UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

IARA VIVIANI E SOUZA

**Políticas públicas no Brasil pós-1988: Limitações e oportunidades à
promoção da justiça fiscal e ambiental no Estado de São Paulo**

(versão corrigida)

São Paulo
2015

IARA VIVIANI E SOUZA

Políticas públicas no Brasil pós-1988: Limitações e oportunidades à promoção da justiça fiscal e ambiental no Estado de São Paulo

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Geografia Humana.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Mendes Antas Jr.

Versão corrigida. O exemplar original encontra-se no CAPH (Centro de Apoio à Pesquisa Histórica) da FFLCH.

:

De acordo:

São Paulo

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S719p	<p>Souza, Iara Viviani e</p> <p>Políticas públicas no Brasil pós-1988: Limitações e oportunidades à promoção da Justiça fiscal e ambiental no Estado de São Paulo / Iara Viviani e Souza ; orientador Ricardo Mendes Antas Jr. - São Paulo, 2015.</p> <p>127 f.</p> <p>Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.</p> <p>1. ICMS Ecológico. 2. Programa Município VerdeAzul. 3. Justiça ambiental. 4. Justiça fiscal. 5. Pacto federativo brasileiro. I. Antas Jr., Ricardo Mendes, orient. II. Título.</p>
-------	--

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: SOUZA, Iara Viviani e

Título: Políticas públicas no Brasil pós-1988: Limitações e oportunidades à promoção da justiça fiscal e ambiental no Estado de São Paulo

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Geografia Humana.

Aprovada em: 27/02/2015

Banca Examinadora

- Prof. Dr. Márcio Antonio Cataia

Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas

- Prof. Dr. Wagner Costa Ribeiro

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Orientador

- Prof. Dr. Ricardo Mendes Antas Jr.

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

AGRADECIMENTOS

A dissertação apresentada é resultado do amadurecimento de um projeto iniciado ao final da minha graduação. Por isso, há alguns anos tenho contado com o apoio e a compreensão de pessoas a quem não poderia deixar de agradecer no momento que apresento os frutos da minha pesquisa:

Ao meu orientador, professor Ricardo, pelo voto de confiança dado a mim ainda em 2010 e pela repetição da parceria no meu ingresso ao programa de pós-graduação;

Aos amigos que, a despeito do meu isolamento, compreenderam a necessidade de ausentar-me em diversas ocasiões em nome deste projeto. Em especial Everton Nakamurakare e Mara Santos. Se havia alguma dúvida do bem que fizeram a mim apenas por entenderem meu momento, eis a prova;

Ao Rafael Bezerra, por ouvir-me tantas vezes reclamar da pesquisa, dos prazos, da vida. Sou grata por ter aturado inúmeras vezes minha necessidade de fechar-me ao mundo quando me vi em apuros com o desenvolvimento da dissertação;

Ao Guilherme Talala, Danielle Samia e Luiz Gustavo Balbino, por segurar as pontas no escritório quando era preciso deixar o trabalho de lado para ir às reuniões de orientação;

À Adriana de Arruda Bueno e Larissa Sayuri Tsuda, pelas indicações dos nomes que eu poderia entrar em contato para entrevistar;

Ao Sr. José Ricardo Lopes, por responder tão prontamente as minhas dúvidas acerca do Programa Município VerdeAzul;

Às Sras. Denize Cavalcanti e Isadora Parada, por encaminharem minhas dúvidas referentes ao ICMS Ecológico à Sra. Aline Salim; à Sra. Aline Salim, por encaminhá-las à Sra. Arlete Tieko Ohata; à Sra. Artele Tieko Ohata, por respondê-las;

Ao pessoal do grupo de pesquisa, pela profícua troca de ideias: Fernando Coscioni, Fernando Diório, Flávio Vendrúsculo, Isabel Perides, Jun Onuki, Lígia Pinheiro, Mait Bertollo, Mariana Dell'Avanzi, Maurício Costa, Rafael Almeida e Tatiana Thomaz;

À minha mãe, por tudo;

À Mônica de Moraes Oliveira, pelo apoio prontamente oferecido e pelas conversas a respeito do desenvolvimento do trabalho e da defesa;

Ao Prof. Dr. Márcio Antonio Cataia e Prof. Dr. Wagner Costa Ribeiro, pelas críticas e sugestões dadas durante a apresentação do relatório de qualificação. Certamente este trabalho não seria o mesmo sem tais contribuições. Agradeço a ambos também por gentilmente aceitarem participar da banca.

Desde o ingresso no programa de pós-graduação até a finalização da pesquisa foram alguns anos dedicados à leitura, pesquisa, levantamento de dados e produção de texto. Faço questão de deixar registrado que, a despeito da privação de sono e da vida social preterida em nome deste trabalho, o tempo dedicado é um tempo investido quando a gente faz o que gosta. Não é desperdício. Diz Paulo Leminski que, para um *bom* poema, são necessários “cinco anos jogando bola, mais cinco estudando sânscrito, seis carregando pedra, nove namorando a vizinha, sete levando porrada, quatro andando sozinho, três mudando de cidade, dez trocando de assunto (...)”. Penso um pouco dessa forma em relação a tudo que desejo fazer *bem*. Obviamente não tenho todo esse tempo – também pudera, do contrário poucos se formariam (como se muitos chegassem a essa etapa!). É por isso que apresento com humildade (e uma pontinha de orgulho) este trabalho.

Longe de acreditar no esgotamento do tema – há ainda muita literatura a ser descoberta, diferentes possibilidades de abordagem, variados recortes espaciais a serem considerados – espero poder contribuir com este e inspirar outras pesquisas na área.

(...) e também porque a respeito de algumas coisas o homem que as fez não é nem o único nem o melhor juiz, como no caso de profissionais cujas obras estejam ao alcance também do conhecimento dos leigos; opinar sobre uma casa, por exemplo, não cabe somente ao homem que a construiu, mas na realidade o homem que a usa (isto é, o morador) será um juiz ainda melhor, da mesma forma que um timoneiro opinará melhor sobre um leme que um carpinteiro, e um comensal julgará um banquete melhor que o cozinheiro.

RESUMO

SOUZA, I. V. Políticas públicas no Brasil pós-1988: Limitações e oportunidades à promoção da justiça fiscal e ambiental no Estado de São Paulo. 2015. 127 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

As discussões acerca do esgotamento do modelo de desenvolvimento predatório de recursos naturais tiveram início na década de 1960. Pesquisas alarmistas determinaram que, inalterados os padrões de consumo, em questão de tempo a manutenção da vida humana entraria em colapso. A sensibilização em torno do assunto, até então restrita à academia, foi aos poucos assimilada pela sociedade e incorporada à política. No Brasil, essa transição começou gradualmente a partir dos anos 1970, mas ganhou força com a criação da Política Nacional do Meio Ambiente e com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A Constituição tratou de institucionalizar uma série de direitos, inclusive o direito ao meio ambiente saudável. O compromisso assumido pelo Estado brasileiro em zelar pelo meio ambiente, somado à descentralização do poder e à redivisão de responsabilidades entre os entes federativos – medidas próprias de um Estado que acabara de sair de um regime político autoritário – permitiram que estados e municípios pudessem criar políticas próprias. O presente estudo tratou o perfil de duas políticas públicas em prática no Estado de São Paulo: ICMS Ecológico e Programa Município VerdeAzul. Os mapas temáticos e anamorfofos criados a partir de dados da Secretaria do Meio Ambiente e da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo revelam que a adoção de um critério estritamente territorial impede a ação do ICMS Ecológico em muitos municípios do noroeste paulista. O Programa Município VerdeAzul, embora mais democrático e com critérios mais abalizados, não possui a mesma receita do ICMS Ecológico e pode, à medida que mais municípios atinjam as metas do Programa, não ter mais condições de ofertar aos municípios algo atrativo. Isto posto, esta dissertação apresenta algumas questões que precisam ser levantadas diante de uma hipotética junção das duas políticas.

Palavras-chave: ICMS Ecológico. Programa Município VerdeAzul. Justiça ambiental. Justiça fiscal. Pacto federativo brasileiro.

ABSTRACT

SOUZA, I. V. Public policies in Brazil after 1988: Limitations and opportunities for environment and fiscal justice promotion in the State of São Paulo. 2015. 127 p. Dissertation (Master's Degree in Human Geography) – Faculty of Philosophy, Letters and Human Sciences, São Paulo University, São Paulo, 2015.

The discussions about exhaustion of the natural resources predatory development model began in the 1960s. Alarmist research has determined that, unchanged consumption patterns, in a matter of time the maintenance of human life would collapse. The awareness around the subject, until then restricted to the academy, was gradually assimilated by society and incorporated into the policy. In Brazil this transition started gradually from the 1970s, but gained strength with the creation of the National Policy of Environment and the enactment of the Federal Constitution of 1988. The Constitution institutionalized several rights, including the right to a healthy environment. The commitment of the Brazilian government in protecting the environment, added the decentralized of the power and the re-division of responsibilities between the federal entities - arrangements for a state that had just come out of an authoritarian polity - allowed states and municipalities could create own policies. This study dealt with the profile of two public policies into practice in the state of São Paulo: ICMS Ecológico and Programa Município VerdeAzul. The thematic maps and anamorphoses created with the data from São Paulo's Department of Environment and São Paulo's Department of Finance reveals that the adoption of a strictly territorial criterion prevents the action of the ICMS Ecológico in many municipalities in the northwest region of São Paulo. The Programa Município VerdeAzul, although more democratic and with more solid criterion don't have the same revenue as the ICMS Ecológico has and, as more municipalities achieve the goals of the Program, may no longer able to offer something attractive to municipalities. That said, this dissertation presents some issues that need to be raised before a hypothetical merger of two policies.

Keywords: ICMS Ecológico. Programa Município VerdeAzul. Environmental Justice. Fiscal Justice. Brazilian Federative Pact.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estados que possuem o ICMS Ecológico	70
Figura 2: Regionalização estabelecida pela Secretaria do Meio Ambiente para a execução dos trabalhos no âmbito do Programa Município VerdeAzul	77
Figura 3: Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos.....	78
Figura 4: Municípios paulistas que receberam ICMS Ecológico em 2013.....	86
Figura 5: Unidades de Conservação estaduais sob gestão da Fundação Florestal..	87
Figura 6: Repasse proveniente do ICMS Ecológico aos municípios paulistas em 2013	88
Figura 7: Localização dos 20 municípios que mais receberam transferências sob o critério ICMS Ecológico em 2013 em valores absolutos e relativos	91
Figura 8: Representações sobre o impacto do ICMS Ecológico na distribuição de repasses provenientes da arrecadação do ICMS aos municípios paulistas em 2013	92
Figura 9: Municípios paulistas participantes, pré-certificados e certificados pelo Programa Município VerdeAzul entre 2009 e 2013.....	93

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição do ICMS entre estado e municípios	65
Gráfico 2: Distribuição do repasse proveniente do ICMS em São Paulo	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Impostos existentes no Brasil (2014).....	54
Quadro 2: Divisão de responsabilidades pela proteção ambiental entre os níveis de governo federal, estadual e municipal	62
Quadro 3: Escala de pontuação para fins de cálculo do ICMS Ecológico de São Paulo	74
Quadro 4: Diretivas para o Programa Município VerdeAzul.....	79

Quadro 5: Critérios aplicados em 2014 para avaliação da Diretiva 2 – Resíduos Sólidos, no Programa Município VerdeAzul	80
Quadro 6: <i>Status</i> dos municípios participantes do Programa Município VerdeAzul, conforme o atendimento aos pré-requisitos para a certificação	81
Quadro 7: Total de municípios beneficiados pelo ICMS Ecológico no Estado de São Paulo (2009-2013).....	85
Quadro 8: <i>Ranking</i> dos municípios que mais receberam transferências sob o critério ICMS Ecológico em 2013	89
Quadro 9: <i>Ranking</i> dos municípios cujos repasses feitos sob o critério ICMS Ecológico apresentaram os maiores percentuais em 2013	90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Critérios mais comuns adotados pelos estados que possuem ICMS Ecológico para o repasse de recursos aos municípios	69
Tabela 2: Comparativo entre ICMS Ecológico paulista e Programa Município VerdeAzul.....	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Ato Institucional
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
APA	Área de Proteção Ambiental
APEDEMA-SP	Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente de São Paulo
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
Art.	Artigo
CBRN	Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
COMDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPLA	Coordenadoria de Planejamento Ambiental
CTN	Código Tributário Nacional

DAIA	Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DEPRN	Departamento Estadual Proteção Recursos Naturais
DUSM	Departamento do Uso do Solo Metropolitano
ECO-92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
EOP	Estrutura de Oportunidades Políticas
FECOP	Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição
FF	Fundação Florestal
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FREPESP	Federação das Reservas Ecológicas Particulares do Estado de São Paulo
IAA	Índice de Avaliação Individual
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações
ICMS-E	ICMS Ecológico
ID	Indicadores de Desempenho
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Imposto sobre a Exportação
II	Imposto sobre a Importação
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IQG	Índice de Qualidade de Gestão de Resíduos
IQR	Índice de Qualidade de Aterro de Resíduos
IRPF	Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas
IRPJ	Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas
IR ou IRF ou IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISC	Imposto sobre Serviços de Comunicação
ISS	Imposto sobre Serviços
IT	Imposto sobre Transportes
ITBI	Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos
ITCMD	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> ou Doação de Bens e Direitos
ITR	Imposto Territorial Rural
IUCN	<i>International Union for Conservation of Nature</i> (União Internacional para a Conservação da Natureza, em português)
IUEE	Imposto Único sobre Energia Elétrica
IULC	Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis
IUM	Imposto Único sobre Mineração
IVC	Imposto sobre Vendas e Consignações
IVM	Imposto sobre Vendas Mercantis
MAC	Metodologia de Análise Constitucional
MAPE	Movimento Arte e Pensamento Ecológico
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ONGs	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Projeto Integrado de Colonização
PIN	Programa de Integração Nacional
PMVA	Programa Município VerdeAzul
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POLAMAZÔNIA	Programas de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PRÓ	Pró-atividades

Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terra e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste
PRP	Partido Republicano Paulista
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
RNB	Renda Nacional Bruta
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
RS	Resíduos Sólidos
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEAQUA	Sistema Estadual de Qualidade Ambiental
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAM	Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMA	Secretaria do Meio Ambiente
SNUC	Sistema de Unidades de Conservação da Natureza
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUDESUL	Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste, posteriormente Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
SUFRAMA	Zona Franca de Manaus
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
UC	Unidade de Conservação
UGRHI	Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos
WWF	<i>World Wide Fund for Nature</i> (Fundo Mundial para a Natureza, em português)
ZVS	Zona de Vida Silvestre

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	16
INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1	
REPRESENTAÇÕES SOBRE O MEIO NATURAL (SÉC. XVIII – XXI)	
1.1 As diferentes apropriações do ambiente natural pelo homem.....	21
1.2 Justiça ambiental e a inserção do ambientalismo na agenda pública	29
CAPÍTULO 2	
FEDERALISMO E MEIO AMBIENTE	
2.1 Características e fragilidades do pacto federativo brasileiro	35
2.2 Da legislação à governança política: A pauta ambiental no Brasil	43
2.3 A Constituição Federal de 1988 e a promoção de políticas públicas fiscais e ambientais	50
CAPÍTULO 3	
POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO: O ICMS ECOLÓGICO E O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDEAZUL	
3.1 ICMS Ecológico.....	64
3.1.1 ICMS Ecológico em São Paulo: Legislação, limitações e contradições.....	72
3.2 Programa Município VerdeAzul.....	75
3.3 ICMS Ecológico paulista X Programa Município VerdeAzul: Limitações e oportunidades.....	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105
WEBSITES CONSULTADOS	113

ANEXOS

ANEXO I: Periodização indicativa das alternâncias entre momentos de centralização e descentralização político-administrativa (1824-1988) i

ANEXO II: Relação de Eventos da Mobilização Social relacionados ao meio ambiente na Assembleia Nacional Constituinte ii

ANEXO III: ICMS Ecológico – Estimativa de valores repassados aos municípios em 2013 vii

ANEXO IV: Programa Município VerdeAzul – Orçamento estipulado para o Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP) para 2012, 2013 e 2014.. xii

APRESENTAÇÃO

A pesquisa a ser apresentada é dividida em três capítulos, precedida de uma breve introdução para inteirar o leitor do contexto que deu início às discussões sobre como o conceito de desenvolvimento é compreendido aqui.

O primeiro capítulo – Representações Sobre o Meio Natural (Séc. XVIII – XXI) – apresenta de forma sucinta as diferentes visões do homem sobre o meio natural desde o século XVIII até o momento. O capítulo apresenta também a origem do termo justiça ambiental, criado nos anos 1970 nos Estados Unidos a partir das evidências de que os efeitos nocivos da degradação ambiental incidiam de forma mais contundente em regiões de população predominantemente negra e pobre, com a anuência do Estado.

O segundo capítulo – Federalismo e Meio Ambiente – aborda aspectos gerais do pacto federativo brasileiro para tratar do histórico da pauta ambiental no país, inicialmente restrito apenas à legislação, desvinculado de compromissos com metas políticas ou planejamento regional e hoje, mais do que nunca, presente – e até definidor – de políticas públicas. O capítulo também apresenta as novas possibilidades dadas pela Constituição Federal de 1988 para a promoção de políticas públicas fiscais e ambientais: a institucionalização de direitos – que culminou no comprometimento do Estado brasileiro para com o meio ambiente – e na repartição de responsabilidades e recursos entre os entes da federação – isto é, entre União, estados e municípios.

O terceiro capítulo – Políticas Públicas Ambientais no Estado de São Paulo: O ICMS Ecológico e o Programa Município VerdeAzul – apresenta de forma detalhada duas políticas públicas em vigor no Estado de São Paulo: ICMS Ecológico e Programa Município VerdeAzul. Traçando um comparativo entre ambas, são apresentados mapas e quadros para indicar como essas políticas incidem de formas distintas sobre o Estado de São Paulo, bem como mostrar as limitações e oportunidades de cada uma.

Por fim, nas Considerações Finais, é apresentada uma síntese dos assuntos tratados ao longo desta dissertação.

INTRODUÇÃO

O debate público em torno do meio ambiente enquanto um problema não apenas ambiental é relativamente recente. O século XX foi marcado por uma série de indicativos que culminaram na crise atual, marcada sobretudo pelo esgotamento de um estilo de desenvolvimento “ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto” (GUIMARÃES, 1992, p. 57). Este estilo de desenvolvimento é caracterizado pela escassez de recursos, dificuldade de expansão da base econômica das sociedades nacionais, saturação dos depósitos para armazenar ou eliminar os rejeitos da sociedade industrial e pela fragilidade de as instituições locais, regionais e mundiais enfrentarem os desafios colocados pela crise. Uma crise que de acordo com o autor é ecológica, dado os esgotamentos progressivos da base de recursos naturais¹, e ambiental por conta da redução da capacidade de recuperação dos ecossistemas². É também uma crise político-institucional, diretamente relacionada aos sistemas de poder para posse, distribuição e uso dos recursos naturais.

Viver em sociedade implica em acatar um conjunto de normas responsáveis por disciplinar as relações humanas. Para disciplinar as relações expressivas para o bom funcionamento do Estado, é necessária a formalização das normas por meio de leis, de maneira que o infrator não alegue desconhecimento da ilegalidade do ato praticado. No entanto, como bem ressalta Antas Jr. (2005), a ciência jurídica não acompanha as transformações geográficas no mesmo ritmo. Por mais recente e progressista que se pretenda uma lei, ela é fruto de necessidades passadas e por isso pode, no máximo, estabilizar os conflitos de determinadas relações sociais no espaço e no tempo. Portanto, podemos afirmar que a criação de normas especialmente orientadas para a proteção ao meio ambiente se deu no momento em que, espacialmente, a inexistência destas revelou-se um problema³. Cabe destacar que tais danos afetariam diretamente as atividades economicamente

¹ Recurso natural é a denominação dada a todas as matérias-primas renováveis ou não renováveis obtidas diretamente da natureza e aproveitáveis pelo homem (IBGE, 2004).

² Ecossistema é um sistema integrado e autônomo que consiste na interação entre fauna e flora, cujas dimensões das interações podem variar consideravelmente (IBGE, 2004).

³ Segundo Nalini (2003), de acordo com a clássica tripartição das funções estatais firmada por Montesquieu – executivo para governar, legislativo para estabelecer as regras e judiciário para aplicar a lei às controvérsias – a função do juiz é ser um terceiro neutro, imparcial. O Poder Judiciário só reage quando provocado, a pedido de quem tenha se sentido ameaçado ou lesado. Portanto, o Judiciário somente age na tutela da natureza quando incitado.

produtivas – aliás, as principais responsáveis pelo acelerado processo de degradação ambiental ocorrido ao longo do século XX.

É sabido que a capacidade de o homem direcionar as condições do meio superou o estágio inicial de supressão mais elementar das suas necessidades. De acordo com Bello Filho (2012), foi preciso estabelecer regras para disciplinar o modo como o homem interage com seu *habitat* no momento em que se constatou que o relacionamento do homem com o meio ambiente assumiu um estágio autodestrutivo.

De acordo com Morin (2003), as atividades dos seres vivos produzem múltiplos, diversos e complexos efeitos sobre o meio ambiente, impossível de ser mensurado a partir do ponto de vista de apenas uma especialidade da ciência. Para o autor, a compartimentação dos saberes científicos – estruturados a partir de modelos e categorias rígidas e de objetividade na análise dos fenômenos – não permite a compreensão do todo. A vida é, em seu entendimento, um sistema de sistemas que só pode ser compreendido com a transversalização das variáveis que determinam os rumos da vida. Por exemplo, compreender o homem a partir da biologia, unicamente, acaba por ignorar a humanidade inerente no homem da mesma forma que, ao lançar um olhar meramente sociológico sobre este, despreza-se uma miríade de fatores físicos, químicos e biológicos condicionantes de suas atividades. Este é o mote da teoria da complexidade de Edgar Morin, que propõe a completa articulação entre objeto e sujeito, de modo a juntar partes distintas de um todo integrado.

Analogamente à vida, ecossistema é, para Morin (1991), a junção de instâncias geológicas, geográficas, físicas, climatológicas (biótopo) e dos seres vivos de todas as espécies, estabelecida em uma relação de devoção, conflito, competição, concorrência, degradação e depredação, mas também de interdependência, solidariedade e complementaridade. Para o autor, mentor do pensamento ecologizado⁴, o paradigma de sua criação é a proposta de romper com

⁴ O pensamento ecologizado afirma a indissolubilidade do homem (ser autônomo, *Autos*) do seu habitat cosmo-físico e biológico (*Oikos*). O autor propõe, assim, a superação da distinção que o homem faz de si para com a natureza e se reaproxime dela, já que, segundo o autor, somos todos integralmente filhos do cosmos por mais que no decurso da História tenha se afastado dela, se colocado à parte dela (MORIN, 1991).

a cultura ocidental que desde o século XVII até 1972⁵ separava o sujeito do objeto, remetendo o primeiro à filosofia e o segundo à ciência. Complementa:

Chegámos ao momento histórico em que o problema ecológico nos pede que tomemos consciência quer da nossa relação fundamental com o cosmos, quer da nossa estranheza. Toda a história da humanidade é uma história de interacção entre a biosfera e o homem. O processo intensificou-se com o desenvolvimento da agricultura, que modificou profundamente o meio natural. Criou-se cada vez mais uma espécie de dialógica (relação a um tempo complementar e antagónica) entre a esfera antro-po-social e a biosfera. O homem deve deixar de agir como um Gengiscão dos arrabaldes solares. Deve considerar-se não como o pastor da vida, mas como o co-piloto da natureza. (MORIN, 1991, p. 185)

Em concordância com o autor, Cavalcanti (2009) se apropria dos conceitos de conservação e entropia⁶ – extraídos dos princípios da lei da Termodinâmica – para, de forma análoga ao meio ambiente, apresentar uma compreensão biofísica do processo econômico. Diz o autor que o sistema econômico consome natureza e produz rejeitos que, cedo ou tarde, retornarão para o sistema de sustentação de onde provieram os recursos originais. Por isso, o meio ambiente deve ser visto como uma condição primária das atividades humanas, haja vista que qualquer atividade humana está assentada em bases ecológicas.

A exigência de estudos de impacto ambiental para a outorga de grandes empreendimentos estatais foi discutida primeiramente a partir da década de 1950 pelo congresso norte-americano. Até então, destaca-se, a questão⁷ ambiental era relacionada somente à sistematização do conhecimento da natureza e à política de protecionismo, pois segundo Andrade (2003), a questão ambiental era vista como um obstáculo aos encaminhamentos da modernidade. Em sua livre-docência, defendida em 2003, a bióloga docente da Universidade Estadual de Campinas

⁵ De acordo com Morin (1991), 1972 representa o ano no qual os dados divulgados pelo relatório Meadows fazem despertar uma consciência ecológica em nível global. O tema será tratado mais detalhadamente no Capítulo 1.

⁶ A relação proposta pelo autor também está contida na obra de Morin, que trata de entropia e negentropia – respectivamente e de acordo com o autor, processos de ordem e desordem que regem a vida – para explicar, no contexto da teoria da complexidade, da disposição dos átomos à formação da sociedade, por exemplo (MORIN, 2003).

⁷ Martin (1993) afirma que foi particularmente comum entre as décadas de 1950 e 1960 o emprego do termo “questão” para preceder substantivos e adjetivos que conotavam problemas socialmente aceitos como relevantes não somente do ponto de vista teórico-acadêmico, mas também político. Questão agrária, questão urbana, etc., tornaram-se expressões de uso corrente, sugerindo um relativo consenso em torno de sua importância, assim como um dissenso com relação às eventuais soluções para as mesmas. Em seu trabalho o autor sempre coloca a palavra entre aspas por afirmar que esta forma de abordagem foi abandonada. No nosso entendimento, as questões ainda existem, embora possam ser encaradas de tantas formas quanto forem os pontos de vista. Por isso neste trabalho a palavra não estará entre aspas.

Rozely Ferreira dos Santos afirma que, embora os planejadores da época reconhecessem sua importância, a viabilidade das obras era muito mais mensurada pela análise de custo/benefício e de alternativas técnicas de engenharia do que pelos riscos que poderia causar ao meio ambiente. Afirma também que foi somente após a segunda guerra mundial que conceitos como desenvolvimento e subdesenvolvimento começaram a ser discutidos.

De fato, diz Veiga (2008) que até o início dos anos 1960, as poucas nações desenvolvidas eram as que se haviam tornado ricas através da industrialização e, por isso, até então desenvolvimento e crescimento econômico eram vistos como similares. Porém, o intenso desenvolvimento econômico ocorrido durante a década de 1950 em diversos países semi-industrializados – inclusive no Brasil – não permitiu o acesso dos mais pobres aos bens materiais e culturais tal qual o esperado, a começar pelo acesso à saúde e à educação. Foi então, segundo o autor, que o vocábulo desenvolvimento passou a ser discutido⁸.

Faremos a seguir uma breve elucidação sobre a representação do ambiente natural ao longo do século XX. Longe da expectativa de realizar qualquer estudo semiótico⁹ sobre o objeto, queremos destacar como a compreensão do homem sobre o meio natural contribuiu para a consecução de políticas de proteção e conservação ambiental.

⁸ O autor destaca a importância de criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado em 1990 com o intuito de oferecer um contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB) que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Para o cálculo do IDH são considerados critérios expectativa de vida, média de anos de educação de adultos, expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar e Renda Nacional Bruta (RNB) *per capita*. O IDH não abrange todos os aspectos do desenvolvimento, tampouco é capaz de mensurar o grau de felicidade e os melhores países para se viver. O IDH é uma medida sintética do desenvolvimento humano, calcada em critérios relacionados à saúde, educação e renda. Fonte: http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH. Acesso em: 22 jun 2014.

⁹ De acordo com Outhwaite e Bottomore (1996), a semiótica, no pensamento moderno, refere-se especificamente às teorias do século XX de signos e sistemas de signos, bem como ao seu papel na comunicação (especialmente no estudo dos sistemas de comunicação humana). A semiótica prioriza a linguagem ou o código linguístico, usado como paradigma para outros signos não linguísticos de micro e macro fenômenos culturais, largamente diferentes, de natureza específica ou geral. “Dessa forma, transpõe as fronteiras entre as artes e as ciências sociais, criando um quadro de referência abrangente para o estudo dos sistemas de signos que, à parte da linguística, também incluem, por exemplo, a “linguagem” dos gestos, da dança, da moda, da música, do cinema, dos sinais de trânsito, da arquitetura, das rinhas, dos sistemas de parentesco, etc.” (OUTHWAITE; BOTTOMORE, 1996, p. 683).

CAPÍTULO 1

REPRESENTAÇÕES SOBRE O MEIO NATURAL (SÉC. XVIII – XXI)

1.1 As diferentes apropriações do ambiente natural pelo homem

Muito se fala sobre o meio ambiente hoje. Termos correlatos, como ecologia e sustentabilidade, são aos poucos inseridos em pequenas práticas cotidianas, conquistando nos últimos vinte anos espaço na mídia, no conteúdo programático das escolas, nas promessas de campanhas políticas, na agenda pública. Porém, antes de prosseguir com o assunto se faz necessário definir primeiramente como trataremos o conceito de meio ambiente nesta pesquisa, já que a expressão é, em nosso entendimento, erroneamente equiparada à natureza, apenas, de modo simplista.

De acordo com a definição institucional formulada pelo IBGE (2004), meio ambiente é um conjunto dos “agentes físicos, químicos, biológicos e dos fatores sociais susceptíveis de exercerem um efeito direto ou mesmo indireto, imediato ou a longo prazo, sobre todos os seres vivos, inclusive o homem”. Em nosso entendimento, meio ambiente é o homem, a cidade em que mora, as relações sociais que tece. É também produto de sua apropriação, independente de ser natural ou não.

Sobre essa perspectiva, Ribeiro (1991) distingue de modo cristalino o ambiente natural do ambiente produzido. O ambiente natural é o produto da interação dos processos físicos e químicos, cuja dinâmica não sofre interferência diretamente com o contato físico da espécie humana. No entanto, o autor destaca o equívoco na crença de um ambiente natural sem intervenção antrópica, pois, ainda que desabitada, processos inerentes aos elementos constituintes de seu próprio sistema sofrem influência antrópica. Assim, a ação humana que influencia a dinâmica das massas de ar ou das correntes marinhas, por exemplo, pode ter seu efeito propagado em ambientes naturais. O ambiente produzido, em contrapartida, é aquele ocupado pela presença humana e adaptado para o atendimento às suas necessidades.

Cabe destacar que a distinção proposta é apenas um recurso didático, pois ambiente é a síntese das diversas formas de apreensão definidas pela organização social dos agrupamentos ao longo de sua trajetória. Afirma Gonçalves (2006) que toda sociedade, toda cultura institui uma determinada ideia do que seja a

natureza, pois o conceito de natureza é criado e instituído pelos homens. A definição de ambiente é, portanto, mutável. Segundo Ribeiro (1991), na Grécia Antiga não havia a distinção entre ambiente com ou sem a presença humana porque a “natureza” era apreendida como um todo em que tudo se articulava de forma orgânica, inclusive o homem. Essa compreensão acerca do cosmos, no nosso entendimento, pode ser equiparada ao pensamento complexo e ecologista de Morin (1991, 2003).

O distanciamento equivocadamente estabelecido entre o homem e a natureza a partir do desenvolvimento da Ciência fez com que em diferentes momentos o ambiente natural fosse ora venerado, ora vilanizado. Se hoje há um consenso em torno de sua importância até mesmo para a manutenção do sistema econômico e das cadeias de produção das sociedades modernas, no passado as áreas verdes representavam o atraso no processo civilizatório.

