HELDA ELAINE VÖLZ

PARTICIPAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NA RECEITA DO MUNICÍPIO DE TOLEDO – PR

Toledo-PR
2009

HELDA ELAINE VÖLZ

PARTICIPAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NA RECEITA DO MUNICÍPIO DE TOLEDO – PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Nível de Mestrado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/*Campus* de Toledo, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Aparecido Batista.

Toledo-PR
2009

Catalogação na Publicação elaborada pela Biblioteca Universitária
UNIOESTE/Campus de Toledo.
Bibliotecária: Marilene de Fátima Donadel - CRB – 9/924

Völz, Helda Elaine
V944p Participação do ICMS ecológico na receita do município de Toledo – PR / Helda Elaine Völz. -- Toledo, PR : [s. n.], 2009.
111 f.

Orientador: Dr. Alfredo Aparecido Batista
Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Campus de Toledo. Centro de Ciências Sociais Aplicadas.

1. Administração pública municipal 2. Receita pública 3. Política ambiental – Toledo - Pr 4. Proteção ambiental – Toledo - Pr 5. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) 6. ICMS ecológico – Toledo – Pr 7. Meio ambiente – Tributo - Toledo - Pr I. Batista, Alfredo Aparecido, Or. II. T

CDD 20. ed. 336.20148162
333.9516098162
346.044

HELDA ELAINE VÖLZ

PARTICIPAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NA RECEITA DO MUNICÍPIO DE TOLEDO – PR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, nível de Mestrado, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE/*Campus* de Toledo, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Alfredo Aparecido Batista
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Prof. Dr. Ariovaldo de Oliveira Santos
Universidade Estadual de Londrina

Prof. Dr. Jandir Ferrera de Lima
Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Toledo, 07 de agosto de 2009.

Catalogação na Publicação elaborada pela Biblioteca Universitária
UNIOESTE/Campus de Toledo.
Bibliotecária: Marilene de Fátima Donadel - CRB – 9/924

Völz, Helda Elaine
V944p Participação do ICMS ecológico na receita do município de Toledo – PR / Helda Elaine Völz. -- Toledo, PR : [s. n.], 2009.
111 f.

Orientador: Dr. Alfredo Aparecido Batista
Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Campus de Toledo. Centro de Ciências Sociais Aplicadas.

1. Administração pública municipal 2. Receita pública 3. Política ambiental – Toledo - Pr 4. Proteção ambiental – Toledo - Pr 5. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) 6. ICMS ecológico – Toledo – Pr 7. Meio ambiente – Tributo - Toledo - Pr I. Batista, Alfredo Aparecido, Or. II. T

CDD 20. ed. 336.20148162
333.9516098162
346.044

Dedico este trabalho dissertativo a três admiráveis pessoas
que Deus me dá a felicidade de conviver e aprender diariamente:
Edvandro Augusto Bier, meu amor e anjo da guarda.
Vicentina Valter, minha mãe e heroína.
Amandio Ivo Völz, meu pai e exemplo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela dádiva da vida e pela oportunidade e satisfação de concluir um mestrado.

A Edvandro Augusto Bier, meu namorado, pelo incentivo desde a inscrição para a seleção até a defesa da dissertação e pelo apoio incondicional em todos os momentos.

À Vicentina Valter, minha mãe, pelas palavras, gestos e atitudes motivadoras diante do cansaço e dos desafios que um mestrado impõe.

A Amandio Ivo Völz, meu pai, pela compreensão sem medida, na promoção do silêncio necessário ao estudo.

À Carme Bier, futura sogra, pelas traduções de textos e constantes orações que me fizeram ter força na caminhada e concluir mais esta etapa da vida.

A Eduardo Ariel Völz Leismann e Gabriel Giuseppe Sahina Bier que, apesar das tenras idades, mas notáveis conhecimentos de informática, muito contribuíram na transposição de obstáculos técnicos.

E a todos os demais familiares que participaram e souberam entender as ausências ou mesmo aquela parcial presença em muitas ocasiões.

A Dali Umberto Zadinello, diretor proprietário do Grupo Zadville (Indústrias de Alimentos Zadimel e Faville), pelo apoio e por compreender a importância de um mestrado na vida de um profissional.

À Universidade Estadual do Oeste do Paraná, que me oportunizou cursar uma graduação e agora concluir um mestrado gratuitamente.

Ao Prof. Dr. Alfredo Aparecido Batista, orientador deste trabalho e de uma nova forma de pensar e desfrutar a vida.

A todos os professores do mestrado, pelo quanto somaram e multiplicaram meus conhecimentos.

A Iara Schneider e Silvia Bender Greco pelo incentivo oferecido através da disponibilização de materiais de base.

Aos colegas e amigos de mestrado, em especial a Shirla Weber e Clarissa Junqueira, pelo apoio e companheirismo.

A todas as pessoas consultadas e entrevistadas para a realização desta dissertação.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para o desenvolvimento e para a conclusão deste trabalho.

