



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

FEDERALISMO E CAPACIDADE ESTATAL: FINANCIAMENTO AMBIENTAL PÚBLICO E DESIGUALDADE TERRITORIAL

Magda Cristina Villanueva Franco (Universidade do Estado de Santa Catarina) - magda.franco@udesc.br
Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul - UEMS, Mestra em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioa

Ivanna Schenkel Fornari Grechi (Universidade do Estado de Santa Catarina) - ivanna.grechi@edu.udesc.br
Graduada em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Mestra em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Professora do Instituto Federal Catarinense - IFC e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Planeja

Samira Kauchakje (Universidade do Estado de Santa Catarina) - s.kauchakje@udesc.br
Graduada em Ciências Sociais/área Ciência Política pela UFPR. Mestra em Ciência Política pela UFPR. Doutora em Ciência Política pela UFSCAR. Doutora em Educação pela UNICAMP. Professora do Departamento de Administração Pública e do Programa de Pós-Graduaç

Isa de Oliveira Rocha (Universidade do Estado de Santa Catarina) - isa.rocha@udesc.br
Graduada em Geografia pela UFSC. Mestra em Geografia pela UFSC. Doutora em Geografia Humana pela USP. Pós-doutora na Bridgewater State University – Massachusetts/EUA. Professora associada do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Plane

Federalismo e Capacidade estatal

Financiamento ambiental público e desigualdade territorial

INTRODUÇÃO

A política nacional de meio ambiente foi publicada em 31 de agosto de 1981 durante o governo de João Figueiredo, ou seja, durante o regime militar e na vigência da Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1981). Em seu texto original, definiu-se como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental com vista a assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Para alcançar tal objetivo, criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, composto por órgãos públicos federais, estaduais e locais, no sentido de promover a integração destes e ainda instituiu o Cadastro de Defesa Ambiental e uma série de instrumentos para efetivação da política nacional. Porém, em momento algum se observa uma previsão sobre a captação de recursos para a implementação desta política.

Posteriormente, com a promulgação da atual Constituição Federal de 1988 - CF/88, esta política foi recepcionada, ou seja, foi acolhida pela nova ordem constitucional, que inclusive, destinou um capítulo específico ao meio ambiente, que consta no art. 225, da CF/88 (BRASIL, 1988). Mas o texto constitucional também não traz disposições acerca da origem dos recursos para a implementação da política ambiental, diferentemente do que ocorre com as políticas públicas de Educação e Saúde e outras exemplificadas por Arretche (2010).

Neste sentido, logo após a publicação da Constituição de 1988, é publicada também a Lei Federal nº: 7.797, em 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente. Esta legislação de modo geral, trata da origem do recurso, especificando que parte da dotação orçamentária da União, trata da forma e prioridade na aplicação e estabelece que, as instituições vinculadas ao poder central, fixarão as normas para a obtenção e distribuição de tais recursos, assim como, as diretrizes e os critérios para sua aplicação, portanto não trazendo nenhuma disposição específica.

Por outro lado, a política nacional de meio ambiente de 1981, através do artigo 6º e a Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 23, incisos VI e VII¹ e artigo 30, incisos I e II, estabelecem que o município é competente para elaboração e implementação das políticas públicas ambientais, ou seja, para legislar e executar sob o ponto de vista de suas peculiaridades locais (BRASIL, 1988), podendo inclusive criar fundos de financiamento para o custeio destas políticas, conforme previsto no artigo 4º, inciso IV da Lei Complementar nº: 140. Isto nos leva a observar que há uma lacuna do poder central acerca da captação e distribuição dos recursos para o financiamento ambiental público, e uma forte descentralização acerca desta temática, diferentemente do que ocorre com outras políticas, e que afetam a capacidade do

¹O parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que quanto a competência comum, isto é, a atribuição para a execução das políticas públicas abrange os três entes da federação, necessário se faz a elaboração de lei complementar que estabeleça a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios a fim de promover o equilíbrio do desenvolvimento e o bem estar nacional, que em matéria ambiental, se deu com a promulgação da lei complementar 140 em dezembro de 2011, que fixou as normas de cooperação entre os entes e estabeleceu suas competências com destaque para o artigo 9º, que trata especificamente das ações dos municípios ao longo dos seus quinze incisos.

