

FEDERALISMO E SUSTENTABILIDADE*

Luiza Maia

Assistente da Coordenadoria de Exames de Editais no TCE-RJ;
Especialista em Administração Pública pela FGV/ECG

PALAVRAS-CHAVE:

Federalismo;
Desenvolvimento;
Desenvolvimento
Sustentável; Democracia.

KEYWORDS:

*Federalism; Development;
Sustainable Development;
Democracy.*

* Artigo originado da monografia contemplada com o 2º lugar do Prêmio Ministro Gama Filho (2008/2009)

RESUMO: Este trabalho visa a estabelecer conceitos sobre Federalismo, desenvolvimento, desenvolvimento sustentável e democracia, numa tentativa de promover a associação destes temas com as práticas das políticas públicas atualmente aplicadas. Desta forma, busca-se acrescentar, por meio deste estudo, a liberdade de escolha como uma alternativa real e viável para se atingir a sustentabilidade em sua condição mais ampla, ou seja, por meio da apresentação de um tipo de organização capaz de promover o equilíbrio necessário, entre os diversos agentes políticos, para as práticas do desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT: *This work aims at establishing some concepts on Federalism, development, sustainable development and democracy, and tries to associate such themes to the practices of public policies nowadays. Therefore, it is our goal to add, by means of this study, freedom of choice as a real and feasible option to reach sustainability as a whole, that is to say, a way to present a kind of organization which can promote the necessary balance among the several political agents so as to put sustainable development into practice.*

INTRODUÇÃO

Na sociedade moderna, muito se tem discutido acerca de modelos e alternativas de políticas fiscais que fomentem o desenvolvimento e, conseqüentemente, levem o Estado a ser capaz de enfrentar desafios e problemas das mais diversas naturezas. Partindo da hipótese de que estes problemas permeiam todas as atividades e todas as decisões que vêm sendo tomadas nos sistemas econômico, social, político e administrativo, nossa argumentação visa a sustentar a ideia de que, não obstante a importante questão da capacidade analítica e os limites do conhecimento científico, o desafio do desenvolvimento sustentável é, antes de qualquer coisa, um problema político e de poder cujo exercício encontra-se a cargo das instituições político-administrativas "albergando" ou "tutelando" os anseios da sociedade.

Neste trabalho, propomos um discurso às diversas concepções de desenvolvimento sustentável existentes na bibliografia técnica, dando ênfase ao papel do Estado, ao Federalismo e à democracia. Cumpre ressaltar que este estudo se justifica pela oportunidade pioneira de interação entre a investigação e sistematização de assuntos tão atuais e de grande interesse acadêmico e profissional. Nos tópicos seguintes, serão expostos os conteúdos que atendem com melhores informações aos objetivos desta obra. Serão descritas, primeiramente, as concepções que consideram o Estado e suas instituições de regulação e de planejamento como instrumentos indispensáveis para garantir a prevalência do bem comum no processo de desenvolvimento. Em seguida, as que apostam no mercado como força reguladora do desenvolvimento, bem como aquelas concepções que confiam na atuação e mobilização política da própria população e das organizações da sociedade civil dentro de um contexto político de democracia participativa. Finalmente, serão consideradas concepções que creditam ao Tribunal de Contas ser o suporte fiscalizador necessário ao sucesso empreendedor do Estado.

O ESTADO

CONCEITOS

A palavra "estado" tem origem do latim *status* e do verbo *stare*, cujo significado é estar em pé, manter-se. O vocábulo apresenta o radical *st*, de origem indo-europeia, que significa permanência, duração. Após esta junção, passou a ser definido como a condição pessoal do indivíduo perante os direitos civis e políticos. Contudo, grafado com o "E" maiúsculo, vai significar a sociedade inserida em um contexto político, tida modernamente como a mais complexa das sociedades civis, tendo sido grafada pela primeira vez na obra *O Príncipe* de Nicolau Maquiavel, escrito em 1513.

Vários estudiosos estabeleceram as mais diversas definições para o termo. Os mais críticos em relação à condição humana, a exemplo de Leon Duguit (*apud* ACQUAVIVA, 1994), vão reconhecer no estado o "grupo humano estabelecido em determinado território, onde os mais fortes impõem sua vontade aos mais fracos"; ou, como Karl Max, vão identificar nele um fenômeno transitório decorrente da luta de classes visto como "o poder organizado de uma classe para oprimir a outra". Outros tal qual Giorgio Del Vecchio vão defini-lo sob o contexto jurídico como "o sujeito da Ordem Jurídica, na qual se realiza a comunidade de vida de um povo" (*apud* ACQUAVIVA, 1994). Divergências à parte, quanto ao aspecto organizacional, é aceita a noção de que o Esta-

do se forma a partir de três elementos básicos: território, população e governo. Desse modo, quando as sociedades nômades formadas por diversos grupos familiares estabeleceram-se em um território mantendo relações permanentes de autoridade constituíram-se os estados primitivos. Incorporando conceitos filosóficos e sociológicos, o Estado evolui tornando mais refinadas e complexas as relações dos grupos que nele atuam.

ORIGENS DO ESTADO

As teorias mais antigas abordando as origens do Estado identificam nele uma evolução natural dos grupos familiares, motivo pelo qual, segundo o modelo aristotélico, reconhecida a família é tida como a base das sociedades, incorporando-se a premissa de que o homem é um ser essencialmente gregário. Contrapondo-se ao modelo aristotélico que vislumbra na família as bases do Estado, evolui o modelo jusnaturalista (hobbesiano), que identifica no Estado a organização que vai limitar as liberdades, propondo, por conseguinte, uma antítese ao Estado de natureza, encontrando-se conceituado por Kant (*apud* BOBBIO, 2005, p. 45):

O homem deve sair do estado de natureza, no qual cada um segue os caprichos da própria fantasia, e unir-se com todos os demais... submetendo-se a uma constrição externa publicamente legal...: vale dizer que cada um deve, antes de qualquer outra coisa, ingressar num estado civil.

Dentre muitas outras teorias, ainda que não houvesse unanimidade, essas ideias liberais difundiram-se por muitos países oferecendo os fundamentos que culminaram com a Revolução Francesa e, posteriormente, com a inde-



pendência das colônias no continente americano.

Em meados do século XVIII, desenvolveu-se na Europa um movimento intelectual fundamentado no argumento de que a razão deveria orientar o comportamento humano, alicerçando as condutas individual, social e política sob todos os aspectos. Suas primeiras manifestações ocorreram na Inglaterra e na Holanda, mas foi na França, marcada por um absolutismo decadente, que encontrou um terreno fértil para o aprofundamento de debates envolvendo a política e a sociedade. Os teóricos franceses contestavam a divisão da sociedade que privilegiava a aristocracia em detrimento da burguesia e do povo, rejeitavam a ideia de que o poder monárquico decorreria do direito divino, além de criticarem a soberania absoluta dos governantes.

Um dos mais influentes iluministas franceses, Charles-Louis de Secondat (Montesquieu) procurou demonstrar que as leis submetem e revelam a racionalidade de um governo, e que a melhor maneira de regular as relações entre os indivíduos, e entre eles e o Estado, seria por meio de leis que alcançariam a todos igualmente.