“Semeie e cultive boas ideias, que colherás
os frutos de um mundo melhor.”
(VÖLZ, 2009)

VÖLZ, Helda Elaine. **Participação do ICMS Ecológico na Receita do Município de Toledo – Paraná.** 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócios) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Toledo-Pr.

RESUMO

Este trabalho dissertativo resulta de um processo investigatório, descritivo e analítico, de um estudo de caso. Para tanto delimitamos como objeto da pesquisa – os repasses da cota-parte do ICMS ao Município de Toledo – Paraná, especificamente no que concerne ao ICMS Ecológico, referente aos anos 2004/2008. No desenrolar metodológico elegemos, enquanto objetivo geral apreender, compreender e analisar a composição da cota-parte do ICMS decorrente da aplicação do disposto na Lei Estadual 9491, no que tange ao ICMS Ecológico; o processo técnico-político da Administração Municipal na condução e monitoramento do seu Fator Ambiental como forma de promover a qualidade de vida da população. Neste sentido, o problema pautou-se em decifrar em que medida a Administração Pública Municipal de Toledo efetiva ações para aumentar a receita pública por meio do repasse advindo do ICMS, em particular do ICMS Ecológico. O processo de objetivação contou com intensas pesquisas bibliográficas, documentais e entrevistas com sujeitos diretos e indiretos envolvidos em todo o processo de implantação e implementação do ICMS Ecológico. Esta objetivação acadêmica levou-nos a concluir que: o Município de Toledo tem condições de ampliar os repasses do ICMS Ecológico, desde que cumpra com a obrigatoriedade da manutenção das Unidades de Conservação já existentes em seu território e incentive a criação de novas áreas, o que resultaria em maior qualidade de vida à população local e de toda região.

PALAVRAS-CHAVE: ICMS Ecológico; Administração Pública Municipal; Receita Pública.

VÖLZ, Helda Elaine. **Participation of the Ecological *ICMS* in the City of Toledo´s Revenue – Paraná.** 2009. Essay (Master`s Degree in Agribusiness and Regional Development) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná.

ABSTRACT

This work is the result from an investigative, descriptive and analytical process of a case study. Given that, we defined as object of research - the transfers of *ICMS* quota share - to the city of Toledo - Parana, specifically concerning the Ecological *ICMS*, for the period 2004/2008. In the methodological process we elected, as general objective to apprehend, understand and analyze the composition of the *ICMS* quota share resulting from the application of the State Law 9491, regarding the Ecological *ICMS*; the technical and political processes of Municipal Administration in the conduction and monitoring of its Environmental Factor as a way of promoting quality of life for the population. In this sense, the problem was guided to decipher the extent to which the Municipal Government of Toledo brings into effect actions to increase the revenue that comes from the transfer of *ICMS*, the Ecological *ICMS* in particular. The process of objectification involved intensive literature researches, documentary and interviews with direct and indirect individuals involved in all the process of deployment and implementation of the Ecological *ICMS*. This academic objectification led us to conclude that: the City of Toledo is able to increase the transfers of the Ecological *ICMS*, provided they comply with the requirement of maintenance of existing Conservation Units in their territory and encourage the creation of new areas, which would result in higher quality of life for the local population and the whole region.

KEY-WORDS: Ecological *ICMS;* Municipal Government; Public Revenue.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Composição da Cota-parte do ICMS no Estado do Paraná..... 37
Figura 2 – Mapa das Unidades de Conservação do Município de Toledo 59
Figura 3 – Mapa hidroviário do Município de Toledo..... 60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – RPPNs Estaduais em Toledo, reconhecidas pelo IAP e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade 59
Tabela 2 – Fator Ambiental de Toledo – 2004 a 2008..... 61
Tabela 3 – Repasses referentes às Unidades de Conservação e manancial do Rio Alívio de 2004 a 2008 62
Tabela 4 – Comparativo entre Receita e Cota-parte do ICMS de Toledo – 2004 a 2008..... 63

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
CAEC	Coordenação de Assuntos Econômicos
CELEPAR	Companhia de Informática do Paraná
CF	Constituição Federal
CMMA	Conselho Municipal de Meio Ambiente
CNRPPN	Confederação Nacional de Reservas Particulares do Patrimônio Natural
CTN	Código Tributário Nacional
DIBAP	Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas
DUC	Departamento de Unidades de Conservação
EC	Emenda Constitucional
FAO	Food Agricultur Organization
FPE	Fundo de Participação de Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IAP	Instituto Ambiental do Paraná
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte e de Comunicação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITCF	Instituto de Terras Cartografia e Florestas
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SANEAGO	Saneamento de Goiás S/A
SEFA	Secretaria de Estado da Fazenda
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SUDERHSA	Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental
UC	Unidade de Conservação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 13