Estado para a efetivação das políticas ambientais que podem ter relação com a forma federativa brasileira e seus reflexos demonstrados pelas autoras destacadas neste estudo, no sentido de se promover uma reflexão interdisciplinar sobre este tema que abrange áreas da ciência política, economia, políticas públicas, ciências jurídicas, planejamento territorial e gestão ambiental.

Portanto, o presente estudo se propõe a realizar uma reflexão sobre a forma federativa adotada pelo Estado brasileiro e sua relação com a capacidade de implementar políticas públicas para minimizar desigualdades e incrementar a igualdade territorial.

Conforme discussão de Arretche (2010, p. 595) a desigualdade territorial diz respeito a aspectos políticos e sociais relacionados, ou seja, por um lado, observa-se a “desigualdade na distribuição espacial e social da riqueza”, e por outro, a desigualdade de desempenho econômico das unidades subnacionais e de sua capacidade para extrair recursos tributários. Esses aspectos políticos e socioeconômicos das desigualdades territoriais entre diferentes jurisdições (no território nacional) se traduzem em desigualdades na implementação governamental de políticas públicas, e no acesso das pessoas a elas.

Destaca-se que este é um debate necessário para o âmbito das políticas públicas de planejamento e gestão do território que se efetivam em diferentes escalas – nacional, regional e local (municipal). Na contemporaneidade o “planejamento deixa de ser um instrumento técnico que visa à homogeneização e focaliza as diferenças necessitando da gestão do território, que assume caráter fragmentário e competitivo com novo significado” segundo Becker (1991, p. 179). Complementa ainda a autora, que “os mecanismos institucionais articuladores dos grupos sociais em conflito tornam-se [assim] produto da negociação e do poder político dos diferentes setores comprometidos”.

E para tratar desta abordagem, este artigo está organizado em cinco seções, incluída esta *Introdução*, que constitui a seção 1, na qual se apresenta a contextualização e estrutura do estudo. A segunda seção apresenta os *Materiais e Métodos* utilizados na pesquisa, que pode ser classificada como descritiva e exploratória, com a utilização do método de revisão bibliográfica e documental, a partir dos artigos dos seguintes autores Arretche (2012), Cingolani (2013), Couto (2019), Kauchakje (2017), Watts (1998), Lorenz; Voigt (2011), além de legislações federais e leis municipais de Joinville e artigos relacionados à temática específica da regulação do financiamento ambiental público. A terceira seção apresenta os *Resultados* do estudo, a partir da análise das legislações federais e municipais que demonstram a origem, diretrizes e critérios para a aplicação do recurso público na área ambiental, bem como o resultado das análises dos estudos sobre a evolução dos gastos públicos ambientais dos municípios brasileiros e o financiamento ambiental no Brasil. Na seção quatro apresentamos as *Discussões*, com uma breve revisão bibliográfica dos conceitos de federalismo, capacidade de estado e política pública, e análise da legislação ambiental, a partir do diálogo e reflexões dos artigos estudados, com três tópicos intitulados “*A forma federativa e centralização no Brasil e; Federalismo e capacidades do Estado*”. Por fim, apresentamos as *Conclusões* deste estudo, que examinou a regulação federal e municipal da política de financiamento ambiental público, demonstrando uma ausência de comando e decisão do poder central no trato de recursos públicos nas questões ambientais gerando dificuldade e conflitos na implementação das políticas ambientais por parte dos governos locais, a partir da experiência do município de Joinville, localizado na porção nordeste do Estado de

Santa Catarina, que nos demonstrou em termos práticos a questão das implicações do financiamento pública nas desigualdades territoriais.

MATERIAIS E MÉTODOS

O presente estudo quanto ao método, sob o ponto de vista da sua finalidade, pode ser classificado como pesquisa básica, pois a abordagem é teórica no sentido de se contribuir com reflexões acerca da federação brasileira e sua relação com a capacidade de implementação das políticas públicas que interferem na desigualdade territorial. Já quanto aos objetivos, a pesquisa se classifica como descritiva e exploratória, pois se propõe a demonstrar o estado da arte das pesquisas sobre o tema e levantar questões a fim de propor uma ampliação do debate acadêmico acerca do financiamento público ambiental e assim, impulsionar o interesse para a realização de futuras pesquisas.