Outro teórico que deixou larga contribuição para o tema foi Jean Jacques Rousseau (*apud*

WEFFORT, 1991), uma vez que seus ensinamentos vão sugerir que o homem é corrompido pela sociedade e que a desigualdade surgiu a partir do momento em que o homem abandonou o "Estado de natureza" para formalizar o "Contrato Social", estabelecendo um pacto através do qual todos seriam iguais perante as leis. Rousseau destaca, porém, uma questão a ser superada: encontrar uma forma de associação que defenda e proteja, com toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça senão a si mesmo e permaneça tão livre como antes. A originalidade da teoria debilita-se ao desconsiderar a eventualidade de que um contrato pressupõe a possibilidade de rescisão, hipótese inadequada para o contexto estatal. Neste passo, Bobbio (2005, p. 19) vai buscar em Hegel fundamentos que demonstram a fragilidade da teoria sob os seguintes argumentos:

(...) para Hegel, um instituto de direito privado como o contrato não pode ser elevado a fundamento legítimo do Estado ao menos por duas razões, estreitamente ligadas à natureza mesma do vínculo contratual distinto do vínculo que deriva da lei: em primeiro lugar, porque o vínculo une o Estado aos cidadãos é permanente e irrevogável, enquanto o vínculo contratual é revogável pelas partes; em segundo lugar, porque o Estado pode pretender de seus cidadãos, embora em circunstâncias excepcionais, o sacrifício do bem maior, a vida, que é um bem contratualmente indisponível.

Da formação do Estado moderno, evoluiremos para os arranjos institucionais que norteiam as formas de governo, concedendo especial atenção para o argumento segundo o qual a for-

mação da identidade coletiva nacional conduz ao desenvolvimento.

EVOLUÇÃO

O desenvolvimento acima mencionado seria compreendido como um processo de modernização tanto das relações tradicionais quanto das formas de pensar e dos métodos tradicionais de produção, substituindo a aceitação do mundo como ele é pela ideia da mudança a partir das ações que busquem esses fins (STIGLITZ *apud* FLEURY, 2006). Nesse contexto, o desenvolvimento é compreendido como uma evolução natural resultante da consolidação da democracia, e a redução das desigualdades vai decorrer de um processo onde a sociedade abandona uma postura de resignação com vistas a um engajamento participativo.

É relevante destacar que, quanto mais participativa for a sociedade, maiores e mais contundentes serão suas reivindicações e tanto maiores serão as capacidades exigidas do gestor, consolidando-se assim um processo de aproximação entre os interessados. Contudo, esta hipótese somente se verifica a partir da descentralização de competências, atribuindo-se aos governos locais a possibilidade de autogestão e oferecendo-lhes os recursos necessários para o atendimento das demandas deles exigidas. Ainda que não seja perfeita, a democracia permite ao cidadão a inigualável possibilidade de errar e corrigir seus próprios erros e, à medida que a sociedade se torna participativa, efetiva-se uma aproximação, onde governantes e governados compartilham de decisões em ambiente descentralizado de gestão. Alguns autores entendem que a descentralização do Estado-nação desemboca em uma soberania compartilhada que caracteriza o cenário político moderno, e essa proposta encontra respaldo no ensinamento de Rosa de Luxemburgo:

Daí a necessidade de se corrigir o rumo da moderna centralização e assim, surge simultaneamente uma tendência natural ao auto-governo local. Esse tipo de instituição oferece a possibilidade de uma mais adequada adaptação do aparelho estatal às necessidades sociais, mas também devido à influência direta e à participação da sociedade nas funções públicas. (apud FLEURY, 2006, p. 26)

Consequentemente, torna-se indispensável examinar os arranjos políticos e institucionais que estão no centro do processo de descentralização do poder, sendo necessário conhecer as origens do federalismo e os pressupostos que limitam a efetividade das ações adotadas no Brasil sob esse contexto.

FEDERALISMO

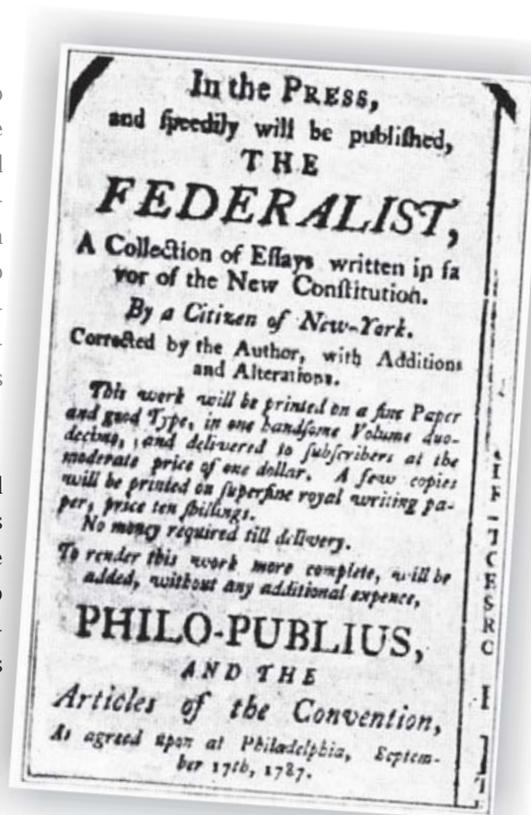
AS ORIGENS DO FEDERALISMO

Em 1788, período em que se concluiu a elaboração da Constituição dos Estados Unidos da América, o "povo do Estado de Nova Iorque" foi destinatário de um conjunto de 85 ensaios publicados na imprensa e assinados por Publius, denominando-se o conjunto da obra *O Federalista*. Os autores estiveram envolvidos tanto na luta pela independência dos Estados Unidos quanto na elaboração da Constituição, cabendo a James Madison um papel de destaque, que resultou no apelido "Father of the Constitution" ("Pai da Constituição").

Por meio da publicação dos 85 ensaios, os autores buscavam fundamentar as teorias políticas que alicerçavam o texto constitucional, despertando a ira dos opositores que, amparados nos ensinamentos de Maquiavel, Mostesquieu e Rousseau, argumentavam sobre a impossibi-

lidade de administrar um extenso território sem um governo central fortalecido e um grande exército. A lição dos grandes teóricos indicava que governos populares eram adequados a pequenos territórios entregues a cidadãos virtuosos, cabendo aos autores de *O Federalista* o desafio de demonstrar que a união e a cooperação entre estados relativamente independentes poderiam revelar um sistema institucional inovador e perfeitamente adequado a uma época em que as atividades comerciais envolviam parcela crescente da sociedade.

O desafio teórico enfrentado por "O Federalista" era o de desmentir os dogmas arraigados de uma longa tradição. Tratava-se de demonstrar que o espírito comercial da época não impedia a constituição de governos populares, tampouco, estes dependiam exclusi-



vamente da virtude do povo ou precisavam permanecer confinados a pequenos territórios. (WEFFORT, 1991, p. 247)

Os autores revelam uma visão relativamente pessimista em relação ao comportamento dos homens em várias passagens, destacando-se que, em *O Federalista* nº 6, Hamilton lembra que os homens são "ambiciosos, vingativos e rapaces" e, no texto de nº 51, Madison aponta que "se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos". Segundo Weffort (1991, p. 249):

Trata-se de um recurso de argumentação utilizado para justificar a necessidade de criação do Estado (...) e do estabelecimento de controles bem definidos sobre os detentores do poder – o tema central de "O Federalista". Controlar os detentores do poder porque, como observa Madison, os homens não são governados por anjos, mas sim por outros homens, daí porque seja necessário controlá-los.

Esta argumentação encontra fundamento na premissa segundo a qual todo aquele que concentra poderes em suas mãos tenderá, em algum momento, a dele abusar, justificando-se portanto os freios e contrapesos decorrentes da separação dos poderes. Para exemplificarmos o que foi dito anteriormente, citaremos os Estados Unidos da América. Podemos observar que, nos EUA, o federalismo tem origem e se fortalece a partir do momento em que as colônias independentes admitem a possibilidade de abrirem mão de parte de sua soberania em nome de um governo central. No Brasil, porém, ele vai resultar da percepção experimentada pelo governo central acerca da necessidade de conferir alguma autonomia aos governos locais como forma de inibir possíveis

movimentos separatistas – conferindo-se uma incipiente experiência democrática.

