

# A CHANCELA DO ESTADO NA REDISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS: REFLEXÕES SOBRE O ICMS ECOLÓGICO EM MATO GROSSO COMO SUBSÍDIO AMBIENTAL

Mário Pereira Guitte<sup>1</sup>  
Nely Tocantins<sup>2</sup>

## RESUMO

O Imposto sobre a Circulação de Mercadorias, Bens e Serviços (ICMS) Ecológico é um mecanismo de política ambiental, instituído a partir da possibilidade criada pela Constituição Federal de 1988, com o objetivo de incentivar a sustentabilidade e a gestão ambiental. Desde então, a União e os Estados têm criado e renovado mecanismos de controle ambiental, visando atender à conservação da natureza e reprodução social em face da escassez de recursos financeiros. Nesse sentido, neste trabalho busca-se analisar o ICMS Ecológico, sua origem, evolução e desdobramentos na política pública estadual. A metodologia utilizada consta de levantamentos de dados secundários obtidos junto à Secretaria de Estado da Fazenda, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Secretaria de Estado de Planejamento do Estado de Mato Grosso, bem como de entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores estaduais, além de dados primários, envolvendo, se necessário, outros atores e órgãos considerados importantes no processo. As análises serão realizadas à luz da bibliografia atualizada considerando a Norma Constitucional e os índices quantitativos constantes do Fundo de Participação dos Municípios/MT. Espera-se com esta pesquisa conhecer o instrumento do ICMS Ecológico no Estado, seu mecanismo de funcionamento, sua inserção no contexto institucional e seus desafios futuros.

**Palavras-chave:** ICMS Ecológico, Mato Grosso, política ambiental.

- 
- 1 Economista, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS), Grupo de Pesquisa sobre Áreas Protegidas (GEAPRO), da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). E-mail: mppguitte@gmail.com
  - 2 Bióloga, doutora em Ciências Naturais, professora do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Grupo de Pesquisa sobre Áreas Protegidas (GEAPRO), da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). E-mail: nelytocantins@gmail.com

## ABSTRACT

The Tax on Circulation of Commodities, Goods and Services - ICMS - Eco is a mechanism of environmental policy, established from the opportunity created by the Constitution of 1988, aiming to encourage sustainability and environmental management. Since then, the Union and the United States have created new mechanisms and environmental control, to meet nature conservation and reproduction in face of the shortage of financial resources. Therefore, this paper aims to analyze the Ecological VAT, its origin, evolution and developments in public policy. The methodology to be used will include surveys of secondary data obtained from the State Department of Finance, Secretary of State for the Environment and the State Secretariat of Planning of Mato Grosso, also through semi-structured interviews with state managers, and primary data, including, if necessary, other actors and agencies considered important in the process. The analysis will be conducted in light of the current literature considering the constitutional standard and the index figures of the Fund of the Municipalities / MT. It is hoped that the creation of working knowledge of the instrument of ICMS - Ecological in the state, its mechanism of operation and its future challenges

**Keywords:** Ecological VAT, Mato Grosso, environmental policy.

## Introdução

Por todo o mundo, o crescimento econômico e as atividades humanas vêm ameaçando áreas que apresentam remanescentes nativos, ocasionando inúmeras perdas genéticas, econômicas e, muitas vezes, levando espécies à completa extinção. Nesses termos, cabe ao homem refletir sobre o seu papel nesse processo de ameaça à natureza.

Sendo assim, surgiram algumas áreas de grande importância ecológica, nas quais as atividades humanas passariam a ser restritas, controladas ou, até mesmo, proibidas. No Brasil, ações políticas foram conduzidas no mesmo sentido, entre elas o Código Florestal, instituído pela Lei 4.771/65, de 15 de setembro de 1965, referendando a importância ecológica das Áreas Protegidas. A partir daí, outros avanços se sucederam: a Resolução sobre a obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), em 1986; a criação da Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), em 1990; a criação do Ministério do Meio Ambiente, em 1993; e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado pela Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, estabelecendo os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação.

Analisar os repasses do ICMS Ecológico é o tema deste trabalho, pois estes podem tornar-se fonte de receita para os municípios que solicitam registro de suas UC, através de procedimentos administrativos e requerimento próprio na SEMA/MT, denominado Roteiro de Investigação Técnica (RIT).

Nesse contexto, busca-se analisar o tema “A chancela do Estado na redistribuição de recursos: reflexões sobre o ICMS Ecológico em Mato Grosso como subsídio ambiental”, procurando-se identificar as principais causas e os efeitos das ações das políticas públicas sobre o meio ambiente em determinada região, além dos aspectos nos quais esta apresenta diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico relativamente a outra, possivelmente em função de uma política pública regional desigual.