Para tanto, foi realizada revisão sistemática através do levantamento bibliográfico em plataformas digitais como: Google Acadêmico, Scielo, Periódicos Capes, Portal de Legislação do Planalto e Portal de Leis Municipais, onde foram elencados um total de 18 documentos, entre artigos e legislações pertinentes a temática, utilizando-se das palavras-chave definidas para as buscas.

Dentre os textos e artigos pesquisados, foram selecionados aqueles que melhor se alinham aos objetivos deste estudo quais sejam: “Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos?”, da autora Marta Arretche, que apoia a análise sobre o federalismo brasileiro, especificamente em relação a regulação de política pública de financiamento ambiental público.

Foram identificados ainda, outros artigos que dialogam com a abordagem de Arretche (2010), pois discutem especificamente as categorias tratadas no estudo. O primeiro estudo intitula-se “Capacidade decisória sistêmica no Brasil”, de Cláudio Couto; o segundo, trata-se do artigo “O Estado da Capacidade do Estado: uma revisão de conceitos, evidências e medidas”, da autora Luciana Cingolani, os quais trazem conceitos importantes para a compreensão da temática de capacidades, e o terceiro, intitulado “Políticas Públicas”, da autora Samira Kauchakje, que na parte inicial apresenta conceitos fundamentais para o entendimento das políticas públicas, o quarto artigo elencado para a primeira etapa deste estudo, intitula-se “Federalismo, Sistemas Políticos Federais e Federações”, elaborado por Ronald L. Watts que contribui com conceitos básicos acerca do estudo do federalismo no sentido de apresentar suas distinções e variações práticas e por fim, para abordagem do planejamento territorial, utilizamos Bertha Becker K, com o artigo “Geografia política e gestão do território no limiar do século XXI: uma representação a partir do Brasil.”

Além dos artigos mencionados, também foram pesquisadas legislações federais e leis municipais de Joinville, bem como, artigos relacionados com o tema específico da regulação do financiamento ambiental público, dentre os quais foram eleitos os seguintes: “Evolução dos gastos públicos ambientais dos municípios brasileiros: uma análise no período de 2005 a 2015”; “Reflexões sobre o Sistema de Financiamento Ambiental no Brasil”; os quais trazem questões sobre o financiamento público ambiental.

A escolha do município de Joinville, situado no nordeste de Santa Catarina, como exemplo de análise de experiência, se deu em razão de ser um território peculiar tanto sob o aspecto geográfico, de desenvolvimento econômico e institucional. A área municipal está inserida em espaços naturais diversificados como

a Baía da Babitonga e a Serra Dona Francisca que abrigam importantes remanescentes do Bioma Mata Atlântica, e por outro lado, Joinville é a cidade mais populosa do Estado (604.708 hab. segundo estimativa IBGE 2021), possuindo um complexo industrial significativo que contribui fortemente para o desenvolvimento econômico regional. Por sua vez, Joinville tem sua política ambiental definida desde 1996, com uma política municipal de financiamento ambiental instrumentalizada desde 2006, o que possibilita a análise da implementação da política de financiamento público ambiental local.

Nesse sentido, cabe destacar que o município de Joinville teve sua primeira política ambiental publicada em 14 de junho de 1996, através da Lei Municipal Complementar n°: 29, que instituiu o Código Municipal de Meio Ambiente, que estabeleceu os princípios, objetivos, penalidades e peculiaridades ambientais e também fez a previsão da criação de um Fundo Municipal de Meio Ambiente (JOINVILLE, 1996).

O método de análise dos documentos para esta pesquisa foi a realização de leituras e discussões entre os artigos selecionados sobre o federalismo brasileiro e sua relação com a capacidade do Estado para a implementação da política pública ambiental e seus reflexos na desigualdade territorial, a partir da análise da experiência do município de Joinville, quanto a captação e distribuição de recursos públicos.