A ideia democrática revelada pela primeira Assembleia Nacional Constituinte brasileira tentou dar ao Brasil os fundamentos federativos necessários para o seu crescimento. Contudo, a sua dissolução pelo Imperador sufocou as aspirações democráticas e resultou na constituição outorgada em 1824, que ampliou a relação de dependência das províncias em relação à Corte, abafando os respiradouros de liberdade.

Em 03/12/1870, foi publicado no Jornal *A República* do Rio de Janeiro o Manifesto Republicano (1870), assinado por políticos e intelectuais que expressavam seu descontentamento em relação aos desmandos do governo monárquico.

No Brasil, antes ainda da ideia de democracia, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia do nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modelar a administração e o governo local acompanhando e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície do nosso território.

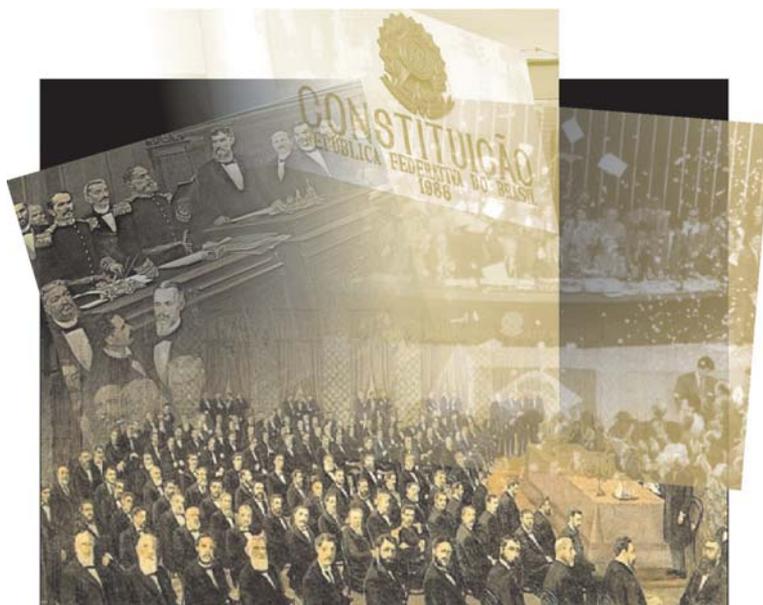
Foi a necessidade que demonstrou, desde a origem, a eficácia do grande princípio em embalde a força compressora do regime centralizador tem procurado contrafazer e destruir.

Ou seja, antes mesmo de se instalar um regime republicano, o conceito de federalismo já se encontrava presente nas ideias daqueles cuja percepção acurada concedeu-lhes sabedoria suficiente para reconhecer que democracia e

unidade somente prevaleceriam por meio de um regime descentralizado, sugerido pelas próprias condições naturais do território.

Em 15/11/1889, instaurou-se no Brasil uma nova forma de Governo, pondo término ao período do Brasil imperial e congregando interesses de republicanos, abolicionistas, fazendeiros paulistas e militares em torno de uma proposta, presidencialista, representativa e descentralizadora. Esse federalismo oligárquico comandou a política brasileira até 1930, quando o Governo Provisório de Getúlio Vargas adotou uma postura centralizadora nomeando interventores para os estados. Inicia-se então um período de "sístole", ou seja, centralização do poder, que se asseverou na medida em que o governo evoluiu para o Estado Novo, quando o modelo interventor desenvolvimentista consolidou-se. A queda de Getúlio em 1945 inicia um curto período de "diástole", quer dizer, de descentralização do poder, cujo marco inicial é definido com a promulgação da Constituição de 1946 e que se encerra com a intervenção militar de 1964. Neste período, a centralização autoritária atinge o seu ponto máximo, com o poder central controlando os níveis subnacionais de poder por meio das eleições indiretas para os governos estaduais. Outra medida centralizadora foi a promulgação em 1967 do Código Tributário Nacional, que ampliava a capacidade extrativa da União, reforçando a dependência dos estados menos desenvolvidos receptores das maiores parcelas do fundo de participações. Com o desencadeamento

do processo de abertura no governo Geisel, tornou-se relevante para o poder central a participação das elites regionais agrupadas no partido oficial, Arena. Por outro lado, aumentariam os percentuais destinados aos fundos de participação, tendo sido adotadas medidas que tinham em vista aumentar a representação parlamentar dos estados menores e menos desenvolvidos, com o objetivo expresso de contrabalançar o crescimento político do único partido de oposição nas regiões sul e sudeste, o MDB. A eleição direta para os governos estaduais em 1982 foi marco decisivo, uma vez que os governadores eleitos para os estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais vão impulsionar a campanha para as eleições diretas em 1985. Durante o período da Nova República, cresce a margem de manobra dos governadores especialmente em razão da influência que exerciam sobre as bancadas estaduais, outrossim o enfraquecimento do poder central era inevitável devido a um constante desgaste ocasionado pela escalada inflacionária. Com a promulgação da Constituição de 1988, os municípios são reconhecidos como entes da Fede-



ração, iniciando-se uma nova fase de fortalecimento do federalismo brasileiro.

CENTRALIZAÇÃO X DESCENTRALIZAÇÃO

Com o intuito de se conseguir o fortalecimento do federalismo brasileiro, os Estados nacionais constituíram-se, em sua grande maioria, a partir da centralização do poder – contextualizando-se a tentativa de formatar uma soberania indivisível sob o comando de uma autoridade capaz de evitar os perigos da fragmentação e das ameaças externas. Esse processo levou alguns séculos e fincou seus alicerces junto aos ensinamentos dos teóricos que estudaram suas origens. A partir da independência das colônias americanas, inaugurou-se um novo modelo de gestão, marcado pela descentralização do poder, consolidando-se e ganhando novos adeptos no mundo moderno, conforme destaca Abrucio (1998, p. 83):

O Contexto atual pode ser classificado como uma era de descentralização, dada a desconcentração sem precedentes do poder político nacional. Seus primeiros passos foram dados nos anos 1950, mas o grande impulso ocorreu nas três últimas décadas do século XX. Entre os países desenvolvidos, houve grandes mudanças na organização territorial em lugares como a Bélgica (que passou por um processo de federalização nos últimos 30 anos), a Espanha e a Itália – ambas criadoras de uma estrutura regional ou quase federal. Em todos esses casos, os governos subnacionais conquistaram forte autonomia. Destaca-se ainda a consolidação do federalismo alemão, australiano e canadense, países cada vez mais preocupados em aperfeiçoar seus mecanismos

intergovernamentais para garantir o princípio da subsidiariedade, segundo o qual as políticas devem ser conduzidas, o máximo possível, pelas autoridades mais próximas dos cidadãos.

O autor destaca ainda a relevante influência do viés federativo no debate acerca da União Europeia, sobressaltando que, mesmo as nações mais centralizadas da Europa, como Grã-Bretanha e França, inesperadamente iniciaram um processo de descentralização do poder. A descentralização também avançou em outras partes do mundo, em especial na América Latina, e entre países em desenvolvimento, resultando em verdadeiros "laboratórios de democracia".

No caso brasileiro, a gestão descentralizada atravessou períodos de turbulência política e institucional, mas saiu fortalecido a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e consolidou-se com a estabilidade econômica alcançada a partir de 1994.

