DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES: SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS DA FEDERALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO*

Celina Maria de Souza **

1. Introdução; 2. Federalização do desenvolvimento: conceito e história; 3. Federalismo brasileiro; 4. Divisão institucional de trabalho no pós-64; 5. Descentralização política e administrativa: limites e possibilidades; 6. Federalização do desenvolvimento: perspectivas a partir de uma nova divisão institucional de trabalho.

Retrospectiva histórica do federalismo. Meio ambiente como questão central para abordar aspectos substantivos da federalização do desenvolvimento. Nova divisão institucional de trabalho nos âmbitos governamental e não-governamental.

DEMOCRACY, SOCIAL PARTICIPATION AND THE FUNCTIONING OF THE INSTITUTIONS: STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENTAL FEDERALIZATION

This paper has in view to make a historical retrospect of federalism, analysed here along the precepts of the Brazilian Constitutions successively enforced in the country; it is also discussed from the standpoint of an institutional division of work between the spheres of government. From this theoretical and historical reference stand, we take the problem of environment as a focal point, from there proceeding to examine the more substantial aspects of developmental federalization, such as decentralization, democracy, the role of the institutions — either governmental, or pertaining to the private sector or the socalled non-governmental ones — in operating those functions previously restricted to the centralizing action of the Union. The study ends by trying to organize an agenda comprising both themes and problems of an institutional and managerial content, related to the possibilities and to the boundaries of a new institutional division of tasks between governmental and non-governmental levels, compounded in such a way as to represent a subsidy, capable to helping the different economic and social agents in the most needed redesign of their present roles.

Palavras-chave:
Federalismo; meio ambiente; desenvolvimento.

* Subsídio técnico para elaboração do Relatório Nacional do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad-92).
Artigo recebido pela Redação da *RAP* em jun. 1991 e aceito para publicação em jan. 1992. As opiniões emitidas neste documento representam pontos de vista pessoais e são de exclusiva responsabilidade da autora.
** Professora no Mestrado em Administração Pública da Universidade Federal da Bahia. (Endereço: Rua Prof. Sabino Silva, 823/602 — Ondina — 40.155 — Salvador, BA.)

1. *Introdução*

Sob o tema da *federalização do desenvolvimento* começa tardiamente a ser discutido no Brasil o papel que cabe ao Estado, aqui considerado na perspectiva que inclui os três níveis de governo — Executivo, Legislativo e Judiciário e, ainda, as instituições governamentais e o setor privado (lucrativo ou não), na tarefa de promoção do desenvolvimento nacional.

Pode-se creditar o atraso dessa discussão ao fato de que muito pouco se avançou sobre o conceito de federalismo e suas necessárias adaptações à mutante realidade brasileira, bem como aos relativamente longos e constantes ciclos centralizadores dos regimes políticos brasileiros. Ademais, a forte presença do Estado central no papel de principal condutor do processo de desenvolvimento, a partir dos anos 30 — o que é uma característica dos países subdesenvolvidos, embora não sendo uma realidade desconhecida nos países centrais —, tornava ociosa a discussão sobre o papel dos níveis subnacionais de governo e dos demais agentes econômicos e sociais.

Com o advento da chamada *Nova República* e, principalmente, após a promulgação da Constituição de 1988, começam-se a incorporar, quase que no centro do debate político, os temas da descentralização política e administrativa e da responsabilidade dos agentes econômicos, sociais e governamentais, além do Governo federal, na tarefa de tornar mais solidárias, por exemplo, as ações relativas à área social e ao meio ambiente — solidariedade essa que melhor se coaduna com o espírito do federalismo.

Este artigo objetiva fazer uma retrospectiva histórica sobre o federalismo, analisá-lo ao longo das Constituições brasileiras e discuti-lo a partir da perspectiva da divisão institucional de trabalho entre esferas de governo. A partir desse referencial teórico-histórico, toma-se o meio ambiente como questão central para abordar os aspectos mais substantivos da federalização do desenvolvimento, como a descentralização, a democracia, o papel das instituições governamentais e das não-governamentais, bem como do setor privado no desempenho de funções antes restritas à esfera centralizadora da União. Por fim, pretende-se traçar uma agenda de temas/problemas de conteúdo político-institucional e administrativo relacionados com as possibilidades e os limites de uma nova divisão institucional de trabalho nos âmbitos governamental e não-governamental, capaz de subsidiar os diferentes agentes econômicos e sociais para a necessária reformulação dos papéis hoje desempenhados.

2. *Federalização do desenvolvimento: conceito e história*

O termo federalismo vem sendo usado para designar dois objetos: teoria do Estado federal e visão global da sociedade. Na primeira perspectiva, encontra-se o federalismo tal como é hoje mais conhecido, a partir de sua primeira experiência histórica nos EUA. Já a segunda perspectiva, embora originária de pensadores como Kant e Proudhon, engloba as profundas transformações hoje existentes a partir das crises pelas quais o Estado vem passando, seja ele capitalista ou integrante do

chamado socialismo real, crises essas que estão promovendo rápidas e profundas modificações, ainda inconclusas, que parecem exigir novos formatos para esse mesmo Estado e para a gestão das questões do desenvolvimento.

Ainda na perspectiva do federalismo como visão global da sociedade, é importante relembrar que ao movimento de internacionalização do capital tem correspondido um movimento de formação de mercados unificados e, possivelmente, de países que ultrapassam a questão da soberania nacional como dogma para se unirem sob a forma de uma nova federação. Tal movimento deve estar sinalizando no sentido de que o Estado-Nação — principal característica política do Estado moderno — talvez comece a ser parcialmente superado, ao menos no formato que hoje o conhecemos. Nesse sentido, temas como o meio ambiente e os avanços dos meios de comunicação de massa e da informática inscrevem-se como fortes razões para encarar o federalismo também na perspectiva de visão global da sociedade, que assume como valores, conforme síntese de Bobbio:[1] a) o cosmopolitanismo, isto é, o sentido de pertencer à humanidade e não apenas às nações; b) o comunitarismo, ou seja, a fixação em comunidades que participam do governo local.

Na perspectiva do federalismo como teoria do Estado federal, o conceito mais apropriado à abordagem a partir da qual a federalização do desenvolvimento será tratada é o que o aproxima mais dos postulados da ciência política do que dos do direito. Assim, a base para o entendimento do federalismo está na pluralidade de centros de poder soberanos, coordenados entre si, de tal modo que ao Governo federal, que tem competência sobre todo o território da federação, seja conferida uma quantidade de poderes capaz de garantir a unidade política e econômica, e aos estados federados sejam atribuídos os demais poderes.

O modelo federal exerce uma divisão de poder soberano de base territorial, considerado mais eficaz, do ponto de vista político, do que o de base funcional — marca dos Estados unitários — por garantir o controle dividido do poder, fazendo com que a luta política se desenvolva em vários quadros institucionais, sendo, portanto, mais democrático enquanto modelo.

A escolha da divisão de poder no interior do Estado-Nação não foi, em hipótese alguma, pacífica ou inocente. O primeiro país a adotar o federalismo como forma de divisão de poder — os EUA — passou por uma longa e penosa discussão sobre as suas vantagens frente à constituição de um Estado confederado e, principalmente, sobre os seus elementos constitutivos. A leitura dos textos de Madison, Hamilton e Jay, reunidos sob o título de *O federalista*, mostra, com clareza e forte sentido de atualidade, a disputa em torno do poder político no interior do Estado e os cuidados necessários para se instituir um sistema de "freios e contrapesos" capaz de assegurar a imperfeita convivência entre esferas em disputa pelo poder.