RESULTADOS

Com relação a origem do recurso público na área ambiental, as legislações federais analisadas (Constituição Federal de 1988, Lei Federal n° 6.938 de 1981, Lei Federal n° 7.797 de 1989, Lei Federal Complementar n° 140/2011) não deixam expressas, apenas há menção na lei do Fundo Nacional de Meio Ambiente - FMMA, que poderão advir dotações orçamentárias da União; recursos resultantes de doações, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis, de pessoas físicas e jurídicas; rendimentos de qualquer natureza, decorrente de aplicações do seu patrimônio e outros, destinados pela legislação esparsa.

Sobre a aplicação, a lei federal do Fundo dispõe que poderá se dar através de órgãos públicos dos níveis federal, estadual e municipal ou de entidades privadas sem fins lucrativos com objetivos alinhados à política ambiental.

Já quanto às diretrizes e critérios de aplicação, estas tem sido definida através de decretos federais, o qual foi recentemente atualizado pelo Decreto n°: 10.224 em 05 de fevereiro de 2020, que também não traz maiores detalhes sobre as dotações orçamentárias, apenas estabelece que o Fundo é administrado pelo Ministério do Meio Ambiente, e que o Conselho Deliberativo do Fundo, composto por instituições federais (Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Economia, Casa Civil, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio), é o órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente, e tem a função de julgar os projetos aptos a receber recursos (BRASIL, 1989).

Mas de outro lado, cabe destacar que a legislação ambiental federal traz mecanismos de busca de recursos financeiros que pode ser verificada através da previsão de instrumentos econômicos como a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental – TCFA, a taxa de licenciamento, instrumento da concessão florestal, servidão ambiental [porção de área averbada superior a porcentagem de reserva

legal], seguro ambiental, além de multas estabelecidos nas legislações esparsas e sanções judiciais. Esses recursos de modo geral estão atrelados a diversidade de fundos socioambientais setorializados, sem conectividade ou gestão sistêmica, gerando pluralidade de programas, pulverização da aplicação do recurso, que culmina com a ausência de transparência e eficiência (LEME; SOTERO, 2008, p. 15 - 20). Isto é, cada setor ou ente da federação tem autonomia para estabelecer seu financiamento público próprio, logo, o ente federativo que possua uma gestão mais articulada e dotada de aparato institucional exercerá sua autonomia na busca e alocação de recursos públicos ambientais, o que nos leva a entender que este fato pode contribuir para com a desigualdade territorial no que se refere a capacidade do Estado na implementação das políticas públicas ambientais.

Para exemplificar essa desigualdade, apresentamos resultado de pesquisa que avaliou o desempenho dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes em relação aos gastos ambientais no período de 2005 a 2015 (PEREIRA et al., 2020). O estudo apontou aumento dos gastos feitos pelos municípios, porém muitos deles deixaram de informar os gastos ou informaram valores iguais a zero, demonstrando que a participação dos gastos ambientais no montante total de gastos do setor público e riquezas municipais brasileira foi pouco expressiva. Tal fato evidencia que esta alta descentralização preconizada pela política nacional de meio ambiente interfere na capacidade do Estado para a implementação da política ambiental, além de deixar os entes reféns de arranjos e ideologias políticas que por vezes pode trazer conflitos para os agentes envolvidos com a gestão das políticas ambientais, bem como para toda sociedade.

A experiência do município de Joinville quanto ao financiamento público da sua política municipal de meio ambiente, que foi implementada através da Lei Municipal nº: 5.712/2006, que criou o Sistema Municipal de Meio Ambiente - SISMMAM, tem como fonte de custeio o Fundo Municipal de Meio Ambiente. Este já havia sido criado através da Lei Municipal nº 3.332/1996, alterada pela Lei Municipal nº 3.982/99 e atualmente, é regido pelo Decreto Municipal nº 29.191/2017, considerado instrumento de natureza contábil e financeira, administrado pelo órgão ambiental municipal e fiscalizado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMDEMA (JOINVILLE, 2006).

Este fundo tem como objetivo custear ações, obras, planos, programas, projetos e estudos visando a melhoria da qualidade do meio ambiente no Município de Joinville, bem como, a manutenção de cemitérios e parques públicos municipais e também para o financiamento de projetos/programas ambientais oriundos de órgãos da administração direta e indireta e de organizações não governamentais, mediante seleção de projetos.