A Constituição de 1988, ao introduzir importantes mudanças nas relações intergovernamentais, aprofundou o processo de descentralização fiscal iniciado no final da década de 1970. Houve, de fato, uma crescente descentralização tanto de receitas quanto de gastos. Observou-se, ainda, o aumento dos recursos fiscais disponíveis dos estados e municípios sem, entretanto, definir com clareza as novas atribuições dessas esferas de governo. Estas novas circunstâncias forçaram estados e, principalmente, municípios a expandirem os seus gastos, com destaque para os serviços de saúde e educação. Este processo de descentralização acabou acarretando duas posições extremas do sistema federativo: (i) os municípios, que idealmente deveriam ter papel central no processo de descentralização; (ii) o governo central, que deveria permanecer responsável pela coordenação das políticas gerais.

Parte do problema de controlar de forma mais estrita as finanças estaduais e municipais decorre do fato de que a função das autoridades nacionais é diferente daquela que orienta as ações das autoridades dos governos subnacionais, já que a estabilização econômica não é percebida como uma meta própria por parte desses governos (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999). Cabe ressaltar que, para fortalecer esta autonomia, era necessário aumentar os recursos financeiros dos municípios, haja vista que sem eles torna-se profundamente sacrificante pôr em execução esta grandiosa pretensão. O obstáculo a ser superado referiu-se à coor-

denação de políticas públicas, uma vez que diversas atribuições dividiram-se entre os três níveis de governo e a ausência de regulamentação que propusesse uma abordagem sistêmica das intervenções entre os níveis subnacionais de governo prejudicou não só a implementação dessas políticas como também a perspectiva de se atingirem determinadas metas. Então, para minimizar este impasse, foram tomadas medidas que visavam à implantação de "reformas estruturais" e à adoção de regras fiscais rígidas que inibissem a ação discricionária das autoridades econômicas e favorecessem o ajuste fiscal. Dentre elas, parafraseando Gentil (2006, p. 29-35), destacamos:

1 - A definição, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de metas de superávit primário e resultado nominal para o ano seguinte e dos dois próximos anos;

2 - A Reforma da Previdência consubstanciada na Lei nº 9.876/99, que aprovou o "fator previdenciário" para o INSS;

3 - A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ou Lei Complementar nº 101/2000, que definiu regras fixas e padronizadas de ajuste fiscal para as três esferas de governo (União, estados e municípios);

4 - As Resoluções nº 40 e 43 do Senado Federal, que, em 2001, estabeleceram limites para a dívida consolidada líquida dos estados, Distrito Federal e municípios, criaram restrições a operações financeiras e fixaram tetos para o comprometimento do orçamento com despesas de amortização, juros e encargos da dívida;

5 - A renegociação das dívidas estaduais (Lei nº 9.496/97), que embora tenha sido aprovada em 1997, só gerou efeitos posteriormente, com o estabelecimento de controles rigorosos do endividamento e dos gastos dos estados;

6 - A reforma Tributária, consubstanciada na Emenda Constitucional nº 42/2003, para racionalizar o sistema tributário sem reduzir o montante da receita arrecadado.

No entanto, não se pode olvidar que o poder político exercido por uma pluralidade de entes deve, necessariamente, pautar-se por normas de lealdade constitucional, de forma que seus titulares, em regime de cooperação, realizem os objetivos traçados na Constituição Federal.

MODELOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

Para que se consiga alcançar os objetivos traçados na Constituição Federal, torna-se desafiador o papel do Estado na condução das decisões das políticas públicas para obtenção do desenvolvimento. Se, por um lado, é preciso flexibilidade e agilidade, levando-se em conta a alta complexidade, incerteza e grande capacidade de adaptação; por outro, são indispensáveis estruturas e instituições estáveis, como também uma certa constância no que diz respeito às convicções e aos valores políticos, assim como ao comportamento dos agentes politicamente responsáveis. Neste sentido, é necessário que se tenha uma administração eficiente e estável, com alta competência técnica e de planejamento, que saiba ou pretenda, mesmo com os cofres públicos vazios, elaborar concepções e planos de ação inteligentes e de custos favoráveis, discuti-los com a população e as associações da sociedade civil e, por fim, implementá-los. As chances do poder público relativas à promoção de responsabilidade social e política dentro das comunidades são particularmente favoráveis no nível dos municípios, razão pela qual os municípios devem desempenhar papel fundamental dentro de uma estratégia democratizante.

Neste modelo, o Estado perde progressivamente o seu papel anterior de agente transformador e conforma-se com o, não menos exigente, papel de "catalisador das forças sociais" (DOWBOR, 1993). No contexto jurídico-constitucional, e até mesmo institucional, vale lem-

brar a posição favorável à descentralização das atividades da União para os estados e dos estados para os municípios, ainda que não possamos perder do nosso horizonte a importância de um planejamento nacional, especialmente no que tange às questões fiscais e ambientais. Desta forma, havendo uma maior flexibilidade na relação União, estados e municípios, a gestão pública alcançará novas possibilidades de ação. Em razão da alteração do agente implementador das políticas urbanoambientais, ocorre um aumento da fiscalização da efetivação dessas políticas por parte, não só dos órgãos fiscalizadores – como os Tribunais de Contas, por exemplo –, como também da sociedade civil. As organizações não governamentais (ONGs) também assumiram um papel fundamental na discussão dessas políticas, pois colaboraram para definir as competências a serem enfrentadas pelos vários agentes sociais.

Dentre todos os modelos existentes, há que se estimular aquele que prime pelo desenvolvimento centrado na condição humana, base da constituição de força de trabalho necessária para o pleno desenvolvimento das atividades econômicas. Deve ser mencionado que alguns municípios estão se organizando de maneira a propiciar que esses modelos evoluam de forma mista, ou seja, reunindo o que há de melhor em cada modelo existente. Essa atuação, porém, poderá ser medida através das políticas implantadas.

Os autores Maia *et al* (2007), medindo a atuação das políticas implantadas nos municípios do Rio de Janeiro, acreditam que essa nova forma de governança torna o esforço possível, subsidiando suas análises através do estudo de casos nos municípios de (i) Pirai, com o Programa *Pirai Digital* e (ii) Rio das Flores, com o Programa *Município Sustentável* – ambos agraciados no Ciclo de Premiação 2004/2005, Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV –,



que aplicaram modelos pioneiros de políticas públicas capazes de interagir em áreas distintas de atuação, com o objetivo de fomentar o crescimento econômico, cooperativo, social e ambiental de suas cidades. Para esses autores, se o município é apontado como importante agente na promoção do desenvolvimento sustentável, a participação da população é entendida como essencial, não só na construção dessas medidas como também na construção da democracia.

Não obstante, os exemplos apresentados são poucos, indicando a precariedade das iniciativas capazes de produzir um impacto efetivo no que se refere a sustentabilidade. Neste sentido, Souza & Carvalho (*apud* Baggio, 2006, p. 120) salientam que:

Após alguns anos da promulgação da CF/88, a quantidade de Municípios que dispõem efetivamente de condições financeiras, institucionais, políticas e técnico-administrativas para assumir esse papel, inovando, ampliando a eficácia, a participação e a democratização das políticas públicas, é relativamente pe-

quena. Na maioria dos casos e notadamente nas regiões e áreas menos desenvolvidas, o que predomina são municípios de reduzido porte, com economias de base agrícola pouco diversificada, estagnadas ou em crise, sendo por isso mesmo desprovidos de condições mínimas de sustentação e necessitando da solidariedade dos governos estaduais e federal.

Essa realidade decorre de diversos fatores, dentre os quais podemos citar as deficiências do arranjo federativo brasileiro, uma vez que a transferência de atribuições e competências aos entes subnacionais não foi acompanhada pelo suporte técnico e financeiro suficiente para fazer frente aos novos desafios que se apresentam. Por outro ângulo, a ausência de um ambiente intergovernamental positivo constitui um outro desafio a ser superado, tendo em vista a adesão de uma gestão pública comprometida com os interesses da sociedade acompanhada por uma política fiscal adequada aos obstáculos que precisam ser ultrapassados no combate às novas formas de exclusão que se descortinam na modernidade.