Através do Sistema Tributário, busca-se analisar o imposto, um instrumento de política pública constituído de uma quantia em dinheiro, paga obrigatoriamente por todos os cidadãos ou organizações a um governo, a partir da ocorrência de um fato gerador, consumo, calculada mediante a aplicação de uma alíquota a uma dada base de cálculo.

A partir do Código Florestal de 1967, estabelecido através da Lei 4.771, as Áreas Protegidas, que até então eram vistas pela classe empresarial e por segmentos do planejamento estatal como impedimento ao crescimento e

desenvolvimento econômico dos municípios, tornaram-se fontes de recursos para estes, com a regulamentação do repasse de impostos.

Por um lado, desde a Constituição Federal de 1988, abriu-se a possibilidade para essas discussões com a sociedade, permitindo a repartição da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços, Transporte Interestadual e Intermunicipal - ICMS - dos Estados com os municípios.

Com a realização da Eco-92, que deu início às discussões sobre a sustentabilidade dos recursos naturais, a qualidade ambiental assumiu dimensão de destaque no âmbito internacional e nacional. Foi esse, pois, o ponto de partida para o debate das questões ambientais, deixando de existir apenas no contexto político.

Surgiu, assim, o ICMS Ecológico, oportunizando o aumento do número de Áreas Protegidas e a ampliação de suas áreas territoriais, segundo Loureiro (2002). O estado do Paraná, em 1992, instituiu a primeira lei de ICMS Ecológico do país. No estado de Mato Grosso, em 2000, a Lei 73/00 foi sancionada, regulamentada pelo Decreto 2758/01, e os repasses aos municípios iniciaram-se em 2002.

O processo começou com a ação quantitativa, mediante o preenchimento de um cadastro, enviado pelas prefeituras dos municípios mato-grossenses à SEMA, constituindo o registro das Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais.

Na segunda etapa, foram efetivamente analisados os critérios qualitativos de avaliação adotados por essa secretaria, orientando os repasses de ICMS Ecológico. Com isso, poderiam ocorrer aumentos ou diminuições dos repasses para os municípios, de acordo com o estado das UC, informado pelo representante da Coordenadoria de Unidades de Conservação da SEMA/MT.

A importância da biodiversidade e a representatividade dos biomas presentes no Estado, floresta, cerrado e pantanal são contemplados nas Áreas Protegidas do Estado, tornando relevante a necessidade de ações políticas e públicas, visando à ampliação do número dessas áreas e a melhoria de sua qualidade.

Diante do estágio em que se encontram tais áreas, torna-se decisivo estabelecer o ICMS Ecológico como fator que garante e amplia os repasses de recursos para os municípios, assim como a capacitação dos profissionais envolvidos.

Cumprida essa etapa, após a análise e o deferimento da avaliação da qualidade da área, atribui-se um, ou seja, a área passa a ter uma nota. Dessa maneira, automaticamente, o município adquire um registro no Cadastro de Banco de Dados sobre Unidades de Conservação do Estado e, então, firma um Termo de Compromisso, formalizando ações de manutenção e melhoria da qualidade das Áreas Protegidas.

Segundo a *Cartilha do ICMS Ecológico por Biodiversidade* (SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, 2008, p. 9), na prática, quanto mais o município investir nos seus parques ou apoiar a gestão das Áreas Protegidas sob a responsabilidade de outros níveis de governo, maior será a chance de repasse do recurso financeiro.

Como possibilidades de incentivos e incremento dos volumes de recursos a serem repassados pelo Estado, as ações municipais devem estar internalizadas nos instrumentos de Planejamento e Gestão, materializados no Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, no Plano de Governo, nos Instrumentos Orçamentários, no Plano Plurianual e na estrutura do Órgão Ambiental Municipal.

A dimensão ambiental, ao fazer parte do processo decisório da estrutura DO município, visa atender à análise qualitativa das Áreas Protegidas, a ser desenvolvida por parte da SEMA, e, ao mesmo tempo, tornar possíveis atividades sustentáveis, decorrentes da representatividade desses refúgios silvestres. O amparo legal para a incorporação dessas ações está fundado no art. 182 da Constituição Federal (1988), que dispõe sobre a ordem econômica e financeira, nos seguintes termos: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

O ordenamento jurídico reitera, na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, o estabelecimento de diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências, determinando: a obrigatoriedade da aprovação, pela Câmara Municipal, do Plano Diretor; do zoneamento ambiental, nele constando a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente; e, ao mesmo tempo, o prazo de cinco anos, a partir de sua entrada em vigor, para que os municípios se enquadrem na obrigação prevista.