A referida legislação municipal também estabelece que as áreas prioritárias para aplicação de recursos são: educação ambiental e mobilização comunitária; manejo, recuperação de mata ciliar e ações de reflorestamento; ações de revitalização ambiental das Bacias Hidrográficas do município.

No que se refere a captação dos recursos, o Fundo Municipal do Meio Ambiente, conta com os seguintes recursos específicos: a) 2% (dois por cento) dos recursos decorrentes do faturamento mensal do Sistema Municipal de Águas²; b) 2%

² O Município de Joinville tem seu sistema de águas administrado pela Companhia Águas de Joinville, que foi criada pela Lei Municipal nº 5.054 de 02 de julho de 2004, constituída na forma de Economia Mista, com controle acionário exercido 99,99% das ações pela Prefeitura Municipal, e em 2005 celebra

(dois por cento) dos recursos decorrentes do contrato de concessão de operação do aterro industrial de Joinville; c) 35% (trinta e cinco por cento) dos recursos advindos do contrato de concessão de uso decorrente de Gás Bioquímico gerado no Aterro Sanitário Municipal; d) recursos transferidos ao Município por conta do Convênio de Cooperação DNPM/CFEM³ relativo a atividade de mineração e) receitas decorrentes de ações judiciais, Termos de Ajustamento de Condutas ou outros previstas em lei (JOINVILLE, 2006). Portanto, o município conta com recursos consideráveis, e por essa razão a gestão ambiental local não raro é objeto de disputas públicas e privadas e a atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente ganha destaque devido a sua condição de gestor dos recursos juntamente com o órgão ambiental e o município. Inclusive, vale destacar, que o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Joinville - COMDEMA foi alvo de investigação mediante inquérito civil do Ministério Público do Estado de Santa Catarina, que teve como objetivo apurar a legalidade dos pagamentos que estão sendo realizados pelo município através do Fundo Municipal, nos últimos cinco anos contados do ano de 2018, por suspeitas de desvio de finalidades.

A referida investigação deu origem a Ação Civil Pública nº: 0901703-51.2018.8.24.0038⁴ que visa impedir a continuidade do pagamento de despesas fora dos parâmetros determinados na legislação local e reaver os recursos já despendidos. Na fase inicial o COMDEMA foi incluído no polo passivo do processo, mas foi retirado em razão de questões processuais, por ser ente despersonalizado, passando a figurar apenas o município de Joinville. O referido processo está em andamento desde 2018, sendo que atualmente está em fase de perícias contábeis (SANTA CATARINA, 2018).

DISCUSSÕES

Nesta seção, apresentamos uma breve revisão de conceitos e análises oriundos da literatura elencada acerca da forma federativa adotada pelo Brasil e sua influência nas capacidades e por fim, a questão das desigualdades territoriais em razão dos gastos públicos.

A FORMA FEDERATIVA E CENTRALIZAÇÃO

Para iniciar esta seção, cabe destacar a conceituação de federalismo como sendo uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre os governos regionais e um governo central de tal forma que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais toma decisões, que devem estar expressas, seja em âmbito regional e central, na Constituição, e que a mudança em relação a esses poderes deve ser uma decisão tomada entre os governos, diferentemente dos

contrato de concessão de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Possui em média lucro líquido anual de aproximadamente R\$ 104,924.000 (Cento e quatro milhões e novecentos e vinte e quatro mil reais), de acordo com Relatório de Gestão de 2017, publicado em meio digital no site da Companhia.

³ Acordo que trata-se de cooperação técnica, visando o intercâmbio de dados cadastrais, de informações econômico-fiscais e a prestação mútua de assistência, a implementação de ações conjuntas, exclusivamente, no que se refere à Fiscalização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, no território dos Municípios, denominada CFEM, prevista no art. 20, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de acordo com o disposto no inciso XI de seu artigo 23, e de conformidade com as Leis Federais nº 7.990, de 28/12/89, nº 8.001, de 13/03/1990, e nº 9.993, e Decreto Federal nº 1, de 11/01/1991 e a Portaria DNPM nº 311, de 30/11/2005, vinculada a Agência Nacional de Mineração.