De acordo com Gonçalves (2006), no período pré-socrático¹⁰ o conceito de natureza era amplo, não abrigava apenas o que entendemos por ambiente ou meio natural. A natureza era também o homem e os deuses; enfim, a *physis* – a totalidade de tudo o que é. Com o despontamento da filosofia grega, filósofos como Sócrates, Platão e Aristóteles ganharam projeção pela valorização do homem e da ideia e, então, a natureza passou a ser compreendida como algo à parte. No entanto, foi pela influência judaico-cristã que a oposição homem-natureza e espírito-matéria tomou maiores proporções, pois a oposição da perfeição de Deus à imperfeição do mundo material – bem como a compreensão do homem feito à imagem e semelhança de Deus – colocou Deus acima dos homens e os homens acima do restante.

A oposição homem-natureza, espírito-matéria e sujeito-objeto tornou-se mais completa com as ideias do filósofo René Descartes. Embasada no caráter pragmático do conhecimento e no antropocentrismo, na filosofia cartesiana o homem – instrumentalizado pelo método científico – é o centro do mundo, e deve lançar um olhar à natureza como se esta fosse um mero recurso, um meio para se atingir um fim. Com a instituição do capitalismo e a Revolução Industrial, essa tendência foi levada às últimas consequências. Afirmo o autor:

¹⁰ O pensamento humano racional emergiu no Ocidente pela primeira vez por volta do século VI a.C.. Sócrates nasceu no ano 470 a.C. (MAGEE, 2000).

O século XIX será o trunfo desse mundo pragmático, com a ciência e a técnica adquirindo, como nunca, um significado central na vida dos homens. A natureza, cada vez mais um objeto a ser possuído e dominado, é agora subdividida em física, química, biologia. O homem em economia, sociologia, antropologia, história, psicologia, etc. Qualquer tentativa de pensar o homem e a natureza de uma forma orgânica e integrada torna-se agora mais difícil, até porque a divisão não se dá somente enquanto pensamento. A realidade objetiva construída pelos homens – o que inclui, obviamente, a subjetividade, sem o que o homem se transforma num ser exclusivamente biológico – está toda dividida: (...) A divisão social e técnica do trabalho faz parte do mundo concreto dos homens e não pensar de modo fragmentado, dividido, dicotomizado, passa a ser cada vez mais característico daqueles que parecem ter perdido o sentido de realidade... São “os que querem voltar ao passado”, os que “não vêem o progresso da História que está sob seus olhos”, “são românticos”, “idealistas”, dizem. São “irracionais” e, assim, “se refugiam em seitas religiosas que os abrigam”. (GONÇALVES, 2006, p. 34-35)

Como bem destaca Gonçalves (2006), a ecologia enquanto saber e o movimento ecológico buscaram denunciar as consequências da concepção cartesiana de mundo. No entanto, muitas vezes, o fizeram permeados pelos princípios e valores dos seus detratores.

De acordo com Diegues (2000), o mito em torno da existência de um mundo natural selvagem, intocado e intocável, motivou os Estados Unidos a criarem os primeiros parques nacionais ainda no século XIX¹¹. A delimitação dessas áreas tinha por fim proteger a natureza das ações humanas, pois, como na reprodução do mito do paraíso perdido, a natureza era tida como objeto de admiração e reverência, um lugar paradisíaco em que o homem poderia se refazer do estresse da cidade e do trabalho. O autor afirma que a aceitação de uma natureza não domesticada deve-se, em parte, à evolução no campo de pesquisa da História Natural e nos efeitos indesejados da revolução industrial, visto que a insalubridade e o crescimento populacional das cidades resultaram na valorização de tudo aquilo que expressa simbolicamente a natureza, ou a ideia de uma natureza natural. Na literatura da época, as ilhas marítimas e oceânicas desempenharam papel essencial na representação do mundo selvagem. A ilha descrita no século XVIII na obra de Daniel Defoe, *Robinson Crusoe*¹², é a síntese da simbologia do paraíso perdido após a expulsão do homem.

¹¹ O Congresso norte-americano aprovou, em 1º de março de 1872, a criação do Parque Nacional de Yellowstone, a primeira unidade de conservação do mundo (DIEGUES, 2000).

¹² Em *Robinson Crusoe*, lançado em 1719, Daniel Defoe escreve em primeira pessoa as aventuras do personagem que dá título à obra, um marinheiro inglês lançado à praia de uma ilha na costa do continente americano após um naufrágio. Isolado do contato humano por muitos anos, o marinheiro

Como bem destaca Diegues (2000), na ideia de parque como área selvagem e desabitada não cabia a presença do homem; por isso, o modelo de preservacionismo norte-americano, quando exportado para países em desenvolvimento, criou um efeito devastador sobre as populações tradicionais¹³. O autor assevera que o “modelo Yellowstone” de parques em países de clima temperado e sem moradores em sua área não deveria ter sido adotado em países em desenvolvimento, cujas florestas remanescentes foram e continuam sendo, em grande parte, habitadas por populações tradicionais. Os embates provocados por esse modelo de ambientalismo deram origem a um enfoque socioambientalista. Aos poucos, a visão antropocêntrica sobre o entendimento do meio natural deu lugar à visão biocêntrica ou ecocêntrica, na qual é estabelecido que o mundo natural tem um valor em si, independente de sua utilidade para o homem.

De acordo com Santos (2003), a percepção de que a mentalidade voltada para o consumo era a responsável pelas mais diversas mazelas socioambientais – da poluição ao aumento da desigualdade social – deu início a uma mudança no pensamento vigente. A constatação de que o uso do modelo de crescimento econômico adotado por nações desenvolvidas não culminou no mesmo resultado quando replicado em outros países deu margem para o surgimento de outros modelos, considerando benefícios desvinculados do aspecto puramente econômico – como qualidade de vida, conforto, higiene, educação – e das características negativas próprias do chamado mundo desenvolvido, isto é, da degradação ambiental.

O filósofo francês Jean-Pierre Dupuy apresenta uma outra versão para os fatos. Para o autor, a necessidade de mudança já era prevista por economistas do passado, de Adam Smith a Ricardo, porém por outro motivo: o desgaste do capitalismo que, cedo ou tarde, poderia estagnar devido a uma saturação das

precisou domar o mundo natural selvagem à sua volta, ao mesmo tempo em que sua subsistência era em parte condicionada à obediência às forças da natureza (DEFOE, 2004).

¹³ Segundo Diegues (2000), as populações e culturas tradicionais não indígenas são frutos da miscigenação entre o branco colonizador população indígena nativa e o escravo negro. Entre as populações tradicionais o autor destaca os “caíçarás” que habitam o litoral de São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná, os “caipiras” dos estados do Sul, os vargeiros habitantes de rios e várzeas do Norte e Nordeste, as comunidades pantaneiras e ribeirinhas do Pantanal Mato-Grossense, os pescadores artesanais, as comunidades de pequenos produtores litorâneos açorianos de Santa Catarina, etc.. São, em suma, populações que se constituíram no período colonial e que, com o relativo isolamento vivenciado, desenvolvem um modo de vida caracterizado pela grande dependência dos ciclos naturais, conhecimento profundo dos ciclos biológicos e dos recursos naturais, tecnologias patrimoniais, simbologias, mitos e uma linguagem própria, com sotaques e palavras de origem indígena e negra (DIEGUES, 2000).

necessidades. A crise ecológica evidenciou a contradição do capitalismo entre a necessidade de assegurar uma demanda suficiente e a produtividade crescente. Para tanto, eram necessários valores de troca cada vez maiores para satisfazer valores de uso constantes. Os custos crescentes da reprodução do sistema produtivo encareciam os já altos custos de produção da demanda, pois o reaproveitamento e a racionalização dos recursos naturais utilizados tornavam o processo de produção mais custoso. Por isso, afirma que a preocupação em proteger (pelo menos em parte) o meio ambiente não deve ser atribuída a uma questão filantrópica ou à qualidade de vida, mas à constatação de que tal medida era imprescindível para a manutenção do *status quo* (DUPUY, 1980). O autor mostra-se cético até mesmo ao que Santos (2003) chama de “qualidade de vida”, o que para ele é uma ideologia criada para compensar o custo da ecologia na produção econômica. Diz:

Por trás dessa mitologia postiça, esconde-se uma realidade mais severa: o redesdobramento da indústria à escala mundial. Falar de “novo crescimento” ou de “nova ordem econômica internacional”, a idéia é a mesma: enviemos as nossas indústrias pesadas para poluir os países do Terceiro Mundo, estragar-lhes as paisagens, embrutecer-lhes a mão de obra, estourar-lhes o espaço e o tempo – aliás, nesses países os salários e os impostos são mais baixos (...). (DUPUY, 1980, p. 20)

Segundo Camargo (2003, p. 319) os protestos estudantis de maio de 1968¹⁴ deram início ao que a autora define como “surto de globalização dos movimentos sociais”. Os jovens foram às ruas pedir por uma nova racionalidade coletiva, propagando um novo estilo de vida a partir de novos valores, rechaçando a sociedade da opulência por um modelo alternativo mais orgânico de desenvolvimento. O novo ecologismo passou a ser uma das bandeiras de luta, ao lado de antimilitarismo e do pacifismo, do direito das minorias, entre outras (DIEGUES, 2000). Como enfatiza Cavalcanti (2009), se por um lado a insustentabilidade global dispõe de mais meios materiais para a realização das

¹⁴ Inicialmente uma greve de universitários, o movimento social conhecido como maio de 1968 tomou uma proporção maior ao se somar aos estudantes trabalhadores insatisfeitos com as condições de trabalho. O movimento cresceu exponencialmente e as reivindicações não se limitaram apenas à educação e condições de trabalho; os manifestantes foram às ruas contestar o consumismo, pedir pelo fim da guerra no Vietnã, pelo fim da miséria e do racismo, pelo fim das ditaduras nos países em desenvolvimento, pela maior participação nos processos decisórios do Estado, pela edificação do socialismo nos países desenvolvidos da Europa ocidental, entre outras reivindicações (SOARES; PERTANELLA, 2009). Em resumo, a população foi às ruas mostrar a insatisfação com a situação vigente.

peças e da economia, por outro impõe excessivos ônus às funções de fonte e de fossa do ecossistema. Diz o autor que a procura por alternativas ao conceito de crescimento econômico foi o norteador da ideia de desenvolvimento sustentável, partindo da premissa de que se o meio ambiente é a base biofísica da economia, é necessário qualificar ou restringir o crescimento puramente econômico com vistas a garantir um modelo de sociedade capaz de ser sustentado indefinidamente.

Segundo Andrade (2003), o reconhecimento dos efeitos irremediáveis e imprevisíveis da degradação ambiental impactou diretamente a capacidade de reprodução das condições de vida até então praticadas. Tal qual a industrialização da guerra, o século XX foi marcado também pelo efeito rebote dos processos industriais e tecnológicos sobre os ciclos bióticos e as fontes de energia disponíveis. De acordo com Santos (2003), os estudiosos na área ambiental são unânimes em afirmar o Clube de Roma, formado em 1968, como o marco das preocupações da sociedade com o meio ambiente, incorporando também questões ecológicas e econômicas com o uso racional dos recursos. O Clube de Roma foi um encontro com especialistas de diversos países e de diversas áreas do conhecimento com a finalidade de discutir o uso racional dos recursos naturais e o futuro da humanidade. O relatório Meadows¹⁵, gerado a partir dessas discussões, colocou em xeque as convicções da época a respeito do significado de desenvolvimento econômico, de forma que a sociedade, a partir de então, passou a pressionar os governos por medidas de proteção ao meio ambiente.

Outro evento de destaque foi a I Conferência Internacional das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, sediada em Estocolmo em 1972. De acordo com Ribeiro (2005), a decisão de escolher a cidade como local para a realização da conferência decorreu da necessidade de discutir temas ambientais que poderiam gerar conflitos internacionais, pois a divulgação do relatório desencadeou acalorados embates entre representantes dos países periféricos (que reivindicavam o “desenvolvimento” trazido pela industrialização) e das nações ricas (a favor da

¹⁵ Coordenado pelo professor Dennis Meadows, o documento criado durante as discussões do Clube de Roma analisou as principais tendências do ecossistema mundial tendo como parâmetros o acelerado processo de industrialização, o grande crescimento da população, a crescente insuficiência na produção de alimentos, o esgotamento dos recursos naturais não renováveis e o irreversível processo de degradação ambiental. O relatório Meadows afirmava categoricamente que a produção industrial e de alimentos não acompanhariam o ritmo de crescimento da população em algumas décadas e que a fome assolaria a população mundial no século XXI (BELLA FILHO, 2012).

interrupção do crescimento econômico de base industrial, poluidor e consumidor de recursos naturais não renováveis – o crescimento zero).

Apesar do conflito de ideias que predominou na conferência, o direito à escolha do modelo de desenvolvimento a ser adotado por cada país foi salvaguardado. A criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para o gerenciamento das atividades de proteção ambiental, em 1973, enfrentou a oposição dos países periféricos por ser interpretada como uma tentativa de colocar em prática o crescimento zero discutido no ano anterior (RIBEIRO, 2005). Para Viola (2003), uma negociação internacional está longe da retórica politicamente correta porque, embora todos os países coloquem-se quase sempre como campeões da defesa do planeta, o interesse maior é fazer da pretensa consciência ambiental um meio de maximização do interesse nacional, somente. Por isso, quando a questão ambiental suplanta os interesses de uma nação é difícil haver uma cooperação internacional¹⁶. Sobre a conferência, Moraes (2005) destaca a questão do uso dos recursos naturais como um tema de geopolítica e economia, haja vista o conflito de opiniões entre os representantes dos países centrais, que propunham o controle internacional de certos recursos básicos, e dos países periféricos, que apontaram a desigualdade dos padrões de consumo como tema prioritário. As questões de soberania e do controle nacional dos fundos territoriais e de seus patrimônios tornaram-se, assim, os principais assuntos do encontro.

Tal fato endossa o argumento de Dupuy (1980), segundo o qual toda a articulação política em torno da questão ambiental é prova de que a realidade dos constrangimentos ecológicos não teve uma motivação puramente ética. A criação do que o autor denominou sociedade comunicacional (ou capitalismo ecológico) resultou da necessidade de reorientar o crescimento dos países desenvolvidos para produções menos destruidoras e de “relocalizar” o capitalismo internacional na escala mundial; daí a necessidade de políticas que, no fundo, foram criadas para baratear os custos de produção e expandir mercados. O autor também destaca a articulação dos movimentos verdadeiramente ecologistas que surgiram a partir da década de 1960, que aprenderam a se servir das armas jurídicas para se firmarem na política por meio de contestações como a questão da sobrevivência da

¹⁶ O autor toma como exemplo as negociações no processo de estabelecimento do regime de mudança climática, no qual há conflitos de interesses entre os países desenvolvidos, emergentes e pobres, assim como ocorrido há quase 40 anos.

humanidade em escala planetária, a crítica do fetichismo das forças produtivas e a crítica da economia, a crítica das ferramentas e do modo de produção industrial e, por fim, a crítica do Estado e da heteronomia política (DUPUY, 1980).

Embora tenha enviado representantes do governo para acompanhar as discussões em Estocolmo, o então governo militar brasileiro não era afinado ao que era lá discutido. Para exemplificar o embate da época, Dias (1991) destaca o que é certamente a maior polêmica da política ambiental externa do Brasil: autorizado pelo general Costa Cavalcanti, então Ministro do Interior, a delegação brasileira sinalizou diante dos representantes presentes em Estocolmo o interesse em enriquecer às custas da degradação ambiental, gerando um mal-estar diante da incoerente participação em um evento daquela natureza¹⁷. Incoerente, diga-se, com a proposta do evento, porém de acordo com o entendimento das autoridades políticas brasileiras sobre meio ambiente.

Para melhor compreensão sobre a representação de natureza aos olhos do governo militar, cabe destacar o papel da televisão, elevada à condição de detentora do poder de performatização dos fenômenos sobre o qual se debruçava graças à consolidação de indústria cultural como atividade empresarial e a tecnicidade da atividade de comunicação. Em sua tese, Andrade (2003) aborda o que denomina “a construção espetacular da natureza brasileira” na década de 1970, afirmando que no momento em que a questão ambiental ganhava aos poucos comoção mundial, a televisão brasileira veiculava programas como *Amaral Netto, o repórter*, inovador pela proposta de não se limitar aos estúdios e auditórios, porém reprodutora do discurso militar acerca da natureza, vista como exuberante mas nociva ao desenvolvimento nacional. Questões colocadas em nível mundial pelo movimento ambientalista não tinham espaço no programa e a narrativa em torno da beleza plástica das paisagens não cedia espaço às questões mais contundentes, como desmatamentos ou queimadas. Temas como saneamento básico ou a delicada situação da população ribeirinha, por exemplo, passavam ao largo, no entanto, o trabalho dos batalhões de fronteira foi mais de uma vez tema do

¹⁷ Segundo o autor, o general Cavalcanti autorizou a exibição de um cartaz no qual lia-se: “Bem-vindos à poluição, estamos abertos para ela. O Brasil é um país que não tem restrições. Temos várias cidades que receberiam de braços abertos a sua poluição, porque o que nós queremos são empregos, são dólares para o nosso desenvolvimento.” (DIAS, 1991, p. 4). Embora nossos esforços tenham sido em vão em busca de algum registro histórico sobre o descrito, uma despretenhosa pesquisa em livros, artigos e *websites* relacionados a meio ambiente sustenta que o descrito de fato ocorreu, pois outros autores descrevem o mesmo fato, alguns com a descrição *ipsis litteris* do cartaz.

programa. A opinião favorável do repórter à construção da rodovia Transamazônica e da hidrelétrica de Itaipu evidencia sua postura ambientalista conservadora, bem como seu posicionamento político – destaca-se que o levantamento biográfico feito por Andrade revelou que, além de repórter, Amaral Netto era também deputado federal alinhado ao regime militar.

De acordo com Girão (2012), a sensibilização em torno da necessidade de se construir um novo modelo de desenvolvimento teve início em 1982, em uma sessão especial do Programa Ambiental da Organização das Nações Unidas ocorrida em Nairóbi, Quênia. A sessão resultou na criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Anos mais tarde, em 1987, a Comissão – conhecida também como Comissão Brundtland – apresentou a definição de desenvolvimento sustentável no relatório “Nosso Futuro Comum”. De acordo com a Comissão, o desenvolvimento sustentável deve satisfazer as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras em suprir suas próprias necessidades. Além disso, deve priorizar as necessidades dos mais pobres.

1.2 Justiça ambiental e a inserção do ambientalismo na agenda pública

A produção de um novo discurso na questão ambiental – agravado pelo tom alarmista propagado pela comunidade científica – se deu a partir do desconforto, da insatisfação com a situação vigente, da vontade de mudança. Nesse sentido, a sensibilização de um grupo pode gerar uma comoção maior e, como consequência, promover mudanças na esfera pública. Nos anos 1970, segundo Acselrad, Mello e Bezerra (2009), embates ocorridos nos Estados Unidos entre sindicatos, ambientalistas e minorias contra corporações poluidoras fizeram as discussões sobre a compatibilização da questão ambiental com o pensamento desenvolvimentista ganhar uma nova variável: equidade geográfica. De acordo com os autores, a constatação de que os locais escolhidos para a instalação de fontes de contaminação ambiental era em larga medida determinada pelo perfil da população moradora do entorno levou ao questionamento da isonomia do Estado em permitir que, sobre as populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais recaísse, de modo desigual, a maior parte dos riscos ambientais socialmente induzidos.

Isso fez surgir, nos anos 1980, um movimento ao mesmo tempo social, territorial, ambiental e também em prol dos direitos civis para promover a *justiça ambiental* – isto é, o direito a um meio ambiente sadio e seguro, do qual todos possam desfrutar e em igualdade de condições, sem ter de escolher entre viver em um ambiente insalubre e o desemprego, por exemplo¹⁸. O Movimento de Justiça Ambiental consolidou-se como uma rede multicultural e multirracial nacional – posteriormente internacional¹⁹ – agrupando entidades de direitos civis, grupos comunitários, organizações de trabalhadores, igrejas e intelectuais por uma agenda conjunta civil e ambiental.

Mais do que uma recusa generalizada de aceitação às fontes de danos ambientais, a maior conquista do movimento foi revelar a perversidade por trás dos locais escolhidos para a execução de atividades poluidoras (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009). Afirmam os autores que a pobreza não é um fenômeno inscrito na natureza das coisas, mas o efeito de um processo social determinado e com características próprias. Analogamente à desigualdade social, a desigualdade ambiental é a distribuição desigual das partes de um meio ambiente injustamente dividido. Complementam:

A desigualdade social e de poder está na raiz da degradação ambiental: quando os benefícios do uso do meio ambiente estão concentrados em poucas mãos, assim como a capacidade de transferir “custos ambientais” para os mais fracos, o nível geral de “pressão” sobre ele não se reduz. Onde, a proteção do meio ambiente depende do combate à desigualdade ambiental. Não se pode enfrentar a crise ambiental sem promover a justiça social. (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 76-77)

Segundo Mela (2001), um dos problemas relacionados com a definição de políticas públicas ambientais é a aquisição de princípios normativos aplicáveis ao meio ambiente e à inerente limitação das liberdades individuais que tal aquisição comporta. De fato, a essência da política ambiental é “impelir todas as outras políticas a incorporar seus impactos nos sistemas naturais que tornam possível a vida e, por isso mesmo, as atividades econômicas” (GUIMARÃES, 1992, p. 70). Por

¹⁸ De acordo com Acselrad, Mello e Bezerra (2009), foi a partir de uma experiência concreta de luta desenvolvida em Afton, no condado de Warren (estado americano da Carolina do Norte) em 1982 que outras lutas de base contra iniquidades ambientais em nível local fez da justiça ambiental questão central na luta pelos direitos civis.

¹⁹ A Rede Brasileira de Justiça Ambiental, com sede na cidade do Rio de Janeiro, foi fundada no Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania, realizado em Niterói, no campus da Universidade Federal Fluminense em setembro de 2001. Fonte: http://www.justicaambiental.org.br/_justicaambiental/pagina.php?id=490. Acesso em: 04 mar. 2014.

isso, diz Guimarães que a política ambiental tem por fim o constante questionamento acerca do estilo de desenvolvimento adotado pela sociedade.

Sobre a importância do reconhecimento da questão ambiental nas políticas públicas²⁰, diz Silva-Sánchez (2000):

De outra parte, nossas gerações descendentes, aquelas que ainda estão por vir e, por isso, não podem decidir ou intervir no presente, também ficam ameaçadas. Ainda que necessária, a simples constatação dessa ameaça não modifica o rumo dos acontecimentos; a ameaça deve ser eliminada. Nesse sentido, o reconhecimento e legitimação de um novo estatuto de direito, que considere as gerações futuras e a própria natureza como sujeitos de direito, é decisivo em nosso tempo. O problema está a desafiar a imaginação política. Esse estatuto de direito poderá definir novas regras de reciprocidade, de responsabilidade, enfim uma nova sociabilidade mais responsável em relação à sociedade-mundo. (SILVA-SÁNCHEZ, 2000, p. 26)

A respeito do papel do foro judiciário na legitimação de causas pró-ambientais, Sax (1974) exemplifica o processo movido em 1966 pela *Wildlife Preserves* – organização não governamental dedicada a adquirir importantes *habitats* naturais para mantê-los nessa condição para fins de conservação da natureza, de estudos científicos e de “prazer estético” – contra a instalação de um segmento de tubulação de gás natural em uma parte do prado de Troy (Nova Jersey), uma de suas propriedades. Embora de início relutante em aceitar a instalação em qualquer área que fosse dentro de Troy, a organização propôs que, ao invés de instalarem o duto em uma área florestada, que a *Texas Eastern Transmission Company* instalasse a tubulação em uma passagem da estrada de Algonquin, em uma área pantanosa ao longo de uma linha elétrica já existente. Para legitimar a contestação de um processo de desapropriação de interesse público, o advogado da *Wildlife Preserves* alegou que, ainda que em uma propriedade particular, a conservação de uma área natural e seu acesso para o público em geral tinha também uma finalidade pública e, como tal, deveria ser levada em conta. O autor destaca que o tribunal estava disposto a aceitar a importância da conservação sem a necessidade do uso de qualquer discurso ecológico, apenas a partir de opiniões de especialistas e testemunhas de ambas as partes. Ao final o juiz acatou o

²⁰ Política é, no contexto das políticas públicas, “um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos” (RODRIGUES, 2011, p. 13). De acordo com a autora, podemos definir resumidamente políticas públicas como a intervenção do Estado no ordenamento por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas.

pedido da companhia texana por motivações técnicas, mas a fez se comprometer com o cumprimento de medidas que garantissem a mitigação dos efeitos nocivos causados pela instalação do duto. Embora causa perdida, o caso representou um grande avanço para a conscientização ambiental à época.

Para Mela (2001), a ruptura no paradigma do desenvolvimento representa ainda hoje mais uma escolha de “militância” do que de conveniência direta, haja vista que o rompimento com o modelo de desenvolvimento tradicional implica no privilégio ao bem coletivo em detrimento do individual, na anteposição das vantagens de longo prazo sobre as de realização em curto prazo e na adoção de uma visão globalista, além da limitação dos benefícios ligados ao uso intensivo e concentrado dos recursos.

A mudança nesse paradigma contribuiu para as grandes transformações no modo de se pensar a economia a partir da segunda metade do século XX. Com a globalização foi possível também transformar o modo de se fazer a economia, graças ao desenvolvimento do que o geógrafo Milton Santos denominou meio técnico-científico-informacional – última etapa da história do meio geográfico, caracterizada pela profunda interação entre ciência e técnica (SANTOS, 2006). A técnica como intermediária entre a natureza e o homem “(...) acabou por subverter as relações do homem com o meio, do homem com o homem, do homem com as coisas, bem como as relações das classes sociais entre si e as relações entre nações” (SANTOS, 2004, p. 16). Como frisa, dado o fato de a união entre ciência e técnica ter ocorrido sob a égide do mercado, a ideia de ciência, bem como a de tecnologia e a de mercado global devem ser encaradas conjuntamente para uma nova interpretação acerca da questão ecológica, pois as mudanças que ocorreram na natureza a partir de então se subordinaram a essa lógica (SANTOS, 2006).

Sobre os novos desafios para o ambientalismo, afirma Jacobi (2000):

O ambientalismo do século XXI tem uma complexa agenda pela frente. De um lado, o desafio de ter uma participação cada vez mais ativa na governabilidade dos problemas socioambientais e na busca de respostas articuladas e sustentadas em arranjos institucionais inovadores que possibilitem uma “ambientalização dos processos sociais”, dando sentido à formulação e implementação de uma agenda ²¹ nos níveis nacional e subnacional. De outro, a necessidade de ampliar o escopo de sua atuação,

²¹ A Agenda 21 é um protocolo que consiste em uma lista de compromissos e ações objetivando o desenvolvimento sustentável pela reestruturação da economia, de forma a garantir a sobrevivência humana digna, preservando a saúde e os recursos naturais do planeta. O protocolo foi assinado por mais de cem países – incluindo o Brasil – durante a ECO-92 (IBGE, 2004).

através de redes, consórcios institucionais, parcerias estratégicas e outras engenharias institucionais que ampliem seu reconhecimento na sociedade e estimulem o engajamento de novos atores na definição de uma agenda que acelere prioridades para a sustentabilidade como um novo paradigma de desenvolvimento. (JACOBI, 2000, p. 133)

A globalização ambiental exige políticas coletivas e compartilhamento de responsabilidades; para tanto, faz-se necessário que a agenda internacional ambiental esteja apoiada em negociações político-diplomáticas de convenções e acordos, na cooperação econômica, financeira e tecnológica, em tecnologias e em novas metodologias surgidas no final do século XX (MELLO-THÉRY, 2011). Em relação ao desafio da preservação ambiental, as alternativas são das mais variadas: contenção e controle do crescimento demográfico, promoção de novas tecnologias e crescimento econômico, o “retorno ao pequeno” – crítica ao progresso tecnológico destruidor do meio ambiente –, diminuição do consumo, distribuição equitativa de riquezas e democratização no acesso aos recursos, regeneração do capital natural e dos ecossistemas degradados e conscientização sobre os efeitos nocivos da degradação ambiental aos bens comunitários (Lambin, 2004²² apud MELLO-THÉRY, 2011).

Porém, como afirma Cavalcanti (2009), a questão ecológica é abordada dentro do modelo econômico convencional de forma técnica e burocrática, relegado a órgãos de baixo prestígio, instituídos após pressões do ambientalismo de base mais científica. O modelo de “modernização conservadora²³” – calcado em obras de engenharia visando grandes capitais – foi e ainda é responsável por grandes transformações no território. Porém, após 1988, a lacuna de poder deixada pelo governo federal permitiu que governos locais dessem espaço para que a economia global invasora organizasse o território como fosse a ela mais conveniente (CATAIA, 2001). Diz o autor:

O capital produtivo *stricto sensu* é seletivo na sua expansão, não se interessa por toda a extensão do território. O capital vai procurar aqueles lugares que por uma série de razões lhe proporcione mais lucros, como é da lógica de seu funcionamento: força de trabalho mais barata; menores impostos; leis ambientais mais flexíveis; sindicatos mais fracos; legislações trabalhistas e fiscais mais dóceis. Além do território como norma:

²² LAMBIN, E. *La Terre sur un fil*. Paris: Pommier, 2004.

²³ Modernização conservadora é um termo cunhado pelo cientista político Barrington Moore Jr. para retratar o caso específico do desenvolvimento capitalista na Alemanha e no Japão. No Brasil, o termo costuma ser empregado para caracterizar a modernização das grandes unidades de exploração agrícola sem, no entanto, a alteração da estrutura fundiária (PIRES; RAMOS, 2009).

densidades técnicas; equipamentos públicos, infra-estrutura e circulação e comunicação, etc. É assim que o capital se aproveita da contingência de um espaço já construído para aprofundar as desigualdades e as diferenciações sociais e territoriais, que são o motor de novas compartimentações territoriais. (CATAIA, 2001, p. 97)

A abertura política pós-1988 permitiu ao fisco papel importante nas transformações territoriais, seja através da implantação de políticas de incentivos fiscais, seja através de manobras escusas para a arrecadação de receitas – vide guerra fiscal²⁴. No cenário social, a inserção de demandas tornou o texto constitucional mais abrangente, abrindo espaço para reivindicações até então não contempladas no texto constitucional. Como será tratado a seguir, a abertura democrática na qual está contextualizada a promulgação da Constituição Federal de 1988 permitiu a institucionalização de direitos e deu aos entes federados novos poderes e responsabilidades, inclusive concernentes ao meio ambiente.

²⁴ Guerra fiscal é “uma competição entre entes subnacionais pela alocação de investimentos privados por meio da concessão de benefícios e renúncia fiscal, conflito este que se dá em decorrência de estratégias não cooperativas dos entes da Federação e pela ausência de coordenação e composição dos interesses por parte do governo central (CAMARGO, 2004, p. 203-204). É um exemplo prático do que Santos (2006) denomina guerra dos lugares.

CAPÍTULO 2

FEDERALISMO E MEIO AMBIENTE

2.1 Características e fragilidades do pacto federativo brasileiro

A Constituição Federal de 1988 apresentou claros avanços em relação às anteriores. Comemorada por muitos como a “Constituição Cidadã”, dado seu caráter incluyente, ela inovou também por descentralizar a captação e repasse de tributos e por dar uma autonomia maior aos estados e municípios. As políticas públicas ambientais se valeram de ambas as inovações: no primeiro caso porque as discussões realizadas durante a Assembleia Constituinte ²⁵ culminou no comprometimento do Estado nacional pelo zelo ao meio ambiente; no segundo caso porque os estados e municípios puderam, graças à descentralização política e econômica, criar políticas próprias, bem como desfrutar de uma liberdade maior para a destinação e o uso do dinheiro público.