## A origem e o contexto atual

O Imposto Sobre Circulação de Mercadoria e Serviços foi instituído pela Lei Federal nº 4625, de 31 de dezembro de 1922, com a denominação inicial de Imposto Sobre Venda Mercantis, consagrado pela Constituição de 1934. No entanto, foi pela Emenda Constitucional nº 18, de 01 de dezembro de 1965, que o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias foi designado.

Trata-se de um imposto estadual que incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, representando, hoje, 23,41% da receita geral do país. Paulatinamente, houve um aumento vertiginoso na política adotada pelos Estados, que majoraram suas alíquotas em produtos e serviços essenciais ao consumo, tais como combustível, telecomunicação e energia elétrica.

O ICMS é regido por 27 leis e 44 alíquotas e possui regras próprias em cada unidade da federação, sendo que a complexidade de sua regulamentação provoca guerra fiscal entre os Estados e estimula a sonegação. Sua importância é grande no Sistema Tributário Brasileiro, e a legislação exige sua simplificação com vistas a beneficiar a Fazenda Estadual, o comerciante e o contribuinte.

O Estado, através dos seus mecanismos de arrecadação de impostos e tarifas, retira da sociedade uma parcela significativa de recursos, que poderiam gerar novas riquezas, mas não lhe devolve bens e serviços na mesma proporção.

O ICMS é um tributo não vinculado: é devido pelo contribuinte independentemente de qualquer contraprestação por parte do Estado. Ademais, destina-se a cobrir as despesas gerais da Administração Pública, podendo ser exigido pela pessoa jurídica pública de direito interno que tiver competência constitucional.

De acordo com as Finanças Públicas, os recursos arrecadados pelo Estado, conhecidos como Receita Tributária, deveriam ter como meta suas necessidades de investimentos (tais como infraestrutura: estradas, portos e aeroportos) e o custeio das despesas estatais de bens e serviços públicos (como saúde, segurança e educação). Porém, não há vinculação entre receitas de impostos e uma finalidade específica, ao contrário do que ocorre com as taxas e a contribuição voltadas para a melhoria, cujas receitas são vinculadas à prestação de determinado serviço ou realização de determinada obra.

Embora a lei obrigue o Estado a destinar parcelas mínimas da arrecadação a certos serviços públicos, em especial de educação e saúde, o pagamento de impostos não confere ao contribuinte qualquer garantia em termos de uma contrapartida.

Dessa maneira, a população paga impostos sem ter muita escolha, pois isso não é apresentado como uma opção. Pagam-se tributos ao Estado para quase tudo, morar na cidade, movimentar dinheiro no banco, comprar remédio e mercadorias e, até, para se ter água quente na hora do banho. O Estado retira da sociedade uma parcela significativa de recursos que poderiam gerar novas riquezas em outro espaço, não lhes devolvendo bens e serviços na mesma proporção.

O contexto a ser analisado envolve o funcionamento do sistema de arrecadação e a maneira como os recursos retornam, sob a forma de serviços, à população e aos cidadãos, de sorte que seus direitos e deveres sejam efetivamente exercidos no âmbito do município.

O Sistema Tributário é o principal instrumento de poder do Estado para promover a redistribuição de renda, o que se faz de duas formas: pela obtenção das receitas públicas, cobrando-se de forma justa, com respeito aos princípios tributários consagrados na Constituição e pelo gasto público, por meio da democratização dos orçamentos, incentivando-se a participação popular na gestão pública.

## A nova modalidade redistributiva

O ICMS está embutido em todos os produtos e serviços consumidos pela população e é fonte de recursos para os Estados e municípios, de modo que, ao ser arrecadado na sua base municipal, vai para os cofres do Estado. Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 158, determina:

V - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Revela-se, nesse excerto de texto, o caráter redistributivo e compensatório da referida lei, conforme afirma Loureiro (2002), na medida em que promove uma devolução ao ambiente, o município, no qual o fato gerador da operação de circulação de mercadorias e serviços efetivamente ocorre.

Esses recursos poderiam, a partir disso, fomentar a melhoria na qualidade de vida da população e atividades de incentivo e estímulo às ações ambientais. Ressalte-se que foram criadas condições na legislação para que as unidades da federação pudessem definir, mediante lei, critérios de repartição, entre os municípios, desses recursos auferidos com a arrecadação do ICMS.