GESTÃO PÚBLICA E POLÍTICA FISCAL

As despesas do Governo decorrem da prestação de serviços e/ou da produção de bens pelo setor público, tais como saúde, educação e segurança pública. As receitas resultam de diversos mecanismos, a exemplo da arrecadação de impostos e contribuições, venda de títulos públicos e receitas de empresas estatais. O conjunto de iniciativas destinadas a produzir recursos torna-se ferramenta necessária ao poder público para implementar políticas que visem a saciar os anseios da sociedade; a esse conjunto dá-se o nome de gestão pública. Pode-se, por exemplo, optar por uma carga fis-

cal mais elevada para aumentar os investimentos públicos em certos programas ou mantê-la mais baixa, com níveis mais baixos de investimentos públicos. Pode-se, igualmente, optar por mais gastos em defesa e segurança nacional ou em infraestrutura, educação e saúde. A essas escolhas chamamos de política fiscal. O termo "Política Fiscal" refere-se ao comportamento e à administração das receitas e despesas do setor público – conforme indica a definição, a maneira como cada Estado gere seus recursos e obrigações. Essas escolhas não devem ser obrigatoriamente as mesmas, como se existisse uma "receita de bolo" que descrevesse a "maneira certa" de se executar a política fiscal. As decisões do Estado são resultado de um processo político, em que interesses conflitantes são colocados frente a frente e influenciam na forma como se constitui a estrutura fiscal do Estado nacional.

As características da gestão pública estão determinadas pela Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 37, estabelece: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência". (BRASIL, 1999, p.40)

Maia *et al* (2007, p.71) – utilizando essas características e citando Tenório & Saravia (2006)

– salientam que "a função da administração pública é atender, sem discriminação, as pessoas que habitam um país ou quaisquer de suas subdivisões". Prosseguem referenciando o mesmo autor, que enfatiza que "o significado do substantivo administração e do adjetivo pública é bastante claro: gerenciar os propósitos de um governo e os negócios de Estado, procurando atender o todo, o coletivo, a sociedade sem discriminação". Esses mesmos autores, citando Cunha & Rezende (2005), reconhecem que:

Os indicadores sociais brasileiros, na atualidade, exceto pelo grau de concentração da renda, talvez nunca tenham sido tão bons em relação ao próprio país, o que não é razão para muita euforia. Há de se considerar, igualmente, uma situação caracterizada pela transição (política, social, demográfica, econômica etc.), com agendas socioeconômicas complexas, marcadas pela constante tensão entre o combate à pobreza, a busca do bem-estar social, o crescimento econômico, a geração de empregos e a preocupação ambiental. (*apud* MAIA *et al*, 2007, p.72)

E não estão sozinhos. Sachs (2003) afirmou: "Considero que o Brasil está em condições de



ingressar na trajetória do desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado mediante uma estratégia nacional, voltada à mobilização dos recursos naturais e físicos existentes no país (...)" .

Para que se consiga chegar a este ponto comentado por Sachs (2003), teremos que apresentar os seguintes resultados: maior controle dos gastos públicos, com redução dos déficits fiscais, políticas monetárias visando ao controle da inflação e combinação de políticas objetivando a proteção da economia nacional e maior competitividade no campo das relações comerciais internacionais – tornando-se recorrentes as preocupações com a transparência na gestão pública, com o combate à corrupção e com a cobrança da responsabilidade dos agentes públicos.

O que tínhamos, anteriormente, era um crescimento da economia, não sustentado, exigindo do Estado uma mudança de comportamento. Como toda mudança, é necessário salientar que essa traz insegurança, pois, se de um lado há avanços importantes nas reformas econômicas, de outro continuam ou avolumam os problemas sociais e ambientais causados pelo crescimento desordenado. A esta afirmação somam-se as forças que moveram e movem as grandes transformações, que afetam a maioria das políticas públicas vigentes, não só no Brasil – que são o mercado e a democracia.

DEMOCRACIA

MERCADO, DEMOCRACIA E CIDADANIA

Alguns autores identificam duas grandes transformações que afetaram o mundo nas últimas décadas: no âmbito econômico, a consolidação dos mecanismos de mercado; e, no âmbito político, a consolidação da democracia. No

âmbito da economia, cada vez mais há uma tendência de redução da intervenção do Estado nas atividades econômicas. As reformas do Estado são no sentido de tornar mais focada e mais eficaz sua atuação na oferta de bens e serviços. Assim se fortalecem os mecanismos de mercado para estimular a oferta e a demanda e para a fixação de preços dos bens e serviços.

Já no político, podemos perceber o aumento do número de países que adotaram a democracia como regime de governo. Observa-se, vasculhando a história, que os governos têm sido eleitos (de uma forma ou de outra) pelo voto popular. A participação popular tem sido fortalecida, assim como vem sendo ampliada a liberdade de imprensa, consequentemente se consolidando a cidadania – a cidadania neste segmento entendida como inclusão social (por meio do acesso à moradia, alimentação, saúde, educação e trabalho), que não se limita ao voto nas urnas. Essa participação pressupõe a disponibilização de informações, através das escolas, dos meios de comunicação, comunitários e de massa, das redes formais e informais tecidas pelos grupos de convivência e pelas instituições.

Para que isto ocorra, tornam-se necessários, inclusive, a criação e o fortalecimento de espaços de locução, onde a transformação do aprendizado da participação se dê no exercício cotidiano do diálogo (da família à empresa; do grupo de amigos à escola; da associação de moradores às instâncias de poder do município, do estado e do país). Esse potencial somente ganhará forças se conseguir vencer um novo desafio a ser transposto, ou seja, se estiver atrelado à liberdade de escolha, que poderá ser: individual, social e/ou governamental.

LIBERDADE E IGUALDADE

Para que se consiga transpor o desafio acima mencionado, deverá haver a conciliação da liberdade com a equidade. Liberdade, neste con-



texto, significa acesso às oportunidades econômicas, políticas, sociais e ambientais. Significa, também, direito a fazer escolhas, consolidando a cidadania. Nesse sentido, vale mencionar o prêmio Nobel Amartya Sen (1999), em que afirma que as desigualdades acentuadas são um obstáculo à liberdade, salientando que: "É difícil entender uma perspectiva de liberdade que não tenha equidade como elemento central. Se a liberdade for realmente importante não é correto reservá-la unicamente para uns poucos eleitos". Esse autor argumenta que a análise do desenvolvimento tem que reconhecer que liberdade é, ao mesmo tempo, o objetivo básico e o principal meio do desenvolvimento, e que não se consegue a liberdade sem com igualdade.

Então, Motta (2001) finaliza nossa explanação enfatizando que liberdade e igualdade serão tão importantes quanto preservar o planeta. Esses autores compartilham do entendimento de que igualdade é condição necessária para que se consolide a liberdade e vice-versa. Elas são condições complementares entre si e complementam a democracia e o mercado. Nessa linha, temos que para se conseguir a compatibilização entre Estado, democracia, liberdade e equidade, é necessário que se instaurem, primeiramente, articulações entre econo-

mia, política e demais segmentos, de modo que permitam a reafirmação da cidadania através da edificação e consolidação dos pressupostos que garantam a universalização dos direitos sociais de todas as gerações. As preocupações com as gerações presentes e a responsabilidade com as gerações futuras trazem consigo as sementes do desenvolvimento sustentável.