1 INFLUÊNCIAS DO PROCESSO CULTURAL E DA ATUAÇÃO DO ESTADO..... 19

1.1 PROCESSO CULTURAL 19

1.2 DA ATUAÇÃO DO ESTADO..... 21

2 O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA..... 28

3 COMPOSIÇÃO DA RECEITA MUNICIPAL 31

3.1 TRIBUTOS 31

3.2 TRIBUTOS PARTILHADOS..... 33

3.2.1 Cota-Parte do ICMS. 35

4 ICMS ECOLÓGICO..... 39

4.1 COMPOSIÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO..... 43

4.1.1 Mananciais..... 43

4.1.2 Unidades de Conservação..... 46

4.1.2.1 Parque 48

4.1.2.2 Reserva particular de patrimônio natural..... 49

4.2 O ICMS ECOLÓGICO COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DA NATUREZA E DA QUALIDADE DE VIDA..... 50

5 ICMS ECOLÓGICO: O CASO DE TOLEDO..... 54

5.1 A COMPOSIÇÃO E AS EVOLUÇÕES DO FATOR AMBIENTAL E DOS REPASSES A TÍTULO DE ICMS ECOLÓGICO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO..... 58

6 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS..... 65

6.1 O PROCESSO DE CRIAÇÃO DAS RPPNs EM TOLEDO..... 65

6.1.1 A Iniciativa para a Criação das RPPNs em Toledo..... 65

6.1.2 A Motivação..... 69

6.1.3 Os Obstáculos Enfrentados..... 71

6.1.3.1 O descrédito do Estado do Paraná à época..... 72

6.1.3.2 A desinformação dos proprietários 73

6.1.3.3 O modelo de gestão das Unidades de Conservação privadas imposto pela lei..... 76

6.1.3.4 As visões capitalista e ambientalista 77

6.2 DA MANUTENÇÃO E FISCALIZAÇÃO DAS RPPNs..... 79
6.3 FALTA DE COMPENSAÇÃO AOS PROPRIETÁRIOS..... 85
6.4 DESTINO DOS VALORES ARRECADADOS A TÍTULO DE ICMS ECOLÓGICO EM TOLEDO..... 90
CONCLUSÃO..... 97
REFERÊNCIAS..... 101
APÊNDICES – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS 106

INTRODUÇÃO

Frequentemente órgãos de imprensa, bem como documentos oficiais das instâncias governamentais e agências financiadoras internacionais, retratam a ausência de recursos financeiros, principalmente dos Municípios, para aplicar em políticas sociais.

No entanto, cumpre observar que, de 1970 a 2004, a população brasileira praticamente dobrou, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isso quer dizer que, a partir de janeiro de 2004, o país passou a ter mais de 180 milhões de habitantes. Além disso, em seu Atlas do Censo Demográfico, o IBGE já anunciava, no ano de 2000, que 81,25% da população brasileira residia em áreas urbanas, causando impactos em diferentes dimensões do espaço urbano, em particular na seara ambiental.

Isso evidencia o quanto cresceram os problemas sociais e ambientais, bem como a dificuldade enfrentada pelos Municípios em tentar direcionar as políticas sociais. Diante desta realidade, a busca por alternativas e estratégias visando atenuar pelo menos parte destes problemas passa, obrigatoriamente, pelo aumento da receita pública.

Porém, diante do fenômeno da municipalização que vem ocorrendo nos últimos anos, é exigida uma participação maior dos Municípios na condução de políticas públicas, principalmente nas áreas de saúde e educação, o que os torna dependentes das transferências Federais e Estaduais, uma vez que são limitadas as possibilidades de aumento da receita por meio da arrecadação de seus próprios tributos.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 158, redesenhou as possibilidades dos Municípios usufruírem de forma indireta da arrecadação de impostos Federais e Estaduais.

Frente a isto, o presente trabalho mostra-se viável a satisfazer não só um interesse de ordem pessoal como também social. Tanto que, inicialmente, no projeto de admissão ao Mestrado, havia um interesse em analisar a influência da aplicação do processo administrativo, composto pela interação das funções planejamento, organização, direção e controle, no aumento da cota-parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte e de Comunicação (ICMS).

No entanto, ao se perceber o quanto é metódica a própria constituição do fator ambiental, assim como o credenciamento e qualificação das unidades de conservação e mananciais que formam o referido índice do Município, propôs-se direcionar o projeto para a captação de dados, sua compreensão e análise, sob a ótica da legislação vigente, assim como

avaliar o impacto do valor atinente ao ICMS Ecológico no orçamento do Município de Toledo.

Não existe política social sem um prévio orçamento. E é no orçamento que se percebe o impacto dos valores recebidos a título de cota-parte do ICMS (neste embutido o ICMS Ecológico), situação em que o governo municipal estabelecerá seus programas e ações, assim como a aplicação dos índices mínimos em educação e saúde.

Em virtude de ser o repasse da cota-parte do ICMS uma transferência estabelecida em lei, seus valores são contabilizados nas receitas correntes do Município, de modo que qualquer alteração no seu repasse influencia diretamente a execução das políticas sociais e de desenvolvimento, indiscriminadamente.