A Constituição Federal de 1988, ao instituir a Lei de Responsabilidade Fiscal na atuação dos órgãos do Estado, proporcionou condições para a mudança da própria postura dos munícipes diante dos governantes, de modo que, tal como muitos países desenvolvidos, fiscalizem efetivamente a conduta dos governantes eleitos quanto ao tratamento dispensado e ao destino dado às contribuições recolhidas.

A partir dessa nova possibilidade de postura cidadã em parceria com o poder público, da necessidade do imposto e da sua relação com o bem-estar social, o ICMS não deve ser identificado como imposição, mas como instrumento de cidadania, de desenvolvimento e de promoção social. Nesse contexto, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos é um direito da comunidade no exercício da cidadania, resguardando o sentimento de que é possível, através do próprio trabalho, inovar e contribuir para a comunidade, servindo de instrumento de promoção social.

Essa mudança tardia no posicionamento da sociedade serve como uma lição valiosa para os governantes, significando que é através de ações valorizadoras da cidadania que o Estado pode ter a sua atuação legitimada pela sociedade.

Valendo-se, ainda, dos dispositivos da Constituição Federal de 1988, o Deputado Estadual Gilney Viana encaminhou o projeto de lei à Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, que foi aprovado e sancionado, passando a integrar a Constituição Estadual. Dessa maneira, através da Lei 73/00 (modificada pela Lei complementar Estadual nº 157/04) e seu Decreto Regulamentador nº 2758/01, além de normas afins, estabeleceram-se os critérios para o governo do Estado promover a distribuição dos 25% arrecadados em ICMS em temas ambientais, ecossistemas e, consequentemente, a biodiversidade.

Logo, a partir do art. 9º do Decreto Estadual 2758, de 2001, foi criado o Programa Estadual do ICMS Ecológico, tendo como objetivos fundamentais: o aumento da quantidade e da superfície das Áreas Protegidas no Estado, a melhoria da qualidade da sua conservação, a Justiça Fiscal e a implantação de um programa de apoio as ações dos municípios para a conservação da biodiversidade.

Ao mesmo tempo, o art. 14º do mesmo decreto determina:

Os Conselhos Municipais do Meio Ambiente, poderão proceder o acompanhamento técnico e financeiro dos Projetos desenvolvidos pelo Município, que recebem recursos do ICMS Ecológico, em especial a partir dos Planos de Aplicação apresentados, devendo seus relatórios ser considerados quando das avaliações e reavaliação das Unidades de Conservação que beneficiam o respectivo município.

Por sua vez, a Lei complementar nº 157, de 20 de janeiro de 2004, prescreve normas relativas ao cálculo dos índices de Participação dos Municípios do Estado de Mato Grosso no produto de arrecadação do ICMS, e a *Cartilha do ICMS Ecológico por Biodiversidade* (SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE, 2008) dá publicidade ao instrumento. Na Tabela 1 reúnem os dados para melhor entendimento dessas informações:

Tabela 1 - Critérios e percentuais utilizados para o rateio do ICMS a que os municípios têm direito no estado de Mato Grosso - 2008

Critérios	Percentuais
Valor adicionado	75,0%
receita tributária própria	4,0%
População	4,0%
Área do município	1,0%
Coefficiente social	11,0%
Unidade de Conservação/terra indígena	5,0%
Total	100,0%

Fonte: Lei Estadual nº 157/04

Observa-se que a composição qualitativa dos 25% repassados para os municípios obedecem aos critérios de receita tributária própria, população, área do município, coeficiente social e unidade de conservação/terra indígena.

A Receita Própria considera a relação percentual entre os valores da receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios do Estado, com base em dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado.

O critério População é calculado através da relação percentual entre a população residente em cada município e a população total do Estado, medida segundo dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O critério Área do Município é definido pela relação percentual entre a área do município e a área total do Estado, apurada por um órgão oficial do Estado.

O critério Coeficiente Social, ou Saneamento Ambiental, é calculado conforme avaliação dos Sistemas de Captação, Tratamento e Distribuição de Água, Sistemas de Coleta, Tratamento e Disposição Final de Resíduos Sólidos e Sistemas de Esgotamento Sanitários, nos municípios.

Nessa perspectiva, o estudo de caso do repasse de recursos oriundos do ICMS, ou seja, do ICMS Ecológico, aprimorará as reflexões e discussões que retratam a dinâmica de desenvolvimento regional, podendo contribuir para que a esfera municipal compreenda e reconheça a dimensão da gestão ambiental na ação administrativa pública.