⁴ Informações vinculadas ao processo judicial da Ação Civil Pública, coletadas do Sistema Processual - E-PROC, do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina.

estados unitários onde o poder é central, havendo apenas um nível de governo com poder de decisão final. Portanto, essa dicotomia está relacionada às competências fundamentais, ou seja, tanto os estados federais quanto aqueles unitários podem descentralizar - ou centralizar as atividades. Em estados unitários, no entanto, a decisão de descentralizar pode ser revogada a qualquer tempo, em virtude de o poder de decisão final permanecer com o governo central (LORENZ; VOIGT, 2011). Deste modo, a federação e descentralização simplesmente distinguem entre diferentes níveis de tomada de decisão, sendo a primeira uma característica constitucional e a segunda representa uma escolha política.

Deste modo, verifica-se que federalismo e descentralização são conceitos diferentes tanto no aspecto teórico quanto empírico.

De acordo com Watts (1998) para entender o funcionamento da federação não basta apenas analisar os sistemas constitucionais e governamentais formais, mas requer-se uma análise das interações das estruturas institucionais e processos políticos, especialmente para se compreender como se dá a relação de cooperativismo e concorrência, a inter-relação entre fatores geográficos, históricos, econômicos, ecológicos, de segurança, intelectuais, culturais, demográficos e internacionais, que refletem na centralização e descentralização de alguns sistemas, podendo inclusive, interferir na capacidade de realização dos estados.

Vale destacar três questões consideradas patologias do sistema federal. O primeiro aspecto é que nas federações e confederações, há sociedades com tendências à polarização política, que minam o apoio à tolerância e ao compromisso. No atual cenário globalizado os sistemas políticos federais, que combinam governo compartilhado e autogoverno, favorecem em termos práticos uma combinação de benefícios de unidade e diversidade por meio de suas instituições representativas, porém não representam a solução dos males políticos da humanidade. O segundo aspecto versa sobre a eficácia de um sistema político federal que depende do grau de aceitação pública e de um espírito de compromisso e tolerância. Existe um amplo gênero de sistemas federais, e dentre as várias espécies de federações existem muitas variações, porém seu êxito depende não apenas dos arranjos federais, mas de um sistema particular que atenda adequadamente às demandas da sociedade. E por fim, o terceiro aspecto envolve uma abordagem prática e prudente que dependem de circunstâncias diferentes ou mutáveis e de inovações adicionais, que podem não ser a solução, mas ainda assim, os arranjos federais e o federalismo podem ser um instrumento de reconciliação.

FEDERALISMO E CAPACIDADES DO ESTADO BRASILEIRO

Com relação ao federalismo e capacidade do Estado, algumas perguntas devem ser feitas tais como integridade territorial de um estado e seus meios financeiros. Para Couto (2019) existe uma dificuldade muito grande enfrentada por quem busca compreender o funcionamento das instituições num período de transição democrática como aquele pelo qual passaram o Brasil e outros países latino-americanos, devido a fluidez e mutação dessas estruturas. Em relação às mudanças da transformação das estruturas legais, pode acontecer no processo de reconstrução institucional, que é marcado por muitas incertezas e por inúmeras tentativas de acerto e erro, o conjunto de incentivos formais com que lidam os atores se altera de uma conjuntura para outra. Tem-se dificuldade também em indicar a capacidade do estado como um conceito genérico, além dos muitos aspectos, compensações e contradições. Já para Cingolani (2013), o conceito de capacidade de estado enfrenta

alguns desafios lógicos, uma vez que qualquer capacidade é o potencial de fazer algo em vez de uma realização. A determinação de quais funções do estado são importantes dependem de aspectos contextuais, ideológicos e disciplinares, pois se o estado deve ser desenvolvimentista ou liberal, moldará as definições e operacionalizações da capacidade do Estado.

Portanto, o conceito de capacidade estatal nasce do interesse em compreender o papel do Estado no desenvolvimento, objetivo bem posicionado na agenda da sociologia política da segunda metade do século XX. Antes disso, o estado como objeto principal de estudo, estava esquecido.