Como forma de atender ao propósito deste trabalho, objetiva-se conhecer como se constitui o fator ambiental do Município de Toledo e o quanto o ICMS Ecológico representa na cota de participação no ICMS, assim como avaliar o seu impacto nas receitas correntes do Município no período estudado.

Poucos autores trataram sobre o ICMS Ecológico até o momento. O debate presente no meio acadêmico e fora dele, no que se refere ao tema, está em processo lento, cauteloso. Porém, importantes literaturas (ARAÚJO et al, 2003; HEMPEL, 2007) ganham espaço nas esferas envolvidas. Assim, as linhas de pesquisa ficaram mais voltadas à questão ambiental do que propriamente à parte prática da constituição do Fator Ambiental e dos efeitos do repasse nos orçamentos municipais e, consequentemente, na execução de políticas sociais, ficando assim demonstrada a importância do estudo então sugerido.

Comumente os administradores públicos reclamam da falta de recursos financeiros para aplicar em políticas sociais e de desenvolvimento. Por outro lado, existem possibilidades de incrementar as receitas municipais, mas que, por motivos ora ainda desconhecidos, deixam de ser exploradas.

É notória a constatação de que os Municípios necessitam, permanentemente, ampliar as fontes que possibilitam o aumento de receitas. Dentre as diferentes ações movimentadas pelo gestor municipal, destacam-se algumas medidas: aumento de arrecadação por meio de majoração dos tributos de sua competência ou através do aperfeiçoamento da fiscalização; ampliação do desenvolvimento econômico no Município; e outros processos comuns.

Ainda, mesmo que pouco usual, mas de impacto bastante significativo, os Municípios podem fazer uso da legislação atinente à repartição do valor arrecadado pelos Estados com o ICMS, garantindo parte significativa do montante final que subsidia a manutenção e avanços da Administração Pública.

De acordo com o disposto no artigo 158, inciso IV da Constituição Federal, 25% do valor arrecadado pelos Estados a título de ICMS deve retornar aos Municípios, constituindo um fundo denominado “Conta de Participação dos Municípios no ICMS”, e cujo repasse é realizado de acordo com os índices de participação apurados.

Para se ter uma noção do quanto significa o percentual apontado, vale destacar que o Estado do Paraná, no ano de 2008, transferiu aos seus 399 Municípios o valor de R$ 2.416.115.211,95 (dois bilhões, quatrocentos e dezesseis milhões, cento e quinze mil, duzentos e onze reais e noventa e cinco centavos), correspondentes ao repasse líquido do ICMS gerado naquele exercício (Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA, 2009).

Neste processo investigatório e analítico, delimita-se que o objeto de pesquisa deste trabalho são os repasses da cota-parte do ICMS ao Município de Toledo, especificamente no que concerne ao ICMS Ecológico, referente aos anos 2004/2008.

A escolha do Município de Toledo, no Oeste do Estado do Paraná, se deve não só em razão da história de sua colonização, como também por sua evolução econômico-política.

A questão histórica, segundo Niederauer (1992), fica evidente em função do intenso desmatamento efetuado na época da colonização para fazer frente à exploração do território, o que, no entendimento desta pesquisadora, resultou em elevado passivo ambiental na atualidade.

Já o fator econômico-político se consubstancia no fato de o Município possuir aproximadamente 120 mil habitantes, ocupando o 3º lugar em Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre as 10 maiores cidades paranaenses, o 9º lugar em arrecadação de ICMS do Estado e o 10º lugar em Produto Interno Bruto (PIB) no Paraná (PREFEITURA MUNICIPAL DE TOLEDO, 2008).

No entanto, indaga-se em que medida a Administração Pública Municipal de Toledo – PR efetiva ações para aumentar a receita pública por meio do repasse advindo do ICMS, no que se refere à aplicabilidade da Lei Estadual 9491, direcionada ao ICMS Ecológico?

Gerando aumento nas receitas municipais, a Administração Pública poderia dar um retorno maior à população, que é quem paga os impostos. E o maior benefício poderia ser o oferecimento de melhor qualidade de vida, não só através de investimentos nas políticas sociais, como também na geração de emprego e renda, mediante investimentos em desenvolvimento rural, urbano e regional.

Motivada a adentrar neste universo particular, passou-se a perquirir como objetivo geral deste trabalho: apreender, compreender e analisar a composição da cota-parte do ICMS decorrente da aplicação do disposto na Lei Estadual 9491, no que tange ao ICMS Ecológico,

bem como o processo técnico-político da Administração Municipal de Toledo – Paraná na condução e monitoramento do seu Fator Ambiental como forma de promover a qualidade de vida da população.

Para tanto, os objetivos específicos pautam-se em: averiguar as ações relacionadas ao monitoramento da composição do ICMS Ecológico, verificar o impacto dos valores referentes ao ICMS Ecológico no orçamento municipal e identificar ações da Administração Pública Municipal de Toledo – PR visando incrementar a receita pública por meio do ICMS Ecológico.