A releitura dos artigos publicados pelos principais defensores da opção federalista norte-americana é mais do que apropriada no momento atual brasileiro, na medida em que eles, como os demais pensadores políticos clássicos, fizeram um grandioso esforço intelectual para construir, ao lado de uma concepção de Estado, uma visão da sociedade em geral e da natureza humana em particular, na disputa pelo poder.

[1] Bobbio, Norberto et alii. *Dicionário de política*. Brasília, Universidade de Brasília, 1986.

3. *Federalismo brasileiro*

O federalismo não assume, obviamente, formatos únicos e uniformes. Podem ser identificados diversos tipos, que dependem das tradições e da cultura política de cada país e do próprio caráter dinâmico da economia e da sociedade. Não existe, portanto, modelo único, nem mesmo padrão, de Estado federal, mas tipologia variada, podendo-se mesmo dizer que cada Estado federal é *sui generis*, havendo tantas formas de federalismo quantos são os Estados federais.

Desde a sua primeira Constituição republicana, o Brasil adotou o federalismo, que, no entanto, oscilou entre momentos fortemente centralizadores a favor da União, escassos registros de fortalecimento dos estados-membros e, em outros momentos, muitas concessões formais à chamada autonomia municipal. Assim, as Constituições brasileiras sempre oscilaram quanto ao papel da União, dos estados e dos municípios no sistema federativo.

Essa oscilação que as Constituições expressaram decorre, possivelmente, das dificuldades históricas registradas no Brasil para a constituição de um Estado nacional, rompida a dependência do regime colonial. Diferentemente de outros Estados nacionais, inclusive da América Latina, as transições políticas e institucionais brasileiras sempre foram negociadas e realizadas sem rupturas muito profundas, mantendo fortes características do modelo anterior, o que, segundo diversos estudiosos da formação do Estado brasileiro, dificulta até hoje a consolidação do Estado em moldes mais orgânicos.

Pode-se visualizar melhor essa orientação através do quadro 1.

Quadro 1

Federalismo nas Constituições brasileiras

Formato / *Ano*	*1891*	*1934*	*1937*	*1946*	*1967-69*	*1988*
Centralizador (União)		X	X	X	X	
Centralizador (Estado-membro)	X					
Municipalista		X		X		
Partilha do poder						X

Do ponto de vista formal-legal das relações intergovernamentais, o Brasil passou do federalismo isolacionista, que vigorou até os anos 30, quando se inicia o projeto desenvolvimentista brasileiro através da constituição da sociedade urbano-industrial, com óbvias transformações políticas, econômicas e sociais, passando a haver, inclusive, maior correspondência entre poder político e desenvolvimento social e econômico, para uma fase que se convencionou chamar de federalismo cooperativo. Tal fase é iniciada com a Constituição de 1946, que introduz, pela primeira vez, a partilha tributária entre os níveis de governo, significando que estados e municípios passam a participar dos impostos federais, sendo o produto de sua arrecadação

distribuído pelas três esferas de governo. No intervalo, a luta do Governo central, no período Getúlio, pela afirmação da sua hegemonia, principalmente contra os estados-membros. Na atualidade, registra-se a tentativa de realizar uma partilha de poder entre os três níveis de governo, embora a prática ainda não demonstre grandes avanços nesse sentido.

As Constituições de 1967, de 1969 e de 1988, profundamente diferentes em suas formulações e em seus conteúdos, serão mais detidamente analisadas na seção seguinte, já que apresentam maior importância como objeto de estudo pela proximidade dos problemas atualmente colocados. Contudo, é importante ressaltar ter sido a Constituição de 1937 a que forneceu as condições para as profundas relações entre Estado e desenvolvimento econômico e social, exprimindo, no ordenamento político-jurídico, as influências recíprocas entre poder político e poder econômico até hoje vigentes no Brasil.

A Constituição de 1891, promulgada por uma Assembléia Constituinte convocada após a proclamação da República, tem como princípios estruturais o federalismo, o presidencialismo e o liberalismo político. Do ponto de vista das relações intergovernamentais, apresenta uma marca profundamente isolacionista, cuja inspiração veio da Constituição norte-americana. A presença da União nos estados só se daria em caso de calamidade pública. As possibilidades de intervenção federal nos estados eram escassas, mostrando a relativa hegemonia destes. Por esta Constituição, ainda pertenciam aos estados e aos proprietários do solo as minas, que só sofreriam limitações quando "estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria".

A Constituição de 1934, promovida por uma Assembléia Constituinte convocada por Vargas, foi influenciada pela Constituição de Weimar, adotando postulados econômicos e temas como família, funcionalismo público e direitos sociais. Do ponto de vista político, a Constituição criou a representação clássica na Câmara dos Deputados, onde 200 deputados seriam eleitos e 50 escolhidos pelos órgãos profissionais, experiência que não vingou e que demonstrava o forte caráter corporativista das propostas conduzidas por Vargas.

Nessa Constituição aparece, pela primeira vez, a competência privativa da União para legislar sobre "riqueza do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e sua exploração", embora não exclua a competência estadual para legislar supletivamente sobre essas matérias. Também é nessa Constituição que se estabelece, pela primeira vez, o princípio até hoje vigente de distinção entre propriedade do solo e do subsolo, para efeito de exploração ou aproveitamento industrial, introduzindo a figura da autorização ou concessão federal para o aproveitamento não só das minas e jazidas minerais, mas também das águas e da energia hidráulica, assegurando, todavia, o direito adquirido dos proprietários que já as exploravam. A autorização ou concessão poderia ser delegada aos estados, desde que comprovassem capacidade técnica e administrativa.

Por outro lado, a Constituição também expressa o forte sentimento nacionalista da época, determinando que deveria ocorrer a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água ou outras fontes de energia hidráulica julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do País.

As relações intergovernamentais são mais ampliadas, existindo alguns casos de apoio da União aos estados, como no "estudo e aparelhamento das estâncias minero-medicinais ou termomedicinais". Os casos de intervenção federal nos estados ampliam-se mais do que na Constituição anterior, inclusive introduzindo a figura da intervenção para reorganizar as finanças estaduais caso os estados suspendessem, por mais de dois anos consecutivos, o pagamento do serviço da sua dívida fundada.

O caráter municipalista da Constituição de 1934 aparece através de referências que são feitas ao município, rompendo com o modelo de federalismo dual, que apenas considerava como entes federativos os estados-membros.

A Constituição seguinte, de 1937, foi outorgada por Vargas após o golpe militar ocorrido em plena campanha presidencial. Muitos dispositivos até então desconhecidos no país foram adotados, como a aposentadoria ou reforma de funcionários civis e militares a juízo do governo, por conveniência do regime, e a pena de morte para certos crimes.

