prejudicadas pelo cenário de fragilidade institucional e carência de recursos então vigente, que só piorou nos anos seguintes (MMA, 2016).

Tendo em vista tais problemas recorrentes de articulação federativa, defendemos, tal como Esty (1996), que o federalismo ambiental requer uma estrutura regulatória e de gestão multinível, ou seja, um sistema em que os entes federados atuam de forma coordenada e cooperativa nas ações de sua competência ambiental comum, inclusive em relação à regulação da política, mas com regras e procedimentos claros e também coordenados e

integrados, de modo que o que dite a centralização ou descentralização de uma determinada ação seja a vantagem que uma ou outra proporcione na prática. Em outras palavras, é preciso se pensar em um sistema de gestão ambiental em que as ações governamentais sejam mais ou menos centralizadas, a depender da complexidade fática da questão.

Assim sendo, a melhor resposta para um problema ambiental vai depender do caso concreto e de quais tipos de falhas na gestão são mais significantes. Para as questões de ordem técnica, por exemplo, a descentralização é positiva quando a produção de informação é mais destacada em nível local. Já as questões mais difusas e de determinação mais difícil demandam uma estrutura centralizada de produção de dados. As questões técnicas envolvem (Esty, 1996, p. 613-624):

a) *Problemas de identificação do dado ou da poluição.* Alterações físicas no ecossistema, por exemplo, que são mais facilmente percebidas em nível local que em nível central de governo;

b) *Coleta de dados e análise.* Essa capacidade técnica é maior no nível central, além de precisarem de uma metodologia homogênea. Neste sentido, quando uma ciência complexa é necessária, os estados não são os melhores laboratórios no *lato sensu*. Os melhores laboratórios são, na realidade, os do *stricto sensu*, entre os quais os mais bem equipados tecnicamente no campo das análises químicas, independentemente da esfera federativa à qual pertençam, sendo que, no Brasil, localizam-se nas universidades federais. Ademais, não existe nenhuma evidência empírica que mostre que haja uma *saudável competição entre os estados* em matéria ambiental, e não a pura e simples *corrida para baixo*, no sentido do menor denominador

comum de proteção nessa área. Tampouco existe razão para acreditar que a burocracia estadual seja mais eficiente que a federal, porque as primeiras veem-se em uma competição subnacional. Por outro lado, o nível local teria uma melhor percepção do gasto financeiro adequado para resolver problemas ambientais;

c) *O desenho da política ambiental.* Um desenho descentralizado oferece múltiplas alternativas e respostas para a escolha da melhor abordagem a ser adotada em larga escala. Mas isto pode ser obtido simplesmente evitando-se a uniformização exagerada de práticas, e não necessariamente pela descentralização da política. Assim, a melhor prática pode ser adotada nacionalmente e implementada localmente, mas sem padrões uniformizados. Neste sentido, o órgão nacional de meio ambiente (que, no caso do Brasil, corresponde ao MMA) precisa funcionar como uma agência de coordenação central dos demais órgãos ambientais do país. Isso poderia resolver os problemas de inadequação técnica, pois ele ofereceria suporte científico às demais jurisdições, que usariam os dados recebidos para estabelecer seus próprios parâmetros. Este órgão coordenador também deve ofertar um modelo de legislação a ser adotado pelos demais;

d) *Implementação, execução e avaliação da política pública.* De acordo com um sistema multinível de gestão ambiental, a implementação e a execução descentralizadas, por quem está mais próximo dos problemas, é o melhor modelo. Já a execução de políticas regulatórias para grandes empresas é mais complexa. Do ponto de vista da pressão econômica que essas empresas exercem, é melhor que a regulamentação e fiscalização fique a cargo do governo federal, por este ser, em tese, mais capaz de suportar tais pressões que os governos

locais. Por outro lado, o sistema federal e a dificuldade ou facilidade de organizar grupos de interesse em nível nacional pode, às vezes, encorajar leis rápidas e extremas, em vez de se deixar a legislação federal cozinhando durante um longo período de experimentação no nível estadual.