Foram utilizadas, por conseguinte, as seguintes pesquisas: Pesquisa bibliográfica, realizada por meio da exploração de livros, artigos, dissertações e teses nas áreas correlatas; Pesquisa documental, com o estudo e análise de documentos institucionais, regulamentos e leis existentes a respeito do tema; Estudo dos índices de participação do Município de Toledo referentes à cota-parte do ICMS Ecológico para os anos de 2004 a 2008 fornecidos pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) e seus reflexos nos Balanços de Execução Orçamentária de 2004 a 2008; Utilização de dados da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA) e do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), referentes às unidades de conservação ambiental e o manancial existentes no Município de Toledo; Identificação das ações realizadas pela Administração Pública Municipal destinadas a melhorar seus Fatores Ambientais e Pesquisa qualitativa, realizada com funcionários públicos do Município de Toledo e do Governo do Estado que lidam com o ICMS Ecológico, assim como com proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural e membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Toledo (CMMA).

Para construir a metodologia em relação aos sujeitos da pesquisa, optou-se por entrevistar todos os envolvidos no processo de implantação do ICMS Ecológico em Toledo, na criação das RPPNs em meados de 1997 no Município e na manutenção e preservação destas áreas atualmente.

Sendo assim, foram entrevistados 03 representantes da administração pública municipal e 01 da estadual da época e atualmente, assim como 04 proprietários das RPPNs. Foram entrevistados também 02 representantes do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Toledo (CMMA).

Quanto à questão instrumental, foram elaborados quatro roteiros de entrevistas (documentos apresentados na seção de Apêndices) cuja aplicação ocorreu da seguinte forma: Roteiro 1, destinado aos representantes da Administração Pública Municipal de Toledo, compreendendo, inicialmente, 19 perguntas, às quais foram incorporadas mais 4 questões

durante a sua execução, passando, assim, a 23 perguntas; Roteiro 2, aplicado junto ao representante de órgão ambiental da Administração Pública Estadual, contendo, de início, 12 questões, sendo introduzidas mais 6 questões, todas entendidas como pertinentes durante o transcorrer da entrevista, totalizando 18 perguntas; Roteiro 3, composto inicialmente por 12 questões destinadas aos membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Toledo, as quais tiveram um acréscimo de mais 2 indagações, perfazendo um total de 14 perguntas; e Roteiro 4, devidamente construído para ser aplicado junto aos proprietários de RPPNs, compreendendo, inicialmente, 14 indagações, as quais também foram acrescidas de mais 4 perguntas, totalizando 18 questões.

Embora o número de pessoas a serem entrevistadas fosse pequeno, grande foi o desafio de identificar e localizar determinados entrevistados, especialmente, em se tratando de representantes de RPPNs.

Em contato com a Administração Pública de Toledo, constatou-se que a mesma possuía os dados cadastrais atualizados em relação a apenas um herdeiro de uma das RPPNs (tendo em vista que o proprietário já teria falecido), dados estes que foram prontamente fornecidos. Já os dados dos responsáveis pelas outras três RPPNs existentes no Município eram desconhecidos pela Administração Pública toledana.

Diante disto, foi necessária uma busca informal por parte da pesquisadora, a qual identificou que os proprietários de duas destas RPPNs também já haviam falecido e que os responsáveis pelas propriedades, atualmente, são os seus filhos.

Uma vez identificados e localizados todos os sujeitos das entrevistas, foi realizada consulta prévia sobre as possibilidades de os mesmos concederem entrevista. Embora um tanto quanto receosos, todos permitiram e colaboraram para a sua efetivação.

Assim, foram realizadas dez entrevistas no Município de Toledo, no período de 16 de dezembro de 2008 a 13 de janeiro de 2009, englobando representantes das Administrações Públicas Municipal e Estadual, Conselho Municipal de Meio Ambiente e proprietários de RPPNs.

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra, sendo posteriormente estudadas e classificadas por eixos categoriais, de modo que a sistematização das informações foi facilitada, assim como o processo de comparação, confrontação e análise dos dados coletados foi agilizado.

Todas as falas foram mantidas na íntegra e identificadas da seguinte maneira: entrevistado número 1, pela letra A; entrevistado número 2, pela letra B; entrevistado número 3, pela letra C; entrevistado número 4, pela letra D; entrevistado número 5, pela letra E;

entrevistado número 6, pela letra F; entrevistado número 7, pela letra G; entrevistado número 8, pela letra H; entrevistado número 9, pela letra I; e entrevistado número 10, pela letra J.

Assim, o presente trabalho é apresentado em seis capítulos, iniciando com as *Influências do Processo Cultural e da Atuação do Estado*, no qual são abordadas não só as influências que o processo depredatório incutido na cultura do colonizador e seus descendentes exerceu na definição das características ambientais do Município, como também a atuação do Estado na constituição desse cenário.

Em seguida, no segundo capítulo, denominado de *O Papel da Administração Pública*, apontam-se as funções do processo administrativo na condução de ações voltadas a aprimorar as receitas do Município.