Dos 141 municípios que compõem o Estado, apenas 86 (60%) recebem recursos provenientes do repasse do ICMS Ecológico, constituindo um volume não representativo de Áreas Protegidas. Consoante dados disponibilizados pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente de Mato Grosso/MT, o Estado, que possui uma extensão territorial da ordem de 903.357,908 km<sup>2</sup>, apresenta somente 1.765,80 km<sup>2</sup> de áreas de conservação e áreas indígenas, ou seja, menos de 1% de sua área total.

Por outro lado, outras instituições, como a Operação Amazônia Nativa (OPAN), o Instituto Brasileiro de Certificação (IBRACE) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), segundo expresso na Figura 1, demonstram a evolução da área compreendida pelas Unidades de Conservação federais e estaduais, antes e depois do período de implementação do ICMS Ecológico. Diante da possibilidade de receberem recursos, os municípios agilizaram o registro de suas Áreas Protegidas no órgão ambiental estadual, fazendo jus ao repasse.

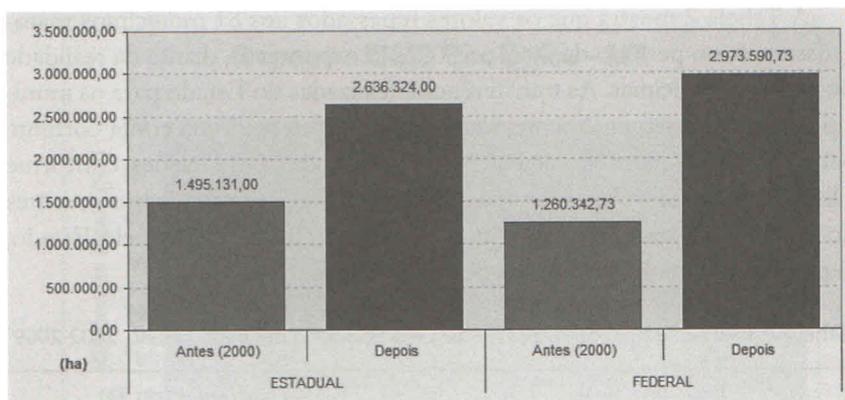


Figura 1 - Área de Unidades de Conservação em Mato Grosso nos níveis estadual e federal, antes e depois do ICMS Ecológico

Fonte: 2007; 2007; 2007.<sup>3</sup>

De acordo com relatos de funcionários da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), mais precisamente da Assessoria de Relações com os municípios, os recursos repassados não recebem destinação exclusiva, uma vez que sobre eles não pode haver fiscalização por parte do governo estadual, o que feriria o Princípio Constitucional de autonomia municipal.

O Princípio da Constituição Federal seguido pela Constituição Estadual garante uma relativa autonomia ao município, no que diz respeito aos seus deveres com a esfera superior, o Estado, que não pode condicionar o repasse de ICMS ecológico, ou qualquer outro imposto, nem tampouco publicá-lo, como figura implícito ao art. 30 da Constituição Federal, no seu inciso III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei.

Os municípios mato-grossenses, por apresentarem uma vocação ao comércio madeireiro e agroexportador, ao comercializarem seus produtos *in-natura* para o mercado nacional e externo, deixam de gerar volumes significativos de receita para os cofres públicos. Essas atividades econômicas são geradoras de baixo Valor Adicionado, fator preponderante (75%) na Tabela de Critérios e percentuais utilizados para o rateio do ICMS, sem contar que a Lei Kandir dispensa do recolhimento de ICMS nas operações de exportação de grãos. Esses motivos provocam uma perda na receita municipal, interferindo, com isso, no repasse do ICMS Ecológico.

3 Informação veiculada em meio eletrônico. Disponível em: <[www.icmsecológico.org.br](http://www.icmsecológico.org.br)>. Acesso em: 05 out. 2009.

A Tabela 2 mostra que os valores repassados aos 81 municípios mato-grossenses, no período de 2002 a 2009, são expressivos, diante da realidade de receitas municipais. As transferências realizadas do Estado para os municípios ocorrem semanalmente, sendo o crédito efetuado na conta corrente bancária da Prefeitura Municipal. Além disso, todas as operações, conforme a lei, devem incidir sobre a mesma conta. Com isso, os recursos provenientes do ICMS Ecológico se misturam com outros repasses feitos pelo Estado, gerando descaminhos e desvios de sua finalidade.

Tabela 2 - Demonstrativo dos repasses de ICMS Ecológico em Mato Grosso, 2002-2009

Exercícios fiscais	Valores repassados (em R\$)
2002	23.315.041,37
2003	30.030.345,37
2004	37.862.752,95
2005	39.497.660,28
2006	40.085.040,24
2007	45.037.468,36
2008	53.016.532,33
2009	48.839.237,63
Totais	317.648.078,53

Fonte: Secretaria da Fazenda (SEFAZ). Elaborado por Guitte e Tocantins (2010).