No entanto, não podemos nos furtar do processo histórico por trás do mais atual texto constitucional. Dos ciclos de centralização e descentralização política e econômica pelo qual passou o país à gradual inserção de direitos e deveres a partir do desenvolvimento da legislação ambiental brasileira, se faz necessário apontar elementos-chave do pacto federativo brasileiro. Para tanto, é preciso por vezes remeter ao histórico de criação do Estado Federal, embora não seja nosso foco.

De acordo com Fleury (1999, p. 8-9), pacto federativo é “o acordo constitucional que delimita os campos de atuação para os membros de uma determinada federação”. Nas palavras de Dallari (1986), federação é uma aliança indissolúvel de estados, amparada por uma Constituição que assegura a cada Estado membro autonomia para um conjunto significativo de competências próprias e exclusivas. Porém, reitera o autor que as decisões do poder autônomo não devem desacatar a Constituição federal e, por isso, ficam sujeitas a controle de constitucionalidade por um órgão da União.

²⁵ De acordo com Farhat (1996) Constituinte é uma assembleia que tem por finalidade constituir a ordem jurídica de um Estado-nação através do estabelecimento de uma nova ordenação jurídica e política do Estado.

Além da Constituição como base jurídica²⁶ e a proibição de secessão²⁷, são características do Estado Federal a soberania da União e a autonomia dos Estados membros, permitindo assim a desconcentração do poder político. No estado federal, União e estados têm competências próprias e exclusivas asseguradas pela Constituição. E se a atribuição de competências implica também em atribuição de poderes, é preciso que haja liberdade para cada Estado membro legislar sobre os encargos assumidos. A autonomia financeira prevista no Estado federal permite que os estados criem seus próprios tributos; contudo, devem levar em conta as características econômicas e as condições de vida da população (DALLARI, 1986).

Embora o sistema federativo tenha sido implantado em 1891, é preciso ter em mente que as discussões sobre unificação nacional tiveram início com a transferência da Corte portuguesa ao Brasil em 1808 (ANDRADE; ANDRADE, 2003). Sendo o território mais que relações sociais projetadas no espaço (SOUZA, 2009), é necessário estar a par do processo de produção do território brasileiro para compreender sua atual configuração e as desigualdades ocasionadas – e alimentadas – por tal processo²⁸. É com base neste argumento que damos início a um breve resgate histórico.

De acordo com Martin (1993) a peculiaríssima situação vivida desde a chegada da Família Real fez com que o republicanismo e o federalismo fossem identificados ao separatismo. Por isso, afirma, a Independência brasileira, bem como a Constituição imperial subsequente, corresponderam à vitória do sentimento unitário sobre o federalista. Nas palavras da geógrafa Iná Elias de Castro:

No Brasil, a história da conquista territorial deixou marcas profundas no imaginário político nacional. A tradição unitária sobre o domínio colonial e durante o Império refletiu-se fortemente na busca da unidade territorial e forjou, de certo modo, a herança de um imaginário de unidade e de identidade nacionais fundamentado na conquista territorial. (...) A unidade territorial e social constitui, pois, para muitos ideólogos do Estado brasileiro, a base necessária da coesão social garantida pela adesão ao pacto da nacionalidade. (CASTRO, I. E., 2005, p. 166-168)

²⁶ Embora não seja nosso propósito fazer uma revisão dos textos constitucionais, faremos resgates pontuais para enfatizar as mudanças mais sensíveis no pacto federativo brasileiro.

²⁷ “Separação de uma parte do Estado Federal para constituir um Estado independente” (DALLARI, 1986, p. 80).

²⁸ Frisamos que o presente trabalho não se estenderá em descrições sobre a formação do território brasileiro. No entanto, sempre que necessário à compreensão do texto haverá uma breve contextualização.

A unidade territorial brasileira é destacada na primeira Constituição brasileira, outorgada em 25 de março de 1824. Escrita conforme as vontades do imperador Dom Pedro I, mas às custas da insatisfação das províncias (VILLA, 2011), logo no artigo 1º da Carta o texto afirma o Império do Brasil como uma nação livre e independente, na qual não era admitido com qualquer outra nação laço de união ou federação que se opusesse à sua independência. A ação centralizadora da Carta dava ao imperador autoridade para nomear os governadores das províncias como bem quisesse, embora muitas vezes estes não tivessem comprometimento algum com as províncias a eles designadas. Nomeados, não possuíam mandato, e por isso podiam ser dispensados pelo imperador caso não servissem mais aos interesses do governo imperial²⁹ (ANDRADE; ANDRADE, 2003). Na prática, uma só pessoa detinha o controle do país.

A centralização do poder mostrou-se insustentável à medida que insurgências político-militares³⁰ colocaram à prova a eficiência do sistema monárquico. A insatisfação com a política, somada à dimensão territorial do país e à desarticulação entre as províncias dificultavam uma administração coesa. Martin (1993) destaca que a constituição de fronteiras internas continha uma potencialidade de conflitos muito significativa devido não somente ao desgaste da Coroa aos enfrentamentos com os povos autóctones, mas também à multiplicidade dos focos de povoamento, que resultaram em uma proliferação de pequenas soberanias. O autor endossa a opinião do professor Paulo Henrique Martins³¹, para quem as “fronteiras internas” têm a mesma importância das “fronteiras externas” por sustentar a divisão conflituosa das classes sociais ao mesmo tempo em que o Estado exerce um efeito polarizador para o conjunto dessas classes. Ademais, parece plausível que os limites das “fronteiras internas” dão margem mais para a análise dos conflitos do que das conciliações (MARTIN, 1993).

Após proclamada a República, em 1889, foi preciso criar uma nova Constituição a fim de adaptar a Carta Maior à nova realidade política. A dificuldade

²⁹ Andrade e Andrade (2003) destacam que o Ato Adicional, criado em 12 de agosto de 1834, deu uma aparente democratização ao criar assembleias provinciais eleitas, mas foi derrubada posteriormente com uma lei denominada Lei da Interpretação, de 12 de maio de 1840.

³⁰ Os autores mencionam em sua obra a separação da Província Cisplatina, atualmente Uruguai, a Guerra dos Farrapos (Rio Grande do Sul) e a Revolução Praieira (Pernambuco).

³¹ Autor da tese *Estado e Questão Regional no Brasil: uma reflexão a partir do caso do Nordeste Açucareiro*, defendida em 1981 na Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Fonte: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4727402H8>. Acesso em: 07 jun. 2014.

enfrentada por estados que não estavam preparados para autonomia evidenciou a fragilidade da Constituição. Dizem Andrade e Andrade (2003):

Isso se explica porque houve, apesar da federação ter se institucionalizado com a Proclamação da República, um período de transição em que nem todos os estados conseguiam a autonomia necessária para viver independentes do poder central. Tal situação retratava um tipo de dominação tradicional que não deixava de existir apenas em virtude de um decreto. Além do mais, havia estados mais ricos do que outros, o que fazia diferença nesse exercício de autonomia, cabendo àqueles mais fracos econômica e politicamente, apenas um certo grau de liberdade e, mesmo assim, com fortes características de subordinação política maiores. A hegemonia de alguns estados favorecia o tráfico de influências destacando-se no cenário político nacional. (ANDRADE; ANDRADE, 2003, p. 54)

De acordo com Castro, I. E. (2005), a estrutura federativa brasileira desde o início teve o desafio de acomodar a representação das diferenças regionais e ao mesmo tempo garantir a manutenção de uma unidade que deveria ser mantida a todo custo. Estas tensões encontram-se até hoje na estrutura federativa brasileira e tem resultado em alternâncias entre momentos de centralização e descentralização político-administrativa na nossa história republicana³². Sobre a tensão federativa que atravessa a história brasileira, afirma Moraes (2005):

A cada reestruturação do aparelho de Estado se reformula um pacto federativo, que regula o arranjo da divisão do poder entre os diferentes lugares e as diferentes instâncias governativas. Nas várias constituintes, por exemplo, esta questão sempre emerge como central e polêmica – seja no rico debate entre Campos Sales e Rui Barbosa em 1894 (quando este último defende o Estado unitário como forma de combater o “egoísmo provincial” da proposta federada do primeiro), seja em 1946 na discussão que contrapõe os defensores da federalização *versus* a municipalização do ensino básico (esta última proposta capitaneada pelo *lobby* privatista das escolas católicas). No geral, o País conhece um movimento modal que entremeia momentos de maior autonomia ou maior centralização do poder. A cada um corresponde o estabelecimento de um arranjo de relações entre as escalas de governo. (MORAES, 2005, p. 16)

A transferência de alguns encargos aos estados sem dar-lhes condições para atendê-los, além do enfraquecimento do poder estadual em relação ao federal – que ainda hoje dispõe da maior porção das verbas para aplicar ou redistribuir aos estados e municípios – é talvez o principal ponto fraco exposto pela Constituição

³² Apresentamos no Anexo I uma periodização indicativa dos momentos de maior e menor autonomia política, tendo por parâmetros os anos de criação de todas as Constituições que o país teve até o momento: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988.

atual. Outro é a impraticabilidade do texto, o que tornou frequente o uso de medidas provisórias ³³, um recurso que, de exceção, tornou-se regra ³⁴ (ANDRADE; ANDRADE, 2003). No que tange à repartição de responsabilidades, Dallari (1986) afirma ser imprescindível a distribuição equivalente das fontes de recursos financeiros conforme a distribuição das competências dadas a cada instância de governo. Caso contrário, ou a administração não consegue agir com eficiência, ou torna-se financeiramente dependente – o que acarreta, fatalmente, a dependência política.

De acordo com Fleury (1999), as contradições do texto constitucional são mais claras na leitura sobre a repartição de competências entre os membros da Federação. Se aos municípios³⁵ competem assuntos de interesse local, aos estados e ao Distrito Federal estão reservadas as demais competências não vedadas na Constituição. No entanto, o pressuposto de que a União é a mais capaz (ou a única capaz) de ações efetivas para o desenvolvimento do país faz transferir toda a responsabilidade constitucionalmente delegada aos estados e Distrito Federal para ela. Por isso o autor afirma que, ainda que nada seja proibido, praticamente tudo é atribuído privativamente à União, em oposição à autonomia consagrada no artigo 18 da Constituição, que diz que a República Federativa do Brasil compreende União, estados, Distrito Federal e municípios, todos autônomos (BRASIL, 1988). Segundo Cazella (2010), a confusão de competências e o emaranhado de responsabilidades das diversas esferas públicas, bem como os financiamentos cruzados e a falta de parcerias intermunicipais consistentes resultam em escolhas incoerentes com a lógica de desenvolvimento territorial.

De acordo com Castro, I. E. (2005), um país com grandes diferenças territoriais na distribuição da população faz do exercício da cidadania política uma questão constitucional e legal inegavelmente mediada pelo território. No que tange à autonomia financeira, as desigualdades existentes entre as 27 unidades federativas – 26 estados e o Distrito Federal – é um fator que dificulta o equacionamento do equilíbrio federativo. Para Andrade e Andrade (2003), as unidades com maior peso

³³ Medida Provisória é um dispositivo legal previsto no art. 62 da Constituição. Com força de lei, dá ao presidente poder para tomar providências sem a participação do Poder Legislativo, que deve, no entanto, discuti-la posteriormente.

³⁴ Além dos 250 artigos que compõem a Constituição, foram acrescentadas ao texto 82 emendas até o dia 31 de julho de 2014 (BRASIL, 1988).

³⁵ Como destaca o autor, a Constituição de 1988 foi a primeira a elevar o município ao *status* de entidade federada autônoma.

político no cenário nacional recebem atenção diferenciada por parte do governo federal, criando assim uma hierarquização na qual as menos relevantes são negligenciadas. Da mesma forma, a discrepância entre a extensão territorial e o número de habitantes de cada unidade corrobora para o desequilíbrio.

Para ilustrar o descrito no parágrafo anterior, tomemos como exemplo a desproporcionalidade no número de habitantes entre São Paulo, estimada em 2013 em 43.663.669 habitantes, e em Roraima, com estimados 488.072 habitantes³⁶. Em extensão territorial, a disparidade pode ser vista entre o Amazonas, que possui 1.559.159,148 km² de área e o Distrito Federal, com apenas 5.779,999 km². Esta é evidente ainda que considerássemos o menor estado, Sergipe, com 21.915,116 km², mais de 70 vezes menor que o território amazonense³⁷.

A criação de estados e territórios a partir da divisão de estados territorialmente extensos não chega a ser novidade – assim foram criados, por exemplo, Mato Grosso do Sul (desmembrado do Mato Grosso em 1977) e Tocantins (desmembrado de Goiás em 1988). Porém, conforme afirma Martin em entrevista concedida em 2005 ao repórter Fabio de Castro, da agência *USP Online*, a criação de novas unidades federativas demanda a construção de uma capital, a implantação da estrutura física de um palácio do governo e de uma Assembleia Legislativa, bem como de outros órgãos oficiais, além do gasto com o quadro de funcionários e com rotinas administrativas muito onerosas. Martin é cético em relação aos projetos para a criação de novos estados que tramitam no Congresso Nacional por acreditar que a aprovação destes representaria uma drenagem de dinheiro público que provocaria, ainda, um forte impacto ambiental e um agravamento do desequilíbrio na representação das unidades federativas no Congresso (CASTRO, F., 2005).

A controvérsia sobre a representação política das unidades federativas envolve a proporcionalidade para a representação parlamentar. Se no Senado cada Unidade da Federação tem direito a eleger três senadores, independentemente do número de eleitores de cada uma, na Câmara dos Deputados o número varia entre oito e setenta, conforme a população da unidade representada. No entanto, a discrepância entre o número de habitantes dos estados mais e menos povoados cria uma relação difícil de ser balanceada, pois se, proporcionalmente, Roraima deve ter oito representantes – número mínimo –, São Paulo deveria ter muito mais que

³⁶ Fonte: IBGE - <http://www.ibge.gov.br/estadosat/index.php>. Acesso em: 02 mar. 2014.

³⁷ Idem.

setenta – número máximo. Da mesma forma, setenta representantes para São Paulo significa proporcionalmente menos de um representante para Roraima. Oliveira (1995), no entanto, acusa a interpretação da regra “um homem, um voto” como liberal e antifederativa por favorecer os estados mais populosos – e, portanto, os mais ricos – alimentando ainda mais as desigualdades entre os estados do Sul, economicamente mais poderosos, e o restante do país. Como bem destaca Castro, I. E. (2005), o desafio da representação parlamentar brasileira é, do ponto de vista estritamente político, garantir tanto a impossibilidade de tirania da maioria quanto o poder de veto da minoria.

A posição geográfica de cada estado influi diretamente na unidade da Federação e é também responsável pela diferenciação. De acordo com Andrade e Andrade (2003), sob o ponto de vista geopolítico, estados com acesso ao mar estão em vantagem frente aos que não possuem acesso. Além disso, estados distantes dos centros decisórios do país³⁸ estão também em desvantagem por terem menos visibilidade política. Afirmam também os autores que a receita e as despesas geradas evidenciam o peso de cada unidade federativa junto ao governo federal. Dados do IBGE³⁹ indicam que o produto interno dos municípios paulistas somou, em 2010, R\$ 1.247.595.925,00, enquanto em Roraima a somatória foi R\$ 6.340.601,00, um valor quase 200 vezes menor que o total paulista.

Apesar da conquista normativa que permitiu localidades reivindicarem emancipação política, a existência de estados incapazes de manter as contas em dia sem o auxílio da União foi agravada com a criação de milhares de municípios também dependentes de repasses – outro indicativo da crise do federalismo brasileiro. Para demonstrar o efeito colateral do crescente número de municípios criados no Brasil após 1988, Cataia (2001) destaca que 70% dos municípios do Brasil possuem menos de 20 mil habitantes; desses, a maioria é dependente do Fundo de Participação dos Municípios⁴⁰. De acordo com Cazella (2010), nas regiões menos urbanizadas se encontram os principais ecossistemas naturais e estoques de biodiversidade. Sendo assim, diz o autor que o financiamento público é decisivo para

³⁸ Destacamos Distrito Federal e eixo Rio/São Paulo.

³⁹ Fonte: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2011/default_xls.shtm. Acesso em: 02 mar. 2014.

⁴⁰ O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência de recursos financeiros da União aos municípios, prevista no art. 159 da Constituição Federal de 1988. O FPM, criado na reforma tributária de 1966, tinha por finalidade “assegurar o apoio das unidades economicamente fracas às diretrizes emanadas da esfera federal, no momento em que os militares ainda não haviam feito a opção pela escalada autoritária” (LOPREATO, 2002, p. 102).

muitos territórios rurais, dependentes, além do Fundo de Participação dos Municípios, de recursos das aposentadorias rurais, Programa Bolsa Família e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf). Por isso, a descentralização político-administrativa do Estado implica também na descentralização das finanças públicas. Para Fleury (1999, p. 12), a redefinição de competências entre os membros da Federação somente será possível com o reconhecimento de suas peculiaridades. Para tanto, o princípio da isonomia deve dar lugar ao princípio da equidade, pois equidade “implica o tratamento distinto a pessoas em situações distintas, fato que é primordial na aplicação da justiça”.

Tamanha dependência é um indicativo da crise federativa pela qual o Brasil atravessa, dependência essa ancorada na crise fiscal ocasionada pela ruptura do padrão de financiamento público que ocorreu ao final da década de 1980 e resultou na diminuição do poder da União em articular as esferas subnacionais (CATAIA, 2001). Embora o poder seja o principal elemento definidor do território, a cultura e até mesmo a economia podem ser relevantes para tratar do conceito de território (SOUZA, 2009). Diz o autor sobre o poder:

O poder é uma relação social (ou antes, uma dimensão de relações sociais), e o território é a expressão espacial disso. A existência do território é impossível e inconcebível sem o substrato espacial material, da mesma maneira que não se exerce o poder sem contato com a referência à materialidade em geral; (...) Se a fonte de poder que coordenou a modelagem material de uma porção da superfície da Terra (transformação da natureza, retrabalhamentos do ambiente construído...) for destruída ou sucumbir, o substrato espacial, caso não tenha sido totalmente arrasado no transcurso de uma guerra, ainda estará presente, como testemunho das realizações de um povo, de um grupo social; (...). (SOUZA, 2009, p. 66)

O território brasileiro cumpre papel de destaque nessa crise, pois é o espaço em que se faz cumprir as políticas. Assim sendo, a política fiscal é também territorial na medida em que o espaço geográfico é um condicionador impregnado de intencionalidade (ANTAS JR., 2005). Segundo Castro, I. E. (2005), a contribuição da geografia ao debate está em indicar como o território brasileiro tem sido afetado pelo redimensionamento do papel tradicional do Estado nacional e pelas dinâmicas das novas imposições econômicas globais.

Castro, I. E. (2005) destaca o viés político e territorial das fragilidades do federalismo brasileiro, uma vez que a regionalização da desigualdade social se dá à medida que a falta ou a precariedade das condições necessárias ao exercício da

cidadania têm como justificativa a desigualdade política ou territorial. Enquanto a aplicação dos direitos civis e políticos requer basicamente um aparato judiciário adequado, para exercer os direitos sociais é preciso que o Estado ofereça uma base infraestrutural muito mais ampla e onerosa. Em um país extenso e desigual no acesso a produtos e serviços, a localização pode facilitar ou dificultar a oferta desses direitos – pode, portanto, limitar o poder de cidadania do indivíduo.

Ante o exposto, podemos concluir em linhas gerais que o federalismo no país passou por regimes políticos ora mais, ora menos democráticos, amparados por textos constitucionais que legitimavam essas alternâncias na concentração de poder. A Constituição de 1988 inovou ao estabelecer uma nova relação entre sociedade e Estado; no entanto, há uma série de senões que dificultam ou impedem o cumprimento de todos os seus artigos. De certo, a institucionalização de direitos básicos – incluindo o direito ao meio ambiente saudável – e a descentralização político-tributária permitiram novos contornos à formulação de políticas públicas no país.

2.2 Da legislação à governança política: A pauta ambiental no Brasil

De acordo com Santos (2003), os primeiros documentos de caráter ambiental surgiram no Brasil nas primeiras décadas de 1800, momento em que iniciaram as discussões acerca da influência negativa das atividades humanas sobre os recursos naturais. Apesar de os primeiros regulamentos de proteção ambiental terem sido escritos por naturalistas trazidos pelo Império ao Brasil, a autora destaca que até o final do século XIX as observações pertinentes para a conservação ambiental eram tratadas de forma desvinculada de compromissos com metas políticas ou com planejamento regional porque eram discutidas com fins de solucionar problemas pontuais e formar santuários com vistas à manutenção de ecossistemas naturais. Para Santos (2003), a linha mestra da atual política ambiental no Brasil começou a ser delineada a partir de 1934, com a criação do Código das Águas.

A perniciosa relação entre degradação ambiental e desenvolvimento se deu de forma mais contundente durante o governo militar que, a despeito das discussões acaloradas sobre os efeitos da ação do homem ao meio ambiente, elaboraram políticas calcadas sobretudo na construção de obras de grande impacto

ambiental. Segundo Freitas (2004), para o entendimento dos governos militares, segurança e desenvolvimento eram os elementos-chave para a solidez, o progresso político-econômico interno e a projeção internacional do país. Não diretamente relacionado – mas com implicações danosas ao ambiente natural –, a consolidação de colônias de povoamento para a ocupação de terras fronteiriças e de potencial interesse de agentes internacionais resultou em um sem-fim de complicações não somente ambientais, mas políticas, econômicas e, sobretudo, sociais.

Cataia (2001) afirma que a Constituição de 1967 retirou dos estados o poder sobre a criação de municípios ao deferir em Lei Complementar⁴¹ Federal a competência sobre os requisitos mínimos para a criação de novos municípios. O rígido controle sobre o crescimento do número de municípios do Brasil tinha uma motivação estratégica: manter sob controle as possíveis “rebeldias territoriais” na forma de autonomias. Além da aparente “democracia” conferida nas eleições municipais⁴², a reforma tributária altamente centralizadora promovida pelo regime militar fez minguar os repasses municipais. Para efeito de comparação, em 1963 a receita de impostos do governo federal era de 18,4% do Produto Interno Bruto (PIB); já em 1968 representava 26,3%.

As políticas de autocolonização e salvaguarda das fronteiras nacionais foram implementadas por todo o território nacional; contudo, tais políticas foram mais incisivas na Amazônia, pouco integrada ao restante do país e, por isso, apontada como a mais vulnerável. De acordo com Souza, C. M. (2001), os governos pós-64 deram início à Operação Amazônia, que, consubstanciada ao lema “integrar para não entregar”, promoveu a integração pela ocupação. As principais políticas de Estado para a integração foram a criação da Superintendência da Região da Fronteira Sudoeste (SUDECO)⁴³ em 1967, da Superintendência para o

⁴¹ Lei complementar é, resumidamente, um normativo destinado a regulamentar disposições da Constituição (FARHAT, 1996).

⁴² Exceto em capitais de estados, municípios considerados de segurança nacional e estâncias hidrominerais (CATAIA, 2001).

⁴³ Não é possível saber ao certo qual superintendência o autor quis informar, dado que SUDECO é a sigla de Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (conforme a Lei nº 5.365, de 1º de dezembro de 1967) e a sigla correta da Superintendência da Região da Fronteira Sudoeste é, na verdade, SUDESUL (conforme Decreto-Lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967). De acordo com Abreu (2001), a SUDESUL contemplava a porção sudoeste do Mato Grosso (território do qual o atual Estado do Mato Grosso do Sul fazia parte à época) e os Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; porém, no mesmo ano o sudoeste do Mato Grosso foi excluído da área de jurisdição da SUDESUL, que a partir de então passou a denominar-se Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul.

Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)⁴⁴ e do Banco da Amazônia, ambos em 1966, e da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) em 1967. Entre os principais projetos desenvolvimentistas implantados na região, destacam-se o Plano Nacional de Viação, que deu início à construção das rodovias Transamazônica e da Perimetral Norte; o Programa de Integração Nacional (PIN), estruturado em torno das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Belém e o Plano de Colonização, baseado na estratégia de criação de polos de desenvolvimento (FREITAS, 2004).

Alguns programas foram responsáveis pela migração em massa rumo à Amazônia: o Programa de Redistribuição de Terra e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (PROTERRA), que expandiu a fronteira agrícola para o norte do Brasil; o Projeto Integrado de Colonização (PIC), conduzido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), responsável pela migração de agricultores do sul, sudeste e nordeste (SOUZA, C. M., 2001) e o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), que consistia na criação de polos cuja exploração tinha por objetivo amenizar a dívida externa do país pela exportação de matérias-primas (OLIVEIRA, 1989). Entre as consequências perversas do modelo de desenvolvimento aplicado, destacam-se: o desvio de recursos para os projetos agropecuários financiados/incentivados pela SUDAM; a devastação da floresta por madeireiras e pecuaristas; o impacto ambiental causado pela extração agressiva de minérios; as regularizações fundiárias efetuadas de forma fraudulentas; a precariedade das condições de vida dos trabalhadores atraídos pelas oportunidades de emprego e terra na região. Posseiros, garimpeiros, seringueiros, coletores de castanha e colonos foram os mais afetados por tal processo, além das nações indígenas (OLIVEIRA, 1989).

Contraditoriamente, a questão ambiental como política pública ganhou espaço na pauta do governo brasileiro no momento em que as barbaridades ambientais supracitadas ocorriam, pois os bancos internacionais condicionavam os empréstimos dados ao governo à elaboração de estudos de impacto ambiental. Paralelamente, sociedades estrangeiras ambientalistas – como IUCN⁴⁵ e WWF⁴⁶ –,

⁴⁴ A SUDAM surgiu a partir da SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia –, criada no período populista de Vargas. Transformada pelo governo militar de Castelo Branco em SUDAM, foi a responsável pela criação da denominada Amazônia Legal (OLIVEIRA, 1989).

⁴⁵ *International Union for Conservation of Nature* (União Internacional para a Conservação da Natureza, em português).

⁴⁶ *World Wide Fund for Nature* (Fundo Mundial para a Natureza, em português).

além de outras organizações não governamentais (ONGs) passaram a exigir participação nas tomadas de decisões político-ambientais (SANTOS, 2003). Para atender aos apelos da comunidade internacional sem perder o direito aos empréstimos internacionais para a construção das obras planejadas, o estamento burocrático brasileiro valeu-se da estratégia de “conservadorismo dinâmico” para garantir o mínimo de mudança possível sem que nada de fato mudasse, como exemplifica Guimarães (1992):

(...) Surge a problemática ambiental, cria-se a SEMA⁴⁷. A questão ambiental começa a tomar corpo na opinião pública, extingue-se a SEMA, a SUDEPE⁴⁸, o IBDF⁴⁹ e a SUDHEVEA⁵⁰, e cria-se o IBAMA⁵¹. Uma nova administração pretende mostrar o seu compromisso com o meio ambiente, restaura-se a SEMA, agora com um “M” para diferenciá-la da anterior, subordinada diretamente à Presidência da República⁵². Não se modificam, porém, as regras do jogo (o modelo de desenvolvimento), nem se outorgam maiores recursos, materiais e de poder, às novas estruturas. E se as novas autoridades de proteção ambiental, nas sucessivas “mudanças”, começam a assumir “ares” de estar levando o assunto a sério e a incomodar interesses criados, nova rodada de mudanças, e damos a impressão de que estamos profundamente preocupados, e comprometidos, com a preservação do meio ambiente. Isto é o conservadorismo dinâmico em estado puro. (GUIMARÃES, 1992, p. 66)

Não é possível, porém, creditar as mazelas ocasionadas pelas disparidades regionais e pela concentração de renda que o “milagre econômico” do regime militar desencadeou somente à política brasileira pós-1964 – embora a tecnoburocracia do aparato estatal brasileiro do período tenha sido a principal força por trás do desenvolvimento vigente desde o pós-guerra (GUIMARÃES, 1992) –, pois como bem lembra Moraes (2005), o território brasileiro foi moldado desde o período colonial pela conquista territorial, pelo padrão dilapidador dos recursos, pela dependência econômica externa, pela concepção estatal geopolítica, pelo Estado patrimonial, pela sociedade excludente e pela tensão federativa. O abismo social é hoje mais evidente por conta da influência externa inerente ao processo de globalização, haja vista que as obras de infraestrutura e indústrias são hoje alocadas

⁴⁷ Secretaria Especial do Meio Ambiente.

⁴⁸ Superintendência do Desenvolvimento da Pesca.

⁴⁹ Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal.

⁵⁰ Superintendência da Borracha.

⁵¹ Antigo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, hoje Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

⁵² O autor refere-se à Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM), criada em 1990 para ser um órgão de assistência direta e imediata ao presidente. Em novembro de 1992 o órgão foi transformado em Ministério do Meio Ambiente. Fonte: <http://www.mma.gov.br/o-ministerio/historico-institucional>. Acesso em: 23 jun. 2014.

de forma bastante seletiva do ponto de vista espacial e, por isso, os benefícios desse processo são também bastante seletivos do ponto de vista social. Para efeito de comparação, Guimarães (1992) apresenta dados sobre a concentração de renda ocorrida no período: entre 1960 e 1980, os 10% mais ricos da força de trabalho aumentaram sua participação de 40% para 50%, enquanto os 50% mais pobres viram sua participação ser reduzida de 17% para 12% em 1980⁵³. A insatisfação com a política e a economia facilitou a saída do governo militar, abrindo caminho para a redemocratização.

A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) é, na opinião de Santos (2003), um dos documentos de maior relevância para a legislação ambiental. Destaca que a PNMA rompeu com o ciclo de diretrizes setorializadas de até então⁵⁴ e foi inédito em propor explicitamente um planejamento ambiental como modelo de ordenamento territorial, além de ter estabelecido a criação do SISNAMA e do CONAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente e Conselho Nacional do Meio Ambiente, respectivamente⁵⁵. Segundo a autora, foi a partir da década de 1980 que o planejamento ambiental passou a ser incorporado pelos órgãos governamentais, instituições, sociedades ou organizações. Afirma ainda que, se os planejamentos ambientais feitos à época conciliavam conceitos e estruturas de planejamentos urbanos, estudos de impactos ambientais e planos de bacia hidrográfica, atualmente também é incorporada a perspectiva de desenvolvimento sustentável, conciliando a manutenção de estoques de recursos naturais, qualidade de vida, uso adequado do solo e conservação e preservação de sistemas naturais. Destaca, no entanto, que

⁵³ Levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a porcentagem mais pobre da população, com renda total igual à do 1% mais rico, mostra que entre 1976 e 2012 a relação sofreu variações, algumas bruscas. Em 1976 a relação era de 36,24%; no ano seguinte essa relação atingiu o recorde do período levantado, com 38,67%. De 1978 até 1987 a relação se alternou entre 24,26% (1981) e 28,34% (1978 e 1987). Em 1988 a relação foi de 30,50% e no ano seguinte subiu para 37,45%. Em 1990 a relação retornou para 30,50%, em 1992 diminuiu para 25,25%, retornou novamente para 30,5% em 1993 e, de 1995 a 2002, a relação alternou-se entre 25,25% (2002) e 28,34% (1997). Desde 2003 a relação está abaixo de 25% e seguiu caindo aos poucos até 2011, quando atingiu 17,88%. Em 2012 houve pequeno aumento, com a repetição do percentual alcançado em 2009 (18,73%). Os dados apresentados indicam, de modo geral, que a concentração de renda era maior entre 1976-1977 e no final dos anos 1980, momento em que o país passou por uma grave crise econômica. De 1995 a 2002 ocorreram pequenas variações na relação percentual e, de 2003 até 2011 observou-se queda média de 0,9% de um ano para outro. Apenas em 2012, último ano analisado, houve aumento que repetiu o índice de 2009. Observação: No período analisado não constam dados dos anos 1980, 1991, 1994, 2000 e 2010. Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 06 out. 2014.

⁵⁴ Como exemplos, destacamos o Decreto nº 24.643/34 (Código de Águas), Lei nº 4.771/65 (Código Florestal) e Lei nº 5.197 (Proteção à Fauna) (SANTOS, 2003).