Já no terceiro capítulo, intitulado *Composição da Receita Municipal*, versa-se sobre os elementos que ajudam a compor a receita dos Municípios, tanto no que tange aos tributos em geral, como também aos denominados tributos partilhados, aqueles para os quais há imposição de sua repartição entre União, Estados e Municípios.

O quarto capítulo é dedicado ao *ICMS Ecológico*, de modo que abrange suas origens, definições, a legislação aplicável e sua composição, demonstrando que o mesmo se constitui em importante instrumento na preservação da natureza e produz reflexos na qualidade de vida da população.

No quinto capítulo, denominado *ICMS Ecológico: o Caso de Toledo - Pr*, faz-se um estudo da colonização predatória do Município de Toledo. Para tanto, é analisada a composição e a evolução do seu Fator Ambiental e dos repasses financeiros efetuados pelo Estado em decorrência da cota-parte do ICMS e do próprio ICMS Ecológico por meio da comparação destes com as receitas correntes do Município no período proposto.

O sexto capítulo é dedicado à *Análise dos Dados*. Nele são abordadas a iniciativa e a motivação para a instituição das RPPNs no Município de Toledo, são destacados os obstáculos enfrentados durante todo o processo, assim como são tratados a manutenção e fiscalização das unidades, a falta de compensação aos proprietários e o destino dos valores arrecadados a título de ICMS Ecológico.

Por derradeiro, na apresentação das *Considerações Finais*, aponta-se a conclusão alcançada pela pesquisadora durante a execução do presente trabalho, permitindo-se tecer breves recomendações direcionadas não só à Administração Pública Municipal de Toledo, como também a outros Municípios, de maneira que se disponibiliza material para outros pesquisadores que venham a se interessar pelo assunto e abrem-se oportunidades para futuras discussões, pesquisas e elaborações científicas.

1 INFLUÊNCIAS DO PROCESSO CULTURAL E DA ATUAÇÃO DO ESTADO

1.1 PROCESSO CULTURAL

Desde os tempos mais remotos, o homem sempre explorou os recursos da natureza. Por meio da caça ou da pesca, para se alimentar, se vestir e se aquecer, enfim, para sobreviver. Através da exploração das florestas, utilizando madeira para lenha ou construção, ou seja, para se proteger, ou, ainda, para cultivar alimentos ou criar animais, para garantir a própria sobrevivência e a de seus descendentes. E, finalmente, para produzir energia e bens de consumo, na busca pela manutenção de seu desenvolvimento.

Uma das características que predomina no ser social durante o período pós-revolução industrial, com ênfase na última quadra do século XX, chama-se individualismo. Esta característica registra e marca a ação na esfera do ser unitário, no entanto, com o receituário neoliberal, a proporção crescente desta forma de pensar e agir ganhou dimensões sem medida.

O ser humano passou a agir sem medir as consequências das suas ações, sem se preocupar com o futuro do meio ambiente e da própria espécie, ou seja, como se os recursos naturais fossem simplesmente inesgotáveis. Esta cultura é classificada por Drummond (1997) como a ferramenta principal na exploração dos recursos naturais, principalmente no que tange às florestas, no fornecimento da madeira.

Ainda, de acordo com Drummond (1997, p. 31-32), “Toda sociedade humana tem uma cultura, consome recursos naturais e provoca impactos no equilíbrio (se é que tal coisa existe) do mundo natural.”

Tinoco (2008, p. 35-36) alerta:

> A humanidade deve reconhecer que agredir o meio ambiente põe em perigo a sobrevivência de sua própria espécie, e pensar que o que está em jogo não é uma causa nacional ou regional, mas a existência da humanidade toda. É a vida que está em jogo. Podemos conceber um ecossistema sem o homem, não podemos encontrar o homem sem algum ecossistema.

Para Camargo (2008, p. 137), a partir de um entendimento global de meio ambiente e da percepção de conexão entre os diversos sistemas, verifica-se que a interferência do homem, por menor e mais isolada que seja, acaba por alterar toda a natureza:

> A partir da relação do homem com o meio, contínua e intrincada, verifica-se que mesmo as áreas menos habitadas, ou mesmo as reservas naturais, a partir da interconectividade dos sistemas, sejam hídricos, atmosféricos ou outros, estão também ligadas à grande teia planetária, onde o processo de produção impõe uma determinada velocidade do tempo ao espaço, representando uma variável fundamental na (re)ordenação local. [...] Após dimensionar o tempo e sua relação com o espaço, o homem e sua cultura redinamizam a natureza, impondo-lhe uma velocidade de trocas e de descontinuidade não linear, a partir de seu processo produtivo.

Segundo Silva, Bragagnollo e Maciel (1988), da exploração do meio ambiente pelo homem também pode-se extrair a influência nas fases econômicas, refletida não só positivamente pelo progresso, como também negativamente pelo desequilíbrio ecológico.