Por fim, com relação a capacidade e autonomia do Estado, Kauchakje et al. (2017) destaca que o Estado é autônomo quando seus governantes dispõem de capacidade institucional para realizar seus objetivos próprios mesmo diante de interesses em conflito.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DESIGUALDADE TERRITORIAL

Feitas as considerações iniciais sobre federalismo, capacidades do Estado, passa-se a analisar a implementação das políticas públicas e sua relação com a desigualdade territorial a partir da captação e distribuição de recursos.

Arretche (2010) analisa a forma federativa adotada no Brasil e suas consequências, tomando como recorte a questão da arrecadação e gastos públicos nos Estados e Municípios, demonstrando como resultado no seu estudo que a prioridade no gasto nas políticas reguladas, como saúde e educação, que beneficiam predominantemente os mais pobres, é desigual em relação às políticas de infraestrutura urbana devido ao papel de regulamentação e de supervisão desempenhado pela União. Ou seja, o papel redistributivo do governo federal parece ser uma condição para reduzir desigualdades inter jurisdicionais de receita e, por consequência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos.

A regulação federal opera no sentido da uniformidade, ao passo que a autonomia local opera no sentido da variação. Assim, na presença simultânea de regulação federal e autonomia local, a desigualdade entre jurisdições tende a ser delimitada e variar.

Para a autora, no arranjo atual, as transferências constitucionais adotadas em 1988, foram combinadas à limitação da autoridade dos governos locais, a partir de meados dos anos 1990, de modo a garantir que as receitas locais sejam efetivamente destinadas a realizar objetivos políticos estabelecidos por decisões do governo federal. Com isso, as políticas reguladas visam reduzir a plena autonomia alocativa dos governantes subnacionais, pois estão assentadas sobre a crença de que os governantes locais provavelmente não destinarão suas receitas a determinados programas caso tenham autonomia decisória para alocar livremente suas receitas.

Para Kauchakje (2017), as políticas públicas possuem grande importância no desenvolvimento do Estado, pois são representadas por um conjunto de ações e programas decididas pelos governos, envolvendo diversos atores, que tem como objetivo assegurar ou beneficiar determinado grupo ou toda a sociedade. A autora considera adequado utilizar como critérios de diferenciação a existência de base legal para a formulação ou implementação da política. Então podem ser classificadas como política não institucionalizada, as que não apresentam previsão ou embasamento legal; e política institucionalizada, que são as previstas e regulamentadas em lei específica.

Seguindo a análise da referida autora sobre a política pública de financiamento ambiental, pode-se classificar como não institucionalizada pela ausência de uma legislação específica em âmbito federal, porém quando se analisa os municípios aparelhados institucionalmente como é o caso de Joinville, verifica-se que a alta descentralização do sistema ambiental brasileiro permitiu que este desenvolvesse uma política de financiamento ambiental própria, entretanto, esta não é a realidade da maior parte dos municípios brasileiros.

CONCLUSÕES

Este estudo examinou a regulação federal e municipal da política de financiamento ambiental público, demonstrando uma ausência de comando e decisão do poder central no que se refere a recursos públicos para as políticas públicas ambientais gerando dificuldade e conflitos na implementação destas políticas por parte dos governos locais, a partir da experiência do município de Joinville, que nos traz as implicações sobre o financiamento ambiental público local.

Da breve análise das principais legislações ambientais federais, verificou-se que há uma centralização da tomada de decisão com relação a distribuição de recursos federais, mas não especifica sobre a participação dos entes federados, apenas destaca que estes poderão ser destinatários desses recursos mediante a apresentação de projetos, logo não há uma previsão clara sobre o financiamento público na área ambiental por parte do poder central e nem de que forma esses recursos podem ser acessados pelos entes federados.

A partir destas questões e da experiência do município de Joinville, podemos conhecer o contexto de disputas em torno dos recursos para financiamento das políticas públicas ambientais neste território devido à alta descentralização do sistema ambiental que afeta a capacidade de implementação das políticas públicas ambientais, revelando o contexto de fragilidade das políticas de governos subnacionais e a importância do papel redistributivo do governo federal para a promoção da igualdade territorial.