No que se refere à relação entre União e estados, o parágrafo único do art. 8º dá claramente o tom da luta de Vargas pela hegemonia do Governo central e pela implantação de um regime autoritário, quando afirma que o estado que, por três anos consecutivos, não arrecadar receita suficiente à manutenção dos seus serviços será transformado em território até o restabelecimento de sua capacidade financeira, dispositivo bem mais draconiano do que a intervenção federal, prevista em outras Constituições. Ademais, a Constituição previa a figura dos interventores federais, amplamente utilizada por Vargas como forma, inclusive de romper as oligarquias regionais, com a nomeação de interventores à vida política local.

Esta Constituição mantém a competência privativa da União para legislar sobre minas, energia hidráulica, águas, florestas, caça e pesca e a competência supletiva dos estados.

Coerente com o vasto programa governamental de formação da infra-estrutura necessária à industrialização, identificada como um dos pontos de estrangulamento do desenvolvimento brasileiro, a Constituição determina que compete à União legislar sobre "a unificação e estandardização dos estabelecimentos e instalações elétricas, bem como as medidas de segurança a serem adotadas nas indústrias de produção de energia elétrica; o regime de linhas para as correntes de alta tensão, quando as mesmas transponham os limites de um estado".

É também a primeira vez que aparece em texto constitucional a competência da União para legislar sobre "normas fundamentais da defesa e proteção da saúde, especialmente da saúde da criança", dando início, com essas e outras medidas semelhantes, à forte presença do Estado na construção da sociedade urbano-industrial e na adoção de dispositivos típicos do Estado do bem-estar, mas, inaugurando, ao mesmo tempo, conhecidas práticas populistas que dificultam a concretização da revolução burguesa brasileira nos moldes realizados nos países centrais.

Essa Constituição traz o primeiro elemento ambientalista para o interior das normas constitucionais quando, na alínea *e* do art. 18, estabelece que os estados, independente de autorização, podem legislar sobre "medidas de polícia para a

proteção das plantas e dos rebanhos contra moléstias ou agentes nocivos", desde que não contrariem ou diminuam as exigências federais.

Também a Constituição inova ao estabelecer que os "monumentos históricos, artísticos e naturais, como as paisagens e os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos estados e dos municípios". A Constituição mantém os princípios nacionalistas quanto às minas, jazidas minerais e quedas d'água e outras fontes de energia, preserva os direitos adquiridos dos seus proprietários, mantém a autorização federal para seu aproveitamento e a possibilidade de os estados concederem também autorização para a exploração desses bens.

Essa Constituição marca ainda, de forma decisiva, a presença do Estado na regulamentação das relações entre capital e trabalho, ao instituir uma virtual Justiça do Trabalho, que nasce fora do Poder Judiciário, como competência do Conselho de Economia Nacional, afirmando a liberdade do novo agente social predominante — o capitalista industrial. Por outro lado, o fato marcante dessa Constituição é estabelecer a competência privativa da União para legislar sobre comércio exterior e interestadual, que, nas palavras de Francisco de Oliveira,[2] ao negar aos estados, isto é, às oligarquias regionais, a capacidade de legislar sobre certos aspectos da vida econômica, como o comércio externo e interno, afirma a capacidade da burguesia industrial de ter um espaço nacional unificado.

Para institucionalizar a profunda transformação nas relações capital *versus* trabalho, e para consolidar a hegemonia do setor industrial, foi criado, por essa Constituição, o Conselho de Economia Nacional, com amplos poderes e competências para decidir sobre as questões mais candentes relativas à nova tarefa na qual o Estado brasileiro se empenhava.

Estavam formadas, assim, as bases da modernização brasileira, com o rompimento dos compromissos do Estado com os valores oligárquicos e com a economia primário-exportadora, para a formação da sociedade urbana, com hegemonia do setor industrial, essência do desenvolvimento brasileiro até os dias atuais.

A Constituição de 1946, promulgada por Assembléia Constituinte, reproduz, com adaptações e atualizações, a Constituição de 1934.

Mantém a competência da União e dos estados para legislar sobre "riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca", permitindo a competência supletiva do estado.

Do ponto de vista das relações intergovernamentais, amplia os casos de intervenção da União nos estados, só que com caráter bastante diferente dos anteriores, ou seja, os casos de ampliação são no sentido de preservar as regras do jogo democrático (garantia da temporariedade das funções eletivas e proibição de reeleição). Inova no sentido de legalizar a intervenção, caso o estado pratique algum ato que fira a autonomia municipal, até então não prevista nos demais casos de intervenção. Esta é uma das razões por que se pode afirmar que a Constituição de 1946 é, ao mesmo tempo, centralizadora a favor da União, e municipalista. Ademais, retoma o dis-

[2] Oliveira, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço & Debates*. São Paulo, n. 6, jun./set. 1982.

positivo da Constituição de 1891 — de que a União deve prestar socorro ao estado somente em caso de calamidade pública — mas também mantém o auxílio para o aproveitamento das estâncias hidrominerais, o que servirá de motivo, na Constituição seguinte, para que essas estâncias passem a ter prefeitos nomeados.

A Constituição mantém o princípio de que cabe ao poder público a proteção de "monumentos naturais, paisagens e locais dotados de particular beleza".

Inova, porém, quanto ao direito adquirido do proprietário das quedas d'água e das minas sob aproveitamento e exploração, submetendo-o às normas de regulamentação e a revisões de contrato.

4. *Divisão institucional de trabalho no pós-64*

O advento do chamado Estado burocrático-autoritário, que substitui o Estado populista anteriormente existente, promove modificações profundas na divisão institucional de trabalho entre esferas de governo, com repercussões nos papéis por elas desempenhados e, também, com reformulações no recorte até então conferido ao setor privado lucrativo. A análise desse período deve ser destacada, na medida em que a transição democrática, que se reflete sobremodo na Constituição de 1988, bem como as instituições públicas, ainda estão fortemente marcadas pelo formato de gestão pública vigente no período militar.

A Constituição de 1967, a Emenda Constitucional de 1969 e a Reforma Tributária de 1966 promovem uma concentração de competências e de recursos tributários até então inédita na história político-institucional e fiscal brasileira.

Do ponto de vista do desenvolvimento, essa Constituição introduz a inter-relação entre desenvolvimento e segurança nacional, abrindo espaço para a chamada militarização de algumas políticas, como a ambiental.

A Constituição não explicita que os estados têm competência legislativa supletiva sobre matérias como jazidas, minas e outros recursos minerais; floresta, caça e pesca; águas e energia, acrescendo, neste último setor, as energias térmica e nuclear. Ademais, são sobremodo ampliadas as possibilidades de intervenção federal nos estados, inclusive caso estes adotem medidas ou planos econômico-financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas em lei federal.

A Constituição mantém também o caráter nacionalista das anteriores no que se refere à exploração e ao aproveitamento das jazidas, minas e demais recursos minerais e dos potenciais de energia hidráulica, bem como o monopólio da União na pesquisa e na lavra de petróleo.

Existe um dispositivo inovador no qual a questão ecológica aparece de forma expressa (art. 172), determinando que "a lei regulará, mediante prévio levantamento ecológico, o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades. O mau uso da terra impedirá o proprietário de receber incentivos e auxílios do Governo". Todavia, não se tem notícia de que este dispositivo tenha sido aplicado.

São mantidos, ainda, sob a proteção do Poder Público, ou seja, dos três níveis de governo, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, associando-os ao patrimônio histórico, artístico e arqueológico e não às razões mais amplas da proteção ambiental, como a saúde e a própria sobrevivência da espécie humana.