E este potencial destrutivo do ambiente natural, segundo Moraes (2002, p. 37), "foi o marco na colonização da América Latina, onde, na ânsia pela conquista de mais territórios, utilizou-se das riquezas naturais sem qualquer compensação em termos de agregar valores ao solo explorado."

Isso ficou claro, principalmente, nas regiões onde houve extração de ouro e madeira, pecuária e cultivo de cana-de-açúcar e grãos, como é o caso do Brasil, cuja forma de ocupação, segundo Drummond (1997, p. 27), "é marcada pelo otimismo imediatista, comparável a de muitos povos antigos, e, ainda, pela ineficácia na recuperação de áreas exploradas e dos recursos naturais exauridos", ao que o mesmo acrescenta:

> A maneira brasileira de ocupar territórios novos tem sido tão imediatista e tão predatória quanto a de muitos povos antigos e contemporâneos, com os quais aparentemente só aprendemos a lição do otimismo míope. Aprendemos a ser pragmáticos. Nossos esforços de recuperar recursos naturais exauridos também têm sido pífios. (DRUMMOND, 1997, p. 27)

Diante desse cenário, no final da década de 1980, segundo Cairncross (1992, p. 13),

> Em muitos países as pessoas começaram a se sentir infelizes por como a raça humana estava tratando seu planeta. Passaram a reclamar mais alto contra a sujeira do ar e da água, a destruição da floresta úmida, o desaparecimento de espécies, o buraco na camada de ozônio e o efeito estufa.

Fez-se necessário parar de pensar nas partes e passar a pensar no todo, ou seja, como proposto por Camargo (2008), houve a necessidade de se conceber modelos técnicos e científicos que possibilitassem à sociedade viver em harmonia com o meio ambiente, entendendo o homem como um dos elementos que o compõem. Frente a isso, foi preciso

repensar o homem-natureza em sua dimensão cultural, política, econômica e geográfica, respeitar as diversidades de cada região e propor instrumentos de exploração e preservação do meio ambiente adequados à cada realidade.

> É assim que países como o Brasil, pela sua composição natural e social, podem repensar seu processo técnico a partir de suas potencialidades culturais e ecológicas, revendo o território, ou sua totalidade sistêmica, em grandes fluxos de solidariedade espacial. Desse modo, repensar cada subsistema ou região geográfica e suas possibilidades é dinamizar a cultura e sua relação com o meio natural, fazendo de cada lugar um elo com a saúde pública, com o saneamento, com os recursos energéticos viáveis e com os modelos de desenvolvimento que não sacrifiquem sua vida e seu futuro. (CAMARGO, 2008, p. 221).

Na mesma linha de raciocinio, Muraro (2007, p. 91) afirma que, por amor à vida, deve o homem buscar no seu interior, mesmo que através de atitudes dolorosas, porém essenciais, a reversão do que o autor denomina de “processo suicida”, acrescentando que “Não podemos mais pensar apenas no nosso interesse imediato e sim no interesse de todos; não no interesse de quem nos dá dinheiro pelo nosso trabalho mas, principalmente, no que os frutos deste trabalho trarão para todos nós.”

Não é só em atitudes individuais ou de pequenos grupos que se pode depositar a esperança de um meio ambiente saudável, mas, principalmente, na atuação do Estado, conforme trataremos a seguir, o qual também se mantém graças à tributação sobre rendas, bens e serviços decorrentes, na maioria dos casos, da exploração dos recursos naturais e da degradação do meio ambiente.

1.2 DA ATUAÇÃO DO ESTADO

A história mostra que o Estado brasileiro foi apropriado pelo aspecto geográfico territorial, ou seja, o exercício da soberania se deu pela manutenção dos espaços, priorizando a sua ocupação física, a qual se efetivou, essencialmente, pela exploração dos recursos naturais existentes no território nacional, mesmo que de forma predatória.

Segundo Moraes (2002, p. 15),

> [...] a formação do Estado no Brasil vai estar continuamente marcada por uma forte orientação de cunho geopolítico: garantir a soberania e a integridade dos fundos territoriais será sempre sua missão básica. Daí um aparelho de Estado construído tendo por referência o domínio do território e não o bem-estar do povo. Isso se ilustra numa máxima que atravessa a ação

> estatal ao longo de nossa história: tutela do povo em nome da integridade do espaço.

No Brasil, a visão de dominação do espaço territorial é nítida e muito antiga, enquanto o conceito de qualidade de vida é algo recente.

> Os vários governos que se sucederam no poder não tiveram maior preocupação com o meio ambiente; preocupados com o crescimento econômico, confundiram crescimento com industrialização e desenvolveram uma política neste sentido, sem maiores preocupações com os danos causados ao meio ambiente pelas indústrias aqui estabelecidas. Alguns políticos chegaram a afirmar que a maior poluição era a miséria e que a falta de poluição significava a falta de indústrias e, portanto, um dano maior a miséria. Prefeituras chegavam a exagerar, colocando out-doors nas estradas dizendo que a poluição seria bem vinda ao Município. (ANDRADE, 1994, p. 44).