Em um sistema legal que descentraliza a regulamentação ambiental, os legisladores tendem a competir para impressionar um público pobremente informado, inclusive quanto à sua própria força potencial. Assim sendo, as estruturas descentralizadas da regulamentação ambiental e da organização dos grupos de interesse criam uma dinâmica na qual as vitórias ambientais em nível estadual estimulam a reação organizada de certos poluidores específicos em nível nacional, buscando influenciar os políticos a aprovarem legislação federal mais favorável a eles (Elliott *et al.*, 1985).

Além desses problemas de ordem técnica, há também a questão da *influência das externalidades*, que envolvem a definição da centralização/descentralização da gestão ambiental. Para lidar com externalidades físicas e efeitos ambientais que ultrapassam fronteiras jurisdicionais, a centralização da gestão é indispensável. Já para se lidar com externalidades econômicas e competição fiscal, é necessária uma estrutura de jurisdição horizontal que, apoiada na necessidade de ajuda mútua entre os vizinhos nas questões ambientais, estimule a busca conjunta de vantagens econômicas. Os consórcios públicos, por exemplo, seriam uma destas fontes de cooperação.

As variáveis relacionadas à *legitimidade da escolha pública* e da *opinião pública* de pessoas de outras áreas sobre problemas ambientais de outra localidade também devem ser levadas em conta.

Afinal, em um mundo globalizado, a identidade das pessoas se expande cada vez mais, tendendo a extinguir a fronteira entre *nós* e *elas* em matéria ambiental. Essa universalidade da problemática ambiental demanda, em certa medida, programas integrados que ultrapassem fronteiras estaduais e nacionais. Ademais, a despeito de existirem padrões federais servindo como base comum, nada deve impedir que uma localidade queira excedê-los, com uma regulamentação mais severa (Esty, 1996).

Por todos estes fatores, acreditamos que o melhor sistema de gestão ambiental, capaz de responder a uma multiplicidade de questões complexas, deve ser igualmente complexo, como é o caso de um sistema multinível de gestão ambiental. Sua estrutura deve abrigar uma rede de agências e legislações de todos os níveis de governo, mas operando de forma integrada e trabalhando sob a liderança de uma agência central de coordenação.

A estrutura institucional multinível também deve contar com a participação de organizações da sociedade civil e de representantes da comunidade científica nos fóruns de discussão, para a construção e implementação das políticas ambientais, fator indispensável para o avanço da gestão ambiental democrática (Seixas *et. al.*, 2020).

Ademais, considerando o *modelo híbrido*² e o caráter predominantemente consensual na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas na arena federal, o governo central pode reivindicar seu status como coordenador nessa gestão ambiental multinível, principalmente no que se refere ao financiamento, se as unidades constituintes da federação forem responsáveis pela implementação da política (Grin & Abrucio, 2021).

O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro segue essa lógica multidisciplinar, multisetorial e

multinível em sua gestão. Ele faz parte, simultaneamente, da Política Nacional para os Recursos do Mar e da Política Nacional do Meio Ambiente. O PNGC é disciplinado por lei nacional (Lei nº. 7.661/88), e sua estrutura institucional abriga múltiplos órgãos colegiados intergovernamentais. A coordenação e/ou supervisão do programa compete a uma agência-líder, o MMA, que dirige os trabalhos e oferece suporte metodológico para os demais. E a sua execução compete às três esferas da federação, cada uma em seu âmbito de atuação local, regional e nacional.

Uma das principais estratégias arquitetadas pelo governo federal para a adesão dos entes subnacionais ao programa é a concessão de vantagens financeiras. Outra estratégia baseia-se no fornecimento de suporte metodológico, pela agência líder, às demais instituições subnacionais participantes do programa.

A principal estratégia de governança do programa é coordenar, de forma diretiva, as várias atividades de gestão costeira exercidas por cada ente, através da atuação da agência líder e de órgãos colegiados intergovernamentais, que direcionam a execução do programa pelos órgãos competentes, em conformidade com a regulamentação federal.