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

CONCEITOS

Toda liberdade implica em responsabilidade. E, quando se trata de responsabilidade, trazemos à tona dúvidas e preocupações sobre o futuro e sobre os caminhos pelos quais temos que seguir para que se consiga o desenvolvimento esperado. É forçoso lembrar que o desenvolvimento sempre esteve relacionado a uma visão de progresso: para Caiden & Caravantes (1988), por exemplo, o desenvolvimento em sua forma original referia-se a um processo de revelação, esclarecimento ou descoberta – alguma coisa que anteriormente estava oculta ou secreta, e que estava sendo devidamente revelada dentro do seu devido tempo. De

acordo com os autores, com o tempo, o significado de desenvolvimento evoluiu de forma a conquistar uma dimensão de valor, ou seja, se fazia necessário além da revelação que o resultado obtido fosse melhor, com vistas ao progresso. Dessa forma, as organizações sociais passaram a ser continuamente melhoradas e aperfeiçoadas, numa busca incessante pelas alternativas capazes de contribuir na infundável tarefa de resolver os mistérios da organização humana.

Para Sachs (2004), a reflexão sobre desenvolvimento tal como se concebe hoje começou nos anos 40, no contexto da preparação dos anteprojetos para a reconstrução da periferia devastada da Europa pós-guerra. Segundo o autor, o trabalho da primeira geração de economistas do desenvolvimento foi inspirado na cultura econômica dominante da época, que pregava a prioridade do pleno emprego, a importância do estado de bem-estar, a necessidade de planejamento e a intervenção do Estado nos assuntos econômicos, para corrigir a miopia e a insensibilidade social dos mercados. Esse autor ressalta importantes contribuições de pesquisadores na busca da construção de um conceito mais completo sobre o desenvolvimento e comenta que, nos anos 60, Kalecki e Seers estiveram entre os primeiros economistas a afirmar a necessidade de analisar o de-

envolvimento econômico não só em termos do crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), mas também em termos de emprego. É nesse panorama que se chega ao conceito de Desenvolvimento Sustentável.

Sustentável, segundo Ferreira (2004), significa: que se pode sustentar. E, sustentar, segundo o mesmo autor, tem como significado: segurar por baixo, servir de escora a; impedir que caia; suportar; apoiar; conservar a mesma posição; suste-se, equilibrar-se; alimentar-se, nutrir-se. Esse conceito tomou um enorme vulto e desde então se redimensionou, assumindo tamanhas proporções a ponto de ser quase inquestionável em boa parte dos circuitos acadêmicos. Senão vejamos: Schenini & Nascimento (2002) argumentam que desenvolvimento sustentável (DS) tem por fim o desenvolvimento econômico lado a lado com a conservação dos recursos naturais, ecossistemas e com uma melhoria na qualidade de vida das pessoas.

Em 1972, Dennis Meadows e os pesquisadores do *Clube de Roma* publicaram o estudo *Limites do Crescimento*. O estudo concluía que, mantidos os níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais, o limite de desenvolvimento do planeta seria atingido, no máximo, em 100 anos, provocando uma repentina diminuição



da população mundial e da capacidade industrial. O estudo recorria ao neomalthusianismo como solução para a iminente "catástrofe". O canadense Maurice Strong, em 1973, lançou o conceito de ecodesenvolvimento, cujos princípios foram formulados por Ignacy Sachs. Para ele, os caminhos do desenvolvimento seriam seis: (i) satisfação das necessidades básicas; (ii) solidariedade com as gerações futuras; (iii) participação da população envolvida; (iv) preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; (v) elaboração de um sistema social que garanta emprego, segurança social e respeito a outras culturas; e, (vi) programas de educação. Esta teoria referia-se, principalmente, às regiões subdesenvolvidas, envolvendo uma crítica à sociedade industrial existente. Então, em 1987, a Comissão Mundial da ONU (Organização das Nações Unidas) sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida por Gro Harlem Brundtland e Mansour Khalid, apresentou um documento chamado *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum), mais conhecido por *Relatório Brundtland* (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991). Neste relatório, o desenvolvimento sustentável é definido como "o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades".

Em 1992, foi realizada na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUAD, ECO-92), que trouxe, novamente, à baila, a noção de desenvolvimento sustentável, reafirmando o conteúdo do relatório que se assentava em duas dimensões fundamentais: (a) o desenvolvimento econômico e (b) a proteção do ambiente. Logo após a Carta Social de Copenhague, realizada em 1995, foi inserido um novo pilar na vertente social: a coesão social. Contudo, segundo Sachs (2003), a essas dimen-

sões anteriores deve-se, hoje, acrescentar a vertente institucional, relativa às formas de participação das instituições e dos sistemas legislativos (flexibilidade, transparência e democracia, nos seus diversos níveis) e participação de todos os grupos de interesse (sindicatos, associações, ONGs e a sociedade civil organizada).

No entanto, foi na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (CMDS), denominada Rio+10 (em 2002), realizada em Joanesburgo na África do Sul, que o conceito de Desenvolvimento Sustentável se consagrou. Em 2005, entra em vigor o Protocolo de Kyoto, ratificado por 141 países, incluindo o Brasil, formalizando a necessidade de os países industrializados reduzirem a emissão de gases que contribuem para o aquecimento global. Este protocolo é considerado o mais promissor dos cerca de 200 acordos sobre meio ambiente, ainda que não conte com a adesão do país que mais polui a nossa atmosfera, os Estados Unidos da América.



Em 2005, entra em vigor
o Protocolo de Kyoto,
ratificado por 141
países, incluindo o Brasil,
formalizando a
necessidade de os países
industrializados
reduzirem a emissão de
gases que contribuem
para o aquecimento
global

Segundo Sachs (1986), o que faz de um desenvolvimento sustentável é ser um caminho para que o desenvolvimento concentre espaços com vistas à harmonização social e aos objetivos econômicos, com gerenciamento ecológico sadio, num espírito de solidariedade com as futuras gerações. Mais recentemente, o mesmo autor, quando se referiu ao assunto, afirmou que o desenvolvimento sustentado deve ser socialmente desejável, economicamente viável e ecologicamente prudente.

Em todas as publicações sobre o desenvolvimento sustentável, há uma linha universal, um imparcial e consistente conjunto de características que aparecem para definir as condições para um desenvolvimento sustentável. Todas elas têm o objetivo comum de se obter um equilíbrio entre três pilares básicos: crescimento econômico, equidade social e harmonia com a ecologia.

EQUILÍBRIO E ÉTICA

O equilíbrio entre os três pilares básicos, mencionado incessantemente pelos autores pesquisados, refere-se à relação entre as decisões de hoje e suas implicações sobre as gerações futuras. Parte desse equilíbrio pode ser identificada com os temas ambientais e ser considerada no equilíbrio ecológico; e a outra parte está relacionada com questões fiscais. Nesse sentido, têm sido encontradas inúmeras proposições, como a de Brown (1996, p. 11), que sugere que: "No nível governamental a medida mais adequada é a adoção de uma política fiscal ambientalista, para que o governo consiga transformar a sociedade de um consumismo insustentável para um padrão sustentável". Não se pode olvidar que, apesar de todas as discussões terem abordado com grande ênfase a dimensão ambiental – em função dos recursos naturais serem finitos e fundamentais para a sustentação –, as demais dimensões englobadas pelos conceitos de

desenvolvimento sustentável e de sustentabilidade também foram amplamente discutidas: a dimensão econômica, por se tratar da principal preocupação mundial em termos de sobrevivência; a dimensão social, por representar implicações diretas, principalmente nas questões econômicas e ambientais; a dimensão cultural, por ser o principal meio para se atingir a sensibilização das grandes massas em termos de assimilação de novos padrões de comportamento; a dimensão política, pelo poder de prover e estimular a busca de novos caminhos para o desenvolvimento; e a dimensão espacial, em termos de tentar determinar a carga máxima permitida para a ocupação dos territórios como forma de possibilitar a sistemática recuperação dos recursos naturais para favorecer novos ciclos de utilização.