Por outro lado, essa Constituição abre as portas para a forte presença do capital privado nacional em áreas antes restritas ao setor público, principalmente no que se refere aos serviços sociais, já que um dos diagnósticos da época era o de que este era o segmento frágil do tripé montado para sustentar o desenvolvimento brasileiro, apoiado fortemente no Estado e com participação razoável do capital internacional.

Superado parcial e relativamente o Estado burocrático-autoritário, na medida em que a transição para a democracia foi realizada sem rupturas e mantendo uma série de instrumentos e valores do regime anterior, a sociedade brasileira incorpora, no centro de suas demandas, a luta pela democracia, simbolizada pelo movimento nacional das *Diretas já*, a descentralização política e administrativa e a preocupação com questões como melhoria da qualidade dos serviços sociais, crescimento econômico, distribuição de renda e meio ambiente, que traduzem o chamado desenvolvimento sustentado. Todas essas demandas vão ter um tratamento preferencial na futura Constituição, sinalizando no sentido de haver espaço, ao menos nos diversos segmentos sociais que apoiavam a chamada *Nova República*, para políticas públicas mais voltadas para a legitimação do Estado e que implicassem a melhoria das condições de vida da população, principalmente dos segmentos excluídos dos benefícios do regime anterior. Havia, portanto, a sensação de que o País teria sido muito bem-sucedido na tarefa de modernizar a economia, mas essa modernização seria conservadora por não ter incorporado demandas das classes subordinadas ou de segmentos mais avançados, como os ambientalistas.

A Constituição de 1988, que pretendeu ser demarcadora do fim do regime autoritário e da transição democrática, dando início à democratização propriamente dita, traz, entre outras bandeiras e pela primeira vez, a explícita preocupação com o meio ambiente. Muitos dispositivos tratam da proteção ambiental e da qualidade de vida, podendo-se destacar:

a) ação popular contra ato público lesivo ao meio ambiente;

b) declaração de propriedade da União sobre as terras destinadas à preservação ambiental, os recursos naturais da plataforma continental e os potenciais de energia hidráulica;

c) explicitação de que a proteção do meio ambiente é uma das funções institucionais do Ministério Público;

d) defesa do meio ambiente como um dos princípios gerais da ordem econômica;

e) incorporação de um capítulo específico sobre o meio ambiente, tornando exigência constitucional o estudo prévio de impacto ambiental para obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente e sujeitando à infração penal os causadores de atos lesivos ao meio ambiente. É importante destacar que este capítulo remete a responsabilidade pública pela observância de seus princípios aos três níveis de governo.

Quanto às relações intergovernamentais, os principais pontos de mudança estão em duas direções: nas competências concorrentes e na reforma tributária.

Um enorme rol de *competências comuns ou concorrentes* entre União, estados e municípios foi instituído,[3] inédito até então, onde aparecem: a proteção às paisagens naturais notáveis; a proteção ao meio ambiente e o combate à poluição; a preservação de florestas, fauna e flora; saneamento básico; o registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração dos recursos hídricos e minerais. Para tarefa de tamanha magnitude de integração, a Constituição prevê que deveria ser promulgada lei complementar fixando as normas de cooperação entre a União, estados e municípios, "tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional", lei essa ainda não promulgada.

Ademais, compete concorrentemente à União e ao estado legislar sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como responsabilidade por dano ao meio ambiente, podendo o município suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.

Assim, a Constituição Federal, reconhecidamente descentralizadora em diversos aspectos, tratou o meio ambiente de forma paradoxal, descentralizando mais o seu controle e pouco a decisão sobre o uso dos recursos, na medida em que mantém a propriedade da União sobre as terras destinadas à preservação ambiental e os potenciais de energia hidráulica, incompatível, em parte, com a adoção da competência concorrente para a proteção das paisagens naturais notáveis e a preservação da floresta, fauna e flora. Outra competência concorrente agora determinada é a do acompanhamento e fiscalização das concessões de direitos de pesquisa e exploração dos recursos hídricos e minerais, cuja praticidade é questionável já que o território brasileiro deve ter hoje muito pouco espaço sem concessão de pesquisa e exploração.

Assim, o relativamente grande espaço legislativo que a Constituição concedeu ao estado-membro restringe-se, na prática, às ações de controle, para cujo exercício a capacidade gerencial dos estados deve ser, no mínimo, diversificada. Por outro lado, a vasta extensão territorial do País e a magnitude dos problemas ambientais existentes levam à constatação de que deverá ser feito um esforço para descentralizar algumas ações e decisões, tanto da União para os estados, como destes para os municípios, aproximando esse empenho da experiência, nem sempre bem-sucedida, mas necessária, da política de saúde.

No que se refere à reforma tributária, a Constituição estabelece uma descentralização relativamente profunda a favor de estados e municípios em detrimento da União.[4] Os dados da tabela 1 mostram a força da reforma tributária implantada pela nova Constituição, com perdas significativas da União a favor de estados e municípios.

[3] Para maior detalhamento e análise das conseqüências das competências concorrentes na Constituição de 1988, ver Souza, Celina Maria de. Gestão urbana na Constituição de 1988. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, Ibam, *36*(192), jul./set. 1989.

[4] O Governo federal vem adotando medidas que buscam minimizar suas perdas, criando mecanismos que começam a erodir a massa tributária partilhada pelas três esferas, através da diminuição da alíquota do imposto de renda das pessoas jurídicas e aumento simultâneo das contribuições da Previdência Social. Além desse mecanismo, a União vem ampliando a utilização do IOF, que não entra no esquema dos recursos partilhados.

Tabela 1

Estimativa da distribuição dos recursos tributários disponíveis por nível de governo, implantado o novo sistema tributário

Nível de governo	*Situação vigente*		*Situação proposta estimada*	
	Distribuição	*% do PIB*	*Distribuição*	*% do PIB*
União	44,6	6,75	36,5	5,70
Estados	37,2	5,63	40,7	6,36
Municípios	18,2	2,75	22,8	3,56
Total	100,0	15,13	100,0	15,62

É importante destacar que essa redistribuição de recursos não se desdobra uniformemente por todos os estados e municípios do País. Pode-se exemplificar essa afirmação com as seguintes estimativas: na Região Norte, o Acre terá uma elevação de receita de 24%, enquanto o Amazonas pode ter uma perda de até 2%; no Nordeste, espera-se para a Bahia um acréscimo de 13% nos seus recursos disponíveis, enquanto para o Maranhão esse aumento pode chegar a 21%; no Centro-Oeste, o Distrito Federal deverá ter uma variação positiva de 18%, embora Mato Grosso do Sul só chegue a 6%; na região Sudeste as disparidades são ainda maiores: para um avanço de 24% nas receitas disponíveis do Rio de Janeiro, tem-se apenas 6,5% para Minas Gerais e 8,9% para o Espírito Santo; no Sul a variação é menor, pois se o Paraná deverá elevar em 12% a receita, Santa Catarina não irá além de 8%. Não tão díspar é a situação dos municípios, embora exista também uma distribuição desigual dos benefícios da reforma tributária.[5]