A coordenação do PNGC também se dá tanto pela via legislativa, quando uma nova e específica legislação de gerenciamento costeiro é criada

(planos estaduais de gerenciamento costeiro, por exemplo), quanto pela via institucional, com a criação de órgãos colegiados intergovernamentais, integrados pelo máximo de instituições e atores atuantes na zona costeira, inclusive da sociedade civil, com uma agência líder coordenadora.

O PNGC tem pouco mais de 30 anos de existência e vem apresentando avanços graduais. Sua estrutura institucional e normativa está relativamente bem avançada na esfera federal, mas nas esferas estaduais e municipais a situação é mais inconstante e diversa. Não obstante, o PNGC é, em última instância, um plano nacional bem concebido para a coordenação federativa multinível na gestão ambiental da zona costeira do país (Linck, 2019).

Essa coordenação é constantemente o foco central das normas editadas sobre gerenciamento costeiro, evidenciando uma persistente preocupação da Administração Pública, ao menos na esfera normativa, em implementar as ações do programa de modo integrado no território nacional. Exemplo disso é a presença de diversos órgãos colegiados intergovernamentais em sua estrutura institucional, para debater medidas conjuntas. Há deficiências no programa, mas elas concentram-se em sua execução nas três esferas de governo, e não em seu modelo normativo e institucional. É por esse motivo que o papel indutor e coordenador da agência líder é tão importante.

² Segundo Grin & Abrucio (2021), não existe um estilo único de formulação de políticas públicas no Brasil, uma vez que a concentração e compartilhamento de poder coexistem e são formalmente institucionalizados. Para esses autores, o caráter predominantemente consensual na tomada de decisões e na formulação de políticas públicas na arena federal se dá apesar do poder financeiro e do papel de liderança do governo central. Este modelo consensual, todavia, não implica necessariamente em relações federativas equilibradas entre as unidades constituintes da federação. O caminho adotado para o funcionamento do que eles definem como um *modelo híbrido* (majoritário e consensual) de tomada de decisões foi a criação de arranjos de cooperação intergovernamental, com diversos graus de coordenação e autoridade para desenhar e implementar políticas públicas.

5. Considerações finais

Neste artigo, traçamos a evolução do federalismo cooperativo no Brasil e o processo de coordenação dos entes desse sistema na implementação de políticas ambientais. Destacamos o debate sobre o grau ideal de centralização e repartição de competências e a questão das características do federalismo cooperativo.

Ao traçar o histórico do federalismo no Brasil, podemos observar a ocorrência de um processo pendular, alternando períodos com mais e menos centralização. Essa alternância continua vigorando e, em regra, caminha para um modelo cooperativo de federalismo, inclusive nas políticas ambientais, que, desde o seu surgimento, na década de 1970, passaram por sucessivos períodos de centralização e descentralização. Hoje, elas tendem à lógica cooperativa, por meio de uma organização institucional multinível e em múltiplas agências.

Dado este constante caráter pendular, argumentamos ser contraproducente discutir sobre um suposto grau ideal de centralização federativa, posto que não há, e nem nunca haverá, uma fórmula ideal capaz de abarcar plenamente todas as peculiaridades das diversas políticas públicas implementadas pelo Estado federal, sobretudo na área ambiental.

Consequentemente, parece-nos mais lógico que cada política pública, e a realidade na qual ela se insere, deverá definir qual é o melhor arranjo federativo para ela, segundo o ideal do federalismo cooperativo, a ser sempre perseguido, que se caracteriza pelo compartilhamento de funções pelas diferentes esferas de governo, sem que haja padrões de autoridade e responsabilidade claramente delimitados para cada ente, mas com todos eles apoiando-se mutuamente, na perspectiva de superar

as respectivas deficiências em suas capacidades estatais.

Assim sendo, em um modelo ideal de gestão ambiental cooperativa multinível, por exemplo, o município contaria com uma secretaria municipal de meio ambiente trabalhando em conjunto com secretarias ambientais de municípios adjacentes, através de consórcios públicos ou da atuação em órgãos colegiados intergovernamentais. Ao identificar problemas de degradação ou poluição, os fiscais municipais ou estaduais alimentam a base de dados federais, cuja coleta e análise de amostras podem ser feita em laboratórios das universidades federais.