As dimensões fiscais foram argumentadas, levando-se em consideração duas questões: a) a tributária relativa às receitas, que cuida da transferência de recursos das pessoas e das empresas para o Estado; e b) a relativa às despesas públicas. Do lado da receita, a orientação deve seguir ao menos dois princípios: (i) o da eficiência tributária, ou seja, que a estrutura e o nível de carga tributária sejam os mais adequados para a manutenção do bom funcionamento do mercado e do crescimento econômico; e (ii) o da justiça tributária, que trata da utilização dos tributos, levando em consideração que os desiguais devem ser tratados na media exata da desigualdade apurada. Do lado das despesas, o principal objetivo deve ser o equilíbrio orçamentário necessário, tanto para a estabilidade monetária quanto para o crescimento econômico. É importante também que, dadas as restrições da receita, o equilíbrio orçamentário assegure maior transparência nas contas públicas, facilitando as decisões relativas à distribuição dos recursos em planos, projetos e programas. O equilíbrio orçamentário deve ser igualmente estrutural; deve ser permanente, ao longo dos anos. As decisões de

gastos de uma geração não devem comprometer as gerações futuras. Desequilíbrios estruturais representam, para as gerações futuras, mais cargas tributárias, mais inflação e mais desemprego. As decisões devem levar em consideração tanto o bem estar da população presente quanto o das populações futuras.

No Brasil, já avançamos muito no campo fiscal, como podemos exemplificar com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000), que estabelece a vinculação das despesas de caráter permanente à geração de receita, assim como no tratamento conferido ao endividamento e aos Restos a Pagar. Sustentabilidade fiscal, nos termos de desenvolvimento econômico, era tradicionalmente definida como a combinação de alguns indicadores econômicos e sociais, tais como crescimento da renda *per capita*, índices de urbanização e da proporção do setor industrial na formação do Produto Interno Bruto – PIB, etc. Todavia, esses indicadores não refletiam aspectos qualitativos da condição humana. Já avançamos bastante, mas ainda há muito que se caminhar. Por exemplo, o equilíbrio orçamentário deve ser permanente, as relações entre Executivo e Legislativo devem caminhar por maior compromisso, com objetivos e metas fiscais, e por um mecanismo que garanta maior força impositiva ao orçamento aprovado pelo Poder Legislativo. Preservar o equilíbrio fiscal e garantir maior eficácia na alocação dos recursos públicos é um dever ético.

Aí entra a ética, como bem observou Stiglitz (2000) quando nos revelou que ética tem a ver com as relações dos indivíduos entre si, com a comunidade e com a sociedade em geral. Como salientou Paiva (2001), um dos grandes desafios a ser enfrentado na atualidade para se atuar com ética é favorecer o desenvolvimento econômico e social, cuidando da produção e da distribuição dos bens e serviços materiais para elevar a qualidade de vida de todos os cidadãos. Consequentemente, garantindo a todos acesso

a uma atividade que lhes permita ser também cidadãos, na sua plenitude.

Seja na economia, nas políticas públicas, na vida social ou particular, a ética faz a diferença. Fazer escolhas é correr riscos, e por isso é que temos que selecionar as políticas públicas que possam garantir o crescimento econômico com mais qualidade de vida. Vale dizer que não existe apenas um caminho; vai depender de quais os objetivos que se quer atingir. Cabe lembrar que a legislação e as normas utilizadas para fiscalização junto às empresas privadas são as mesmas as quais o serviço público deve adequar-se. É o papel do Estado como gestor ambiental e em igualdade de condições nas responsabilidades éticas da sustentabilidade. Ele também é exigido pela Constituição Federal/88 a preservar o meio ambiente, como se segue:

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1999)

PODER PÚBLICO E TRIBUNAIS DE CONTAS

O Poder Público citado no artigo 225 da Carta Magna tem como uma de suas características inerentes a discricionariedade, pois, no exercício de suas funções, encontra-se, entre outras, a legítima opção pela adoção das políticas públicas que sejam entendidas como adequadas. Na questão ambiental, a Lei Maior não deixou dúvidas: não há escolha entre defender ou não o meio ambiente! A Constituição impõe essa obrigação, estando aí inserida, de forma cristalina, a competência para que as Cortes de Contas atuem na defesa e pre-

servação ambientais. Além da Constituição Federal, a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 12, inciso VIII, determina que, nos projetos básicos e executivos de obras e serviços, deverá ser considerado o impacto ambiental. Este dispositivo legal também atribui aos Tribunais de Contas a competência para atuar na defesa do meio ambiente.

Alguns autores comungam de pensamento congênere ao entender que os artigos 70 e 71 conferem às Cortes de Contas a obrigação de controlar não apenas a boa e regular aplicação dos recursos públicos na área ambiental, mas também os resultados da gestão do meio ambiente que integra o patrimônio público na qualidade de bem de uso comum do povo. Em outro âmbito, que não o de fiscalizador, mas de empreendedor, gostaríamos, mais uma vez, de utilizar o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ como exemplo, pois implantou em sua instituição a agenda ambiental. Esta agenda foi criada em 2007 e representa um compromisso da instituição de proteger o meio ambiente, tendo por objetivo modificar valores, condutas e procedimentos que possibilitem a sua conservação, a redução dos impactos ambientais negativos e a melhoria de qualidade de vida do seu público interno e exter-

no; sua linha de ação é, principalmente, gerenciar os resíduos gerados pelo TCE-RJ, promover a educação ambiental e estimular a responsabilidade social (RIO DE JANEIRO, 2007).

SUBSTITUINDO PARADIGMAS

Ao realizar tarefas das mais diversas naturezas, as instituições públicas passam a exercer um papel extremamente relevante: por meio de uma nova postura sustentável, provocam mudança de valores e de orientação em seus sistemas operacionais. Somando-se a estas ações os agentes sociais e políticos já mencionados ao longo do trabalho, consegue-se a mudança do paradigma anterior, que alguns autores chamam de "paradigma cartesiano". Almeida (2002) diz que essa ideia é de integração e interação, propondo uma nova maneira de olhar e transformar o mundo, baseada no diálogo entre saberes e conhecimentos diversos. No mundo sustentável, uma atividade – a econômica, por exemplo – não pode ser pensada ou praticada em separado, porque tudo está inter-relacionado, em permanente diálogo. Apresentaremos abaixo as principais diferenças entre esses paradigmas:

Quadro 1 - Paradigma cartesiano versus paradigma da sustentabilidade

Cartesiano	Sustentável
Reducionista, mecanicista, tecnocêntrico	Orgânico, holístico, participativo
Fatos e valores não relacionados	Fatos e valores fortemente relacionados
Preceitos éticos desconectados das práticas cotidianas	Ética integrada ao cotidiano
Separação entre o objetivo e o subjetivo	Interação entre o objetivo e o subjetivo
Seres humanos e ecossistemas separados, em sua relação de dominação	Seres humanos inseparáveis dos ecossistemas em uma relação de sinergia
Conhecimento compartimentado e empírico	Conhecimento indivisível, empírico e intuitivo
Relação linear de causa e efeito	Relação não linear de causa e efeito
Natureza entendida como descontínua, o todo formado pela soma das partes	Natureza entendida como um conjunto de sistemas inter-relacionados, o todo maior que a soma das partes
Bem-estar avaliado por relação de poder (dinheiro, influência, recursos)	Bem-estar avaliado pela qualidade das inter-relações entre os sistemas ambientais e sociais
Ênfase na quantidade (renda <i>per capita</i>)	Ênfase na qualidade (qualidade de vida)
Análise	Síntese
Centralização de poder	Descentralização de poder
Especialização	Transdisciplinariedade
Ênfase na competição	Ênfase na cooperação
Pouco ou nenhum limite tecnológico	Limite tecnológico definido pela sustentabilidade

Fonte: ALMEIDA, 2002

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Regime Federativo no Brasil caracterizou-se pela alternância de períodos de centralização e descentralização, chamada por alguns autores de "Sístole x Diástole". Dessa maneira, identificou-se habitualmente a centralização com o autoritarismo e a descentralização com avanços democráticos. Cada vez que o pêndulo movia-se em uma das direções, eram redefinidos os padrões de relacionamento entre as esferas públicas, através de uma dinâmica de aperto/afrouxamento de controles políticos e fiscais.