⁵⁵ Para maiores detalhes, ver a Lei nº 6.938/81.

ainda é comum que questões relacionadas à engenharia e à economia se sobreponham às ambientais.

Parte dos avanços da legislação ambiental brasileira deve-se ao engajamento de parte da sociedade e à descentralização política. De acordo com Camargo (2003), a criação do SISNAMA dotou o país de uma organização descentralizada e de um original conselho deliberativo e participativo – isto é, o CONAMA – produtor de legislação específica, atuante paralelamente ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional. A Política Nacional de Meio Ambiente tem o mérito de implementar uma política contínua, ampla e consistente ao que se propõe.

Segundo Crespo (2003), o ambientalismo só entrou na agenda pública brasileira a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), realizada no Rio de Janeiro. Até então, afirma, o ambientalismo brasileiro era “incipiente, pouco conhecido como ideologia, pouco vivido como prática social, pouco pensado como atividade intelectual ou de pesquisa” (CRESPO, 2003, p. 61). Para a autora, o fato de a ECO-92 ter ocorrido no Brasil permitiu a aproximação da problemática ecológica ou ambiental dos eventos cotidianos⁵⁶. Ela inclusive apresenta dados indicando o baixíssimo grau de envolvimento da sociedade brasileira para com a questão: em meados dos anos 1990 existiam no país aproximadamente 900 organizações e grupos ecologistas; porém, a maioria possuía menos de 20 militantes, tinham orçamentos irrisórios e atuação local. Embora de atuações comoventes, agiam de forma desarticulada e amadora, com muito pouca efetividade na formulação de políticas.

Para Lorenzetti e Carrion (2012), a ECO-92 foi um marco no reconhecimento das contribuições da sociedade civil para a governança ambiental. Contudo, de acordo com Camargo (2003), nos balanços realizados sobre os dez anos que se seguiram à ECO-92 constatou-se que a vulnerabilidade do desenvolvimento sustentável foi a carência de mecanismos para o fortalecimento da capacidade de governar e de expandir os instrumentos de gestão. Para a autora, não basta haver legislação específica e políticas setoriais próprias para o meio

⁵⁶ Em pesquisa realizada entre 1991 e 1992, Crespo apresenta em *O que o brasileiro pensa da ecologia* indicadores do grau de inserção do tema no cotidiano dos brasileiros. Em linhas gerais, o brasileiro ainda relaciona o meio ambiente à fauna e flora, somente. Problemas relacionados ao saneamento básico ou ao lixo, por exemplo, não têm o mesmo apelo à população – por que, para quem mora na região Sudeste ou Nordeste do país, a prioridade para proteção seria a Amazônia se os moradores dessas regiões poderiam indicar problemas mais próximos à sua própria realidade? O imaginário das pessoas ainda está atrelado aos santuários ecológicos.

ambiente: é preciso governança para assegurar a eficiência e a democratização das políticas públicas ambientais.

Mas afinal, o que é governança? De acordo com Milani e Solinís (2002), o termo foi empregado pela primeira vez na publicação de um artigo em 1937⁵⁷, porém ignorado e redescoberto somente na década de 1970. Jacobi (2012) destaca que o termo é utilizado de forma difusa, empregado em campos distintos como política, economia e ciência. Para nosso caso, utilizaremos a definição dada pela Comissão sobre Governança Global no relatório “Nossa Comunidade Global”, cujo entendimento é governança como a totalidade das maneiras pelas quais indivíduos e instituições – sejam públicas ou privadas – administram seus problemas comuns. Ainda de acordo com o relatório, a governança é um processo contínuo, no qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996).

Como bem destacam Lorenzetti e Carrion (2012), embora o termo governança suscite diferentes interpretações, é inegável que neste processo ninguém ousa questionar o direito à participação dos cidadãos. Desta forma, “a participação institui-se como carro-chefe do discurso político em sociedades balizadas pela ideologia democrática, como as ocidentais” (LORENZETTI, CARRION, 2012, p. 723). Gemmill e Bamidele-Izu (2005) indicam cinco ações que a sociedade civil pode desempenhar na governança ambiental global. A saber: coletar, difundir e analisar informação; fornecer dados para a fixação de agenda e para os mecanismos de desenvolvimento de políticas; desempenhar funções operacionais; avaliar as condições do meio ambiente e monitorar o cumprimento de acordos ambientais e pleitear justiça ambiental.

Para além da sensibilização e capacitação da sociedade civil e das parcerias com ONGs, Lorenzetti e Carrion (2012) afirmam que o setor judiciário também pode ser um ator da sociedade civil na governança ambiental global. Como exemplo de apoio jurídico não formal, as autoras citam o Tribunal Latino-Americano da Água, uma organização de justiça ambiental independente, internacional e autônoma, atuante inicialmente na América Latina no auxílio à resolução de disputas relacionadas à água.

⁵⁷ *The nature of the firm*, de Ronald Coase.

Segundo Jacobi (2000), o ambientalismo do século XXI tem por desafio participar de forma cada vez mais ativa na governabilidade dos problemas socioambientais e contribuir para a formação de arranjos institucionais inovadores que possibilitem – nas palavras do autor – uma “ambientalização dos processos sociais”, seja por meio de redes, consórcios institucionais, parcerias estratégicas ou outras engenharias institucionais que ampliem seu reconhecimento na sociedade e estimulem o engajamento de novos atores. Quando há conflito de interesses em torno de questões ambientais, é preciso definir uma agenda que acelere prioridades para a sustentabilidade como um novo paradigma do desenvolvimento.

2.3 A Constituição Federal de 1988 e a promoção de políticas públicas fiscais e ambientais

A Constituição de 1988 manteve uma série de direitos garantindo a vida e o exercício político da cidadania. Para Arantes e Couto (2009), a Constituição atual constitucionalizou boa parte da agenda governamental de políticas públicas com o intuito de restringir o campo decisório aberto ao legislador e forçando os governos posteriores a cumprir o texto constitucional. A Metodologia de Análise Constitucional (MAC) desenvolvida pelos autores em trabalhos anteriores indica, em resumo, que constituições elaboradas em contextos institucionais democráticos ou que visam inaugurar democracias são mais propensas à constitucionalização de políticas públicas do que as elaboradas em contextos autoritários ou que visam institucionalizar o autoritarismo. Corroboram com os autores Fernandes e Ferreira (2009), que afirmam que países que emergem de regimes autoritários – caso do Brasil pós-regime militar – tendem a elaborar constituições como cartas de intenções e planos de organização social para o futuro. Por isso – complementam –, são também mais longas e detalhadas, às vezes buscando fazer lei ordinária de situações sobre as quais a Constituição não detém o controle. Citam, por exemplo, o artigo 192 do texto original, o qual determinava o tabelamento máximo dos juros a 12% ao ano; contudo, se fosse possível tomar as rédeas da inflação apenas aplicando a lei, o país não teria passado pelo período de hiperinflação⁵⁸ no início dos anos 1990.

⁵⁸ Inflação é, em síntese, a queda no poder de compra do dinheiro. Durante os anos 1980 o país enfrentou uma inflação crônica que, apesar dos sucessivos planos econômicos criados para manter

O comparativo feito na ocasião do MAC entre o texto constitucional mais recente e as cartas brasileiras anteriores revela que a carta atual é duas vezes maior que a média das constituições passadas em número de dispositivos (ARANTES; COUTO, 2009). No entanto, ainda apresenta fragilidades. Ao analisar a configuração da Constituição de 1988, os autores constataram que 69,5% dos 1627 dispositivos que compõem o texto original eram normas de caráter efetivamente constitucional enquanto 30,5% eram relacionados a políticas públicas. Constatam:

O que nossa pesquisa tem demonstrado é que quanto mais uma Constituição tende a lidar com políticas públicas, maior ela é. Quanto maior ela é, mais ela obriga governos a governarem por meio de emendamentos constitucionais. E quanto mais emendada uma Constituição for, maior ela fica, tendendo a ser ainda mais emendada. Esta seria uma descrição acurada do processo pelo qual passa a Constituição brasileira desde 1988. Nossa carta é originalmente longa, não apresenta exigências excessivas para processos de emendamento e contém elevado número de *policies*⁵⁹ a desafiar a prática governamental. (ARANTES; COUTO, 2009, p. 29)

Voltados para a legitimação da democracia, os constituintes de 1988 optaram por duas principais estratégias para o texto da nova constituição: a abertura para a participação popular e societal – na qual prevaleceu a busca de consenso e a incorporação das demandas das minorias – e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios. Esta última moldou um novo federalismo, tornando-o uma das mais importantes bases da democracia pós-1988 (SOUZA, C., 2001) e abrindo espaço para a criação de políticas e compromissos de Estado perante novas demandas.

No início dos anos 1980, de acordo com Lopreato (2002), o esgotamento das fontes de financiamento e a adoção do ajuste recessivo como estratégia de política econômica tornavam insustentáveis as políticas de gastos dos estados. A dependência das verbas da União e o endividamento com os órgãos oficiais, bancos privados e agentes financeiros dos próprios estados deixava antever a necessidade de recuperar o potencial de arrecadação e o peso da receita fiscal no financiamento do setor público. Era urgente a necessidade de se pensar uma nova estrutura

os preços, não foi possível impedir que em meados dos anos 1990 a inflação atingisse o patamar recorde de 2000% ao ano. A crescente queda no poder de compra da população foi, juntamente com as denúncias de corrupção, o estopim que desencadeou o *impeachment* – impugnação de mandato – do então presidente Fernando Collor de Mello (ALBERGONI, 2008).

⁵⁹ *Policies* são dispositivos veiculadores de políticas públicas, em oposição a *polity*, princípios constitucionais fundamentais (ARANTES; COUTO, 2009).

tributária que garantisse ganhos na receita e melhor distribuição entre as esferas de poder. Afirma, porém:

A abertura política, esboçada desde o governo Geisel, alcançava ponto culminante com a chegada ao poder de um governo civil após longos anos de domínio militar. A meta fundamental do governo de transição, a consolidação do avanço do processo democrático, colocou em pauta a questão do federalismo e abriu espaço a novo exame do quadro tributário. Entretanto, as condições que garantiram a subida ao poder do governo civil inviabilizaram alterações profundas e a ruptura de velhos interesses, preservando a base fundamental em que se assentavam as relações entre as esferas de governo. (LOPREATO, 2002, p. 103)

O avanço democrático e o crescimento político dos estados legitimou as lutas regionais pela defesa de seus espaços de atuação. No entanto, a crise econômica e o quadro de debilidade das finanças públicas não libertaram os estados por completo das amarras da União, pois embora fortalecidos politicamente, o déficit público e o colapso das fontes de financiamento os tornavam muito dependentes. Diz Lopreato (2002) que a União foi em vários momentos pressionada a abrir mão das metas de controle das finanças estaduais para socorrer estados financeiramente vulneráveis, evitando a insolvência financeira e dando-lhes condições de sustentarem a máquina administrativa. Segundo Junqueira (2010) com essas e outras medidas, a reforma tributária de 1988 foi mais orientada à redistribuição e redefinição de competências tributárias do que para a eficiência econômica⁶⁰.

Dissonante da reforma tributária de 1965-67 – criada sob o contexto da centralização do poder –, a reforma tributária promovida pela Constituição de 1988 se deu em um contexto de abertura política e mobilização social. Os mecanismos utilizados para este fim foram, entre outros, o aumento do percentual do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), repassados ao Fundo de Participação dos Estados e ao Fundo de Participação dos Municípios⁶¹; a criação

⁶⁰ Durante a década de 1980 era recorrente o pedido dos governadores por maiores repasses para a manutenção da administração pública estadual. Os cortes nos gastos impostos pelo governo federal, as restrições no acesso ao crédito, o atraso dos estados no pagamento dos encargos públicos, a inviabilidade dos agentes estaduais de crédito cobrir as dívidas estaduais e o pagamento de empréstimos concedidos pela iniciativa privada a juros de mercado eram alguns dos problemas que os governadores levavam à mesa no momento de negociar com a União. A calamidade financeira de alguns estados obrigou o governo federal, em 1989, a federalizar parte das dívidas estaduais a fim de permitir que os estados beneficiados pudessem, assim, se reerguer economicamente (LOPREATO, 2002).

⁶¹ Fundos de participação são repasses promovidos pelo governo federal aos estados e municípios, previstos no art. 159 pela Constituição. Os fundos de participação dos estados são repassados pelo

de uma cláusula determinando que todo imposto criado pela União tenha um repasse semelhante aos entes subnacionais; o fortalecimento dos impostos estaduais e a incorporação de impostos federais únicos⁶² ao antigo ICM, criando assim o ICMS, o maior imposto do país.

A Constituição de 1988 adota o princípio de ação cooperada entre os níveis de governo. À União cabe, entre outras atribuições, estabelecer macroestratégias de ocupação do espaço, instalar equipamentos e infraestruturas, gestar os fundos territoriais e a utilização dos recursos naturais. A operacionalização dessas diretrizes deve ser dada pela implementação das políticas federais, pelo estímulo e indução das políticas estaduais e municipais e também pelo convencimento e legitimação da sociedade (MORAES, 2005). A cooperação entre os entes se estende, entre outros processos, na arrecadação de impostos e na transferência de valores. Abaixo, a relação de todos os impostos existentes no país⁶³:

governo federal e os fundos de participação municipais podem tanto ser repassados pelo governo federal quanto pelo governo estadual (BRASIL, 1988; FARHAT, 1996).

⁶² São eles: Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis (IULC), Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE), Imposto Único sobre Mineração (IUM), Imposto sobre Transportes (IT) e Imposto sobre Serviços de Comunicação (ISC). É criado então o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação – o ICMS.

⁶³ A natureza dos fatos geradores de impostos é das mais diversas. Para mais detalhes, consultar <http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/finpub/manualfinpublp.pdf>. Acesso em: 23 mar 2013.

Quadro 1: Impostos existentes no Brasil (2014)

Responsável pela cobrança	Impostos
União	Imposto sobre a Exportação (IE)
	Imposto sobre a Importação (II)
	Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF)
	Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ)
	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF)
	Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)
	Imposto Territorial Rural (ITR)
Estados	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS)
	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> ou Doação de Bens e Direitos (ITCMD)
Municípios	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)
	Imposto sobre Serviços (ISS)
	Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis e de Direitos a Eles Relativos (ITBI)
* A Constituição Federal prevê ainda o Imposto sobre Grandes Fortunas - ainda não regularizado - e Impostos Extraordinários, conforme art. 154, "na iminência ou no caso de guerra externa (...) os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação" (BRASIL, 1988).	

Fonte: Banco Central do Brasil (2008, passim); Brasil (1988) (adaptado pela autora).

A transferência de valores entre entes da federação é prevista desde 1966 com o Código Tributário Nacional (CTN) com o intuito de garantir o equilíbrio fiscal interfederativo e uma alocação de recursos eficiente. A Constituição de 1988 nada mais fez que alterar as porcentagens de distribuição. Destacam-se entre os instrumentos de arrecadação os fundos de participação estaduais e municipais e a participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS, o principal tributo estadual. A finalidade entre eles, porém, diverge: se os fundos foram instituídos com um claro viés redistributivo, a cota-parte municipal foi instituída para ser uma compensação pela receita gerada (BARRERA; ROARELLI, 1995).

De todos os impostos dispostos na tabela, o de maior arrecadação é o ICMS. O ICMS é um imposto, e como tal é um tributo⁶⁴ “cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966). Distingue-se, portanto, da taxa e da contribuição de melhoria – outras formas de tributos além do imposto, definidas, respectivamente, pelos títulos IV e V da lei – por não ser destinada à promoção de um benefício em específico, mas para atender as necessidades gerais da administração pública (BORBA, 2007).

Primeiramente nomeado como Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM), 1922-1936, transformou-se em Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), 1936-1965, posteriormente em Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), 1965-1989, para, enfim, consolidar-se com o formato atual (ROSA, 2002). O autor destaca que o ICM surgiu como uma nova técnica de tributação, pois até então o imposto era cumulativo sobre todas as operações envolvendo mercadorias. Tal regra estimulava a verticalização das empresas, que viam o processo como necessidade para a diminuição da cadeia econômica e, por conseguinte, da tributação. Assim sendo, a não cumulatividade⁶⁵ resulta em uma tributação proporcional ao valor da mercadoria ou serviço, já que esta se dará independentemente da quantidade de operações ocorridas na cadeia econômica, correspondendo a uma alíquota máxima permitida por lei.

Quando foi instituído, o ICM era um imposto com alíquota⁶⁶ de 15% para todo o território nacional. Em pouco tempo, porém, o percentual foi ampliado em alguns estados e diminuído em outros. De acordo com Junqueira (2010), o objetivo da redução das alíquotas interestaduais era diminuir o comércio que a tributação gera na origem, pois se o tributo pertence ao estado que produz as mercadorias, logo os estados mais industrializados arrecadam mais que seu consumo interno; em

⁶⁴ “Art. 3º – Tributo é toda expressão pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

⁶⁵ O princípio da não cumulatividade consiste em, para efeito de apuração do tributo devido, deduzir-se do imposto incidente sobre a saída de mercadorias o imposto já cobrado nas operações anteriores relativamente à circulação daquelas mesmas mercadorias ou às matérias-primas necessárias à sua industrialização (ROSA, 2002).

⁶⁶ Alíquota é um percentual – fixo ou variável – aplicável à cobrança dos tributos. Geralmente é calculado sobre o valor do imóvel no imposto de transmissão de propriedade, sobre o preço de algum produto no imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, sobre o serviço prestado no imposto sobre serviços ou sobre o rendimento auferido no imposto federal sobre a renda (FARHAT, 1996).

contrapartida, os estados menos industrializados arrecadam menos o que consome. O argumento para a redução era, portanto, redistributivo.

O Estado, porque soberano no que tange ao controle sobre os usos do território e todos os recursos nele contidos, sociais e naturais – e, conseqüentemente, sobre o patrimônio natural, parte de nosso objeto de estudo – também busca exercer uma regulação sobre as populações. No entanto, ao invés de extrair força de trabalho através de certo conjunto de controles, mais próprio das corporações, o Estado obtém servidões dos produtos do trabalho (isto é, as mais variadas formas de impostos), em troca da manutenção da ordem (ANTAS JR., 2005).

Um dos papéis do Direito é implementar políticas públicas, responsáveis por alavancar a sociedade para o alcance dos valores estabelecidos pelos Princípios Jurídicos⁶⁷. Tais princípios se traduzem, por exemplo, no direito concedido pela Constituição da República brasileira ao meio ambiente equilibrado por sua essencialidade à qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Nas palavras de Tejeiro (2013):

Neste sentido, evidencia-se a dimensão do direito como instrumento de governança e controle socioambiental, de cunho democrático e participativo, no qual a sociedade como um todo deve fazer escolhas sobre o seu relacionamento com o meio ambiente. Contudo, a fim de que o direito atinja o seu verdadeiro potencial como instrumento de controle, resulta necessário que o ordenamento jurídico ambiental seja capaz de *promover mudanças estruturais e atitudinais*, a fim de concretizar os postulados deste tipo específico de arranjo político-administrativo. (TEJEIRO, 2013, p. 80)

Portanto, não é possível também ignorar a finalidade social do Direito Tributário, que pode ser amplamente utilizado em benefício dos interesses coletivos administrados pelo Estado. Os tributos, em função de sua própria natureza, devem exercer uma finalidade eminentemente voltada para o bem comum. Da mesma forma, não podemos ignorar o Direito como instrumento de governança e controle socioambiental.

A validade universal dos direitos humanos encontra sua fundamentação ancorada na história. De acordo com Martin (1993), há um consenso entre juristas,

⁶⁷ Segundo Carrazza (2002, p. 33), princípio jurídico é “um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam”.

cientistas políticos e historiadores em definir o Estado Moderno como um ordenamento político surgido na Europa a partir do século XVI. Tal formação está diretamente associada ao reaparecimento do direito romano no Ocidente nos séculos XIII e XVI como um instrumento de definição das formas e dos mecanismos do poder monárquico contra o feudalismo (CATAIA, 2001). Scaff e Tupiassu (2004) indicam esse momento como o ponto de partida para o surgimento dos direitos fundamentais. Afirmam que com o tempo, porém, a defesa do cidadão contra o Estado absolutista não era de fato válida para todos, pois ficou evidente que tais direitos valiam apenas para os que detinham o poder econômico e negado aos demais. A existência de direitos e garantias fundamentais não assegurava a igualdade para seu acesso; para tanto, foi preciso ampliá-los para alcançar as prestações positivas que a sociedade necessita que sejam desenvolvidas pelo Estado – ou por ele impostas. Por isso os autores refutam a expressão *geração de direitos*, que pressupõe o ultrapassamento de um conjunto de direitos; preferem a expressão *dimensão de direitos*, mais adequada por imprimir a ideia de ampliação.

Tal qual a declaração Universal dos Direitos do Homem, criada em 1948 no contexto do Pós-Guerra, a ampliação dos direitos iniciais, quando exercidos e garantidos pelo ordenamento jurídico, asseguram não somente os direitos da pessoa contra o Estado, mas também “do homem inserido no sistema econômico de produção, com a necessária intervenção do Estado para diminuir as desigualdades sociais e econômicas existentes” (SCAFF; TUPIASSU, 2004, p. 19). As Declarações de Direitos têm por finalidade impor limites de conteúdo às ações preconizadas pelas autoridades públicas para que, dessa forma, consigam evitar que as autoridades implementem decisões que comprometam a exercício dos direitos. A constitucionalização dos direitos, portanto, estabelece pontos de veto, buscando assim impedir que *veto players* (atores de veto) argumentem em prol do não cumprimento dos direitos estabelecidos no texto constitucional (ARANTES; COUTO, 2009).

É sabido que qualquer texto constitucional que se afirme democrático não pode ser redigido às pressas, tampouco partidário. Condizente com o momento político e econômico que o país enfrentava à época, a Assembleia Constituinte de 1987 foi marcada pela tentativa de conciliar as reivindicações de grupos que, podados de seus direitos durante o regime militar, vislumbravam a oportunidade de contribuir de alguma forma com a Carta Magna.

No início dos anos 1970 o governo militar já demonstrava sinais de desgaste. O “milagre econômico” – período no qual o país registrou taxas de crescimento variáveis entre 9,5% e 13,97% – sofreu um duro baque com a crise do petróleo, em 1973. Como resultado, entre 1973 e 1974 o crescimento econômico do país diminuiu para 8,15% e a inflação mais que duplicou, alcançando o patamar de 34,55%. A partir de 1973 a economia não conseguiu manter o mesmo fôlego de antes e a inflação atingiu níveis altíssimos, chegando a incríveis 1037,56% em 1988. Na seara política, a insatisfação com o cerceamento dos direitos básicos, como a liberdade de expressão e de informação e o direito de ir e vir fez do inconformismo trampolim para a articulação de grupos interessados na luta contra a ditadura e por novos direitos (BRANDÃO, 2011). O autor destaca, contudo, que as mudanças políticas não foram diretamente reflexo da deterioração econômica do país, mas uma combinação de fatores, somada às cisões internas do regime e ao processo social que se desenvolveu para além do projeto inicial de descompressão política. A derrocada do regime militar foi devido a uma crise sistêmica, política, mas também institucional, relacionada a uma crise econômica e social e, sobretudo, a uma crise no modelo de estado desenvolvimentista, responsável por fazer o endividamento externo subir muito para custear a expansão econômica do país.

Para a ampliação das liberdades públicas contribuiu, além das rixas internas no regime militar, o crescimento eleitoral do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), movimento que começou a ganhar expressividade em 1974 e que em 1978 consolidou-se como oposição ao eleger 189 representantes para a Câmara dos Deputados. No que diz respeito às mobilizações sociais, a retomada das atividades dos movimentos sociais, sindicatos, associações de bairros, profissionais e religiosas, etc. jogou a última pá de cal na já inócua política de repressão de ações coletivas. As questões do cotidiano ganharam força e abriram as discussões para a inserção de novos direitos. Temas como moradia, educação, saúde, lazer, direitos da criança e do adolescente, etc. foram incluídos na Constituinte⁶⁸. Diz:

⁶⁸ No estudo comparativo entre as constituições de 1946 e 1988 – ambas elaboradas após um período de regime autoritário, portanto mais propensas a integrar direitos ao texto –, Fernandes e Ferreira (2009) constataram que na Constituição de 1988 a prioridade foi destacar os princípios, direitos e garantias fundamentais logo nos primeiros artigos, tendo em vista a primazia da defesa e promoção dos direitos. A título de comparação, na Constituição de 1946 a declaração de direitos só aparece no Título IV, a partir do art. 129 (BRASIL, 1946).

A percepção por alguns movimentos sociais de que a Constituinte representava uma mudança (...) foi crucial para a organização da mobilização em defesa de uma maior participação popular já no processo constituinte. A posterior conquista de instrumentos de participação no Regimento Interno – como as emendas populares, as audiências públicas e as sugestões de instituições e segmentos da sociedade – acabou por redimensionar novamente a Estrutura de Oportunidades ⁶⁹ que se apresentava inicialmente: potencializou-se a efervescência social do período da redemocratização e construiu-se um norte comum às diversas mobilizações sociais em torno do poder institucionalizado de interferência no processo legislativo. (BRANDÃO, 2011, p. 52)

De acordo com Brandão (2011), a ausência de um anteprojeto formal contribuiu para o aumento do universo de possibilidades na Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Sem um parâmetro em relação à extensão da Carta Magna, nem à legitimidade de algumas matérias serem ou não matéria constitucional, tamanha abertura no processo institucional exigiu a criação de subcomissões. Ao apontar uma subcomissão para determinada questão, esta praticamente assegurava sua inserção na carta final ao atribuir a um grupo de parlamentares certa parcela de responsabilidade sobre o tema⁷⁰. Assim foi, segundo o autor, a inclusão do capítulo sobre o meio ambiente⁷¹, aprovado automaticamente por “decurso de prazo”, assim como os capítulos “Dos Índios” e “Da Família, Criança, Adolescente e Idoso”.

A defesa do meio ambiente é um compromisso de Estado indicado em vários pontos do texto constitucional. Nalini (2003) aponta que no artigo 170, que descreve todos os princípios que regem a ordem econômica, o inciso VI indica que esta deve assegurar “a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (BRASIL, 1988).

A Constituição brasileira inovou ao inserir dentre seus dispositivos os tratados e convenções internacionais. Logo no parágrafo 2º do artigo 5º da Constituição é enunciado que, entre direitos e deveres individuais e coletivos estão incluídos todos os compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro.

⁶⁹ Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP) é um termo cunhado pelo sociólogo Charles Tilly para designar a análise de um “conjunto de oportunidades e ameaças presentes no mundo que cerca o movimento/indivíduos e que tem alguma probabilidade de afetar o bem-estar e o sucesso dos atores” (BRANDÃO, 2011, p. 24).

⁷⁰ No Anexo II consta a relação de Eventos da Mobilização Social relacionados ao meio ambiente na ANC.

⁷¹ Segundo o autor, a causa ecológica só começou a ganhar força a partir da última fase de mobilização social da ANC. A Frente Nacional de Ação Ecológica reuniu constituintes, ambientalistas e pesquisadores, ganhando apoio inclusive da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

Essa cláusula aberta permite o ingresso de novas normas protetivas à medida que tratados internacionais forem firmados pelo governo brasileiro⁷² (NALINI, 2003).

Outra contribuição que a atual Constituição trouxe à legislação brasileira, sob o ponto de vista ecológico, é o comprometimento dos três níveis de governo em relação às questões ambientais, conforme estabelece o artigo 23:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
(...) (BRASIL, 1988)

Além disso, o capítulo VI da Constituição – Do Meio Ambiente – é totalmente dedicado à questão. O *caput* do artigo 225 reconhece o meio ambiente equilibrado como um direito, como 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, 1988)

Entre as responsabilidades atribuídas ao poder público para sustentar a manutenção desse direito, destacam-se o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, o zelo pelo patrimônio genético do país, a definição dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, a cobrança por estudos técnicos para obras ou atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental e promoção da educação ambiental e conscientização pública para a preservação do meio ambiente. O artigo também prevê, embora não especifique, punições para condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente e estabelece como patrimônio nacional a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira.

Uma nova compreensão dos direitos fundamentais tornou possível o reconhecimento e a legitimação de direitos para as futuras gerações, não restritos,

⁷² Tratados internacionais nos quais o Brasil é signatário: grandes espaços ambientais; proteção dos trabalhadores; regulamentação de materiais tóxicos, proteção à fauna e à flora; à biodiversidade; à pesca internacional; combate à desertificação; espaços marítimos e oceânicos; rios e lagos internacionais; bacias hidrográficas; atmosfera e clima; proteção da camada de ozônio; utilização pacífica da energia nuclear; proteção do patrimônio cultural e natural; e responsabilidade e reparação do dano (NALINI, 2003).

portanto, ao indivíduo contra o Estado ou inerente apenas a certa coletividade – como é, por exemplo, aos prejudicados por determinado dano ambiental ou aos consumidores insatisfeitos (SCAFF; TUPIASSU, 2004). De acordo com Moura e Jatobá (2009), a Constituição estabelece que um meio ambiente saudável para as gerações presentes e futuras é um direito inalienável, no qual a obrigação de preservar o meio ambiente diz respeito tanto ao governo como ao cidadão comum, seja brasileiro ou residente no país. A Carta Maior assegura o zelo ao meio ambiente como uma obrigação da qual não se pode fugir ou postergar. Como ressalta Nalini (2003), o meio ambiente é uma herança que se recebe gratuitamente e que deve ser repassada às gerações seguintes.

Outra inovação da Constituição de 1988 é a previsão da responsabilidade administrativa, civil e penal para todas as pessoas físicas e jurídicas – as empresas passaram também a ser indiciadas e julgadas por infrações contra o meio ambiente, o que até então não poderia ocorrer por não estar previsto em lei (NALINI, 2003).

Retomando o artigo 18 da Constituição, o Brasil é uma República Federativa composta por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos. Para haver fluidez na gestão de diferentes níveis do governo é preciso estabelecer competências a cada um. Para algumas áreas a competência é exclusiva e em outras, compartilhada. Como ressaltam Moura e Jatobá (2009), o sistema de atribuições é bastante confuso devido à definição precária dos limites ou ao fato de uma entidade assumir a competência de outra. Segue o quadro indicando, na esfera ambiental, as atribuições entre os três níveis de governo:

Quadro 2: Divisão de responsabilidades pela proteção ambiental entre os níveis de governo federal, estadual e municipal

Setor Poluidor	Formulação de Políticas	Implementação	Financiamento	Monitoramento e Avaliação
Água Potável	Federal (qualidade)	Estados/ Municípios	todos	todos
Controle da Poluição dos Recursos Hídricos	todos	todos	todos	todos
Águas Servidas	todos	Estados/ Municípios	todos	Estados/ Municípios
Emissões de Veículos	Federal/ Estados	Estados	Federal/ Estados	Federal/ Estados
Controle da Poluição Atmosférica	Federal	todos	todos	todos
Solos (uso e ocupação)	Municípios	Municípios	Municípios	Municípios
Mineração	Federal	Estados/ Municípios	todos	Estados/ Municípios
Florestas	Federal	todos	todos	todos
Peixes e Fauna	Federal/ Estados	todos	todos	todos
Espécies Ameaçadas	Federal	todos	todos	todos
Resíduos Sólidos	todos	Municípios	todos	todos
Disposição de Resíduos Perigosos	Federal	Federal/Estados	Federal/ Estados	Federal/ Estados
Prevenção da Poluição	Estados	Estados	Federal/ Estados	Estados
Saúde Pública	todos	todos	todos	todos
Mudança Climática/ Aquecimento Global	Federal	Federal	Federal	Federal
Aves Migratórias	Federal	Federal	Federal	Federal
Biodiversidade	Todos	Todos	Todos	Todos

Fonte: Moura e Jatobá (2009, p. 64).