Após os debates, que podem ocorrer em fóruns federativos com a presença de organizações da sociedade civil e científica, a agência ambiental federal, por sua vez, de posse desses dados estaduais e municipais, elabora uma política de gestão, tanto integrada para o território nacional como adequada às especificidades locais. E, em seu trabalho de coordenação, oferece suporte metodológico para as instituições subnacionais, através da realização de cursos de capacitação, transferência de tecnologia e *knowhow* e modelos legislativos para serem adaptados e utilizados.

Uma vez desenhada a estratégia da política ambiental pelo órgão colegiado nacional, a execução das ações específicas de gestão cabe aos estados e municípios, de forma descentralizada, seguindo as normas regulatórias federais (que em sua origem contaram com participação subnacional em sua elaboração), excedendo-a em severidade, se for o caso.

Ressaltamos, inclusive, que não existe uma combinação única de elementos que leve a um arranjo institucional ótimo para a gestão ambiental. O seu sucesso organizacional passa pelo reconhecimento das questões intersetoriais incidentes nessa

política (transporte, urbanização, pesca, etc.) e, consequentemente, pelas agências e órgãos responsáveis pela sua implementação e regulação; pelo reconhecimento da estrutura organizacional vertical e horizontal do ente federativo e suas deficiências; e pela coordenação e integração de todos os agentes públicos em uma rede capaz de implementar estratégias e ações conjuntas para a política ambiental em questão.

O desafio é fazer com que esse sistema de gestão ambiental seja efetivamente estruturado e operante sob a forma de uma rede de agências e legislação de todos os níveis de governo, de forma integrada e trabalhando sob a liderança de uma agência central de coordenação. Naturalmente, um sistema cooperativo deste tipo não é imune aos revezes políticos e fáticos, tampouco funcionará sempre em perfeita sintonia. Mudanças de governos, de ideologias, crises econômicas, enfim, vários fatores podem contribuir para a fragilização das relações cooperativas. Não obstante, avaliamos que esta estrutura complexa é a que mais tende a ser capaz de lidar com a igualmente complexa variedade de situações incidentes sobre as políticas públicas de Estados federativos.

Referências

- Abrucio, L. F. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- Abrucio, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 41-67, 2005. doi: 10.1590/S0104-44782005000100005
- Abrucio, L. F.; Franzese, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Araújo, M. F. I.; Beira, L. (Orgs.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. 1 ed. São Paulo: Edições FUNDAP, v. 1, p. 13-31, 2007.
- Abrucio, L. F.; Franzese, C.; Sano, H. Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In: Cunha, A. S.; Medeiros, B. A.; Aquino, L. C. (Orgs.). *Estado, Instituições e Democracia: República*. Brasília: IPEA, v. 1, cap. 5, p. 177-212, 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6533
- Affonso, R.B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade*, 14, 127-152, 2000. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643123>
- Almeida, M. H. T. de. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, 24, 29-40, 2005. doi: 10.1590/S0104-44782005000100004
- Arretche, M. Política Nacional de Saneamento: a reestruturação das Companhias estaduais. In: *IPEA. infra-estrutura: perspectivas de reurbanização – saneamento*. Brasília: Ipea, p. 79-108, 1999. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7894>
- Arretche, M. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 45(3), 431- 458, 2002. doi: 10.1590/S0011-52582002000300004
- Arretche, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 69-86, 2005. doi: 10.1590/S0104-44782005000100006
- Arretche, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.
- Ávila, R. D.; Malheiros, T. F.O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios. *Saúde e Sociedade*, 21(3), 33-47, 2012. doi: 10.1590/S0104-12902012000700004
- Boeira, S. L. Política & gestão ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade. *Alcance*, 10(3), 525-558, 2003. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/ra/article/view/1840>
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Brasília: DOU de 05/10/1988.