Todavia, estados e municípios inauguraram a nova década com graves problemas financeiros, alto endividamento e descumprimento das obrigações mínimas de governo, como o pagamento dos salários dos servidores. Assim, apesar dos ganhos tributários, estados e municípios continuam pressionando o Governo federal por mais recursos fiscais, mais transferências negociadas e maior apoio aos bancos estaduais, cujas finanças parecem profundamente abaladas, haja vista as liquidações extrajudiciais ocorridas nos bancos dos estados de Alagoas, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, nas Caixas Econômicas de Goiás e Minas Gerais e, ainda, o socorro de emergência dado aos bancos estaduais do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

O Governo federal tem reagido a essas pressões de forma ambígua: a equipe econômica do Presidente Collor tenta criar um clima de que estados e municípios têm responsabilidade pelas dificuldades do setor público como um todo. Segundo dados divulgados na imprensa por membros da equipe econômica, estados e municípios receberam, em 1990, 57,1% a mais de transferências da União do que em 1989, mas, mesmo assim, terminaram o exercício financeiro de 1990 com um déficit equivalente a 0,4% do PIB. Por outro lado, por força da ampliação de poderes

[5] Dados extraídos de Rezende, Fernando & Afonso, J.R. *A reforma fiscal no processo de elaboração da nova Constituição*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, nov. 1987.

que a Constituição delegou ao Legislativo, o Governo federal, por não estar apoiado partidariamente no Legislativo, tem sido prisioneiro do Congresso e, principalmente, de governadores com grandes bancadas, para aprovação de seus poucos projetos de lei e de suas muitas medidas provisórias, razão pela qual o socorro federal vem sistematicamente ocorrendo, não se podendo hoje vislumbrar até onde e até quando as pressões continuarão a ser atendidas.

Assim, e considerando que a viabilidade financeira dos governos estaduais e municipais pode comprometer mais gravemente a governabilidade a nível federal, admite-se que as duas situações relatadas possivelmente promoverão reformulações nos papéis até então desempenhados pelos três níveis de governo. Apesar da crise econômico-financeira que se instalou no Brasil na última década e da recessão do último ano, o que dificulta visualizar os reflexos positivos da reforma nas finanças de estados e municípios, possíveis ajustes deverão ocorrer na divisão de encargos no interior do aparelho de Estado.

5. *Descentralização política e administrativa: limites e possibilidades*

A história política e administrativa brasileira tem sido muito mais marcada por políticas centralizadoras do que descentralizadoras, o que tem colocado os dois governos subnacionais — estados e municípios — em constante situação de dependência do Governo federal. Desde o período Vargas e principalmente no regime pós-1964, o Governo federal vem criando uma série de mecanismos e instrumentos que têm impedido estados e municípios de se constituírem como aparelhos mais orgânicos. Transferências negociadas de recursos, sob a prática de convênios que explicam como, apesar da centralização tributária, estados e municípios tiveram abundantes receitas durante o período militar; critérios rígidos para aplicação de recursos transferidos segundo prioridades federais; institucionalização de regiões metropolitanas para cumprirem o papel de braços avançados do Governo federal nos espaços economicamente mais dinâmicos do País; normas rígidas de padronização orçamentária e contábil; criação de inúmeros programas comandados pela União, como habitação, saneamento básico, etc., — são exemplos do grau de centralização das políticas públicas brasileiras, notadamente no que se refere à sua decisão.

Esses exemplos, extraídos do regime militar, clarificam o objetivo que sempre esteve no centro do poder político nacional a partir dos anos 30, que é o de realizar a tarefa de construção nacional, através da unificação do território nacional e da modernização da economia. No entanto, é preciso ser lembrado que raros são os exemplos da história em que um processo de acumulação rápida e forçada se fez sem excessiva centralização e, em muitos casos, sem um alto grau de autoritarismo. Assim, tanto saltos quantitativos — de acumulação do capital — como saltos qualitativos — a reforma educacional de Napoleão, por exemplo —, foram realizados com centralização e alguns com autoritarismo.

No caso brasileiro, é ocioso lembrar que uma tarefa de tamanha envergadura não poderia ser realizada por estados e municípios, nem possivelmente pelo setor privado. O custo político e social dos excessivos momentos de centralização do Brasil seguramente não foi pequeno, de que são exemplos mais recentes o impedi-

mento ao exercício do voto e a concentração de renda, mas essa centralização contribuiu, e muito, para a modernização e integração dos setores produtivos brasileiros, para a inserção de grandes contingentes populacionais dos centros urbanos no mercado de trabalho e para a constituição de uma classe média urbana.

É dentro dessa perspectiva que se pretende discutir a questão da centralização *versus* descentralização das políticas públicas nacionais, lembrando que esses movimentos estão sendo sempre relacionados com a etapa histórica de cada país e com o ambiente social. Nesse sentido, todos os estados e municípios-sede de capitais, além de inúmeros outros considerados como de segurança nacional, tinham seus dirigentes nomeados e não eleitos, o que dificultava sobremodo uma descentralização tributária, na medida em que eles não se submetiam ao confronto com o seu eleitorado pela via do voto. Em regimes democráticos mais abertos, os conflitos entre dirigentes e eleitores são de fundamental importância para a determinação das políticas públicas e para a melhor alocação dos recursos disponíveis. Em regimes fechados, como o vivido no período militar, esse confronto era quase impossível em bases democráticas, o que viabilizou, em parte, a emergência de vigorosos movimentos sociais urbanos, que depois perdem, relativamente, expressão.

A tensão entre centralização *versus* descentralização diz respeito à distribuição de poder dentro da sociedade e no interior do aparelho de Estado e, portanto, de delegação de competência no nível político-administrativo. Não se pode, *a priori*, admitir que só existem vantagens na descentralização e que a centralização só apresenta conseqüências perversas. "Centralização e descentralização, mais que institutos, são fórmulas que contêm princípios e tendências, daí por que elas dificilmente existem no Estado moderno de forma pura."[6]

A tendência pela centralização ou descentralização foi muito explicada pelos marxistas como movimentos relacionados com o capital e com os estágios da divisão social do trabalho. No entanto, os países capitalistas estão optando por tendências opostas: a Inglaterra tem apresentado fortes tendências à centralização, enquanto que EUA e França têm adotado políticas descentralizadoras, o que traz novos desafios para serem enfrentados neste tema.

A experiência francesa de descentralização, que caminha no sentido de deslocar uma série de atribuições e recursos do nível central para os departamentos (regiões e municípios), embora tenha reconhecidamente inúmeros méritos, tem sido avaliada como falha em três aspectos: a) ausência de uma reforma fiscal capaz de conceder maiores recursos aos municípios mais carentes, que, em geral, abrigam a população pobre; b) escolha do departamento como nível-chave da reforma, instituição pouco aberta para ser uma nova arena da mobilização popular; c) ausência de legislação que formalize a participação popular e a democratização local.[7]

Nos EUA, Mark Gottdiener vê o governo municipal com pequeno controle sobre os interesses econômicos organizados de forma nacional e internacional, diferentemente do passado, quando havia coincidência entre poder político e poder econô-

[6] Bobbio, Norberto et alii. op. cit.

[7] Esta é uma avaliação feita por Edmond Preteceille em *From centralization to decentralization:* social restructuring and french local government. Rio de Janeiro, 1988, mimeogr.

mico nas áreas urbanas, o que tem impedido avanços na descentralização. Há também ausência de mecanismos que canalizem as demandas locais, agregando-as, para que as lideranças políticas possam atendê-las de forma coordenada.[8] A política de Reagan, de descentralizar serviços mas não recursos, tem demonstrado que os estados e municípios estão com escassa capacidade política para aumentar seus impostos, o que significa que os serviços diminuem, perdem qualidade ou deixam de ser oferecidos.