Observa-se, na Figura 2, a seguir, o perfil de redução da ordem de 5% dos valores repassados aos municípios mato-grossenses, entre os anos de 2008 e 2009, resultado da diminuição do ritmo de atividade econômica, ao longo do ano de 2009, devido à crise financeira internacional. O crescimento dos referidos valores atingia níveis positivos todos os anos, desde o início da implantação do ICMS Ecológico, em 2002.

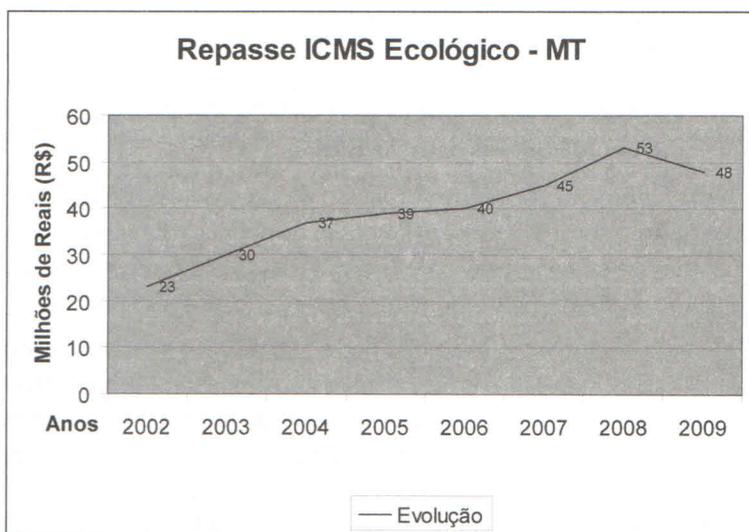


Figura 2 - Perfil do repasse do ICMS Ecológico em Mato Grosso, 2002-2009

Fonte: Secretaria da Fazenda (SEFAZ). Elaborado por Guitte e Tocantins (2010).

Caberiam, nesse caso, ações de esclarecimento e envolvimento da sociedade local, segundo prevê a Carta Constitucional, bem como discussões, fiscalização e acompanhamento dos registros da Administração Pública, a fim de se estabelecer uma negociação dos atores sociais presentes, buscando uma participação conjunta na construção de um modelo de desenvolvimento sustentável para o município.

A sociedade precisa aprender a participar, a entender e conhecer a construção desse novo modelo participativo, buscando soluções conjuntas e democráticas.

## A ação tributária estadual redistributiva e as ações ambientais

No mundo globalizado, a construção das relações entre os atores sociais acontece com a intervenção do Estado, responsável pela organização do território, mas Santos (2009, p. 109) adverte que essa ação é limitada, sujeita a pressões externas e internas. Afirma, ainda, o estudioso, que “[...] os atores mais poderosos se reservam os melhores pedaços do território e deixam os restos para os outros.” Para o autor,

O fato de que o Estado se preocupe, sobretudo com o desempenho das macroempresas, às quais oferece regras de natureza geral que desconhecem particularidades criadas a partir do meio geográfico, leva à ampliação das verticalidades e, paralelamente, permite o aprofundamento da personalidade das horizontalidades.

Outro fenômeno comum ao processo de organização do território, segundo o mesmo autor, refere-se à dimensão da política tributária, que regula, entre outras ações, a circulação de mercadorias, bens e serviços, traduzida no consumo realizado pelos indivíduos através dos impostos.

O Estado, ao normatizar a relação entre o território e o indivíduo, respalda as próprias ações no corpo de leis, devendo, assim, promover o desenvolvimento planejado, embasado em pressupostos ambientais, também chamado de planejamento ambiental. Este, por sua vez, como argumenta Rodriguez (1997, p. 37), “[...] é um instrumento da política ambiental que deve traçar pautas para a Gestão Ambiental que deve ser analisada em duas dimensões: como categoria operativa, [...] como categoria política visando reduzir possíveis efeitos, que ora se apresentam.” Para o estudioso, o instrumento implica na determinação de um modelo territorial.

Nesse sentido, a Lei 9985, de 18 de julho de 2000, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, tem o objetivo de proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, além de garantir uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários de sorte que, uma vez criadas, possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos.

A melhoria das condições ambientais do território dá-se com a atuação mais ativa das comunidades mediante o estabelecimento de uma relação complexa e dinâmica, caracterizada como uma malha, nós e redes, no contexto das idéias de Raffestin (1993 apud RAMBO; RÜCKERT, 2008, p. 2):

[...] o território é o produto dos atores sociais, do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações, pequenas ou grandes. São esses os atores que produzem o território, composto por malhas, nós e redes, partindo da realidade inicial que é dada ao espaço, passando a implantação de novos recortes e ligações.