Uma das fragilidades expostas pelos autores é a dificuldade de a maioria dos municípios – com exceção de algumas poucas metrópoles – cumprir com suas atribuições legais por conta dos baixos níveis de receitas e o pouco alcance de suas capacidades institucionais para formular e implementar políticas ambientais. Por isso, muitos municípios não aceitam assumir suas responsabilidades ambientais e as transferem para os estados, às vezes por meio de acordos ou instrumentos

fiscais. Moura e Jatobá (2009) apresentam um estudo conduzido pelo IBGE em 2002 o qual indica que apenas 6% dos municípios brasileiros possuíam uma Secretaria do Meio Ambiente; em 26%, a gestão ambiental fazia parte de outra secretaria e em 36% as questões ambientais eram atribuídas a um departamento ou estrutura relacionada do Executivo municipal.

Os estados ganharam muito mais poder de atuação após 1988. No que diz respeito ao meio ambiente, alguns estados tomaram a dianteira em incentivar financeiramente os municípios com necessidade de restrição ao uso do solo. Há também políticas que buscam promover a articulação política dos municípios para cumprir o que determina o artigo 225 da Constituição. Segundo Souza (2003), o país carece de pesquisas sobre as políticas desenvolvidas nas esferas dos estados. Diz:

Muitos países federativos já têm uma longa tradição em pesquisas nessa área, no sentido de entender por que os Estados dão respostas diversas às questões sociais. Já temos estudos importantes sobre políticas públicas nacionais e sobre políticas locais, mas sabemos ainda muito pouco sobre questões cruciais na esfera estadual. Não sabemos ainda, por exemplo, por que existem diferenças tão marcantes nas políticas formuladas e/ou implementadas pelos governos estaduais. Este é um tema de pesquisa importante no Brasil, considerando que uma das marcas do federalismo brasileiro é a concentração de poder legislativo sobre políticas públicas na esfera federal, inclusive em áreas consideradas de competência concorrente entre as esferas federal e estadual. (SOUZA, 2003, p. 18-19)

Reconhecidamente longe de lograr o almejado pela autora, apresentamos no capítulo seguinte duas políticas – uma fiscal e ambiental; outra eminentemente ambiental – em vigor no Estado de São Paulo: ICMS Ecológico e Programa Município VerdeAzul, respectivamente. Distintas quanto aos critérios aplicados e ao perfil dos municípios beneficiados, a análise de ambas contribui para a compreensão do modo como a questão ambiental é promovida pelo governo estadual paulista.

CAPÍTULO 3

POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO: O ICMS ECOLÓGICO E O PROGRAMA MUNICÍPIO VERDEAZUL

3.1 ICMS Ecológico

O ICMS Ecológico, como ficou conhecido, é um mecanismo de indução econômica criado a partir do permissivo constitucional dado pelo artigo 158 da Constituição aos estados para destinar até um quarto do ICMS arrecadado aos municípios conforme lei estadual. Segundo Loureiro (2006), é um critério de repartição, determinado por lei, que cada estado utiliza para atender exclusivamente qualquer critério ou um conjunto de critérios de caráter ambiental. Como política de prevenção, o ICMS Ecológico recompensa os municípios que conservam a natureza ao invés de exigir deles compensação após grandes impactos ambientais. A política se dá pelos repasses proporcionais ao compromisso ambiental assumido por cada município (SCAFF; TUPIASSU, 2004). Destacam os autores que não se trata de um imposto ambiental, mas de uma relação de critérios ambientalmente relevantes apoiados financeiramente pela repartição das receitas obtidas normalmente com o ICMS, sem qualquer ônus financeiro para os estados ou aumento da carga tributária dos contribuintes.

O ICMS Ecológico somente pode ser viabilizado com a flexibilização no repasse dos tributos da União aos estados, conforme disposto no Título VI, Capítulo I da Carta Maior, mais especificadamente a Seção VI – Da Repartição das Receitas Tributárias –, ponto de partida para a criação do que é conhecido também por *imposto verde*.

O artigo 155, inciso II da Constituição Federal de 1988 delega aos estados e ao Distrito Federal a responsabilidade em instituir impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – isto é, em regulamentar a cobrança do ICMS –, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior⁷³.

⁷³ Entre outras informações, dispõe o § 2º do dispositivo que o ICMS é não cumulativo, isto é, deve ser compensado “o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro estado ou pelo Distrito Federal”. O artigo apresenta também condições para casos de isenção ou não incidência e destaca que o tributo pode ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços.

Sobre a repartição das receitas tributárias, o artigo 158, inciso IV estabelece pertencer aos municípios 25% do produto da arrecadação do imposto do estado sobre as operações na qual incidem o ICMS. Também pertencem aos municípios 50% da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural (ITR), 50% do produto da arrecadação do imposto estadual sobre os veículos automotores licenciados em seus territórios (IPVA), além do total arrecadado com o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF ou IRF) (BRASIL, 1988).

Sobre as parcelas de receitas dos municípios, diz a Constituição:

Art. 158 ...

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 adicionado⁷⁴ 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. (BRASIL, 1988)

É preciso considerar, porém, que a legislação estadual que define os critérios para a redistribuição dos 25% de ICMS a que cada estado tem direito não tem como teto os 25% destinados aos municípios, mas somente os 6,25% – ou seja, 25% dos 25% citados no inciso IV do artigo 158, como mostra o gráfico:

Gráfico 1: Distribuição do ICMS entre estado e municípios

Fonte: Brasil, 1988 (organizado pela autora).

⁷⁴ Em linhas gerais, para efeito de cálculo do valor adicionado são computadas as operações e prestações que constituem fato gerador do imposto e as operações imunes do imposto. A definição de valor adicionado é mais detalhada na Lei Complementar Federal nº 63/90.

O Paraná foi pioneiro em assegurar um percentual da cota-parte que cabe aos municípios com unidades de conservação⁷⁵ e mananciais de abastecimento público, como já era previsto na Constituição do Estado, em vigor desde 1989. No entanto, sua regulamentação ocorreu dois anos depois, com a Lei Complementar nº. 59, de 1º de outubro de 1991.

Diz a Constituição do Estado do Paraná:

Art. 132. A repartição das receitas tributárias do Estado obedece ao que, a respeito, determina a Constituição Federal.

Parágrafo único. O Estado assegurará, na forma da lei, aos Municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou àqueles com mananciais de abastecimento público, tratamento especial quanto ao crédito da receita referida no art. 158, parágrafo único, II, da Constituição Federal. (PARANÁ, 1989)

De acordo com Loureiro (2000), o ICMS Ecológico surgiu a partir da aliança entre o poder público estadual e os municípios, mediados pelo legislativo estadual. Os municípios com unidades de conservação e mananciais de abastecimento público em seus territórios sentiam-se economicamente prejudicados com a restrição a que eram submetidos em nome da preservação dessas áreas e, ao mesmo tempo, o poder público estadual sentia a necessidade de modernização dos instrumentos de políticas públicas ambientais.

Em entrevista à revista *Horizonte Geográfico*, publicada em 2009, Wilson Loureiro diz que a ideia para a criação do ICMS Ecológico surgiu na década de 1980, momento em que o estado vivia uma rápida e agressiva expansão agrícola, liderada pelas lavouras de soja e café. O estado não conseguia conter a expansão porque os prefeitos, desejosos em aumentar a arrecadação de seus municípios, aceitavam o desmatamento. De acordo com o entrevistado, o objetivo era não atuar somente quando o estrago já tivesse sido feito (MARQUES, 2009).

De fato, os municípios mais populosos ou os que mais geram circulação de mercadorias são os mais economicamente dinâmicos. Assim sendo, aos

⁷⁵ Unidades de Conservação (UCs) são espaços territoriais de limites definidos e seus componentes – incluindo as águas jurisdicionais – de relevantes características naturais e legalmente instituído pelo poder público para fins de preservação e/ou conservação. Esses espaços possuem um regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. As unidades de conservação podem ser de uso indireto – quando não envolvem consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais – ou direto – quando envolvem o uso comercial ou não dos recursos naturais (IBGE, 2004).

municípios que se dedicam ao desenvolvimento econômico em detrimento da preservação ambiental estão garantidos maiores repasses – entre eles, os 75% referentes ao valor adicionado. No entanto, o preço pago pelos municípios que buscam preservar os bens naturais é a restrição em sua capacidade de desenvolvimento econômico, além de repasses menores por contarem com uma menor circulação de mercadorias e serviços. Sem uma política de apoio, esses municípios são duplamente prejudicados (SCAFF; TUPIASSU, 2004).

É evidente que a lógica de repartição do ICMS privilegia os municípios mais economicamente desenvolvidos, capazes de gerar maiores receitas tributárias, desconsiderando o esforço dos que arcam com a responsabilidade de preservar o bem natural e que propiciam benefícios que comumente extrapolam os limites municipais. Além disso, como bem lembra Moraes (2005), os recursos naturais são desigualmente distribuídos, o que contribui para as heranças espaciais estarem alocadas de forma diferencial. Assim sendo, é preciso, em alguns casos, que municípios cooperem com outros, assumindo o ônus desse tipo de compromisso. Como recompensar, por exemplo, o conforto térmico causado pela preservação de uma área verde que não é restrita ao município na qual se encontra? Como garantir a manutenção de um manancial que abastece municípios que não podem contar com recursos hídricos próprios?

Inicialmente como uma política compensatória, através da utilização de uma forma de subsídio, o ICMS Ecológico surgiu como um instrumento de justiça fiscal, visando dar suporte a um direito previsto na Carta Maior e influenciando a ação voluntária de municípios que buscavam ampliar sua receita sem abrir mão da qualidade de vida de sua população⁷⁶ (SCAFF; TUPIASSU, 2004). Portanto, é também um instrumento de incentivo à criação, defesa e monitoramento de áreas de preservação. Ao apoiar os municípios que, voluntariamente ou por falta de alternativa⁷⁷, não possuem dinamismo econômico, o imposto verde tem potencial de promover também uma justiça territorial. Endossa Fiuza (2004):

⁷⁶ Como será visto mais adiante, proporcionar qualidade de vida à população é um efeito indireto da política, mas não sua meta.

⁷⁷ Consideramos como sem alternativa os municípios que não conseguem atrair atividades economicamente produtivas (embora tentem) e os que são obrigados a conservar uma parcela do município, seja em prol de outros municípios – como os que devem zelar por um manancial cujo abastecimento é compartilhado entre os municípios próximos –, seja por interesse do Estado – como aqueles que abrigam aldeias indígenas.

O ICMS Ecológico apresenta duas funções principais, quais sejam, a de estimular os municípios a adotarem iniciativas de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, seja pela criação de unidades de conservação ou pela manutenção de áreas já criadas, seja pela incorporação de propostas que promovam o equilíbrio ecológico, a equidade social e o desenvolvimento econômico e recompensar os municípios que possuam áreas protegidas em seu território. (FIUZA, 2004)

Para endossar a eficácia do ICMS Ecológico como promovedor de unidades de conservação, Loureiro (2000) apresenta em seu artigo um quadro que aponta um aumento de 142,82% da área total de UCs no Paraná. Destaca-se a criação de área de faxinais⁷⁸ e de RPPNs⁷⁹ federais e estaduais, inexistentes no estado até 1991.

A relativa autonomia que a Constituição concedeu a cada unidade federativa para a definição dos critérios para a redistribuição do ICMS é também estendida para a regularização do ICMS Ecológico. Assim sendo, alguns estados destinam uma parte do repasse aos municípios que criam e zelam pela manutenção de áreas verdes e recursos naturais, da mesma forma como há estados que vão além e contemplam, por exemplo, municípios exitosos na gestão de resíduos sólidos e no tratamento de esgoto. Assim como há critérios que se repetem na maioria dos estados que adotam o imposto verde (como o repasse aos municípios que possuam em seu território unidades de conservação), há outros criados a partir de particularidades de um estado em específico, como é o caso das áreas dos faxinais, contemplado no ICMS Ecológico paranaense. Em relação à avaliação das medidas previstas no ICMS Ecológico, há estados que utilizam critérios simplesmente quantitativos, enquanto há os que avaliam as áreas e recursos ambientais de forma também qualitativa. Veja a tabela:

⁷⁸ Faxinal é um sistema de produção camponês tradicional da região Centro-Sul do Paraná, caracterizado pelo uso coletivo da terra para produção animal e a conservação ambiental, fundamentada na produção animal coletiva, na produção agrícola e no extrativismo florestal de baixo impacto (PARANÁ, 1997).

⁷⁹ Conforme o art. 21º da Lei Federal nº 9.985/00, RPPN (Reserva Particular do Patrimônio Natural) é uma área privada, gravada com perpetuidade com a finalidade de conservar a diversidade biológica. Nela é permitida a pesquisa científica, bem como a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais.

Tabela 1: Critérios mais comuns adotados pelos estados que possuem ICMS Ecológico para o repasse de recursos aos municípios

Critérios	Especificações
Unidades de conservação municipais, estaduais, federais e particulares	<ul style="list-style-type: none"> - categorias de manejo; - área territorial; - andamento do processo de regularização fundiária; - grau de conservação.
Áreas indígenas	<ul style="list-style-type: none"> - área territorial; - andamento do processo de regularização fundiária.
Coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> - percentual da população municipal atendida; - cumprimento das normas técnicas ambientais para a instalação de unidades de compostagem e aterros sanitários; - extinção de lixões a céu aberto.
Mananciais de abastecimento público	<ul style="list-style-type: none"> - área territorial.
Captação, tratamento e distribuição de água	<ul style="list-style-type: none"> - existência de estações de tratamento para a água distribuída à população; - percentual da população municipal atendida; - controle de qualidade da água distribuída; -atendimento às especificações técnicas ambientais para a construção das estações de captação, tratamento e distribuição.
Saneamento básico	<ul style="list-style-type: none"> - existência de estação de tratamento de esgoto; - extinção de valões e esgoto a céu aberto.
Elaboração e implementação de legislação sobre a política municipal de meio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - existência de política ambiental municipal; - grau de encaminhamento para a consolidação de uma política ambiental no município, condicionado ou não à implantação de programas de educação ambiental.

Fonte: Souza (2011, p. 40).

Atualmente, Acre, Amapá, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Tocantins possuem ICMS Ecológico⁸⁰. A

⁸⁰ Até o dia 31 de agosto de 2014.

discussão sobre o imposto verde ocorre em diferentes estágios em Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Sergipe⁸¹. Ainda, de acordo com a informação do *website* ICMS Ecológico⁸², o Distrito Federal não é apto a possuir lei específica sobre ICMS Ecológico porque este é um mecanismo de redistribuição da arrecadação estadual do imposto exclusivamente aos municípios.

Figura 1: Estados que possuem o ICMS Ecológico

Cazella (2010) afirma que um dos aspectos operacionais do desenvolvimento territorial está relacionado a medidas de planejamento que visem reequilibrar as configurações campo-cidade. Para o autor, o desenvolvimento

⁸¹ Fonte: <http://www.tributoverde.com.br>. Acesso em: 03 mar. 2013. Reconhecemos a desatualização das informações dispostas e, por isso, pesquisamos nos *websites* oficiais - assembleias legislativas estaduais, secretarias de meio ambiente e de fazenda - dos demais estados e verificamos que, embora em alguns a discussão esteja mais adiantada do que em outros, os que possuem ICMS Ecológico devidamente regulamentado limitam-se aos aqui apresentados.

⁸² O endereço <http://www.icmsecologico.org.br> apresenta informações sobre os estados que adotaram o ICMS Ecológico. O *website* foi criado em 2009 por iniciativa da TNC - *The Nature Conservancy*, organização não governamental criada em 1951 por um grupo de cientistas norte-americanos e atuante no Brasil desde 1988. Além da TNC, contribuíram para a criação do *website* ICMS Ecológico a Ojidos Consultoria Ambiental e as ONGs Conservação Internacional, SOS Mata Atlântica e WWF Brasil. Fonte: <http://www.tnc.org.br/quem-e-a-tnc/historico/index.htm>.

territorial é um processo tributário da descentralização político-administrativa cujo sucesso está condicionado à qualidade das iniciativas locais. Portanto, o ICMS Ecológico pode – se bem articulado com as demais políticas públicas – reestruturar o território de forma socialmente justa e sem prejuízo ao meio ambiente.

Embora a aprovação do ICMS Ecológico tenha sido apoiada pela população – e principalmente por movimentos ambientalistas –, salienta-se que por trás de sua criação não houve movimentação por parte da sociedade civil, articulada ou não com autoridades fiscais e ambientais. Para Jatobá (2003), isso se deu por conta da dificuldade de inserir a questão ambiental na política pública dos diversos níveis de governo e do legislativo. Por isso mesmo, afirma, o ICMS Ecológico não foi precedido de muitas discussões, ainda mais porque o executivo estadual temia que a proposta não fosse adiante, dado o amplo histórico de dificuldades que a agenda ecológica já detinha. Portanto, optou-se, em muitos casos, por encaminhar os projetos de lei rapidamente para apreciação e votação, de forma que não houvesse tempo para articulação dos grupos de resistência, nem discussões com os atores interessados. “Ou seja, não se evitou a discussão, que foi apenas postergada, mas elevaram-se as chances de sua aprovação⁸³” (JATOBÁ, 2003, p. 7-8).

A partir da iniciativa paranaense em criar o ICMS Ecológico, outros estados aderiram à criação. Para tanto, foi preciso que cada um buscasse um modelo próprio ou adaptasse um modelo pronto à sua realidade. Por isso o ICMS Ecológico pode apresentar diferentes denominações em alguns estados – como o ICMS Verde, no Acre e no Pará – ou até mesmo agregar em seu nome outros critérios que não sejam necessariamente ambientais, mas socioambientais – caso do ICMS Socioambiental, denominação comum às políticas adotadas no Ceará e em Pernambuco, embora sejam diferentes entre si (SOUZA, 2011).

Contudo, destacam Moura e Jatobá (2009) que os municípios podem decidir livremente como utilizar o dinheiro proveniente do repasse. Portanto é um equívoco pensar no ICMS Ecológico como um instrumento de promoção à justiça ambiental, somente, pois sua finalidade principal é aumentar a receita de municípios de pequeno e médio porte – haja vista que, em municípios de forte dinâmica

⁸³ Não é de se estranhar, portanto, que a aprovação da legislação que institui o ICMS Ecológico da maioria dos estados tenha ocorrido em dezembro, como foi em São Paulo (29/12/1993), Minas Gerais (28/12/1995), Amapá (23/12/1996), Mato Grosso (07/12/2000), Mato Grosso do Sul (Lei n° 2.193, de 18/12/2000), Pernambuco (21/12/2000), Ceará (17/12/2007), Piauí (03/12/2008), Acre (Decreto n° 4.918, de 29/12/2009), Paraíba (21/12/2011) e Goiás (22/12/2011).

econômica, o repasse do imposto verde não é tão representativo quanto o repasse que recebem de valor adicionado. Como será apresentado mais adiante, o trabalho de Klein, Souza e Almeida (2009) destaca a eficiência do programa em compensar municípios que possuem restrição ao uso do solo ao constatar que especialmente em municípios situados no Vale do Ribeira⁸⁴ – região situada ao sul do estado, menos urbanizada e com grandes extensões de UCs estaduais – o ICMS Ecológico representa a principal fonte de arrecadação tributária.

3.1.1 ICMS Ecológico em São Paulo: Legislação, limitações e contradições

São Paulo criou o ICMS Ecológico com a aprovação da Lei n° 8.510, de 29 de dezembro de 1993, dando nova redação à Lei n° 3.201/81. É o estado que repassa o menor percentual: 0,5%. É um dos poucos também a destinar mais de 75% dos índices de participação do ICMS ao critério valor adicionado fiscal.

Conforme a Lei n° 8.510/93, 76% da cota-parte dos municípios deve ser distribuída de acordo com o valor adicionado, 13% sobre o percentual entre população de cada município e o total do estado, 5% conforme receita tributária própria, 3% a partir da relação entre área cultivada no município e o total existente no estado, 2% para cota fixa, 0,5% em função de espaços territoriais protegidos (ICMS Ecológico), 0,5% sobre o percentual de reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica, como mostra o gráfico:

⁸⁴ São municípios integrantes da região do Vale do Ribeira: Apiaí, Barra do Chapéu, Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itapirapuã Paulista, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Juquitiba, Miracatu, Pariquera-Açú, Pedro de Toledo, Peruíbe, Registro, Ribeira, Ribeirão Grande, São Lourenço da Serra, Sete Barras, Taóca [Itaóca] e Tapiraí. Fonte: http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/turismo_turismo-ecologico_vale-do-ribeira. Acesso em: 11 jun. 2014.

Gráfico 2: Distribuição do repasse proveniente do ICMS em São Paulo

Fonte: São Paulo, 1993 (organizado pela autora).

A lei determina que a Secretaria da Fazenda deve publicar os índices de cada critério até o dia 30 de junho de cada ano. À Secretaria do Meio Ambiente cabe estabelecer a área protegida total do estado, bem como a área protegida de cada município e seu respectivo índice de participação, atribuindo pesos às diferentes categorias de manejo. O cálculo é feito anualmente e considera os espaços protegidos existentes até abril do respectivo ano. Cabe destacar que os índices de cada ano são aplicados para a realização de repasses dois anos após o ano base. Portanto, a distribuição do recurso para 2014, por exemplo, terá por base o índice de 2012⁸⁵.

No cálculo que consta no anexo único da lei são considerados, para o repasse do ICMS Ecológico, a área total protegida do município (em hectares), o percentual de área sob proteção legal do estado em relação à área territorial do município, o inverso da receita tributária *per capita* e valor adicionado ao município pelo somatório do valor adicionado aos municípios com áreas protegidas. Os pesos atribuídos a cada espaço territorial especialmente protegido variam de 0,1 – para áreas com menor grau de conservação – a 1 – para áreas com maior grau de conservação.

⁸⁵ Fonte: http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/files/2011/05/FAQ_ICMS_ECO.pdf. Acesso em: 28 jun. 2014.

Quadro 3: Escala de pontuação para fins de cálculo do ICMS Ecológico de São Paulo

Unidade de Conservação	Peso
Estação Ecológica Reserva Ecológica	1,0
Parque Estadual	0,8
Zona de Vida Silvestre em Área de Proteção Ambiental (ZVS em APA)	0,5
Reserva Florestal Reservas de Desenvolvimento Sustentável Reservas Extrativistas	0,2
Área de Proteção Ambiental (APA) Área Natural Tombada	0,1

Fonte: São Paulo, 1993 (organizado pela autora).

Destaca-se que O ICMS Ecológico paulista beneficia exclusivamente áreas de conservação estaduais, desconsiderando as unidades federais, municipais e particulares. Salieta-se que desde 1993 a legislação sobre o tema não é revisada. Por isso as categorias acima indicadas não estão definidas conforme a Lei Federal nº 9.985/00 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC). Embora a legislação não use o SNUC para calcular o repasse do ICMS Ecológico, há uma crítica de Diegues (2000) ao SNUC no qual o modelo paulista também se enquadra. O autor argumenta que o estabelecimento de uma hierarquia entre as categorias denota a existência de um julgamento de valor entre as mais importantes e menos importantes. Afirma que até mesmo a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN, em inglês) não estabelece divisões hierárquicas entre as categorias e que todas devem ter a mesma importância, até mesmo as que preveem a presença humana.

Conforme informado no *website* www.icmsecologico.org.br, no final de 2007, a Federação das Reservas Ecológicas Particulares do Estado de São Paulo (FREPESP), apoiada pela WWF-Brasil criou o Grupo de Trabalho Intersectorial para a revisão da lei, visando atualizar e fortalecer o ICMS Ecológico como política pública ambiental. As principais propostas para a reformulação são: aumento no repasse para o ICMS Ecológico; consideração das áreas de mananciais legalmente

reconhecidas para o cálculo no repasse da cota-parte aos municípios⁸⁶; inclusão das RPPNs nas categorias de manejo com o fator de conservação, no mínimo, igual ao menor peso das categorias de unidade de conservação de proteção integral; estabelecimento de critérios qualitativos para o cálculo da participação de cada município; consideração da pontuação obtida pela prefeitura no Programa Município VerdeAzul como critério qualitativo no cálculo da participação e definição de prazos para que estado e municípios procedam à requalificação das categorias de Unidades de Conservação, conforme previsto no SNUC.

3.2 Programa Município VerdeAzul

O Programa Município VerdeAzul é, em linhas gerais, a instituição de uma agenda ambiental comum entre o Estado de São Paulo e as prefeituras paulistas. O Programa foi criado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente de São Paulo em 2011. Lançado em 2007 como Projeto Município Verde, em 2009 a resolução SMA nº 55 alterou o nome para Projeto Município VerdeAzul, dada a similaridade de objetivos com o Pacto das Águas São Paulo⁸⁷ e também para reforçar a contribuição do Projeto para a gestão dos recursos hídricos dos municípios paulistas. Em 2011 o então Projeto passou a ter a denominação atual (GIRÃO, 2012). O Programa consiste, em síntese, no fomento à criação de agendas ambientais estratégicas por parte dos municípios paulistas. A condução do Programa se dá pela articulação entre a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA) e os municípios segundo os

⁸⁶ Em 1995 a Assembleia Legislativa de São Paulo aprovou a Lei nº 9.146, em 09 de março. De acordo com o texto, a partir de 1996 as áreas de proteção aos mananciais seriam também contempladas com o recebimento do ICMS Ecológico, sendo-lhes atribuídas o maior peso para fins de cálculos de repasse. No entanto, segundo Andrietta (2003), as áreas de proteção ao manancial só existem legalmente na Região Metropolitana de São Paulo e, se com peso igual a 1, reteria quase 30% do ICMS Ecológico de todo o estado. Como bem destacam Klein, Souza e Almeida (2009), se a lei fosse posta em prática, o repasse do ICMS seria muito concentrado na Região Metropolitana de São Paulo. Estaria, assim, na contramão de sua proposta de descentralização fiscal.

⁸⁷ O Programa Pacto das Águas foi criado pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo em 2009, em apoio ao Consenso de Istambul sobre a Água, lançado no mesmo ano durante o V Fórum Mundial da Água. O programa tem por finalidade fomentar uma agenda voltada à recuperação e à conservação da qualidade das águas nos municípios do estado. Na ocasião, 598 municípios paulistas assinaram um formulário de adesão – cuja assinatura equivale ao apoio ao programa. O município ainda não signatário que tenha interesse em participar deve encaminhar o pedido a qualquer momento para a SMA, devendo também preencher e encaminhar para o Conselho Mundial da Água um formulário formalizando o compromisso do município em assumir o que foi acordado em Istambul. Diferentemente do Programa Município VerdeAzul, para participar do Pacto das Águas São Paulo a adesão pode ser feita uma única vez, sem a necessidade de renovação anual (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, 2013).

princípios estabelecidos pelo Sistema Estadual de Qualidade Ambiental (SEAQUA) (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, 2013).

Todos os municípios paulistas podem aderir ao Programa, embora seja preciso que os interessados formalizem anualmente a intenção via assinatura de um Termo de Adesão. Formalmente inscritos, cada prefeito deve nomear dois agentes públicos pertencentes ao corpo de funcionários da prefeitura para atuarem como interlocutor e suplente junto ao corpo técnico da Secretaria do Meio Ambiente. A SMA oferece capacitação aos agentes públicos municipais envolvidos com o Programa e disponibiliza para os representantes municipais uma senha de acesso ao Sistema do programa, disponibilizado no *website* da secretaria para desenvolverem o Plano de Ação Ambiental Municipal.

O Plano de Ação Ambiental Municipal é um documento criado a partir da integração dos agentes públicos municipais com o corpo técnico da Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA), subordinada à Secretaria do Meio Ambiente, responsável por atuar em atividades vinculadas ao Programa e por articular tais atividades aos outros órgãos que compõem o Sistema Estadual de Meio Ambiente⁸⁸. O documento – a ser entregue ao final de cada ciclo anual – deve apresentar as estratégias e metodologias adotadas pelo município para a promoção contínua da qualidade ambiental, bem como os resultados obtidos (SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE, 2013).

Girão (2012) apresenta em sua pesquisa um mapa com uma regionalização elaborada pela equipe técnica da Secretaria do Meio Ambiente para o acompanhamento dos trabalhos dos municípios participantes do Programa Município VerdeAzul. O mapa, criado a partir da divisão geográfica das 22 UGRHIs⁸⁹,

⁸⁸ Vinculados diretamente à Secretaria do Meio Ambiente estão a Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA) e a Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais (CBRN) – na qual estão vinculados o DAIA (Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental), o DUSM (Departamento do Uso do Solo Metropolitano) e o DEPRN (Departamento Estadual Proteção Recursos Naturais). Entre os órgãos de administração direta estão o Instituto de Botânica, o Instituto Florestal e o Instituto Geológico. De administração indireta estão a Fundação Florestal e a Fundação Zoológico. Por fim, integra também o Sistema Estadual de Meio Ambiente a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB). Fonte: <http://www.ambiente.sp.gov.br/a-secretaria/quem-somos/estrutura-organizacional/>. Acesso em: 15 mai. 2014.

⁸⁹ As Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI) foram criadas pela Lei Estadual nº 9.034, de 27 de dezembro de 1994. São Paulo possui 22 UGRHIs, delimitadas a partir do conceito de bacia hidrográfica, segundo o qual cada unidade engloba os recursos hídricos que convergem para um corpo d'água principal. Fonte: <http://www.comitesm.sp.gov.br/institucional.php?k=ugrhi>. Acesso em: 14 mai. 2014.

apresenta os municípios paulistas agrupados em 15 sub-regiões, tendo cada região um técnico da SMA responsável pelas atividades.

Figura 2: Regionalização estabelecida pela Secretaria do Meio Ambiente para a execução dos trabalhos no âmbito do Programa Município VerdeAzul

Em entrevista concedida à Iara Viviani e Souza em 2014, o físico e responsável técnico do Programa Município VerdeAzul, José Ricardo Lopes afirma que a equipe técnica da Secretaria do Meio Ambiente não adota mais a regionalização por ela criada e utiliza atualmente a divisão das UGRHs para segmentar o acompanhamento dos trabalhos das prefeituras, pois, dessa forma,

busca estimular o contato das prefeituras com os comitês de bacias⁹⁰. Como sabemos, as bacias hidrográficas – logo, também as UGRHIs – não obedecem necessariamente os limites municipais e, portanto, um município pode estar inserido em mais de uma UGRHI. Para estes casos, de acordo com Lopes (2014), cabe ao município decidir de qual comitê deseja participar.

Segue a divisão das UGRHIs:

Figura 3: Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos

Fonte: <http://sigrh.sp.gov.br/sigrh/cobranca/images/ugrhi.png>.

O Programa Município VerdeAzul é baseado em Diretivas, responsáveis por integrar a agenda ambiental municipal com a estadual. As Diretivas têm por

⁹⁰ “Os Comitês de Bacia Hidrográfica são organismos colegiados que fazem parte do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e existem no Brasil desde 1988. A composição diversificada e democrática dos Comitês contribui para que todos os setores da sociedade com interesse sobre a água na bacia tenham representação e poder de decisão sobre sua gestão. Os membros que compõem o colegiado são escolhidos entre seus pares, sejam eles dos diversos setores usuários de água, das organizações da sociedade civil ou dos poderes públicos. Suas principais competências são: aprovar o Plano de Recursos Hídricos da Bacia; arbitrar conflitos pelo uso da água, em primeira instância administrativa; estabelecer mecanismos e sugerir os valores da cobrança pelo uso da água; entre outros”. Fonte: <http://www.cbh.gov.br/GestaoComites.aspx>. Acesso em: 25 set. 2014.

condição serem comuns a qualquer município, independente de seu porte, estrutura econômica ou localização. São elas:

Quadro 4: Diretivas para o Programa Município VerdeAzul

Diretivas	Características Fundamentais
1. Esgoto tratado	Ampliar os índices de coleta, transporte, tratamento e disposição, de forma adequada, dos esgotos sólidos
2. Resíduos Sólidos	Fortalecer a gestão dos resíduos sólidos domiciliares e da construção civil, de programas ou ações de coleta seletiva e de responsabilidade pós-consumo
3. Biodiversidade	Proteger e/ou recuperar áreas estratégicas para a manutenção da biota
4. Arborização Urbana	Incrementar a gestão do meio ambiente urbano por meio do planejamento e definição de prioridades para a arborização urbana
5. Educação Ambiental	Implementar a Educação Ambiental no âmbito formal em três eixos: formação, capacitação e mobilização da comunidade
6. Cidade Sustentável	Estimular o uso racional dos recursos naturais
7. Gestão das Águas	Fortalecer a gestão municipal sobre a qualidade da água para abastecimento público
8. Qualidade do ar	Implementar atividades e participar de iniciativas que contribuam para a manutenção ou melhoria da qualidade do ar e do controle da emissão excedente de gases de efeito estufa
9. Estrutura Ambiental	Estimular o fortalecimento das Secretarias / Departamentos / Diretorias de Meio Ambiente
10. Conselho Ambiental	Estimular o funcionamento regular dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente, 2013.