A descentralização, em vários espaços encarada como a panacéia para os problemas sociais e ambientais brasileiros, pode ter muitos e distintos significados, sendo hoje uma bandeira tanto dos movimentos progressistas como dos neoliberais, que vêem a descentralização como um aspecto importante da reestruturação do Estado.

No campo neoliberal, a descentralização tem significado reduzir o Estado às funções básicas e indispensáveis, desregulamentar a economia para torná-la mais competitiva, privatizar agências e serviços públicos ou financiar, com recursos públicos, o consumo de serviços privados. No campo progressista, a descentralização pode significar a democratização da gestão pública e da burocracia, na medida em que se abrem condições favoráveis ao desenvolvimento de modelos econômicos mais equilibrados e socialmente mais justos, inclusive sob a ótica ambiental, através da multiplicação das estruturas de poder, sugerindo a própria redefinição das relações Estado/sociedade, ao promover a transformação substantiva das relações: entre o Executivo e o Legislativo; entre o sistema partidário e os movimentos sociais.[9]

Assim, se de certa forma a descentralização política e administrativa é desejável — como forma de democratizar práticas decisórias, aproximando-as dos cidadãos, que devem ser, ao final, os seus usuários ou beneficiários, tal descentralização pura e simples não traz em si embutida uma legitimidade intrínseca aos seus gestores. Da mesma forma, ela não promove, necessariamente, a melhoria da qualidade dos serviços, podendo até mesmo significar sua privatização com escassa gestão pública, caso estados e municípios não estejam financeira, técnica e politicamente preparados para a assunção de novos encargos.

Além desse ângulo de análise sobre a descentralização, outro também surge dele decorrente, qual seja: descentralizar para quem? A crise do Estado em geral e do brasileiro em particular tem trazido ao centro da discussão o papel que cabe a cada um dos diversos agentes econômicos e sociais na assunção de cargos antes restritos ao poder público e, dentro deste, ao Governo federal. A Constituição de 1988 e a própria crise do Estado abrem novas possibilidades nesse campo. Todavia, o redesenho de papéis não está sendo uma tarefa fácil, como a realidade tem demonstrado, na medida em que são afetados interesses há muito consolidados.

A crise do Estado capitalista vem sendo explicada nos países centrais através de uma visão ideologizada: para os conservadores, trata-se de uma crise do Estado democrático, que não consegue atender às demandas da sociedade, que ele próprio

[8] Gottdiener, Mark. *The decline of urban politics*. Newbury Park, Sage Publications, 1982.

[9] Análise apoiada em Castro, M. Helena Guimarães de. *Descentralização e política social no estado de São Paulo*: tendências e perspectivas. São Paulo, 1990, mimeogr.

provocou, dentre elas a da qualidade ambiental. Para os marxistas, é uma crise do Estado capitalista, que não consegue mais dominar o poder dos grandes grupos de interesse em concorrência entre si.

Após o chamado "milagre" brasileiro dos anos 70, quando o Brasil apresentou um desempenho econômico excelente, considerado o mais claro exemplo de sucesso da via conservadora da modernização, chega-se aos anos 80 com um forte declínio das taxas de poupança e de investimento. Deve-se considerar, porém, que o investimento que o País realizou até então estava baseado no endividamento do Estado, que seguiu o padrão clássico dos primeiros estágios do desenvolvimento, isto é, o investimento total era função do endividamento externo e do investimento estatal.

Os dados da tabela 2, por outro lado, demonstram que não só a poupança nacional como também o aumento da capacidade de poupança do setor empresarial registraram declínio no período, em detrimento das possibilidades do setor público centralizado. Assim, os anos 80 trazem importante transformação no que diz respeito às políticas públicas e ao financiamento do desenvolvimento, com o setor governo registrando escassos índices de poupança, o que fez do setor empresarial o agente capitalizador da economia brasileira.

Tabela 2

Contas nacionais do Brasil: poupança e investimento, 1973-88
(% do PIB)

Ano	*Investimento*	*Poupança externa*	*Poupança interna*	*Poupança governo**	*Poupança privada***
	(1)	*(2)*	*(3)=(1)-(2)*	*(4)*	*(5)=(3)-(4)*
1973	23,58	2,01	21,57	7,05	14,52
1974	24,67	6,45	18,22	5,14	13,08
1975	25,75	5,16	20,59	4,67	15,92
1976	25,01	3,91	21,10	5,22	15,88
1977	23,56	2,28	21,28	5,37	15,91
1978	23,52	3,47	20,05	4,01	16,04
1979	22,89	4,80	18,09	3,83	14,26
1980	22,87	5,43	17,44	2,24	15,20
1981	20,97	4,42	16,55	2,27	14,28
1982	19,53	5,74	13,79	1,82	11,97
1983	16,94	3,32	13,62	0,63	12,99
1984	16,15	-0,02	16,17	0,82	15,35
1985	16,72	0,11	16,61	0,29	16,32
1986	19,00	1,94	17,06	1,93	15,13
1987	18,27	0,48	17,79	-1,21	19,00
1988	17,51	-1,55	19,06	-1,93	20,99***

Fontes: IBGE/BC/Seplan.

* Refere-se à Administração centralizada da União, dos estados e municípios.

** Inclusive empresas estatais.

*** Para 1988, estima-se que o setor privado, sem as estatais, tenha registrado uma poupança equivalente a 18,2% do PIB.

A par disso, os anos 80 também são marcados, a partir de 1982, pela interrupção dos fluxos de financiamento externo e pela diminuição da taxa de poupança externa. Essas transformações colocaram nos anos 80 — e continuam colocando nos 90 — a pergunta sobre quem (ou quais setores) vai financiar o desenvolvimento brasileiro. A resposta implica uma tomada de posição frente ao papel do Estado, exigindo uma redefinição estrutural das suas áreas de atuação e do setor não-governamental. Se, por um lado, a maior capacidade de poupança encontra-se com o setor privado, por outro parece inconteste que para recuperar as taxas históricas de crescimento já atingidas no Brasil será necessária, mais uma vez, a forte presença do setor público. Outros paradoxos também são encontrados: ao mesmo tempo que se exige um encolhimento do Estado, não só pela hegemonia do discurso neoliberal, como também por sua atual baixa capacidade de poupança, exige-se ainda uma ampliação do seu papel, expressa em demandas como o aumento das encomendas governamentais, subsídios industriais, agrícolas e regionais, desenvolvimento tecnológico, defesa do meio ambiente, prestação de serviços públicos, segurança, habitação, educação, saúde.

Do ponto de vista das relações intergovernamentais e no gerenciamento da produção pública, seja ela no campo decisório ou operacional, pode-se dividir o papel da União, estados e municípios a partir da distribuição de ações voltadas para a acumulação de capital e para a reprodução da força de trabalho ou para acumulação e legitimação, nas expressões de O'Connor[10] e Offe.[11] Nos países capitalistas federalistas avançados essa divisão, em geral, se faz com a União, encarregando-se, parcialmente, o estado-membro das tarefas relativas à acumulação, enquanto setores do mesmo estado-membro e dos municípios são responsáveis pelas ações relativas à reprodução da força de trabalho (educação, saúde, cultura, esportes, lazer, etc.). Para alguns autores é de fundamental importância que essa divisão seja feita de forma clara e inequívoca; para outros essa rigidez é dispensável, na medida em que se trata de apenas um Estado nacional, que se desdobra no seu próprio interior.