Assim, vale dizer que, mesmo sendo a política ambiental regulada, o seu financiamento não está claro nas legislações destacadas e nem nas legislações esparsas, diferentemente do que ocorre com outras políticas importantes como saúde e educação cuja fonte de financiamento e distribuição estão definidos no próprio texto constitucional e regulamentada em legislações específicas.

Acreditamos que é necessária uma ampliação do debate acadêmico acerca do financiamento público ambiental e assim, impulsionar o interesse para a realização de futuras pesquisas nesta área, pois verificou-se também, que existe pouca produção científica abordando esta temática.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP)* da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Dados vol. 53 issue 3 (2010) pp: 587-620.

BECKER, Bertha K. Geografia política e gestão do território no limiar do século XXI; uma representação a partir do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, 53(3): 169-182, jul./set. 1991. Disponível em: <

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1991_v53_n3.pdf.>

Acesso em 27 nov. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 01 nov. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.224, de 05 de fevereiro de 1989. Regulamenta a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o *Fundo Nacional do Meio Ambiente*. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.224-de-5-de-fevereiro-de-2020-241828488>>. Acesso em 10 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Política Nacional de Meio Ambiente*. Brasília, DF. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6938-31-agosto-1981-366135-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 10 nov. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011*. Brasília, DF. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em 10 nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989. Fundo Nacional de Meio Ambiente*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7797.htm>. Acesso em 10 nov. 2020.

CINGOLANI, Luciana. (2013) The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures. *Maastricht: Unu-Merit, Working Paper*, n. 53.

COUTO, Cláudio. *Sistemas de Governo e políticas públicas*. Cap. 2 *Capacidade decisória sistêmica no Brasil*. São Paulo: FGV, 2019

IBGE *Cidades*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/joinville/panorama>>. Acesso em 27 nov.2021.

JOINVILLE. Lei municipal nº 5.712, de 19 de dezembro de 2006. *Política Municipal de Meio Ambiente e Sistema Municipal de Meio Ambiente - SISMMAM*. Joinville: Câmara Municipal. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/sc/j/joinville/lei-ordinaria/2006/572/5712/lei-ordinaria-n-5712-2006-dispoe-sobre-a-politica-municipal-de-meio-ambiente-e-sobre-o-sistema-municipal-de-meio-ambiente-sismmam-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 07 nov. 2020.

KAUCHAKJE, Samira. Políticas Públicas. In: Kauchakje, S.; Scheffer, S. *Políticas públicas: a cidade e a habitação em questão*. Curitiba: Intersaberes, 2017.

LEME, Taciana Neto; SOTERO, João Paulo. Reflexões sobre o Sistema de Financiamento Ambiental no Brasil. In: TATAGIBA, Fernando C. P; LEMA, Taciana Neto. (Coord.) *Fontes de Recurso Financeiros para a Gestão Ambiental Pública: Cenários e Estratégias de Captação para o Funcionamento de Fundos Socioambientais*. Série Financiamento e Fomento Ambiental no Brasil, Volume 2. Brasília: Rede Brasileira de Fundos Socioambientais, 2008.

LORENZ. Blume. VOIGT. Stefan. *Federalismo e Descentralização: Uma pesquisa crítica de indicadores utilizados com frequência*. Const Polit Econ. Publicado em janeiro de 2011. Acesso em 24 de setembro de 2020.

PEREIRA, Paulo Vinícius de Miranda; NETO, Leonardo Francisco Figueiredo. *Evolução dos gastos públicos ambientais dos municípios brasileiros: uma análise no período de 2005 a 2015*. Eng Sanit Ambient | v.25 n.2 | mar/abr 2020 | 425-437. Disponível em https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-1522020000200425&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 29 out. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. *Apelação Civil n°: 0901703-51.2018.8.24.0038*. TJ-SC 2018. Disponível em: <https://tj-sc.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/729429303/apelacao-civel-ac-521352220068240038-joinville-0052135-2220068240038/inteiro-teor-729429443>. Acesso em 10 nov. 2020.

WATTS, Ronald L. "Federalism, federal political systems, and federations." *Instituto de Relações Intergovernamentais, Queen's University, Kingston, Ontário K7L 3N6, Canadá. Vol. 1: 117-137 (Volume de publicação em junho de 1998)*. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.117>. Acesso em 15 out. 2020.