As Diretivas estabelecem dois conjuntos de ações ambientais. O primeiro é denominado “Indicadores de Desempenho” (ID) e é formado por ações consideradas prioritárias para o cumprimento das Diretivas. O segundo é formado por um conjunto de “Pró-atividades” (PRÓ) e visa a valorização das aptidões dos municípios, bem como o auxílio no atendimento das ações prioritárias que compõem o primeiro conjunto. Segue como exemplo o que está estabelecido para o

cumprimento da Diretiva 2 – Resíduos Sólidos no Programa Município VerdeAzul 2014:

Quadro 5: Critérios aplicados em 2014 para avaliação da Diretiva 2 – Resíduos Sólidos, no Programa Município VerdeAzul

NOTAS		RESÍDUOS SÓLIDOS (RS)		
		Critérios aplicados para avaliação		
10	0-4	Aplicação do IQR - Índice de Qualidade de Aterro de Resíduos , a ser calculado e informado pela CETESB		
	1	Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos , de acordo com a Política Estadual de Resíduos Sólidos (assinado pelo prefeito e por responsável técnico com Anotação de Responsabilidade Técnica - ART) (RS1)		
	1	Plano de Resíduos da Construção Civil (coleta / transporte / armazenamento temporário / reuso / reciclagem / destinação final). De acordo com a Resolução CONAMA 307/2002 (e suas alterações) (RS2)		
	1	Relatório sobre programa e/ou ações de coleta seletiva e destinação adequada, no ciclo 2014 . O conteúdo do relatório deve, obrigatoriamente, incluir a identificação do volume (ou percentual) dos resíduos que foram coletados seletivamente e a quantificação da parcela desses resíduos que foi destinada ao aterro sanitário (RS3)		
	1	Preenchimento de Questionários sobre a gestão de resíduos sólidos (Índice de Qualidade de Gestão de Resíduos - IQG) (RS4)		
	1	Automonitoramento no aterro, realizado por técnico da prefeitura (RS5)	0,5	Planilha de Monitoramento do Aterro Sanitário assinada (1ª avaliação 2014) (RS5a)
			0,5	Planilha de Monitoramento do Aterro Sanitário assinada (2ª avaliação 2014) (RS5b)
	1	Ações de responsabilidade pós-consumo com setores produtivos para coleta e destinação adequada de resíduos (RS6)		

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente, 2014.

Os municípios participantes do Programa Município VerdeAzul devem centrar esforços para a execução de uma agenda estratégica mínima preestabelecida. A cada ciclo anual – o cronograma se estende de abril a dezembro –, os tópicos das Diretivas evoluem em qualidade e complexidade. Após a definição

da composição das Diretivas, a Secretaria do Meio Ambiente publica uma Resolução Normativa para regulamentar o Programa no período⁹¹. Depois de publicada, a SMA coloca à disposição orientação e capacitação técnicas aos agentes públicos municipais participantes do Programa.

Ao final do ciclo, em dezembro, com base em uma metodologia de cálculo que consta na Resolução Normativa, a Secretaria do Meio Ambiente disponibiliza ao Governo do Estado, às prefeituras e à população o Índice de Avaliação Ambiental (IAA), atribuindo aos municípios notas de -30 a 100 conforme o desempenho de cada um. É então elaborado um *ranking* geral, um *ranking* por UGRHI e um *ranking* por faixa populacional⁹². Todos os municípios participantes entram no *ranking*, embora apenas os que tenham recebido no mínimo 80 pontos e tenham atingido a nota mínima no cumprimento de todas as Diretivas sejam de fato certificados. Podem também constar no *ranking* os municípios pré-certificados – aqueles que recebem mais de 80 pontos, mas que não cumpriram o mínimo estabelecido em pelo menos uma das Diretivas. Aos municípios pré-certificados é dada a oportunidade de entrarem com recurso para comprovação do cumprimento de todas as Diretivas e, em caso de comprovação, são certificados.

Apresentamos um quadro com o *status* dos municípios, de acordo com o atendimento aos pré-requisitos necessários para a certificação:

Quadro 6: *Status* dos municípios participantes do Programa Município VerdeAzul, conforme o atendimento aos pré-requisitos para a certificação

Status	Inscrição no PMVA	Alcance da nota mínima total (80)	Alcance da nota mínima nas 10 Diretivas
Participante	X	---	---
Pré-certificado	X	X	---
Certificado	X	X	X

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente, 2013 (organizado pela autora).

⁹¹ Para o ano corrente, os parâmetros para a avaliação dos resultados obtidos pelos municípios participantes do Programa Município VerdeAzul é dado pela Resolução SMA nº 20, publicada em 14 de março de 2014.

⁹² São feitos *rankings* para municípios com até 5 mil habitantes, entre 5-10 mil habitantes, entre 10-20 mil habitantes, entre 20-50 mil habitantes, entre 50-100 mil habitantes, entre 100-500 mil habitantes e acima de 500 mil habitantes. Fonte: <http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/ranking-pontuacao/>. Acesso em: 14 mai. 2014.

Aos municípios certificados é garantida a prioridade na captação de recursos por meio do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP), criado através da Lei Estadual nº 11.160, de 18 de junho de 2002, “destinado a apoiar e incentivar a execução de projetos relacionados ao controle, à preservação e à melhoria das condições do meio ambiente no Estado” (SÃO PAULO, 2002)⁹³. O artigo 2º da Lei destaca que a receita do FECOP é constituída, entre outros recursos, de dotações ou créditos específicos consignados no orçamento do Estado, de transferências dos saldos e aplicações de outros fundos estaduais ou de suas subcontas, de transferências da União, dos Estados e dos Municípios, de recursos provenientes de ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais, de consórcios intermunicipais, concessionários de serviços públicos e empresas privadas e de doações de pessoas naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais. Segundo Lopes (2014), os valores designados para atender ao FECOP variam ano a ano e dependem de Lei Orçamentária e de suplementação quando couber. Afirma, ainda, que os valores vinculados ao FECOP são apresentados anualmente à Assembleia Legislativa.

O *website* do Programa Município VerdeAzul informa que, além da certificação, há outros prêmios que se utilizam do *ranking* ambiental paulista: os municípios com melhor desempenho no IAA em cada uma das 22 UGRHI recebem o Prêmio Governador André Franco Montoro; os melhores exemplos de parceria público-privadas – de pessoas físicas ou jurídicas – recebem o Prêmio Parceria VerdeAzul e os melhores interlocutores recebem o Prêmio Anual aos Interlocutores. Porém, esses prêmios não foram concedidos regularmente, visto que, de acordo com o material disponível no *website*⁹⁴, não há registro de vencedores para algumas das premiações para todos os anos. Em 2013, por exemplo, o único prêmio que

⁹³ De acordo com Lopes (2014), o Decreto 46.842, de 19 de junho de 2002 especifica que, além do Programa, o FECOP financia a implantação de projetos de aterros sanitários, de reciclagem de resíduos sólidos domiciliares e de limpeza pública urbana; a aquisição de máquinas, equipamentos e veículos para a coleta, tratamento e disposição adequada de resíduos domiciliares e de limpeza pública urbana e adequação das condições de tratamento e disposição final de esgotos sanitários e de drenagem urbana, visando o controle de inundações. Lopes afirma que, além das finalidades supracitadas, a partir de 2014 os recursos do FECOP contribuem também para viabilizar a implantação de projetos relacionados ao Pagamento de Serviços Ambientais. Segundo Nusdeo (2013, p. 12), “Em linhas gerais, os serviços ecossistêmicos, ou ambientais, referem-se aos processos ecológicos que dão sustentação à vida, por meio da manutenção dos ciclos vitais da natureza, que mantém a base natural para a sobrevivência das diferentes espécies, que inclui alimentos, água, abrigo e todas as demais satisfações de suas necessidades”.

⁹⁴ Fonte: <http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/premios/>. Acesso em: 21 mai. 2014.

ocorreu dos supracitados foi o Prêmio Governador André Franco Montoro. Questionado sobre a descontinuidade de algumas premiações, Lopes (2014) afirma que houve a decisão de ser priorizada a valorização dos municípios quanto à eficácia da condução das ações ambientais. Por outro lado, houve a recomendação de ser reavaliado o papel da Secretaria de Estado do Meio Ambiente quanto à premiação de entidades que não sejam pessoas jurídicas de direito público – por isso a descontinuidade.

Em relação ao êxito do Programa como meio para promoção de políticas públicas, o levantamento feito por Girão (2012) aponta que o Programa Município Verde Azul apresenta resultado positivo, pois não somente promove a qualidade de vida local, mas também amplia a disponibilidade de repasses para a área ambiental, cria um *marketing* positivo ao município, fortalece a gestão ambiental municipal e estimula a articulação de órgãos públicos ligados às temáticas das Diretivas nos âmbitos local e regional, além de fortalecer a participação social, principalmente por meio do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA). Lopes (2014) destaca que o repasse é feito anualmente e que a premiação não é feita em dinheiro: o que há é a vinculação para a compra de equipamentos que se destinam a ações específicas de controle e prevenção da poluição – por exemplo, pás carregadeiras, caminhões de coleta seletiva, etc.

3.3 ICMS Ecológico paulista X Programa Município VerdeAzul: Limitações e oportunidades

As duas políticas públicas apresentadas neste capítulo mostram algumas similaridades, embora tenham sido criadas em um intervalo de quase 20 anos. Em comum, subvertem o modelo “poluidor-pagador”⁹⁵ para o de “protetor-recebedor”. Ambas seguem também o princípio da precaução – que, segundo Dollfus, “exprime-se pela tomada de decisões capazes de limitar, enquadrar, frear ou impedir certas ações potencialmente irreversíveis, sem esperar que o perigo seja cientificamente

⁹⁵ De acordo com Bello Filho (2012), o princípio “poluidor-pagador” é amparado pelo princípio 16 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, um dos documentos elaborados durante a ECO-92. Este princípio estabelece que o responsável pela contaminação deve arcar com o custo da poluição, sem prejuízo ao comércio e aos investimentos internacionais e com a observância dos interesses públicos.

estabelecido” (Dollfus, 1991⁹⁶ apud MELLO-THÉRY, 2011, p. 135). O ICMS Ecológico paulista recompensa os municípios com Unidades de Conservação estaduais e o Programa Município VerdeAzul premia municípios que atingem as metas pró-ambientais estabelecidas pela Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo. Ambas são o que Mela (2001) denomina políticas de terceira geração, de orientação mais participativa que impositiva e focada na concessão de vantagens para o meio ambiente e aos agentes implicados – os municípios, no caso.

De imediato, percebe-se uma diferença muito grande no que tange ao dinamismo das duas políticas. Enquanto o ICMS Ecológico efetua o repasse a partir da relação percentual do Índice de Áreas Protegidas levantado dois anos antes, o ciclo do Programa Município VerdeAzul tem início e fim no mesmo ano – de abril a dezembro. Dessa forma, a agilidade proporcionada pelas regras do PMVA não é a mesma na execução do ICMS Ecológico de São Paulo, visto que a criação de uma Unidade de Conservação estadual somente verterá o percentual do imposto verde que cabe ao município no mínimo dois anos após sua criação – caso a UC tenha sido criada até abril; do contrário, a área da UC constará nos cálculos para o repasse somente três anos após sua criação.

Além da espera mínima de dois anos para o recebimento da primeira parcela de ICMS Ecológico por uma Unidade de Conservação recém-criada, a morosidade que envolve o processo de criação de uma UC faz com que os índices para o repasse do ICMS Ecológico sofram poucas alterações de um ano para o outro. No levantamento feito nos dados dos últimos cinco anos (2009-2013), constatou-se que a variação dos municípios beneficiados foi mínima, como mostra o quadro:

⁹⁶ DOLLFUS, O. *La mondialisation*. Paris: Presses de Sciences Po, 2001.

Quadro 7: Total de municípios beneficiados pelo ICMS Ecológico no Estado de São Paulo (2009-2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
Total de municípios beneficiados	185	185	188	187	187
Alterações em relação ao ano anterior	---	---	<u>Incluídos:</u> Arujá, Diadema Ipaussu Sta. Isabel <u>Excluído:</u> Embu-Guaçu	<u>Incluído:</u> Marília <u>Excluído:</u> Diadema Ipaussu	---

Fonte: <http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/icms-ecologico/> (organizado pela autora).

O caráter distributivo do ICMS Ecológico visa auxiliar no equilíbrio das finanças dos municípios com pouco dinamismo econômico. No entanto, o critério adotado para o repasse dificulta a inclusão de novos municípios, pois a criação de uma Unidade de Conservação implica em estudos técnicos e custos para o Estado. Ao mesmo tempo, o critério do ICMS-E paulista perpetua, de certa forma, os municípios beneficiados, pois são poucas as chances de uma UC ser municipalizada, federalizada ou – muito raro – ser desfeita. Por isso pode-se afirmar que, aos municípios contemplados com o repasse do ICMS Ecológico, há uma fonte extra de recursos quase permanente enquanto não for alterada a legislação atual.

Em entrevista concedida à Iara Viviani e Souza em 2014, Arlete Tieko Ohata – diretora do Departamento de Informação Ambiental da CPLA – afirma que, em relação aos casos de exclusão apresentados no Quadro 7, as exclusões ocorreram por erros na inclusão de Unidades de Conservação existentes nesses municípios. Segundo Ohata (2014), no caso de Embu-Guaçu, a partir de uma revisão legal dos procedimentos de cálculo feita pela CPLA em 2009, constatou-se que até aquele ano (que reflete nos repasses de 2011), a área do Parque Ecológico da Várzea do Embu estava sendo erroneamente contabilizada, pois essa categoria de área protegida não consta na listagem citada na lei que implementa o ICMS Ecológico (Lei Estadual nº 8.510/93). Por isso, Embu-Guaçu deixou de receber o benefício. Já a exclusão dos municípios de Diadema e Ipaussu ocorreu por um

equivoco na interpretação cartográfica das informações encaminhadas pelos gestores das áreas protegidas em 2010 (que reflete nos repasses de 2012). Em 2012 foi feita uma revisão cartográfica que permitiu a correção de muitas áreas e categorias, devidamente retificadas desde então.

Esclarecida a exclusão dos municípios supracitados, segue o mapa com a indicação dos municípios beneficiados pelo ICMS Ecológico em 2013⁹⁷:

Figura 4: Municípios paulistas que receberam ICMS Ecológico em 2013

As Unidades de Conservação estaduais paulistas são diversas e estão espalhadas por todo o estado; contudo, a maior parte delas está concentrada na região do Vale do Ribeira e ao longo da faixa litorânea, da divisa com o Paraná à divisa com o Rio de Janeiro. É também na porção sul do estado e em municípios a

⁹⁷ A estimativa de valores repassados aos municípios em 2013 no âmbito do ICMS Ecológico encontra-se no Anexo III.

Figura 5: Unidades de Conservação estaduais sob gestão da Fundação Florestal

⁹⁸ A Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal – FF) é um órgão vinculado à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e é responsável pela gestão de mais de 90 Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável. As demais UCs que não constam no mapa são muito pequenas e de responsabilidade do Instituto Florestal, que administra estações ecológicas, estações experimentais, florestas, hortos, parques e viveiros para o desenvolvimento de pesquisas. Fonte: <http://fflorestal.sp.gov.br/mapas/>. Acesso em: 30 jun. 2014.

87

se a finalidade do ICMS Ecológico é promover a equidade fiscal, os municípios situados na região central e no noroeste paulista são os mais prejudicados por terem menos UCs e estas terem, no geral, menor peso para fins de cálculo do repasse. A consequência gerada é a concentração dos repasses aos municípios litorâneos e nos situados na região do Vale do Ribeira, como pode ser visto no mapa em sequência:

Figura 6: Repasse proveniente do ICMS Ecológico aos municípios paulistas em 2013

O trabalho de Klein, Souza e Almeida (2009) aponta que o ICMS Ecológico é mais expressivo nos municípios do Vale do Ribeira, cujos repasses podem representar (proporcionalmente em relação ao total de repasses estaduais) mais de 50% dos recursos do município. De economia pouco diversificada, com municípios de pequeno e médio porte – respectivamente, com até 10 mil e entre 10

mil e 50 mil habitantes¹⁰⁰ –, além de extensas e relevantes Unidades de Conservação, o Vale do Ribeira destaca-se como a região mais favorecida com a criação do ICMS Ecológico, como comprovam os quadros¹⁰¹:

Quadro 8: *Ranking* dos municípios que mais receberam transferências sob o critério ICMS Ecológico em 2013

	Município	ICMS 2013 sem ICMS-E (em R\$)	ICMS-E 2013 (em R\$)	Total ICMS 2013 (em R\$)	% ICMS-E no ICMS
1º	Iguape	5.512.435,02	6.629.562,93	12.141.997,95	54,60%
2º	Barra do Turvo	3.137.987,68	4.461.765,54	7.599.753,22	58,71%
3º	Eldorado	4.208.744,65	4.428.329,33	8.637.073,98	51,27%
4º	Iporanga	1.493.109,42	4.410.932,07	5.904.041,49	74,71%
5º	Cananéia	2.586.505,48	4.073.022,84	6.659.528,32	61,16%
6º	Ubatuba	17.313.682,74	3.920.377,24	21.234.059,98	18,46%
7º	Pedro de Toledo	2.143.028,54	3.652.784,20	5.795.812,74	63,02%
8º	São Paulo *	5.552.374.874,94	3.052.935,43	5.555.427.810,37	0,05%
9º	Bertioga	15.163.151,68	2.870.117,76	18.033.269,44	15,92%
10º	Caraguatatuba	35.554.864,18	2.743.275,23	38.298.139,41	7,16%
11º	Miracatu	5.930.200,76	2.673.505,31	8.603.706,07	31,07%
12º	Ilhabela	6.986.066,21	2.593.600,94	9.579.667,15	27,07%
13º	Sete Barras	3.661.327,59	2.566.909,55	6.228.237,14	41,21%
14º	Teodoro Sampaio	12.750.477,93	2.385.722,10	15.136.200,03	15,76%
15º	São Sebastião	55.544.218,81	2.374.344,98	57.918.563,79	4,10%
16º	Ibiúna	23.825.353,44	2.234.947,87	26.060.301,31	8,58%
17º	Itanhaém	17.455.809,85	1.958.470,42	19.414.280,27	10,09%
18º	Tapiraí	3.774.495,48	1.863.891,57	5.638.387,05	33,06%
19º	Juquiá	5.471.801,89	1.728.840,09	7.200.641,98	24,01%
20º	Peruíbe	13.088.582,81	1.640.960,53	14.729.543,34	11,14%

* Município com maior arrecadação de ICMS e com menor percentual de repasse do ICMS Ecológico
 Fonte: <http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/icms-ecologico/> e <http://www.fazenda.sp.gov.br>.

¹⁰⁰

Fonte:

<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=3&idnoticia=2019&busca=1&t=indicadores-sociais-municipais-2010-incidencia-pobreza-maior-municipios>. Acesso em: 7 jul. 2014.

¹⁰¹ Procuramos classificar 20 municípios para amostrar um pouco mais do que 10% dos 187 municípios que receberam ICMS Ecológico em 2013.

Quadro 9: *Ranking* dos municípios cujos repasses feitos sob o critério ICMS Ecológico apresentaram os maiores percentuais em 2013

	Município	ICMS 2013 sem ICMS-E (em R\$)	ICMS-E 2013 (em R\$)	Total ICMS 2013 (em R\$)	% ICMS-E no ICMS
1º	Iporanga	1.493.109,42	4.410.932,07	5.904.041,49	74,71%
2º	Pedro de Toledo	2.143.028,54	3.652.784,20	5.795.812,74	63,02%
3º	Cananéia	2.586.505,48	4.073.022,84	6.659.528,32	61,16%
4º	Barra do Turvo	3.137.987,68	4.461.765,54	7.599.753,22	58,71%
5º	Iguape	5.512.435,02	6.629.562,93	12.141.997,95	54,60%
6º	Eldorado	4.208.744,65	4.428.329,33	8.637.073,98	51,27%
7º	Sete Barras	3.661.327,59	2.566.909,55	6.228.237,14	41,21%
8º	Tapiraí	3.774.495,48	1.863.891,57	5.638.387,05	33,06%
9º	Miracatu	5.930.200,76	2.673.505,31	8.603.706,07	31,07%
10º	Ilha Comprida	2.744.954,03	1.116.792,32	3.861.746,35	28,92%
11º	Ilhabela	6.986.066,21	2.593.600,94	9.579.667,15	27,07%
12º	Juquiá	5.471.801,89	1.728.840,09	7.200.641,98	24,01%
13º	Salesópolis	4.444.034,58	1.104.161,46	5.548.196,04	19,90%
14º	Ubatuba	17.313.682,74	3.920.377,24	21.234.059,98	18,46%
15º	Itariri	2.807.343,02	597.253,94	3.404.596,96	17,54%
16º	Bertioga	15.163.151,68	2.870.117,76	18.033.269,44	15,92%
17º	Teodoro Sampaio	12.750.477,93	2.385.722,10	15.136.200,03	15,76%
18º	Silveiras	2.723.024,64	496.509,76	3.219.534,40	15,42%
19º	Jacupiranga	5.072.545,70	915.326,11	5.987.871,81	15,29%
20º	São Luiz do Paraitinga	4.048.246,53	662.851,71	4.711.098,24	14,07%

Fonte: <http://www.ambiente.sp.gov.br/cpla/icms-ecologico/> e <http://www.fazenda.sp.gov.br>.

Além de Teodoro Sampaio, os municípios Barra do Turvo, Cananéia, Eldorado, Iguape, Iporanga, Juquiá, Miracatu, Pedro de Toledo, Sete Barras e Tapiraí – situados no Vale do Ribeira – constam em ambos os quadros, bem como os municípios litorâneos Bertioga, Ilhabela e Ubatuba. Segue a representação cartográfica dos quadros apresentados:

Figura 7: Localização dos 20 municípios que mais receberam transferências sob o critério ICMS Ecológico em 2013 em valores absolutos e relativos

Por fim, apresentamos uma sequência de anamorfoses que indicam que, apesar de sua eficácia para o auxílio nas finanças dos municípios de perfis supracitados, o ICMS Ecológico, como política de redistribuição de repasses estaduais, é de baixo impacto diante de repasses como os vinculados ao valor adicionado – o que é compreensível, afinal o imposto verde destina apenas 0,5% do repasse do ICMS aos municípios, frente aos 76% destinados através do critério valor adicionado. O comparativo entre as anamorfoses 2 e 4 demonstram, porém, que além do impacto do valor adicionado na distribuição do ICMS aos municípios, a capital paulista polariza o recebimento dos repasses de ICMS.

Figura 8: Representações sobre o impacto do ICMS Ecológico na distribuição de repasses provenientes da arrecadação do ICMS aos municípios paulistas em 2013

Diferentemente do que ocorre com o ICMS Ecológico, a variação dos municípios certificados pelo Programa Município VerdeAzul é grande, pois a certificação se dá através do cumprimento de metas. Portanto, durante o ciclo do programa – de abril a dezembro – cada município é o único responsável pelo sucesso no alcance das metas estabelecidas; não há qualquer critério territorial que coloque algum município em vantagem sobre outros.

Para representar a grande adesão dos municípios ao Programa, bem como a descentralização dos municípios certificados, seguem os mapas com a distribuição dos municípios participantes, pré-certificados e certificados ¹⁰² nos últimos cinco anos (2009-2013):

¹⁰² A distinção entre municípios participantes, pré-certificados e certificados é apresentada no Quadro 6, na página 81.

Figura 9: Municípios paulistas participantes, pré-certificados e certificados pelo Programa Município VerdeAzul entre 2009 e 2013

A considerar a informação que os mapas temáticos transmitem, entre 2009 e 2013 a variação dos municípios certificados foi alta. Destaca-se que entre os municípios certificados a maioria está situada na porção central do estado, bem como no oeste paulista. O período analisado indica que poucos foram os municípios do Vale do Ribeira e do litoral certificados. Se a adesão ao programa é voluntária, é preciso avaliar se o repasse do ICMS Ecológico inibe a pró-atividade das autoridades municipais em aumentar a arrecadação – visto que o ICMS-E garante um repasse mensal sem qualquer outra contrapartida do município beneficiado que

não seja a existência de pelo menos uma UC em seus limites – ou se faltam a esses municípios equipe ou estrutura para que participem do Programa.

Ao fazer um mero comparativo entre ICMS Ecológico e Programa Município VerdeAzul, há o equívoco de pensar ambas as políticas como ambientais, apenas. De acordo com Lopes (2014), o PMVA não tem a finalidade de repassar recursos aos municípios: o objetivo é estimular os municípios a construir ou fortalecerem o planejamento ambiental levando em conta 10 temas estratégicos. O processo proposto é de construção heurística do planejamento. O ICMS Ecológico, por outro lado, foi criado para compensar municípios impossibilitados de utilizar uma parcela do solo para geração de valor adicionado – isto é, embora pautado em critérios ambientais, o imposto verde tem por finalidade descentralizar os repasses provenientes da arrecadação do ICMS. Contudo, aos municípios situados no centro e no oeste do estado é negado o rateio de 0,5% do ICMS por uma sucessão de políticas que remonta às décadas iniciais do século XX e que hoje resulta na pouca concentração de UCs no centro e no oeste paulista.

Três foram os fatores que fazem esta porção do território paulista ser tão escassa em Unidades de Conservação: a expansão da fronteira agrícola cafeeira rumo ao noroeste do estado; o consumo de matas nativas para a construção e funcionamento das estradas de ferro – de essencial importância para a economia brasileira até consolidação do modal rodoviário no país –; as tensões agrárias, que culminaram em uma série de falcatruas documentais e ações ambientalmente perniciosas (VICTOR et al., 2005). Dos aproximadamente 300 mil hectares de mata da região do Pontal do Paranapanema (oeste do estado) existentes na década de 1940, hoje resta apenas o que é atualmente o Parque Estadual Morro do Diabo. Complementam os autores:

(...) O restante das matas do Pontal [do Paranapanema, oeste do estado], apesar dos esforços e dos sucessivos Decretos posteriores para a sua convalidação (Decretos 25.363 e 25.364 de 17/01/56 e 28.338 de 08/05/57), acaba sendo inteiramente dizimado, e desta forma um novo Decreto é editado em 1966, revogando os anteriores e pondo um ponto final na questão que se arrasta por mais de 20 anos: Nada mais há a proteger. A dilapidação desse precioso patrimônio merece ser abordado com maiores detalhes, já que provoca, na época, um rumoroso caso acompanhado apaixonadamente pela imprensa e pode ser tomado como um exemplo clássico da ineficácia e impotência do Estado em proteger um patrimônio público, desguarnecido que está de uma legislação e uma estruturação mais efetiva e vigorosa. (VICTOR et al., 2005, p. 28)

De acordo com Pimentel (2013), a instituição de uma dinâmica de avaliação periódica do cumprimento de uma agenda ambiental envolveu alguns desafios de ordem institucional para a aplicação do PMVA, tais como o respeito à competência atribuída aos municípios pela Constituição Federal de 1988, o estabelecimento de diretivas com pertinência temática e ajustável à realidade extremamente desigual dos 645 municípios paulistas e a atratividade dos incentivos oferecidos para a adesão voluntária dos municípios. Sob este último aspecto, a opção de atrelar os repasses provenientes do FECOP à participação dos municípios foi necessária para a adesão maciça ao Programa¹⁰³. A racionalização dos critérios para o repasse era uma premência antiga, dado o desgaste que os critérios utilizados até então, de cunho estritamente político, causavam ao governo estadual pelas prefeituras não contempladas. Cabe destacar que o PMVA é hoje a principal fonte de recursos que a SMA disponibiliza aos municípios.

O esforço para a inserção da questão ambiental nas agendas municipais paulistas teve como causa a necessidade de se fazer cumprir as diversas tratativas feitas pelo governo do Estado de São Paulo aos organismos multilaterais e ao governo federal. Não devemos nos enganar, porém, do que há por trás de tanto empenho. Afirma Pimentel (2013):

Respalhada pelo argumento da instituição de um critério técnico para definir a divisão dos recursos provenientes do FECOP, que atrelou o recebimento dos recursos à participação no programa, a SMA se utilizou da atratividade financeira como principal instrumento de persuasão dos prefeitos, já que a escassez de recursos é um problema comum à grande maioria dos municípios brasileiros, extremamente dependentes dos repasses federais e estaduais. (PIMENTEL, 2013, p. 78)

Segundo o autor, por conta da limitação dos recursos e da expectativa de aumento gradual de municípios certificados, é de se esperar que os técnicos da SMA tenham previsto que a certificação como critério exclusivo de priorização dos repasses do FECOP seja limitada, já que, mais importante que a certificação, é o que esta proporciona. Se o FECOP não dispuser de receita o suficiente para atender a todos os municípios certificados, a adesão ao PMVA deixa de ser atrativa.

¹⁰³ De acordo com Lopes (2014), ano a ano os gestores do FECOP atendem prioritariamente os municípios que alcançaram bom desempenho e/ou demonstraram evolução no PMVA. Após a fase de priorização no atendimento, considera-se a possibilidade de atendimento das solicitações que chegam das prefeituras em função da justificativa apresentada. No entanto, ainda que aprovada a justificativa, somente as prefeituras inscritas no Programa Município VerdeAzul poderão ser atendidas pelo FECOP.

Isto posto, segue o comparativo entre ICMS Ecológico e Programa Município VerdeAzul:

Tabela 2: Comparativo entre ICMS Ecológico paulista e Programa Município VerdeAzul

	ICMS-E SP	PMVA
Legislação	Lei nº 8.510/1993.	Resolução SMA nº 55/2009.
Adesão dos municípios	Automática.	Voluntária.
Verba	0,5% do ICMS repassado aos municípios.	Variável, de acordo com o disponibilizado pelo FECOP.
Critérios	Área total protegida do município; Percentual de área sob proteção legal do estado em relação a área do município; Inverso da receita tributária per capita; Valor adicionado ao município pelo somatório do valor adicionado aos municípios com áreas protegidas.	Cumprimento (parcial ou total) de 10 diretrizes ambientais.
Agentes envolvidos	Secretaria da Fazenda e Secretaria do Meio Ambiente.	Secretaria do Meio Ambiente e municípios participantes.
Perfis municipais mais beneficiados	Municípios situados no Vale do Ribeira e no litoral.	Variável ano a ano, com destaque aos municípios situados na porção central do estado e no oeste paulista.
Foco da ação	Promoção da justiça fiscal.	Promoção da justiça ambiental.
Vantagens	Destina uma quantia todo mês no caixa dos municípios beneficiados.	Promove o <i>marketing</i> positivo; Fortalece a gestão ambiental municipal.
Desvantagens	Atende apenas municípios com UCs estaduais constantes na Lei nº 8.510/1993.	Não há divulgação do montante repassado aos municípios certificados.