Dentro da concepção política do território, enfatizada pelo autor, destaca-se o aspecto político-administrativo, ou seja, a relação de poder entre as pessoas e o espaço. Para que ocorram avanços na conservação da área, outras ações e políticas públicas devem ser estruturadas em longo prazo: “Nesse sentido, a consolidação da legitimidade social das Áreas Protegidas é fundamental,

e esta se dá entre outras, a partir de ações de educação, recreação, pesquisa, enfim pela sua efetiva apropriação social.” (LOUREIRO, 2002, p. 3).

Essas ações possuem implicações diretas sobre as estratégias de conservação ambiental, pois é no território que se materializam, se configuram as relações dos atores sociais e que, então, de acordo com a dinâmica das ações, dos trabalhos e das transformações ali realizadas, suas necessidades e demandas econômicas e sociais passam a ser atendidas. Nessa mesma linha de raciocínio, Fernández (2004 apud RAMBO; RÜCKERT, 2008, p. 4) assim se posiciona: “[...] a sólida presença formal institucional, aliada ao desenvolvimento de formas de cooperação, a consciência de pertença mútua e o padrão de coalizão representativo dos interesses locais, possibilitam, segundo o autor, uma inovação territorial coletiva, novas relações com o espaço.”

Reforçando as necessárias ações do Estado, Ciccarini (2004, p. 8) adverte:

O conjunto de critérios adotados na distribuição do ICMS pode ser um fator determinante para a manutenção de um meio ambiente saudável, gerando melhoria direta na qualidade de vida da população, desde que os gestores estaduais e municipais compreendam que se trata de criar condições não apenas para ampliar a receita municipal, mas para mudar padrões prevalentes de uso dos recursos locais a partir das especificidades e das necessidades da população local de forma democrática e perene.

Ao mesmo tempo, Pereira (1988, p. 15) assinala que o Estado, ao mesmo tempo em que “[...] apresenta de forma crítica a estrutura e a dinâmica contraditória do capitalismo [...]”, ao privilegiar o setor produtivo através de suas ações, deixa de buscar o equilíbrio de forças entre as empresas e famílias, acentuando as desigualdades existentes entre os agentes econômicos.

O Estado, quando implanta uma política pública, deve levar em conta muitos fatores, aspectos e dimensões relativos à sociedade-economia-meio ambiente, porque, agindo assim, a dimensão ambiental, inserida no planejamento institucional, poderia antecipar possíveis danos e riscos potencialmente irreversíveis em seu âmbito. Dessa maneira, como reafirmam Guerra e Cunha (1999, p. 218-219), “[...] aliado ao crescimento populacional, a pressão ambiental e social faz-se sentir, e trouxe à tona a necessidade de um desenvolvimento que não conduza à exaustão dos recursos naturais, nem degrade perigosamente os sistemas de manutenção da vida.”

A incerteza, fator decisivo no processo de tomada de decisão econômica presente na natureza, decorre da complexidade dos sistemas responsáveis pela sua resiliência, isto é, da capacidade de resistência da natureza em recompor-se diante dos impactos adversos. Dessa forma, o planejamento e a

gestão ambiental devem ser tratados com base num planejamento estratégico, minimizando perdas irreversíveis.

Os benefícios da conservação da biodiversidade, na visão de Romeiro (2006, p. 9), tem uma importância muito grande e, em muitos casos, mesmo representando uma pequena parte do valor potencial total da biodiversidade, são superiores aos custos de oportunidade de preservação, enfatizando, a partir da perspectiva econômico-ecológica, as restrições da expansão econômica sobre os sistemas ecológicos e sua efetiva manutenção.

Os fatores que revelam a importância das unidades de conservação, na concepção de Conti e Furlan (1998, p. 203, 206), “[...] são áreas de dispersão evolutiva, [...] formações vegetais típicas como também refúgios do Pleistoceno”, e mais ainda “são amostras representativas do ecossistema brasileiro que deverá ser regida por regras especiais de uso do solo.”

Para reafirmar a necessidade de valoração e preservação dos recursos naturais presentes nas Áreas Protegidas, Loureiro (2002), analisando a gestão desses espaços no estado do Paraná, verifica que as melhorias quantitativas e qualitativas ocorreram devido à modificação nos meios físicos, sociais e econômicos decorrentes da tomada decisão por parte dos gestores municipais.