Essa dinâmica exigiu um modelo político que fosse caracterizado por um Estado politicamente, mas não necessariamente economicamente, ativo. Este deveria criar e fomentar estruturas da sociedade civil, procurando, desta maneira, capacitá-la, para que assim os próprios cidadãos pudessem defender e sustentar, em longo prazo, o projeto de reforma iniciado – sem dúvida, a melhor forma de garantir a sua sustentabilidade.

Buscou-se acrescentar, aos demais setores existentes, aqueles setores tradicionalmente marginalizados (e indispensáveis no processo político); seu auxílio e apoio à organização formal parecem imprescindíveis na resistência contra tentativas de manipulação e formas de cooptação por parte de futuros chefes políticos. Para tanto, a consecução do desenvolvimento sustentável dentro de uma perspectiva democrática exige, pelo menos por enquanto, um Estado ativo e facilitador. Cabe, em particular aos municípios, estimular a participação e o engajamento cívico, sendo este imprescindível para avançar no fortalecimento da consciência ecológica, e promover dessa forma os fundamentos para implementação de um outro modelo de desenvolvimento que seja consciente das necessidades de uma sociedade sustentável.

Procurou-se, ao longo do trabalho, demonstrar que os conceitos de federalismo, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade estão fortemente interligados. Descreveu-se, também, que existem diversas características comuns em termos de objetivos e interações. Observou-se que eles possuem elementos que demonstram uma preocupação com o estabelecimento de relações de equilíbrio entre agentes que interagem economicamente e socialmente em um mesmo ambiente. E, também, que há uma forte preocupação comum no sentido de fazer com que objetivos coletivos se sobreponham a objetivos individuais. Buscamos provar, por meio de raciocínio conclusivo, que a democracia exige um alto grau de envolvimento de todos os agentes políticos e que todas as escolhas feitas hoje deverão primar pela melhoria de vida das gerações presentes e da preservação das oportunidades para as gerações futuras.

Levamos em consideração que o federalismo e a sustentabilidade são como uma grande rede de interesses e objetivos comuns e que esta pode ser formada e mantida por um grupo de agentes que possuem necessidades e

desejos específicos. No entanto, consideramos que, para essa grande rede funcionar, é necessário que se consiga respeitar a liberdade. Evidenciamos que se deve, sempre, examinar com cuidado as relações entre o mercado e o Estado e entender que o poder público e as instituições são fundamentais, não só como reguladoras e fiscalizadoras, como também participantes desta liberdade. E, para tanto, citamos os Tribunais de Contas.

Defendemos a ideia de que estas relações são constituídas e mantidas na incessante busca de geração de valor, da ética e da igualdade, com o intuito de se atingirem metas, substituindo o paradigma existente chamado, por alguns autores, de "cartesiano", permitindo um crescimento conjunto, justo, sustentável e equilibrado.

Nessa estrada de escolhas, o desafio é a busca por caminhos que conduzam a ações que possam facilitar os avanços no sentido da ampliação simultânea da eficiência, da equidade e do desenvolvimento sustentável. Todavia, não podemos esquecer o poder mobilizador das utopias. A utopia está em acreditar e agir na construção da possibilidade de sermos, cada um, facilitador (ético, honesto, íntegro, humilde, solidário) e de sermos todos livres para fazer a melhor escolha!

'Você poderia me dizer, por favor, por qual caminho devo seguir agora?', perguntou ela.

'Isso depende muito de aonde você quer ir', respondeu o gato. (Lewis Carroll, In: *Alice no País das Maravilhas*, apud SACHS, 2004, p.09)

REFERÊNCIAS

- 1870: Manifesto Republicano. Disponível em: <<http://www.fernandodannemann.recantodasletras.com.br/visualizar.php?id=1152987>>. Acesso em 2 mar. 2009.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec: USP, 1998.
- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1994.
- ALMEIDA, Fernando. *O bom negócio da sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.
- BAGGIO, Roberta Camineiro. *Federalismo no contexto da Nova Ordem Global: perspectivas de (re)formulação da Federação Brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da Política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1999.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/.../Lcp101.htm>. Acesso em: 2 mar. 2009.
- BROWN, Lester R. We can build a sustainable economy. *The Futurist*, Bethesda (MD), v. 30, n. 4, p. 8-12., Jul-Aug, 1996.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Relatório da Comissão presidida por Gro Harlem Brundtland. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- CAIDEN, Gerald E.; CARAVANTES, Geraldo R. *Reconsideração do Conceito de Desenvolvimento*. Caxias do Sul: EDUCS, 1988.
- CUNHA, Armando.; REZENDE, Fernando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- DOWBOR, Ladislau. Descentralização e meio ambiente. In: BURSZTYN, Marcel. (Org.) *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Brasiliense, 1993. p.103-112.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 3. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Positivo, 2004.
- FLEURY, Sônia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- GENTIL, Denise Lobato. *A política fiscal e a falsa crise de seguridade social brasileira: análise financeira do período 1990-2005*. 2006. Tese (Doutorado em Economia)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- MAIA, Luiza; FERREIRA, Roberto Luis de Souza; MORAES, Simone Quintão de. Desenvolvimento sustentável nos municípios: estudos de casos. *Síntese*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 68-90, jul./dez. 2007.
- MOTTA, Paulo Roberto. *Transformação Organizacional: A teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- PAIVA, Paulo. *Sonho e Realidade*, Rio de Janeiro: Ensaio, 2001.
- RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício (Orgs.) *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. *Agenda Ambiental*. Rio de Janeiro, 2007.
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluído, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro, Garamond, 2004.
- _____. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.
- _____. *O tripé do desenvolvimento incluído*. Palestra magna proferida no Seminário de Inclusão Social, realizado em 22/23 de setembro de 2003, no BNDES. Disponível em: <<http://ignacysachs.blogspot.com/2008/12/o-trip-do-desenvolvimento-incluído.html>>. Acesso em: 1º mar. 2009.
- SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1999.
- SCHENINI, Pedro Carlos; NASCIMENTO, Daniel Trento do. Gestão pública sustentável. *Revista de Ciências da Administração*, Florianópolis, v. 4, n. 8, jul./dez 2002. Disponível em: <www.periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/1920/1680>. Acesso em: 2 mar. 2009.

STIGLITZ, Joseph. *Ethics, economic advice, and economic policy*. 2005. Trabalho apresentado anteriormente em Conferência do Banco Interamericano de Desenvolvimento realizada em Washington em 2000. Disponível em: <www.policyinnovations.org/ideas/policy_library/data/01216/_res/id=sa_File1/>. Acesso em: 3 mar. 2009.

TENÓRIO, Fernando G.; SARAIVA, Enrique J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, Paulo Emílio Matos. (Org.); PIERANTI, Octavio Penna. (Org.). *Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

WEFFORT, Francisco C. (Org). *Os Clássicos da Política: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rosseau, "O Federalista"*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1991.