Fonte: Elaborada pela autora.

Em relação ao Programa Município VerdeAzul, o que podemos apontar como um ponto de vulnerabilidade é a falta de clareza acerca do quanto o FECOP repassa aos municípios certificados. Embora mais incluyente que o ICMS Ecológico, as transações entre o FECOP e as prefeituras não possui a mesma transparência das informações referentes ao repasse do ICMS – divulgada no *website* da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e compiladas no *website* ICMS Ecológico. O acesso à informação poderia permitir maior engajamento e acompanhamento das ações referentes ao PMVA pela população¹⁰⁴.

As informações e dados apresentados pouco podem orientar a reformulação de políticas; porém, expõe o que consideramos algumas fragilidades tanto do ICMS Ecológico quanto do Programa Município VerdeAzul. Municípios que geram pouca receita nem sempre possuem áreas protegidas – e, ao considerar apenas as UCs estaduais que constam na Lei nº 8.510/1993, o ICMS-E é ainda mais excludente porque ignora o processo histórico por trás do rareamento de áreas ambientais protegidas no noroeste paulista, além de não considerar as categorias de Unidades de Conservação criadas após 1993, bem como as previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação. O equívoco no crédito de ICMS Ecológico para Embu-Guaçu, justificado por Ohata (2014), é emblemático. Posto isso, a proposta do Grupo de Trabalho Intersetorial da Federação das Reservas Ecológicas Particulares do Estado de São Paulo (FREPESP) pela revisão da Lei nº 8.510/1993 para a requalificação das categorias de Unidades de Conservação previstas no SNUC é positiva do ponto de vista redistributivo, embora possa desagradar as prefeituras que já recebam ICMS Ecológico, diante da possibilidade de o montante ter de ser repartido entre mais municípios. Outra proposta apresentada pela Federação – que a Lei nº 8.510/1993 considere a pontuação obtida pelas prefeituras no PMVA – é positiva do ponto de vista ambiental, mas certamente gerará insatisfação entre as prefeituras habituadas a receber mensalmente recursos provenientes do ICMS Ecológico.

¹⁰⁴ De acordo com Lopes (2014), os valores referentes ao FECOP são apresentados anualmente à Assembleia Legislativa, já que dependem de Lei Orçamentária e de suplementação, quando necessário. Na lei orçamentária para 2013 (Lei nº 14.925/2012) não está claro o valor repassado, visto que no quadro de despesa do FECOP há apenas o valor “10”, sem escala para a conversão em padrão monetário. A título de comparação, a lei orçamentária de 2012 (Lei nº 14.675/2011) previu a destinação de R\$ 25 milhões ao FECOP e a lei orçamentária de 2014 (Lei nº 15.265/2013), R\$ 21 milhões. No entanto – ao menos para o público em geral – não há transparência em relação ao benefício concedido aos municípios atendidos pelo Fundo, bem como a relação de municípios atendidos. O recorte das leis supracitadas encontra-se no Anexo IV.

De imediato, as prefeituras já beneficiadas estão sujeitas a perder o direito ao repasse caso este esteja condicionado ao atendimento das metas propostas pelo Programa Município VerdeAzul. Além disso, com a possibilidade de mais municípios terem direito ao repasse, o ICMS Ecológico terá de ser repartido entre mais municípios e isso fará diminuir o valor a que cada beneficiado terá direito.

Uma maior equidade para os repasses promoveria a inclusão de municípios necessitados de recursos e que até o momento não recebem o imposto verde. Contudo, é preciso considerar a possibilidade de essa abertura à participação ser de pouco efeito, caso o percentual de repasse não seja significativo aos municípios que passariam a recebê-lo. É preciso considerar também que, para alguns municípios, o ICMS Ecológico representa um percentual considerável da arrecadação municipal, e que para estes, especialmente, ampliar as oportunidades para o benefício de mais municípios implica no risco em receber parcelas menores de ICMS Ecológico, comprometendo, assim, o equilíbrio das finanças municipais.

As possibilidades no que tange à conciliação do ICMS Ecológico com o Programa Município VerdeAzul são diversas e demandam uma pesquisa de viabilidade técnica. Contudo, na hipótese de uma união do que há de melhor nas duas políticas – a receita e a finalidade redistributiva do ICMS-E paulista e a avaliação qualitativa das diretivas impostas pelo PMVA – certamente haveria uma diversidade maior nos municípios beneficiados frente ao que ocorre hoje com o ICMS Ecológico e, tomando por base o número de municípios certificados pelo Programa Município VerdeAzul entre 2009 e 2013¹⁰⁵, talvez uma redução no total de prefeituras atendidas. Para a promoção da redistribuição tributária – principal objetivo do ICMS Ecológico –, é possível inferir a necessidade de agregar ao Índice de Avaliação Ambiental – próprio do PMVA – um coeficiente que exprimisse a relação inversa do valor adicionado gerado pelo município em relação aos demais para, dessa forma, permitir que aqueles de fraco dinamismo econômico possam receber um repasse proporcionalmente maior, contribuindo para a promoção das justiça fiscal e ambiental.

¹⁰⁵ 168 municípios certificados em 2009, 144 em 2010, 159 em 2011, 141 em 2012 e 68 em 2013 – Fonte: <http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/ranking-pontuacao/>. Acesso em: 07. out. 2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação do homem com o meio natural sofreu algumas transformações ao longo do tempo. A emergência e acelerada expansão da indústria capitalista em todo o planeta, bem como o *boom* na criação e ampliação das cidades ao longo do século XX foram os grandes responsáveis pela degradação sem precedentes ao meio natural.

Não é exagero definir o estilo de desenvolvimento territorial praticado no século passado como “ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto”, posto que o modelo capitalista de produção, tanto no campo quanto na cidade, depende da exploração dos recursos naturais e de mão de obra para reproduzir-se às custas da desigualdade social. Neste cenário, os maiores prejudicados pelas ações irresponsáveis ao meio ambiente são as populações vulneráveis dos países em desenvolvimento.

A relação dicotômica entre homem e natureza é uma construção humana, alterada ao longo dos séculos. Se na Grécia Antiga o homem era indissociável à *physis*, ao cosmos, a influência judaico-cristã contribuiu, séculos depois, a diferenciar um do outro. A diferenciação ganhou força com a consolidação do método científico e tornou-se mais completa com os ideais pragmáticos e antropocêntricos do filósofo René Descartes.

Porém, a compreensão de que toda e qualquer atividade humana está assentada em bases ecológicas tornou impossível ignorar a necessidade de um comprometimento para com o meio ambiente e colocou em xeque a definição de desenvolvimento. Se até então desenvolvimento e crescimento econômico eram sinônimos, o intenso desenvolvimento econômico ocorrido durante os anos 1950 em países semi-industrializados – inclusive o Brasil – comprovou que aos mais pobres continuava negado acesso aos bens materiais e culturais. Desenvolvimento não é apenas econômico, do contrário é excludente; desenvolvimento é também qualidade de vida. O meio ambiente, quando em situação vulnerável, põe em risco a qualidade de vida de todos.

As discussões acerca do esgotamento do modelo de desenvolvimento predatório de recursos naturais tiveram início na década de 1960. O relatório Meadows e a I Conferência Internacional das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente foram essenciais para o aprofundamento das discussões, visto que a primeira foi

responsável por alertar a comunidade científica sobre os riscos do aumento do consumo e a segunda por alçar a temática ambiental à condição de assunto de Estado. Em paralelo, no Brasil, os projetos desenvolvimentistas do governo militar eram de grande impacto ambiental e estavam sobretudo centrados na Amazônia. Enquanto nos Estados Unidos o conceito de justiça ambiental começava a tomar forma, no Brasil as populações mais vulneráveis pagavam com a saúde e a diminuição da qualidade de vida os custos do milagre econômico.

A sensibilização em torno do assunto, até então restrita à academia, foi aos poucos assimilada pela sociedade e incorporada à política. No Brasil, essa transição começou gradualmente a partir dos anos 1970, mas ganhou força com a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), que rompeu com o ciclo de diretrizes setorializadas de até então e propôs explicitamente um planejamento ambiental como modelo de ordenamento territorial. Foi a partir da década de 1980 que o planejamento ambiental passou a ser incorporado pelos órgãos governamentais, instituições, sociedades ou organizações.

Comemorada por muitos como a “Constituição Cidadã”, a mais atual Constituição brasileira foi escrita orientada à legitimação da democracia. Para tanto, inovou em dar abertura para a participação popular e societal – na qual prevaleceu a busca de consenso e a incorporação das demandas das minorias – e o compromisso com a descentralização tributária para estados e municípios. Esta última moldou um novo federalismo, tornando-o uma das mais importantes bases da democracia pós-1988.

Própria de uma nação que acabara de sair de um regime político autoritário, a Constituição Federal de 1988 é extensa e orientada à constitucionalização de políticas públicas. Isso gera um impasse difícil de ser contornado – como ressaltam Arantes e Couto (2009): quanto mais uma Constituição tende a lidar com políticas públicas, maior ela é; quanto maior ela é, mais ela obriga governos a governarem por meio de emendamentos constitucionais; quanto mais emendada uma Constituição for, maior ela fica, tendendo a ser emendada continuamente.

A dificuldade em seguir o determinado na Carta Magna vai além dos problemas pertinentes à sua estrutura. Em relação ao meio ambiente, embora tenha havido uma comoção dos grupos de interesse, destaca-se que a inclusão de um capítulo exclusivo ao meio ambiente somente foi aprovada – e automaticamente –

por decurso de prazo. Portanto, o comprometimento do Estado com o zelo ao meio ambiente passou ao largo da ideia romantizada de “conscientização ambiental”: na verdade, faltou prazo e equipe para avaliar a viabilidade da inclusão do capítulo ao texto final. Na seara tributária, por exemplo, a União foi em vários momentos pressionada a socorrer estados financeiramente vulneráveis, evitando a insolvência financeira e dando-lhes condições de sustentarem a máquina administrativa, fazendo da reforma tributária de 1988 mais um redistribuidor e redefinidor de competências tributárias do que um orientador para a eficiência econômica.

O perfil médio dos municípios brasileiros – com até 20 mil habitantes e de fraca dinâmica econômica – faz da maioria refém de repasses financeiros dos estados e da União. Com exceção de algumas poucas grandes cidades, os municípios brasileiros apresentam dificuldade em cumprir com suas atribuições legais por conta dos baixos níveis de receitas e o pouco alcance de suas capacidades institucionais para formular e implementar políticas ambientais. Por conta disso, alguns estados tomaram a dianteira em incentivar financeiramente os municípios com necessidade de restrição ao uso do solo em cumprimento ao artigo 225 da Constituição. Há também políticas que buscam promover a articulação política dos municípios para o mesmo fim. No Estado de São Paulo há políticas baseadas nesses dois modelos – respectivamente, ICMS Ecológico e Programa Município VerdeAzul.

A viabilidade da implantação do ICMS Ecológico surgiu somente a partir do permissivo dado pelo artigo 158 da Constituição atual, que possibilita a cada estado decidir os critérios para o repasse de até um quarto do arrecadado em ICMS aos seus municípios. O ICMS Ecológico é, em suma, uma política de redistribuição do ICMS condicionado a pré-requisitos ou ao cumprimento de compromissos benéficos ao meio ambiente.

O modelo de ICMS Ecológico aplicado em São Paulo destina o menor percentual de todos os estados que o adotou (0,5%), considera apenas categorias de Unidades de Conservação estaduais específicas no cálculo do repasse – ignorando uma avaliação qualitativa sobre as mesmas e negando o benefício às Unidades de Conservação municipais ou federais, além de não incentivar, dessa forma, as iniciativas particulares para a criação de RPPNs – e defasado em relação às categorias de UCs estabelecidas pelo SNUC. O levantamento feito com os 187 municípios beneficiados com imposto verde em 2013 mostra que o repasse pode

representar um montante significativo nas finanças municipais, especialmente naqueles que, por terem pouca dinâmica econômica, geram pouco imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços. Municípios com grandes extensões de UCs estaduais são também os mais favorecidos – desde que gerem pouco valor adicionado, pois, do contrário, o repasse feito sob esse critério será bem maior que o ICMS Ecológico (vide o caso paulistano).

As Unidades de Conservação estaduais estão concentradas no Vale do Ribeira e ao longo de toda a faixa litorânea. Nessas regiões, também, as UCs apresentam maiores extensões e são de maior relevância ecológica – o que implica na atribuição de um peso maior para o cálculo do repasse. Somado ao fato do baixo valor adicionado gerado, o Vale do Ribeira é, certamente, a região mais beneficiada com o ICMS Ecológico, representando para seis municípios mais de 50% do repasse do ICMS.

Em suma, tanto em valores absolutos quanto em valores relativos, os mais favorecidos pelo ICMS Ecológico são os municípios do Vale do Ribeira e alguns municípios litorâneos. A inclusão de Teodoro Sampaio nos *rankings* mostrou-se uma surpresa, porém é justificada, a considerar o pequeno porte do município e a dimensão e classificação da Unidade de Conservação que possui. Embora um dos maiores do estado, na capital paulista o ICMS Ecológico é ínfimo frente ao que recebe sob outros critérios, principalmente na geração de valor adicionado. Não chega a ser uma surpresa São Paulo abocanhar a maior parte dos repasses estaduais porque economicamente hegemônico; porém, as anamorfozes indicam não somente a necessidade de se pensar uma legislação que permita descentralizar o repasse do ICMS – ainda muito polarizado na capital –, mas também a permitir que municípios de pequeno e médio porte do oeste paulista sejam beneficiados com uma política de redistribuição de repasses do ICMS. Na falta de Unidades de Conservação estaduais, é preciso pensar em outro critério que dê oportunidade aos municípios de menor expressividade econômica em receber um complemento financeiro que compense o pouco valor adicionado que produzem.

O Programa Município VerdeAzul incentiva, em linhas gerais, o fomento à criação de agendas ambientais estratégicas entre o Estado de São Paulo e parte dos municípios paulistas – aqueles que se inscrevem voluntariamente ao Programa. Um dos trunfos do PMVA é o fortalecimento das secretarias ou departamentos ou diretorias de meio ambiente municipais, bem como o apoio oferecido pela SMA à

orientação e capacitação técnicas aos agentes públicos municipais participantes do Programa. Outra característica louvável é a avaliação qualitativa promovida – ao contrário do ICMS Ecológico paulista, no PMVA a meritocracia é valorizada. As Diretivas, responsáveis por integrar a agenda ambiental municipal com a estadual, são comuns a qualquer município, independente de seu porte, estrutura econômica ou localização. Isso é excelente do ponto de vista participativo, pois sinaliza que a avaliação de desempenho será feita de acordo com as possibilidades do município em cumprir as Diretivas. A evolução das Diretivas – em qualidade e complexidade – a cada ciclo anual permite que mais ações sejam feitas em prol do meio ambiente.

Aos municípios certificados é garantida a prioridade na captação de recursos por meio do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição, além de promover a qualidade de vida local, fortalecer a gestão ambiental municipal, estimular a articulação de órgãos públicos ligados às temáticas das Diretivas nos âmbitos local e regional e fortalecer a participação social – principalmente por meio dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente. Um ponto fraco a ser destacado no PMVA é a falta de clareza em relação ao quanto o FECOP disponibiliza aos municípios certificados. Embora mais incluyente que o ICMS Ecológico, as transações entre o FECOP e as prefeituras poderiam ser abertas à consulta pública, tal como ocorre com a divulgação dos valores repassados aos municípios no âmbito do ICMS Ecológico. Acreditamos que, com acesso às informações, os munícipes possam se apropriar das ações municipais em prol do meio ambiente e, assim, acompanhar os trabalhos desenvolvidos pelas prefeituras.

O detalhamento das legislações de regem o ICMS Ecológico e o Programa Município VerdeAzul, bem como o comparativo feito entre ambas, permitiu o conhecimento e a avaliação dos pontos fortes e das fragilidades de cada política. Em linhas gerais, as propostas apresentadas pela FREPESP para melhoria da Lei nº 8.510/1993 – atualização das categorias de Unidades de Conservação e o emprego da pontuação obtida pelas prefeituras no Programa Município VerdeAzul para o repasse do ICMS Ecológico – são, à primeira vista, positivas tanto do ponto de vista redistributivo quanto do ponto de vista ambiental. No entanto, qualquer modificação na lei nesse sentido irá gerar insatisfação entre as prefeituras que atualmente se beneficiam do ICMS Ecológico, seja porque poderão ter os repasses mensais diminuídos (dado o rateio entre mais municípios), seja porque perderão o direito

garantido ao repasse caso não consigam atender as Diretivas estabelecidas pelo PMVA).

Na possibilidade de alteração da lei, é preciso considerar se a abertura à participação de mais municípios surtiria o efeito redistributivo – hoje feito de forma deficitária por conta da concentração de Unidades de Conservação estaduais no Vale do Ribeira e no litoral. Porém, seria necessário avaliar se o repasse seria expressivo para os municípios que passariam a recebê-lo; do contrário, corre-se o risco de diminuir o montante repassado aos municípios muito dependentes do ICMS Ecológico e, com isso, comprometer as finanças destes.

Esta pesquisa indica que, na hipótese de uma junção da receita do ICMS Ecológico e de seu viés redistributivo com a avaliação qualitativa das diretrizes impostas pelo Programa Município VerdeAzul, haveria uma diversidade maior nos municípios beneficiados frente ao que ocorre hoje com o ICMS-E, porém com uma possível redução no total de prefeituras atendidas. Para a promoção da redistribuição tributária, é possível inferir que uma fusão das duas políticas seria positiva por conciliar a pontuação obtida pelo PMVA à relação inversa do valor adicionado gerado por cada município – um dos critérios observados para o repasse do ICMS Ecológico e de essencial importância para compensar os municípios que geram pouco ICMS.

Evidentemente, as conjecturas apontadas precisam de estudos de viabilidade técnica – e cabe ao Estado essa função. Contudo, pudemos mostrar com a presente pesquisa que há uma série de pequenas variáveis condicionadas pelo atual pacto federativo brasileiro que, por sua vez, condicionam a atribuição de responsabilidades entre os entes federados e o implemento de políticas públicas. Se o cuidado com o meio ambiente compete tanto à União quanto aos estados e municípios, cabe a cada um responsabilizar-se pela formulação de políticas, implementação, financiamento, monitoramento e avaliação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, S. **Planejamento governamental: A SUDECO no espaço mato-grossense.** Contexto, propósitos e contradições. 2001. 328 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- ALBERGONI, L. **Economia.** Curitiba: IESDE, 2008.
- ANDRADE, M. C.; ANDRADE, S. M. C. **A Federação brasileira: uma análise geopolítica e geo-social.** São Paulo: Contexto, 2003.
- ANDRADE, T. **Ecológicas manhãs de sábado: o espetáculo da natureza na televisão brasileira.** São Paulo: Annablume: FAPESP, 2003.
- ANDRIETTA, A. J. Índice de participação dos municípios no ICMS do Estado de São Paulo: uma proposta para sua recomposição e aperfeiçoamento. **Informações Econômicas**, São Paulo, v.33, p. 28-43, set. 2003.
- ANTAS JR., R. M. **Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito.** São Paulo: Humanitas/FAPESP, 2005.
- ARANTES, R. B.; COUTO, C. G. Uma constituição incomum. In: CARVALHO, M. A. R. C.; ARAÚJO, C.; SIMÕES, J. A. (Orgs.). **A Constituição de 1988: passado e futuro.** São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs, 2009. p. 17-51.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Finanças Públicas: Sumário dos Planos Brasileiros de Estabilização e Glossário de Instrumentos e Normas Relacionados à Política Econômico-Financeira.** 6ª ed. rev. Brasília: Banco Central do Brasil, 2008. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/https/infecon/finpub/cap2p.pdf>>.
- BARRERA, A. W.; ROARELLI, M. L. M. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **Reforma tributária e federação.** São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995. p. 129-160.
- BELLO FILHO, N. B. O Direito Ambiental no Brasil e seus princípios gerais. In: ROCANGLIO, C.; JANKE, N. **Desenvolvimento sustentável.** Curitiba: IESDE, 2001. p. 15-30.
- BORBA, C. **Direito Tributário: Teoria e 1000 questões.** 22ª ed. atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- BRANDÃO, L. C. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular.** 2011. 328 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946.** Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>.

_____. **Decreto-Lei nº 301, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste, aprova o I Plano Diretor, extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País, cria a Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste - SUDESUL - e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0301.htm>.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. (Denominado Código Tributário Nacional).** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>.

_____. **Lei nº 5.365, de 1º de dezembro de 1967.** Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO), e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5365.htm>.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>.

CAMARGO, A. Governança para o século 21. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento.** Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 307-321.

CAMARGO, G. B. A Guerra Fiscal e seus efeitos: Autonomia X Centralização. In: CONTI, J. M. (Org.). **Federalismo Fiscal.** Barueri: Manole, 2004. p. 191-222.

CARRAZZA, R. A. **Curso de direito constitucional tributário.** 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

CASTRO, F. Criação de novos Estados vai piorar representatividade, com alto impacto orçamentário e ambiental, diz pesquisador. **USP Online**, São Paulo, 19 abr. 2005. Disponível em:<http://www.movimentocar.com/paginas/universidades/usp/textos/novos%20estados_usp_190405.htm>.

CASTRO, I. E. **Geografia e Política:** Território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CATAIA, M. A. **Território nacional e fronteiras internas:** a fragmentação do território brasileiro. 2001. 234 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

CAVALCANTI, C. Uma introdução à economia ecológica. In: MOURA, A. S. **Políticas públicas e meio ambiente: da economia política às ações setoriais**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2009. p. 15-43.

CAZELLA, A. A. Base de serviços rurais estratégicos à promoção do desenvolvimento territorial no Brasil. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2 e v. 29, n.1, p. 132-142, jan/2009 a jun/2010.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global. Relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CRESPO, S. Uma visão sobre a evolução da consciência ambiental no Brasil nos anos 1990. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 59-73.

DALLARI, D. A. **O estado federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DEFOE, D. **Robinson Crusoe**. Trad. Celso M. Paciornik. São Paulo: Iluminuras, 2004.

DIAS, G. F. Os quinze anos da Educação ambiental no Brasil: Um depoimento. **Em Aberto**, Brasília, v. 10, n. 49, p. 3-14, jan-mar. 1991.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, NUPAUB/USP, 2000.

DUPUY, J. P. **Introdução à crítica da ecologia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

FARHAT, S. **Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil**. São Paulo: Fundação Peirópolis/Melhoramentos, 1996.

FERNANDES, M. F. L.; FERREIRA, G. N. Redemocratização e cidadania: A institucionalização dos direitos nas constituições de 1946 e 1988. In: CARVALHO, M. A. R. C.; ARAÚJO, C.; SIMÕES, J. A. (Orgs.). **A Constituição de 1988: passado e futuro**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild:Anpocs, 2009. p. 52-73.

FIUZA, A. P. **ICMS Ecológico: um instrumento para a gestão ambiental**. 2004. Disponível em: <<http://www.mt.trf1.gov.br/judice/jud5/icms.htm>>.

FLEURY, J. S. F. O “pacto federativo” e a realidade atual. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 25, p. 07-13, jan./mar. 1999.

FREITAS, J. M. C. **A escola geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2004.

GEMMILL, B.; BAMIDELE-IZU, A. O papel das ONGs e da sociedade civil na governança ambiental global. In: ESTY, D. C.; IVANOVA, M. H. **Governança**

ambiental global: opções e oportunidades. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. p. 89-113.

GIRÃO, R. J. **O programa Município VerdeAzul e sua influência na gestão ambiental municipal no Estado de São Paulo.** 2012. 112 f. Dissertação (Dissertação em Recursos Florestais, na área de concentração Conservação de Ecossistemas Florestais) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2012.

GONÇALVES, C. W. P. **Os (des)caminhos do meio ambiente.** 14^a ed. São Paulo: Contexto, 2006.

GUIMARÃES, R. P. Políticas de Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável: Desafios Institucionais e Setoriais. **Revista Planejamento e Políticas Públicas.** Brasília: IPEA, nº 7, jun/1992. p. 57-80.

IBGE. **Vocabulário básico de recursos naturais e meio ambiente.** 2^a ed. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/vocabulario.pdf>>.

JACOBI, P. R. Meio ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. In: **Revista Brasileira de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, 2000. p. 131-158. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6353/4938>>.

_____. (Org.). **Novos paradigmas, práticas sociais e desafios para a governança ambiental.** São Paulo: Annablume; PROCAM-IEE/USP; FAPESP, 2012.

JATOBÁ, J. **O ICMS como instrumento econômico para a gestão ambiental: o caso do Brasil.** 34 f. Divisão de Meio Ambiente e de Assentamentos Humanos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe-CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

JUNQUEIRA, M. O. **O Nó Tributário:** por que não se aprova uma reforma tributária no Brasil. 2010. 170 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

KLEIN, F. B.; SOUZA, M. S.; ALMEIDA, P. S. Análise sobre a eficiência socioeconômica e ambiental no uso do ICMS Ecológico no Estado de São Paulo. In: **Congresso de Meio Ambiente da Associação de Universidades Grupo de Montevideu – AUGM,** São Carlos, n. VI, p. 01-15, 2009. Disponível em: <<http://www.ambiente-augm.ufscar.br/uploads/A3-095.pdf>>.

LOPES, J. R. **Entrevista concedida a Iara Viviani e Souza.** São Paulo, 2014.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças e a crise da federação.** São Paulo: UNESP, IE-Unicamp, 2002.

LORENZETTI, J. V.; CARRION, R. M. Governança ambiental global: atores e cenários. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 721-735, set/2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/viewFile/5492/4212>>.

LOUREIRO, W. **O ICMS Ecológico na Biodiversidade: Experiências de Brasil – Caso do Paraná**. 2000. Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br/images/artigos/a019.pdf>>.

_____. **O ICMS Ecológico: um instrumento econômico de gestão ambiental aplicado aos municípios**. 2006. Disponível em: <<http://www.icmsecologico.org.br/images/artigos/a020.pdf>>.

MAGEE, B. **História da Filosofia**. Tradução de Marcos Bagno. 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

MARQUES, D. A cidade que ganha para conservar a natureza. **Horizonte Geográfico (versão online)**. 123ª ed. São Paulo: Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://horizontegeografico.com.br/exibirMateria/601/a-cidade-que-ganha-para-conservar-a-natureza>>.

MARTIN, A. R. **As fronteiras internas e a “questão regional” do Brasil**. 1993. 271 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

MELA, A. As políticas ambientais. In: MELA, A.; BELLONI, M. C.; DAVICO, L. **A sociologia do ambiente**. Lisboa: Estampa, 2001. p. 187-214.

MELLO-THÉRY, N. A. Meio ambiente, globalização e políticas públicas. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 133-161, 2011.

MILANI, C.; SOLÍNÍS; G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, C.; SOLÍNÍS, G. **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

MORAES, A. C. R. **Meio Ambiente e Ciências Humanas**. 4ª ed. ampliada. São Paulo: Annablume, 2005.

MORIN, E. O pensamento ecologizado. In: MORIN, E.; BOCCHI, G.; CERUTI, M. **Os problemas do fim de século**. 2ª ed. Lisboa: Editorial Notícias, 1991. p. 177-191.

_____. **O método 1: a natureza da natureza**. Tradução de Ilana Heineberg. 2ª ed. Porto Alegre: Sulina, 2003.

MOURA, A. S.; JATOBÁ, J. Federalismo ambiental no Brasil. In: MOURA, A. S. **Políticas públicas e meio ambiente: da economia política às ações setoriais**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2009. p. 45-105.

NALINI, R. Justiça: Aliada eficaz da natureza. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 288-305.

NUSDEO, A. M. O. Pagamento por serviços ambientais. Do debate de política ambiental à implementação jurídica. In: LAVRATTI, P.; TEJEIRO, G. (Orgs.). **Direito e mudanças climáticas: Pagamento por Serviços Ambientais, fundamentos e principais aspectos jurídicos**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2013. p. 8-45. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo20131201182658_5649.pdf>.

OHATA, A. T. **Entrevista concedida a Iara Viviani e Souza**. São Paulo, 2014.

OLIVEIRA, A. U. **Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos**. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1989.

OLIVEIRA, F. A Crise da Federação: da Oligarquia à Globalização. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 77-90.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do século XX**. Tradução de Eduardo Francisco Alves e Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1996.

PARANÁ. **Constituição (1989)**. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/listarAtosAno.do?action=iniciarProcesso&tipoAto=10&retiraLista=true&site=1>>.

_____. **Decreto Estadual nº 3.446 de 14 de agosto de 1997**. Dispõe sobre as ARESUR - Área Especial de Uso Regulamentado, que abrangem porções territoriais do Estado caracterizadas pela existência do modo de produção denominado: Sistema Faxinal. Diário Oficial do Estado do Paraná. Disponível em: <http://www.direito.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/DECRETO_ESTADUAL_3446_1997.pdf>.

PIMENTEL, F. Q. **Agenda ambiental compartilhada entre o Estado de São Paulo e seus municípios: Um arranjo federativo possível**. 2013. 129 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

PIRES, M. J. S.; RAMOS, P. O Termo Modernização Conservadora: Sua Origem e Utilização no Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 40, n. 3, p. 411-424, jul./set. 2009. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1140>.

RIBEIRO, W. C. Meio ambiente: o natural e o produzido. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 5, p. 29-32, 1991.

_____. **A ordem ambiental internacional**. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2005.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. 2ª reimpr da 1ª ed. de 2010. São Paulo: Publifolha, 2011.

ROSA, D. D. Crédito de ICMS - Ilegitimidade legislativa dos estados. **Jus Vigilantibus**, 30 dez. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2528/credito-de-icms>>.

_____. **Lei Complementar nº 87/96** - Reconhecimento do direito ao crédito de ICMS sobre consumo. 27 mar. 2003. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1043/Lei-Complementar-no-87-96-Reconhecimento-do-direito-ao-credito-de-ICMS-sobre-consumo>>.

SANTOS, M. **Pensando o Espaço do Homem**. 5ª ed. São Paulo: Edusp, 2004.

_____. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ª ed. 2ª reimpr. São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, R. F. **Princípios de Planejamento Ambiental**. 2003. 221 f. Livre docência (Livre-docência em Engenharia Civil, na área de concentração Saneamento e Ambiente) – Faculdade de Engenharia Civil, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993**. Altera a Lei nº 3201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/estadual/leis/1993%20Lei%208510.pdf>>.

_____. **Lei nº 9.146, de 09 de março de 1995**. Cria mecanismos de compensação financeira para Municípios nos casos que especifica e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=11618>>.

_____. **Lei nº 11.160, de 18 de junho de 2002**. Dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição - FECOP, e dá providências correlatas. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei%20n.11.160,%20de%2018.06.2002.html>>.

_____. **Lei nº 14.675, de 28 de dezembro de 2011**. Orça a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício de 2012. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2011/lei-14675-28.12.2011.pdf>>.

_____. **Lei nº 14.925, de 28 de dezembro de 2012**. Orça a receita e fixa a despesa para o exercício de 2013. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2012/lei-14925-28.12.2012.pdf>>.

_____. **Lei nº 15.265, de 26 de dezembro de 2013**. Orça a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2014. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2013/lei-15265-26.12.2013.pdf>>.

SAX, J. L. A busca da qualidade do ambiente: O papel dos tribunais. In: HELFRICH JR., H. W. (Org.). **A crise ambiental**. São Paulo: Melhoramentos, Editora da Universidade de São Paulo, 1974. (p. 102-116).

SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. C. Tributação e políticas públicas: o ICMS Ecológico. **Hiléia**, Manaus, n. 2, p. 15-36, jan./jun. 2004.

SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. **PMVA 2013. Manual de Orientações**. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 2013. Disponível em: <
http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/files/2013/03/Manual_PMVA_2013.pdf>.