Uma vez que o trabalho quantitativo for desenvolvido, os municípios, os geradores de receita, deverão passar a contar com a ação mais efetiva do aparato estadual, através da SEMA, tal como salienta o Decreto 7279, no seu art. 21, § 3º:

Se a avaliação mencionada no caput deste artigo constatar a omissão ou ação negativa da Prefeitura que tenha causado a descaracterização da área protegida, deverá a SEMA, sem prejuízo da atuação de outros intervenientes, adotar imediatas providências administrativas para apuração de responsabilidades, cessação de repasse de recursos financeiros oriundos de ICMS ecológico [...]

Dessa maneira, a SEMA, *a posteriori*, realizará o trabalho qualitativo, avaliando a área com base no confronto entre a documentação inicial e o efetivamente encontrado na ocasião, em face do que, se necessário, tomará as medidas cabíveis, previstas em lei.

## Considerações finais

A efetiva proteção das Áreas Protegidas contra as agressões humanas é uma ação morosa, devido à ausência de recursos necessários e suficientes ao aparelhamento das Unidades de Conservação por meio dos quais possa a essa demanda.

O crescimento da arrecadação de ICMS do Estado, nos últimos anos, mais precisamente de 2002 para 2009, foi da ordem de 71%, e o repasse de ICMS ecológico para os municípios apresenta as mesmas cifras. Podemos observar, nesse contexto, a ação de duas frentes: a avaliação qualitativa e as ações da comunidade. A primeira consiste em promover a ampliação e o monitoramento das áreas, visando ampliar os repasses de ICMS ecológico aos municípios. A segunda, complementar à primeira, tem na sociedade a responsável por acompanhar as possíveis ações públicas voltadas para esse fim.

O Estado, dentro de seu plano de políticas estratégicas, define instrumentos claros no sentido de que as ações dos municípios sejam pautadas por diretrizes técnicas de planejamento e desenvolvimento sustentável, fato que pode ser observado nos diversos estudos, oficinas e capacitações realizadas pela Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN).

## Referências

BRASIL. Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

CARVALHO, José Carlos. **A vocação democrática da gestão ambiental brasileira e o papel do poder executivo**. In: TRIGUEIRO, A.; SIRKIS, A. Meio Ambiente e o século 21. Campinas: Armazém do Ipê, 2005.

CICCARINI, Luis Henrique. Políticas Públicas de Desenvolvimento do Turismo: viabilização por parte do ICMS Ecológico. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, II., 2004, Indaiatuba, SP.

CONTI, J. FURLAN, S. . **Geoecologia: o clima, os solos e a biota**. In: ROSS, J.L.S. (Org.). **Geografia do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2003.

LOUREIRO, Wilson. **Contribuição do ICMS ecológico à Conservação da Biodiversidade no Estado do |Paraná**. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) - Departamento de Engenharia Florestal, Universidade Estadual do Paraná, Londrina, 2002.

FERNÁNDEZ, Victor Ramirez. Densidad Institucional, Inovacio colectiva y Desarrollo de las cadenas de valor local: um triângulo estratégico en la evolución de los enfoques regionalistas durante los '90s. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 1, jan./abr. 2004.

GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista. **Avaliação e perícia ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 1999.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução a Economia** - Princípios de Micro e Macroeconomia. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

MATO GROSSO. **Decreto Estadual 2758**. Regula procedimentos administrativos para organização do Cadastro Estadual de Unidade de Conservação, a operacionalização dos cálculos e gestão do Programa do ICMS Ecológico, da publicação e democratização das informações e dá outras providências. **Diário Oficial do Mato Grosso**.

\_\_\_\_\_. Secretaria Estadual do Meio Ambiente. **Cartilha do ICMS Ecológico por Biodiversidade**. 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório dos Índices de participação dos Municípios**, 2009.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. Agricultura Brasileira: Transformações Recentes. In: ROSS, J. L. S. (Org.). **Geografia do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Lucro, Acumulação e Crise**, Editora Brasiliense, 2ª edição, São Paulo, SP, 1988

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMBO, Anelice Graciele; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. O sistema territorial de Claude Raffestin: para pensar o desenvolvimento territorial. In: RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. O sistema territorial de Claude Raffestin: para pensar o desenvolvimento territorial in **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 9, n. 1, jan./abr. 2004.

RICHARDSON, Roberto Jerry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia e biodiversidade. **Revista Megadiversidade**, v. 2, n. 1-2, dez. 2006.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

TRIGUEIRO, André; SIRKIS, Alfredo. **Meio Ambiente e o século 21**. Campinas: Armazém do Ipê, 2005.