No caso brasileiro, todos os níveis de governo estão relacionados com as duas frentes de atuação, devido, principalmente, às condições de urbanização acelerada e de rápido processo de industrialização, que requerem crescente intervenção e vultosos recursos financeiros. Todavia, é inegável que ocorreu , no Brasil, um papel mais restrito aos estados e municípios na função legitimação, que pouco desempenha o papel que Castells vislumbra para os governos locais, ou seja, de instituição-chave do Estado capitalista, pois, embora a decisão de políticas seja centralizada, cabe ao nível local a implementação e administração dos serviços. Assim, enquanto o Estado central atua pela lógica da acumulação capitalista, os governos locais contribuem para a legitimação do Estado, garantindo o controle social.[12]

Tomando o meio ambiente como objeto de análise, as decisões sobre suas políticas e gerenciamento estão relacionadas com as duas funções — acumulação e

[10] O'Connor, James. *USA: a crise do Estado capitalista.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

[11] Offe, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista.* Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

[12] Castro, M. Helena Guimarães de. *Governo local, processo político e equipamentos sociais:* um balanço bibliográfico. Rio de Janeiro, 1988.

legitimação —, já que tem cabido ao setor público arcar com grande parte do ônus da prevenção e do controle, mas a politização da questão ambiental também a transformou em parte do processo de legitimação do Estado.

Toda essa discussão leva à necessidade de serem colocadas perguntas claras, substituindo a pretensão de buscar, aqui e agora, as melhores respostas. Essas perguntas podem ser sintetizadas da maneira a seguir:

- Quais as medidas necessárias para superar a crise do Estado? Inclui-se nessa formulação a necessidade de reexaminar o papel e os instrumentos de política, dada a aparente inadequação tanto das políticas tradicionais como das de conteúdo keynesiano.
- Quais as alterações de longo prazo necessárias para enfrentar as transformações em curso, tanto tecnológicas como de valores, muitas delas provocadas pela consciência ecológica? Inclui-se aqui o reexame do papel do Estado, das instituições e dos grupos sociais, bem como da estrutura e práticas das organizações e dos processos decisórios.
- Como obter recursos para promover as ações necessárias, não só financeiros mas também, e sobretudo, políticos, dada a erosão do consenso social prévio?[13]

A conclusão de Draibe & Henrique,[14] apoiada em Pierre Rosanvallon, é que há, evidentemente, uma crise financeira que incide sobre o Estado. Entretanto, rejeitam a tese de que esta seja a verdadeira crise, até porque, para enfrentá-la, existem soluções. O problema é que, mais uma vez, as soluções possíveis implicam modificações do equilíbrio social existente entre indivíduos, categorias sociais e agentes econômicos. Aí reside, verdadeiramente, o bloqueio, qual seja, definir o grau de socialização tolerável de um certo número de bens e serviços. Pergunta-se, a partir daí, se o Estado central continuará sendo o único suporte das políticas públicas e o único agente da solidariedade social, recolocando a difícil questão das fronteiras entre o público e o privado, entre Estado e sociedade e entre níveis de governo.

É nesse sentido que surgem três propostas, colocadas por Draibe e Henrique,[15] que merecem ser discutidas: socialização, descentralização e autonomização.

A socialização significa desburocratizar e racionalizar a gestão dos grandes equipamentos e das funções coletivas, simplificando e melhorando o padrão da gestão pública.

A descentralização visa remodelar e reorganizar certos serviços públicos para torná-los mais próximos dos cidadãos. A descentralização deverá tornar maiores as tarefas e responsabilidades das comunidades locais nos campos sociais, culturais e ambientais.

A autonomização busca transferir às organizações não-governamentais certas tarefas de serviço público.

[13] Essas perguntas foram formuladas por Sônia Draibe e Wilnês Henrique em — Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *3*(6), fev. 1988.

[14] Id. ibid.

[15] Id. ibid.

Essas propostas podem contribuir para reinscrever a solidariedade que a federalização do desenvolvimento requer, principalmente em momentos de crise, além de produzir maior visibilidade social.

6. *Federalização do desenvolvimento: perspectivas a partir de uma nova divisão institucional de trabalho*

O elemento fundamental para ultrapassar os impasses hoje colocados na federalização do desenvolvimento e na divisão institucional de trabalho talvez esteja na compreensão de que estamos vivenciando um processo que apenas se inicia, após séculos de uma sociedade, de uma cultura e de um estado muito distintos daqueles que precisamos construir. O dado alentador deste momento é que parece existir uma consciência coletiva e uma urgência que pleiteiam uma nova ordem, mesmo que ainda não se tenha clareza do que seja o "novo".

Assiste-se atualmente a mais uma passagem de uma forma de ser, de agir e de gerenciar, para outra, ainda difusa mesmo para os setores hegemônicos, que encontram dificuldade para gerar um consenso mínimo capaz de melhor encaminhar a discussão de uma agenda e de um projeto para o País e para o planeta.

A chave de nossos dilemas parece estar mais na sociedade civil e na sua capacidade de sobrevivência, através do emprego de meios mais refinados de auto-organização e de controle da ordem constituída, do que propriamente no Estado. Confiar demais no Estado e nas suas instituições políticas e administrativas como fatores de transformação e da necessária reestruturação parece cada dia mais temerário.

Essa reestruturação implica o enfrentamento de algumas questões que vão constituir uma agenda de temas/problemas que devem ser debatidos, visando o redesenho da divisão de papéis políticos, institucionais e administrativos para o trato da questão ambiental, na perspectiva da federalização do desenvolvimento.

1. Em primeiro lugar, é preciso iniciar a discussão sobre a substituição de valores muito arraigados na sociedade brasileira, tais como o de Estado-Nação, gerador de um nacionalismo que começa a ser abalado pela incorporação de valores emergentes deste fim de século, como o cosmopolitanismo — o sentido de pertencer mais à humanidade do que às nações — e o comunitarismo — a consciência de que no nível local devem ser desenvolvidos esforços para a melhoria das condições de vida.

2. É necessário (re)ler os clássicos da literatura política, na tentativa de retomar a discussão, tão presente naqueles pensadores, sobre as fragilidades da natureza humana, aproximando mais nossas análises e proposições da visão hobbesiana do homem como "lobo do homem" do que da visão lockiana e rousseauniana da humanidade, fontes também da folclórica cordialidade do brasileiro. A questão ambiental no Brasil e a postura predadora das elites têm mostrado que, se não houver uma profunda reformulação de conceitos até aqui aceitos, talvez alcancemos o limite da nossa capacidade destrutiva, sendo que o voluntarismo de uns e o desejo de outros têm alcançado poucos resultados. Nesse sentido, princípios éticos e morais devem ser retomados.