_____. **Programa Município VerdeAzul – Ciclo 2014**. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, 2014. Disponível em: <
<http://www.ambiente.sp.gov.br/municipioverdeazul/files/2011/11/criterios-pmva-2014.pdf>>.

SILVA-SÁNCHEZ, S. S. **Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil**. São Paulo: Humanitas/Annablume, 2000.

SOARES, M. L. A.; PETARNELLA, L. 1968, o ano que ainda faz pensar: Intelectuais indagam sobre a irrupção dos jovens na sociedade industrial. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 14, n. 02, p. 267-290, jul. 2009.

SOUZA, C. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

_____. “Estado de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

SOUZA, C. M. **Gaúchos em Roraima**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001.

SOUZA, I. V. **O ICMS Ecológico como instrumento de justiça fiscal ambiental: um caso dos novos instrumentos de regulação do território**. 2011. 117 f. Trabalho de Graduação Individual (Graduação em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SOUZA, M. L. “Território” da divergência (e da confusão): em torno das imprecisas fronteiras de um conceito fundamental. In: SAQUET, M. A.; SPOSITO, E. S. (Orgs.). **Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos**. São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-graduação em Geografia, 2009. p. 57-73.

TEJEIRO, G. Os sistemas de pagamento por serviços ambientais como ferramenta de gestão dos riscos decorrentes das mudanças do clima. In: LAVRATTI, P.; TEJEIRO, G. (Orgs.). **Direito e mudanças climáticas: Pagamento por Serviços Ambientais, fundamentos e principais aspectos jurídicos**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2013. p. 46-97. Disponível em: <
http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo20131201182658_5649.pdf>.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VICTOR, M. A. M. et al. **Cem anos de devastação: revisitada 30 anos depois**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 2005.

VILLA, M. A. **A história das constituições brasileiras**. São Paulo: Leya, 2011.

VIOLA, E. As complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003. p. 183-197.

WEBSITES CONSULTADOS

<<http://fflorestal.sp.gov.br>> Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo

<<http://lattes.cnpq.br>> Plataforma Lattes

<<http://www.al.sp.gov.br/>> Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

<<http://www.ambiente.sp.gov.br/>> Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo

<<http://www.bcb.gov.br>> Banco Central do Brasil

<<http://www.cbh.gov.br/GestaoComites.aspx>> Comitê de Bacias Hidrográficas

<<http://www.comitesm.sp.gov.br>> Comitê das Bacias Hidrográficas da Serra da Mantiqueira

<<http://www.fazenda.gov.br>> Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo

<<http://www.ibge.gov.br/estadosat/index.php>> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

<<http://www.icmsecologico.org.br>> ICMS Ecológico

<<http://www.ipeadata.gov.br/>> Ipeadata

<<http://www.justicaambiental.org.br>> Rede Brasileira de Justiça Ambiental

<<http://www.mma.gov.br>> Ministério do Meio Ambiente

<<http://www.pnud.org.br>> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

<<http://www.scielo.org>> Scientific Electronic Library Online

<<http://www.sigrh.sp.gov.br>> Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos

<<http://www.tributoverde.com.br>> Instituto Tributo Verde de Incentivo à Conservação

<<http://www.wwf.org.br>>WWF-Brasil

ANEXOS

ANEXO I: Periodização indicativa das alternâncias entre momentos de centralização e descentralização político-administrativa (1824-1988)

Fonte: SOUZA, 2011

ANEXO II: Relação de Eventos da Mobilização Social relacionados ao meio ambiente na Assembleia Nacional Constituinte ¹⁰⁶

30 de janeiro de 1985: Chamado aos Ecologistas

Objetivo: Chamar entidades e pessoas interessadas na defesa do meio ambiente a comparecerem ao evento na Faculdade de Direito para debater o problema na Constituinte.

Participantes: Rossine Camargo Guarnieri – Organização Brasileira de Ecologia (Orbe), Aziz Ab’Saber (Geógrafo), Raul Ximenes (Agrônomo químico), Mauro Vitor (Engenheiro florestal) e Marcelo Borges Nunes (Advogado).

Fim de Novembro de 1985: Fundação da Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte (CIEC)

Localização: São Paulo – SP.

Participantes: Representantes do movimento ecológico do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Fevereiro de 1986: 2º Encontro da Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte (CIEC)

Localização: Curitiba – PR.

Participantes: Representantes do movimento ecológico do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Conteúdo: Estabelecimento dos parâmetros gerais da plataforma ecologista nacional para a Constituinte – ecodesenvolvimento, pacifismo, descentralização das fontes energéticas (contra as usinas nucleares e as grandes hidroelétricas), qualidade de vida, função social e ecológica da propriedade, justiça social, democracia participativa, reforma agrária ecológica, descentralização e democratização do sistema de comunicação de massa e educação ambiental generalizada.

¹⁰⁶ Relação selecionada, porém adaptada, do trabalho de Brandão (2011).

Abril de 1986: 3º Encontro da Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte (CIEC)

Localização: Itapecerica da Serra – SP.

Participantes: Representantes do movimento ecológico do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Conteúdo: Fracassado em seu intento, o evento tinha a tarefa inicial de realizar um profundo debate teórico acerca dos fundamentos da Ecologia Política com o objetivo de elaborar uma plataforma extensa e precisa para a Constituinte.

Mai de 1986: 1º Encontro Nacional de Entidades Ecologistas Autônomas

Localização: Belo Horizonte – MG.

Participantes: Mais de uma centena de associações, a maioria dos estados do Sul e Sudeste, mas incluindo pela primeira vez no debate nacional de ecologistas urbanos algumas associações do Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Conteúdo: Os quatro dias de debates foram organizados em várias áreas temáticas: ecodesenvolvimento, educação ambiental, reforma agrária ecológica, comunicações alternativas e relações internacionais e meio ambiente. Embora houvesse consenso a respeito da importância de uma participação incisiva na Constituinte, houve desentendimentos a respeito da criação ou não do Partido Verde, pois a maioria das entidades representadas no Encontro temia que sua fundação – apressada, para a maioria – dispersasse as energias dedicadas cotidianamente ao trabalho de base e atraísse para o partido demandas oportunistas que desvirtuasse sua proposta inicial.

Junho de 1986: 4º Encontro da Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte (CIEC)

Localização: Brasília.

Participantes: Representantes do movimento ecológico do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Conteúdo: Fracassado em seu intento, o evento tinha a tarefa inicial de realizar um profundo debate teórico acerca dos fundamentos da Ecologia Política com o objetivo de elaborar uma plataforma extensa e precisa para a Constituinte.

Setembro de 1986: Reunião da Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte (CIEC)

Localização: São Paulo – SP.

Conteúdo: A coordenadoria estava desmembrada por conta dos desentendimentos entre seu antigo coordenador – Paulo Moura – e o grupo paulista. Luiz Carlos Barros (MAPE¹⁰⁷) passou a responder pela CIEC.

27 de outubro de 1986: Coordenadoria Interestadual Ecologista para a Constituinte (CIEC) lança a Lista Verde

Objetivo: Divulgar e apoiar os candidatos alinhados com os interesses do movimento ecológico.

Participantes: Luiz Carlos Barros.

Conteúdo: A Lista Verde foi publicada com o apoio da revista Pensamento Ecológico (publicação do MAPE) e era composta por 15 candidatos, sendo 6 federais e 9 estaduais. A Lista Verde apresentou a justaposição de 18 temas dos mais variados, de saneamento básico e reciclagem do lixo e além da temática estritamente ecológica, com temas como o fim da indústria bélica e a democratização da mídia.

Outubro de 1986: O grupo Ação Ecológica de São Paulo e APEDEMA-SP lançam uma outra Lista Verde

Objetivo: Divulgar e apoiar os candidatos alinhados com os interesses do movimento ecológico.

Participantes: A segunda lista verde foi organizada por Celso Petrillo, ex-coordenador da CIEC e ativista do grupo Ação Ecológica de São Paulo, que patrocinou a lista junto com a APEDEMA-SP¹⁰⁸.

Conteúdo: A Lista Verde lançada possuía 23 indicações, sendo que dentre os nomes 13 participavam também da lista da CIEC. Dos 10 candidatos a mais indicados pela APEDEMA, 6 eram estaduais e 4 federais.

¹⁰⁷ Movimento Arte e Pensamento Ecológico.

¹⁰⁸ Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente de São Paulo.

Junho de 1987: II Congresso de Ecologistas e Pacifistas

Localização: São Paulo – SP.

Conteúdo: Constavam na pauta, a organização do Movimento, sua relação com o Estado, a questão nuclear e a estratégia de participação na Constituinte através das Listas Verdes, entre outras discussões.

Junho de 1987: Criação da Frente Nacional de Ação Ecológica na Constituinte

Objetivo: Criar um canal de interlocução e pressão dos constituintes com os ativistas do movimento socioambiental.

21 de setembro de 1987: Passeata pela Preservação das Florestas e Contra a Poluição Ambiental

Localização: A passeata saiu das 503/504 Sul e seguiu até a Praça do Povo, no Setor Comercial Sul – Brasília.

Objetivo: Conscientização da população para a gravidade da devastação da natureza e a sensibilização dos constituintes para a importância da inclusão, na nova Constituição, “da plataforma ecológica nacional”.

Participantes: Na praça foi realizado ato público com a presença de constituintes, representantes de centrais sindicais, partidos políticos e entidades de defesa da natureza. O ato teve também a participação de artistas. Entre os organizadores, destaca-se Dora Dinato, coordenadora da Assembleia Ecológica Permanente de Brasília.

Conteúdo: A plataforma ecológica nacional era contrária à construção de usinas nucleares sob qualquer hipótese. Outro ponto importante foi a institucionalização do crime tecnológico, para que atos de destruição da natureza não fossem penalizados apenas com uma simples multa.

9 de Dezembro de 1987: Encontro dos Constituintes com Frente nacional de Ação Ecológica na Constituinte

Localização: Auditório Petrônio Portela (de manhã) e Auditório Nereu Ramos (à tarde) – Congresso Federal – Brasília.

Objetivo: Pressionar os constituintes a votarem em prol dos interesses da “Frente Ecológica” e reunirem-se com o presidente do Congresso Constituinte, Ulysses Guimarães.

Participantes: 500 ativistas da Frente Nacional de Ação Ecológica na Constituinte (composta por constituintes, ambientalistas e pesquisadores, com o apoio da SBPC). Entre os ativistas, estava Priscila Siqueira, jornalista d'*O Estado* e *JT* e representante do Movimento de Preservação de São Sebastião. O coordenador da Frente era o deputado Fábio Feldmann (PMDB-SP) e era composta, em dezembro de 1987, por cerca de trinta constituintes (de todos os partidos). Em maio de 1988 a Frente já contava com quase 80 parlamentares.

**17 de agosto de 1988: Frente Verde inaugura, no Salão Negro, a exposição
“Renascente: um projeto de recuperação ambiental em Itu”**

Localização: Salão Negro do Congresso Nacional – Brasília.

Objetivo: Sensibilizar os constituintes e autoridades governamentais para a importância da preservação ambiental.

Participantes: A exposição foi produzida e realizada pelo Serviço Social do Comércio (SESC) e promovida pela Associação Ituana de Proteção Ambiental (AIPA), sendo exposta no Congresso Nacional a pedido da Frente de Ação Ecológica da Assembleia Nacional Constituinte.

**1 a 4 de setembro de 1988: Encontro de Ambientalistas com Ulysses
Guimarães**

Participantes: A reunião foi liderada pelos ecologistas Fábio Feldmann (PSDB-SP), Augusto Carvalho (PCB-DF), Moema São Thiago (PSDB-CE) e Cunha Bueno (PDS-SP), e contou com a presença de uma comissão de ecologistas que visitaram o presidente da ANC, deputado Ulysses Guimarães.

Conteúdo: A “Frente Verde da Constituinte” entregou a Ulysses um relatório no qual são apontadas medidas urgentes e amplas para a defesa da ecologia na futura Constituição.

**ANEXO III: ICMS Ecológico – Estimativa de valores repassados aos municípios
em 2013**

Nº	MUNICÍPIO	TOTAL REPASSADO EM 2013 (EM R\$)	ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO (IPM)¹	ÍNDICE DE ÁREAS PROTEGIDAS²	% DO ÍNDICE DE ÁREAS PROTEGIDAS NO IPM
1	ÁGUAS DA PRATA	56.868,38	0,019740	0,046221	1,17
2	ÁGUAS DE S. BÁRBARA	322.265,23	0,027211	0,261928	4,81
3	AGUDOS	113.560,82	0,230037	0,092299	0,20
4	ALUMÍNIO	88.097,33	0,053398	0,071603	0,67
5	ALVINLÂNDIA	64.283,75	0,006922	0,052248	3,77
6	AMPARO	484.548,22	0,207197	0,393827	0,95
7	ANALÂNDIA	340.890,39	0,026593	0,277066	5,21
8	ANDRADINA	106.723,72	0,113697	0,086742	0,38
9	ANGATUBA	132.920,50	0,068388	0,108034	0,79
10	ANHEMBI	64.377,26	0,030885	0,052324	0,85
11	APIAÍ	809.058,85	0,043949	0,657580	7,48
12	ARUJÁ	133.193,64	0,183864	0,108256	0,29
13	ASSIS	291.199,91	0,117560	0,236679	1,01
14	ATIBAIA	657.573,48	0,262887	0,534457	1,02
15	AVAI	565.125,60	0,021309	0,459318	10,78
16	AVARÉ	376.938,65	0,134958	0,306365	1,14
17	BALBINOS	270.500,37	0,008379	0,219855	13,12
18	BANANAL	156.854,66	0,015407	0,127487	4,14
19	BARÃO DE ANTONINA	164.441,05	0,010846	0,133653	6,16
20	BARRA BONITA	103.207,36	0,098597	0,083884	0,43
21	BARRA DO TURVO	4.461.765,54	0,031164	3,626396	58,18
22	BARUERI	277.335,01	2,196335	0,225410	0,05
23	BAURU	629.664,03	0,554799	0,511773	0,46
24	BERTIOGA	2.870.117,76	0,073908	2,332750	15,78
25	BIRITIBA-MIRIM	765.605,07	0,029217	0,622262	10,65
26	BOFETE	498.751,48	0,026258	0,405371	7,72
27	BOM JESUS DOS PERDÕES	575.576,26	0,031919	0,467812	7,33
28	BOTUCATU	419.795,71	0,280038	0,341198	0,61
29	BRAGANÇA PAULISTA	589.929,62	0,271341	0,479478	0,88
30	BROTAS	452.761,92	0,067028	0,367992	2,75
31	CABREÚVA	417.633,97	0,178465	0,339441	0,95
32	CAIEIRAS	147.051,16	0,153931	0,119519	0,39
33	CAJAMAR	352.799,02	0,513631	0,286745	0,28
34	CAJATI	1.395.870,75	0,080614	1,134524	7,04
35	CAMPINAS	363.178,32	2,704261	0,295181	0,05
36	CAMPO LIMPO PAULISTA	119.227,85	0,132540	0,096905	0,37
37	CAMPOS DO JORDÃO	1.186.527,78	0,056527	0,964376	8,53
38	CANANÉIA	4.073.022,84	0,027300	3,310437	60,63
39	CAPÃO BONITO	1.086.428,31	0,076870	0,883018	5,74
40	CARAGUATATUBA	2.743.275,23	0,157616	2,229656	7,07

Nº	MUNICÍPIO	TOTAL REPASSADO EM 2013 (EM R\$)	ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO (IPM)¹	ÍNDICE DE ÁREAS PROTEGIDAS²	% DO ÍNDICE DE ÁREAS PROTEGIDAS NO IPM
41	CARAPICUÍBA	189.705,22	0,279143	0,154187	0,28
42	CASTILHO	48.975,63	0,144248	0,039806	0,14
43	CHARQUEADA	93.798,81	0,027979	0,076237	1,36
44	CORONEL MACEDO	181.775,56	0,015360	0,147742	4,81
45	CORUMBATAI	331.638,09	0,017954	0,269546	7,51
46	COTIA	454.731,73	0,625444	0,369593	0,30
47	CUBATÃO	1.020.313,79	1,062735	0,829282	0,39
48	CUNHA	845.034,52	0,035414	0,686820	9,70
49	DOIS Córregos	320.958,59	0,060029	0,260866	2,17
50	DRACENA	257.074,70	0,060366	0,208943	1,73
51	DUARTINA	131.832,87	0,018299	0,107150	2,93
52	ELDORADO	4.428.329,33	0,035418	3,599220	50,81
53	FARTURA	382.119,68	0,032862	0,310576	4,73
54	FRANCO DA ROCHA	389.923,85	0,146807	0,316919	1,08
55	GÁLIA	371.644,42	0,018053	0,302062	8,37
56	GUAPIARA	154.572,34	0,021341	0,125632	2,94
57	GUARAÇAI	276.406,09	0,029986	0,224655	3,75
58	GUAREÍ	312.742,25	0,027951	0,254188	4,55
59	GUARUJÁ	128.205,77	0,376901	0,104202	0,14
60	GUARULHOS	1.319.264,96	3,584811	1,072261	0,15
61	HOLAMBRA	62.824,54	0,047159	0,051062	0,54
62	IBITINGA	737.849,42	0,094730	0,599703	3,17
63	IBIÚNA	2.234.947,87	0,106887	1,816502	8,50
64	IGUAPE	6.629.562,93	0,049792	5,388320	54,11
65	ILHA COMPRIDA	1.116.792,32	0,015824	0,907697	28,68
66	ILHABELA	2.593.600,94	0,039289	2,108005	26,83
67	INDAÍATUBA	156.966,62	0,541381	0,127578	0,12
68	IPEÚNA	278.027,70	0,030408	0,225973	3,72
69	IPORANGA	4.410.932,07	0,024211	3,585080	74,04
70	ITABERÁ	83.310,00	0,046953	0,067712	0,72
71	ITANHAÉM	1.958.470,42	0,079639	1,591789	9,99
72	ITAPEVA	121.999,84	0,134321	0,099158	0,37
73	ITAPORANGA	283.075,86	0,022798	0,230076	5,05
74	ITAQUAQUECETUBA	193.147,76	0,316289	0,156985	0,25
75	ITARIRI	597.253,94	0,013970	0,485431	17,37
76	ITATINGA	602.244,27	0,043521	0,489487	5,62
77	ITIRAPINA	717.712,15	0,038972	0,583336	7,48
78	ITU	157.072,43	0,387865	0,127664	0,16
79	ITUPEVA	99.686,07	0,199647	0,081022	0,20
80	JACUPIRANGA	915.326,11	0,024545	0,743951	15,15

Nº	MUNICÍPIO	TOTAL REPASSADO EM 2013 (EM R\$)	ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO (IPM)¹	ÍNDICE DE ÁREAS PROTEGIDAS²	% DO ÍNDICE DE ÁREAS PROTEGIDAS NO IPM
81	JAGUARIÚNA	281.475,16	0,413514	0,228775	0,28
82	JARINU	116.197,48	0,057780	0,094442	0,82
83	JOANÓPOLIS	498.032,95	0,018430	0,404787	10,98
84	JUMIRIM	227.532,58	0,010701	0,184932	8,64
85	JUNDIAÍ	702.625,50	1,720502	0,571074	0,17
86	JUNQUEIRÓPOLIS	197.407,26	0,046215	0,160447	1,74
87	JUQUIÁ	1.728.840,09	0,029524	1,405152	23,80
88	JUQUITIBA	462.779,50	0,030323	0,376134	6,20
89	LUIS ANTÔNIO	898.791,33	0,096180	0,730512	3,80
90	MAIRINQUE	159.853,04	0,098560	0,129924	0,66
91	MAIRIPORÁ	939.735,18	0,101842	0,763790	3,75
92	MARÍLIA	175.447,83	0,355535	0,142599	0,20
93	MINEIROS DO TIETÊ	259.249,98	0,020594	0,210711	5,12
94	MIRACATU	2.673.505,31	0,035302	2,172949	30,78
95	MIRASSOL	95.272,78	0,085816	0,077435	0,45
96	MOGI DAS CRUZES	249.222,56	0,766910	0,202561	0,13
97	MOGI-GUAÇU	242.177,53	0,357340	0,196835	0,28
98	MONGAGUA	740.605,42	0,043431	0,601943	6,93
99	MONTE ALEGRE DO SUL	301.548,46	0,015229	0,245090	8,05
100	MONTE CASTELO	307.449,25	0,013759	0,249886	9,08
101	MORUNGABA	273.812,49	0,032621	0,222547	3,41
102	NATIVIDADE DA SERRA	659.266,45	0,023903	0,535833	11,21
103	NAZARÉ PAULISTA	708.390,96	0,024325	0,575760	11,83
104	NOVA INDEPENDÊNCIA	229.568,82	0,028186	0,186587	3,31
105	OSASCO	228.438,12	1,359320	0,185668	0,07
106	OURO VERDE	308.319,12	0,017630	0,250593	7,11
107	PARAIBUNA	560.170,95	0,041147	0,455291	5,53
108	PARANAPANEMA	111.390,47	0,054125	0,090535	0,84
109	PARDINHO	254.080,01	0,018479	0,206509	5,59
110	PARIQUERA-ACU	373.804,92	0,022168	0,303818	6,85
111	PAULO DE FARIA	94.598,54	0,036030	0,076887	1,07
112	PEDRA BELA	325.947,69	0,011384	0,264921	11,64
113	PEDREGULHO	214.528,92	0,068328	0,174363	1,28
114	PEDREIRA	321.549,16	0,078192	0,261346	1,67
115	PEDRO DE TOLEDO	3.652.784,20	0,023764	2,968879	62,47
116	PERUIBE	1.640.960,53	0,060394	1,333726	11,04
117	PIEDADE	241.358,11	0,061584	0,196169	1,59
118	PINDORAMA	154.879,93	0,026656	0,125882	2,36
119	PINHALZINHO	368.984,38	0,015563	0,299900	9,63
120	PIQUEROBI	151.775,74	0,016689	0,123359	3,70

Nº	MUNICÍPIO	TOTAL REPASSADO EM 2013 (EM R\$)	ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO (IPM)¹	ÍNDICE DE ÁREAS PROTEGIDAS²	% DO ÍNDICE DE ÁREAS PROTEGIDAS NO IPM
121	PIRACAIA	495.030,87	0,030470	0,402347	6,60
122	PIRACICABA	167.000,19	0,956439	0,135733	0,07
123	PIRAJU	149.289,19	0,054483	0,121338	1,11
124	PIRAJUI	315.909,20	0,042388	0,256762	3,03
125	PIRAPORA DO BOM JESUS	138.855,75	0,016238	0,112858	3,48
126	PIRATININGA	322.508,84	0,020946	0,262126	6,26
127	POÁ	58.701,61	0,149576	0,047711	0,16
128	PORTO FELIZ	78.479,62	0,098414	0,063786	0,32
129	PORTO FERREIRA	148.612,49	0,113430	0,120788	0,53
130	PRAIA GRANDE	816.528,36	0,250326	0,663651	1,33
131	PRESIDENTE ALVES	279.595,18	0,013847	0,227247	8,21
132	PRESIDENTE EPITÁCIO	110.172,41	0,076373	0,089545	0,59
133	PRESIDENTE VENCESLAU	227.378,78	0,048449	0,184807	1,91
134	REGINÓPOLIS	402.490,72	0,023675	0,327133	6,91
135	RIBEIRÃO GRANDE	516.317,30	0,032748	0,419648	6,41
136	RIBEIRÃO PRETO	228.769,09	1,374534	0,185937	0,07
137	RIO CLARO	443.424,74	0,530510	0,360403	0,34
138	SALESÓPOLIS	1.104.161,46	0,022746	0,897431	19,73
139	SALTO	112.614,67	0,257177	0,091530	0,18
140	SANTA GERTRUDES	58.745,91	0,093543	0,047747	0,26
141	SANTA ISABEL	653.135,58	0,074837	0,530850	3,55
142	SANTA MARIA DA SERRA	385.622,51	0,017852	0,313423	8,78
143	SANTA RITA DO P. QUATRO	196.318,39	0,058245	0,159562	1,37
144	SANTANA DE PARNAÍBA	94.696,97	0,468528	0,076967	0,08
145	SANTO ANDRÉ	280.212,82	1,218482	0,227749	0,09
146	SANTO ANTÔNIO DE POSSE	139.074,75	0,042286	0,113036	1,34
147	STO. ANTÔNIO DO PINHAL	318.043,87	0,009765	0,258497	13,24
148	SANTOS	1.339.164,77	1,016225	1,088435	0,54
149	SÃO BENTO DO SAPUCAÍ	408.235,26	0,014776	0,331802	11,23
150	S. BERNARDO DO CAMPO	1.550.165,03	3,552663	1,259930	0,18
151	SÃO CARLOS	233.617,93	0,455181	0,189878	0,21
152	SÃO JOÃO DO PAU D'ALHO	29.978,90	0,009455	0,024366	1,29
153	SÃO JOSÉ DO RIO PRETO	145.999,21	0,661214	0,118664	0,09
154	SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	440.951,72	2,357640	0,358393	0,08
155	SÃO LOURENÇO DA SERRA	82.579,17	0,015026	0,067118	2,23
156	SÃO LUIZ DO PARAÍTINGA	662.851,71	0,019307	0,538747	13,95
157	SÃO MANUEL	114.043,12	0,088434	0,092691	0,52
158	SÃO MIGUEL ARCANJO	585.405,59	0,046019	0,475801	5,17
159	SÃO PAULO	3.052.935,43	22,773149	2,481339	0,05
160	SÃO PEDRO	489.072,25	0,045773	0,397504	4,34

Nº	MUNICÍPIO	TOTAL REPASSADO EM 2013 (EM R\$)	ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO (IPM) ¹	ÍNDICE DE ÁREAS PROTEGIDAS ²	% DO ÍNDICE DE ÁREAS PROTEGIDAS NO IPM
161	SÃO ROQUE	229.576,20	0,114093	0,186593	0,82
162	SÃO SEBASTIAO	2.374.344,98	0,236487	1,929800	4,08
163	SÃO SIMÃO	176.717,56	0,039581	0,143631	1,81
164	SÃO VICENTE	1.110.816,47	0,269462	0,902840	1,68
165	SARUTAIA	257.841,22	0,008446	0,209566	12,41
166	SERRA NEGRA	97.957,42	0,034118	0,079617	1,17
167	SERTÃOZINHO	178.584,01	0,377463	0,145148	0,19
168	SETE BARRAS	2.566.909,55	0,025545	2,086311	40,84
169	SILVEIRAS	496.509,76	0,013197	0,403549	15,29
170	SOCORRO	199.537,01	0,045873	0,162178	1,77
171	SUZANO	158.890,90	0,577619	0,129142	0,11
172	TAGUAÍ	317.198,61	0,017079	0,257810	7,55
173	TAPIRAÍ	1.863.891,57	0,023126	1,514918	32,75
174	TAQUARITUBA	161.523,87	0,039254	0,131282	1,67
175	TEJUPA	163.555,19	0,014297	0,132933	4,65
176	TEODORO SAMPAIO	2.385.722,10	0,062045	1,939047	15,63
177	TIETÊ	503.969,43	0,102920	0,409612	1,99
178	TIMBURI	272.162,58	0,011246	0,221206	9,83
179	TORRE DE PEDRA	141.653,58	0,005641	0,115132	10,20
180	TORRINHA	308.979,82	0,021228	0,251130	5,92
181	TUIUTI	313.004,32	0,011258	0,254401	11,30
182	UBATUBA	3.920.377,24	0,087119	3,186371	18,29
183	URU	152.368,77	0,012252	0,123841	5,05
184	VALINHOS	97.074,02	0,312752	0,078899	0,13
185	VARGEM	345.954,54	0,011750	0,281182	11,96
186	VARGEM GRANDE PTA.	230.641,69	0,082199	0,187459	1,14
187	VOTORANTIM	182.195,11	0,181854	0,148083	0,41
TOTAL		123.035.805,85		100,000000	

Fonte: SMA/CPLA

1- IPM: Índice usado para definir os repasses de ICMS aos municípios, apurado anualmente pela Secretaria da Fazenda, observando os critérios estabelecidos pela Lei Estadual nº 3.201, de 23/12/81, alterada pela Lei Estadual nº 8.510, de 29/12/93. O IPM adotado em 2013 foi apurado com base nas informações sobre a atividade econômica dos municípios em 2011.

2- Índice de áreas protegidas - Índice que compõe um dos critérios para a formação do IPM dos municípios. Corresponde à parcela de 0,5% do total a ser repassado para os municípios e é calculado com base nos espaços territoriais especialmente protegidos, a que se refere a Lei Estadual nº 8.510, de 29/12/93. O índice de áreas protegidas adotado em 2013 foi apurado com base nas informações sobre as áreas protegidas existentes nos municípios em 2011.

**ANEXO IV: Programa Município VerdeAzul – Orçamento estipulado para o
Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP) para 2012, 2013
e 2014**

- Lei Orçamentária de 2012 (Lei nº 14.675/2011, p. 415)

PROGRAMA: 2604 GESTÃO E CONTROLE DA QUALIDADE AMBIENTAL				25.000.010
AÇÃO	GRUPO DE DESPESA	FONTE DE RECURSO		
18.541.2604.2311	PROJETOS DO FUNDO PARA PREVENÇÃO E REMEDIAÇÃO DE ÁREAS CONTAMINADAS - FEPRAC			10
	INVESTIMENTOS			10
		TESOURO DO ESTADO		10
PRODUTO: PROJETOS FINANCIADOS (unidade):				
AÇÃO	GRUPO DE DESPESA	FONTE DE RECURSO		
18.542.2604.1359	FINANCIAMENTO DE PROJ. AMBIENTAIS FUNDO EST.PREVENÇÃO CONTROLE DA POLUIÇÃO-FECOP			25.000.000
	INVESTIMENTOS			25.000.000
		TESOURO DO ESTADO		25.000.000
PRODUTO: PROJETOS FINANCIADOS (unidade): 200				

- Lei Orçamentária de 2013 (Lei nº 14.925/2012, p. 421)

PROGRAMA: 2604 GESTÃO E CONTROLE DA QUALIDADE AMBIENTAL				20
AÇÃO	GRUPO DE DESPESA	FONTE DE RECURSO		
18.541.2604.2311	PROJETOS DO FUNDO PARA PREVENÇÃO E REMEDIAÇÃO DE ÁREAS CONTAMINADAS - FEPRAC			10
	INVESTIMENTOS			10
		TESOURO DO ESTADO		10
PRODUTO: PROJETOS FINANCIADOS (unidade):				
AÇÃO	GRUPO DE DESPESA	FONTE DE RECURSO		
18.542.2604.1359	FINANCIAMENTO DE PROJ. AMBIENTAIS FUNDO EST.PREVENÇÃO CONTROLE DA POLUIÇÃO-FECOP			10
	INVESTIMENTOS			10
		TESOURO DO ESTADO		10
PRODUTO: PROJETOS FINANCIADOS (unidade):				

- Lei Orçamentária de 2014 (Lei nº 15.265/2013, p. 402),

PROGRAMA: 2604 GESTÃO E CONTROLE DA QUALIDADE AMBIENTAL				29.000.000
AÇÃO	GRUPO DE DESPESA	FONTE DE RECURSO		
18.541.2604.2311	PROJETOS DO FUNDO PARA PREVENÇÃO E REMEDIAÇÃO DE ÁREAS CONTAMINADAS - FEPRAC			2.000.000
	INVESTIMENTOS			2.000.000
		TESOURO DO ESTADO		2.000.000
PRODUTO: PROJETOS FINANCIADOS (unidade): 1				
AÇÃO	GRUPO DE DESPESA	FONTE DE RECURSO		
18.542.2604.1359	FINANCIAMENTO DE PROJ. AMBIENTAIS FUNDO EST.PREVENÇÃO CONTROLE DA POLUIÇÃO-FECOP			21.000.000
	INVESTIMENTOS			21.000.000
		TESOURO DO ESTADO		21.000.000
PRODUTO: PROJETOS FINANCIADOS (unidade): 50				