- Câmara, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. *Revista de Sociologia e Política*, 21(46), 125-146, 2013. doi: 10.1590/S0104-44782013000200008
- Dallari, D. de A. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 27 ed., 2007.
- Dye, T. R. *Understanding public policy*. Pearson Education, 14 ed., 2012.
- Elazar, D. *Exploring federalism*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 1987.
- Elliott, E. D.; Ackerman B. A.; Millian, J. C. Toward a theory of statutory evolution: the federalization of environmental law. Oxford University Press: *Journal of Law, Economics, & Organization*, 1(2), 313-340, 1985. doi: 10.1093/oxford-journals.jleo.a036894
- Esty, D. C. Revitalizing environmental federalism. *Michigan Law Review*, 95(3), 570-653, 1996. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/mlr/vol95/iss3/3/>
- Gomide, A. A.; Pires, R. R. C. (Eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066
- Grin, E. J.; Abrucio, F. L. Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, 69, 85-122, 2018. doi: 10.21874/rsp.v69i0.3584
- Grin, E. J.; Abrucio, F. L. Hybridism as a national policy style: paths and dilemmas of the majoritarian and consensus approaches in Brazil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 35, 1-59, 2021. doi: 10.1590/0103-3352.2021.35.234516
- Herculano S. *Políticas Ambientais: o ambiente é você...e você...somos nós*. Niterói: Editora da UFF, 2013.
- Lassance, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do estado. In: Linhares, P. de T. F.; Mendes, C. C.; Lassance, A. (Orgs.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: IPEA, 2012. Cap. 1, p. 23-36. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16794
- Linck, L. C. *A Política de gerenciamento costeiro em perspectiva comparada: gestão e coordenação intergovernamental no Brasil e EUA*. Niterói, Tese (Doutorado em Ciência Política) – UFF, 2019.
- Linhares, P. de T. F.; Mendes, C. C.; Lassance, A. (Orgs.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: IPEA, 2012. https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16794
- Lima, G. F. da C. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. UFPR: *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 23, 121-132, 2011. doi:10.5380/dma.v23i0.20948
- MMA – Ministério do Meio Ambiente. *Nota Técnica nº 10/2016/DSIS/DCRS/SAIC/MMA*, 2016. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente>. Acesso em: mai. 2017.
- Moraes, A. C. R. *Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil: elementos para uma geografia do litoral brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2. ed., 2007.
- Neves, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avançados*, 26(74), 137-150, 2012. doi: 10.1590/S0103-40142012000100010
- Nunes, E. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar, 3. ed., 2003.
- Pires, M. C. S. Federalismo brasileiro: a emergência de um redesenho institucional do modelo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 106, 163-189, 2013. doi:10.9732/10.9732/P.0034-7191.2013v106p163
- Portman, M. E.; Esteves, L.S.; Le, X.Q.; Khan, A.Z. Improving integration for integrated coastal zone management: an eight country study. *Science of The Total Environment*, 439, 194–201, 2012.
- Ribeiro, R. L. Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar. *Revista Interdisciplinar de Direito Faculdade de Direito de Valença*, 16(1), 335-362, 2018. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/498>
- Scardua, F. P.; Bursztytn, M. A. A. Descentralização da

-
- Política Ambiental no Brasil. *Sociedade e Estado*, 18(1/2), 291-314, 2003. doi: 10.1590/S0102-69922003000100014
- Schmitt, J.; Scardua, F. P. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. *Revista de Administração Pública*, 49(5), 1121-1142, 2015. doi: 10.1590/0034-7612131456
- Seixas, C. S.; Prado, D. S.; Joly, C. A.; May, P. H.; Neves, E. M. S. C.; Teixeira, L. R. Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 25(81), e-81404, 2020. doi: 10.12660/cgpc.v25n81.81404
- Silva, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 25. ed., 2005.
- Souza, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados*, 41(3), 1998. doi: 10.1590/S0011-52581998000300003
- Souza, C. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*, 44(3), 513-560, 2001. doi: 10.1590/S0011-52582001000300003
- Souza, C. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cadernos de Saúde Pública* [online], 35(suppl. 2), e00046818, 2019. doi: 10.1590/0102-311X00046818