3. A tão arraigada imbricação brasileira entre esfera pública e esfera privada, geradora de práticas patrimonialistas aceitas como válidas, precisa ser revista em alguns pontos: de um lado, gerando na sociedade mecanismos de defesa contra essas práticas, e, de outro, considerando a realidade das dificuldades financeiras e fiscais do Estado nacional, que só podem ser enfrentadas, em curto prazo, caso haja uma revisão de papéis entre esses agentes. A entrada, no cenário, das organizações não-governamentais pode ser um fator favorável a essa reformulação, mas, por enquanto, talvez esteja gerando ainda mais confusão, na medida em que as ONGs começam a apresentar a tendência a absorver os escassos recursos governamentais para a realização de funções públicas. Talvez isso venha a impedi-las de se transformarem em novos agentes da solidariedade social e levá-las a disputar, em geral de forma mais vantajosa, os recursos governamentais com instituições oficiais, cujo papel ainda não se delineia como esgotado. A área social tem sido particularmente passível dessa disputa entre ONGs e entidades oficiais por recursos públicos nacionais.

Por outro lado, o setor privado lucrativo tem demonstrado, no nível internacional, disposição e convicção de que "um setor empresarial versátil, dinâmico, é a força mais efetiva, capaz de promover o crescimento sustentável e de prover os recursos administrativos, técnicos e financeiros necessários para enfrentar os desafios do meio ambiente e do desenvolvimento econômico", mas, ao mesmo tempo, considerando que a cooperação governamental é crucial na implementação de compromissos e iniciativas do setor empresarial.[16]

4. Frente à dimensão da atual crise financeira do Estado, devem ser realizados esforços para a proposição de políticas desenvolvimentistas que não requeiram vultosos investimentos públicos, tais como a cobrança de taxas e tarifas por serviços prestados pelo Governo (o ingresso cobrado nos parques nacionais não deve cobrir sequer os custos de sua impressão); o aumento do papel do poder de polícia administrativa, hoje pouco utilizado principalmente pelas prefeituras; a desregulamentação de algumas atividades, que nada mais são do que a manutenção de práticas cartoriais e burocráticas de nenhum significado econômico ou social. O Código de Defesa do Consumidor, o ecoturismo e o movimento liderado pela sociedade civil do Rio de Janeiro, em torno da recuperação da dignidade da cidade, são exemplos de criatividade e eficiência em torno de ações desenvolvimentistas e de baixo custo operacional.

5. A Terceira Revolução Industrial já está acontecendo no planeta. A inserção do Brasil nessa nova fase de economia mundial ainda não está clara. De todo modo, ela representa altos investimentos em ciência e tecnologia, inclusive ambiental, cujo padrão precisa ser urgentemente determinado, já que tecnologia e meio ambiente seguramente fazem parte desse novo paradigma, podendo a tecnologia contribuir para uma possível reconciliação entre meio ambiente e desenvolvimento.

[16] Ver, a respeito, a Declaração Final da II Conferência Internacional da Indústria sobre Controle do Meio Ambiente (Wicem), realizada de 10 a 12.4.91, em Roterdã, e publicada na íntegra na *Gazeta Mercantil*, de 15 abr. 1991.p. 19.

6. Os meios de comunicação de massa exigem hoje a sua incorporação nas políticas públicas como um dos seus elementos estruturais. Nesse sentido, os ambientalistas têm dado grandes lições aos militantes de outras áreas, na medida em que conseguiram ganhar a adesão da maioria dos meios de comunicação de massa existentes no Brasil. Aprofundar e melhor capitalizar essa relação é uma das propostas mais importantes nesse momento, no sentido de ampliar, para além dos jovens, os compromissos com a causa ecológica.

No que se refere às relações intergovernamentais e à federalização do desenvolvimento propriamente dito, algumas preocupações devem fazer parte dessa agenda:

1. Se, por um lado, a Constituição Federal descentraliza parcialmente o processo decisório para os estados, por outro a crise financeira indica que é preciso extremo cuidado na operacionalização de políticas e práticas descentralizadoras. Isso aponta para o caminho de que os avanços nessa área devem ser realizados de forma gradual e seletiva, não colocando no mesmo patamar o conjunto diversificado de realidades político-institucionais e administrativas estaduais. Ademais, os estados-membros estão apenas saindo de uma fase de pouca prática sobre a tomada de decisão, não se tendo clareza sobre como se comportará o poder local e regional frente às possibilidades que passarão a ter para influenciarem decisões estaduais.

Da mesma forma como a descentralização pode gerar uma revalorização dos aspectos locais das políticas, pode reforçar as desigualdades entre estados e municípios, o que exige um retorno do Governo federal, não contra a descentralização, mas para enfrentar as desigualdades entre eles.

2. Numa nova divisão de papéis entre União, estados e municípios, mesmo que ela não se dê de forma rígida, é preciso envolver mais diretamente os governos subnacionais na função de legitimação e de democratização do Estado. Aos entes locais e regionais deveria caber mais claramente o papel de agentes responsáveis pela democracia social, enquanto que ao Governo federal caberia mais diretamente a responsabilidade pela democracia política.

3. Para que essa nova divisão institucional de trabalho no interior do aparelho de Estado se concretize, cabe analisar a possibilidade de estados e municípios ampliarem sua capacidade de geração de tributos próprios, o que permitiria o encaminhamento de um pacto para a definição de propriedades locais que não tivessem sensibilizado a esfera nacional. Com o amadurecimento das práticas democráticas, talvez exista espaço para avançar além dos tímidos passos dados pela Constituição de 1988, na ampliação de tributos estaduais e municipais próprios, que seriam estabelecidos a critério de estados e municípios, com o objetivo também de fortalecer a relação do eleitor com os gestores públicos, gerando conflitos que podem redirecionar essa relação. O aumento das alíquotas do imposto predial e territorial urbano (IPTU), que quase todas as prefeituras brasileiras se arriscaram a fazer neste ano, apesar de despertar a ira da classe média e da imprensa conservadora, está começando a trazer para a esfera local maior transparência sobre os recursos disponíveis e maior cobrança da comunidade pela melhor qualidade dos serviços urbanos prestados pelas municipalidades.

4. Dentro da lógica do federalismo, é necessário que se retome um dos seus princípios constitutivos, que é o da divisão de competências baseada em valores mais territoriais do que funcionais, o que permitiria maiores avanços decisórios e financeiros nas unidades subnacionais.

Em magistral artigo, Eric Hobsbawm[17] sintetiza os três principais problemas mundiais que precisam ser enfrentados pelos vitoriosos deste fim de século: "a crescente diferença entre o mundo rico e o mundo pobre (e, provavelmente, entre os ricos e os pobres no interior do mundo rico); a ascensão do racismo e da xenofobia; e a crise ecológica, que nos afetará a todos". O atual estágio da humanidade, como foi colocado por Hobsbawm, permite concluir que está abalado um dos mitos centrais da história do homem moderno — a aventura fáustica —, que, no seu afã desenvolvimentista, rompeu com todas as proibições que impediam o homem de dominar o mundo. A causa ecológica aponta no sentido de que começa a se deslocar a primazia dos valores fáusticos para paradigmas mais próximos de valores éticos e morais, capazes de iniciar a construção de uma nova harmonia e, talvez, de uma nova aventura, que não se restrinja a apenas, como nas palavras do poeta Caetano Veloso, "a força da grana que faz e destrói coisas belas".

[17] Hobsbawn, Eric. 1989 — o que sobrou para os vitoriosos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 12 nov. 1990. 1. cad., p. A-3.