Em nome do crescimento econômico, visto pelo Estado como necessário à manutenção da soberania sobre o território nacional, deixou-se explorar de forma incontrolada os recursos naturais, pois, se os próprios governantes propagandeavam boas-vindas à poluição, não seriam os governados que ficariam de fora do tão sonhado crescimento.

Ao que parece, a miopia das gestões que tinham como meta o crescimento econômico a qualquer custo atribuiu conceitos completamente dissociados ao meio ambiente e ao bem estar. Ou seja, não se vislumbrou, de início, que a degradação do meio ambiente para dar lugar à geração de riquezas e, consequentemente, a tributos diminui a qualidade de vida, afeta a saúde do homem, aumenta ainda mais a distância entre as classes socias representativas na sociedade, uma vez que empobrece a classe trabalhadora, a ponto de torná-la miserável, constituindo-se em grande ônus ao próprio erário.

E este ônus se consubstancia não só no elevado custo para a execução das políticas sociais voltadas especificamente a atender a classe trabalhadora, como também na implantação de políticas para manter o que resta de recursos naturais e reverter o prejuízo ecológico causado pela busca ao tão sonhado crescimento econômico.

E assim, de acordo com Drummond (1997, p. 276),

> Há muitas possibilidades de parceria e co-gestão pública-privada, mas a tradição privada de uso da terra no Brasil é demasiadamente imediatista para que dela se possa esperar a produção de qualidade ambiental. Mas a tendência histórica da falta de controle governamental sobre as terras públicas, profundamente enraizadas em nosso passado colonial, terá que ser revertida antes que os parques nacionais, brasileiros ou fluminenses, se

> transformem em entidades politicamente estáveis a proteger porções significativas das paisagens e dos ecossistemas do território nacional.

Segundo Moraes (2002, p. 57) “O Estado diante da questão ambiental manifesta uma situação paradoxal: parte de seu aparelho constitui os principais canais institucionais de defesa da qualidade do meio ambiente, outra parte constitui os principais agentes de degradação.”

A responsabilidade não é só do Estado, mas de toda a sociedade. A execução de políticas ambientais tem sua origem no Estado, mas sua instituição é parte constitutiva do processo de avaliação, regulação e controle realizado pela sociedade, dado que “o uso racional dos recursos, o respeito pelo patrimônio natural nacional, políticas territoriais não dilapidadoras, tudo passa pelo controle que a sociedade exerce sobre o Estado.” (MORAES, 2002, p. 42). Ademais,

> O Estado e a sociedade devem estar engajados nos mesmos princípios e objetivos; o patrimônio ecológico é de ambos e ambos devem se conscientizar da necessidade de defendê-lo quando grupos econômicos e políticos, visando o atendimento de interesses imediatos, se propuserem a fazer uma exploração irracional e uma degradação criminosa. A manutenção de um meio ambiente sadio é um dever da sociedade, uma obrigação do povo e do Estado. Daí ser indispensável a definição de uma política que permita a exploração dos recursos naturais mas impeça a sua degradação. (ANDRADE, 1994, p. 47).

O Estado não pode esperar que a iniciativa privada venha, espontaneamente, se oferecer para contribuir com os custos social e ambiental causados pelo crescimento econômico desordenado e pela degradação dos recursos naturais.

Na tentativa de mudar esse cenário, surgem os planejamentos governamentais, nos quais, por comodidade, segundo Andrade (1994, p. 100-101),

> [...] pegam-se as estatísticas, fazem-se simulações, chegam-se a conclusões, entregam-se ao governador, ao presidente da República, ou ao ministro, e, baseados naquilo, esses homens, extremamente ocupados, não têm condições de examinar o que deve ou não ser feito. Acho que as reflexões técnicas têm que ser qualitativas e quantitativas. No Brasil, joga-se a culpa de tudo nos políticos. Eles não são santos, perdoem-me os ausentes, mas representam a média do povo brasileiro.

Deste modo, é fácil perceber de pronto que a atuação do Estado, quando voltada simplesmente ao crescimento econômico se mostrou incompatível com a preservação do meio ambiente. Percepção mais grave está no fato de o Estado, com a referida atuação, afetar

negativamente o bem estar da população, onerando a execução de políticas públicas essencias e criando um ciclo vicioso incompatível com o desenvolvimento econômico e social.

É primordial o inter-relacionamento entre o sistema econômico e o meio ambiente, tendo em vista que a população sofre influência direta de seu comportamento:

> A boa qualidade do meio ambiente interfere diretamente na saúde, ao passo que o desenvolvimento econômico também é fundamental e impostergável, pois gera produtos e serviços que atendem às suas necessidades mais elementares: alimentação, vestuário, moradia, assistência médica e oferta de trabalho. Ressalte-se, ainda, que o crescimento populacional tem se elevado substancialmente, ampliando sua importância. (RIBEIRO, 2006, p. 4).

Para Cairncross (1992), enquanto existe incompatibilidade entre crescimento econômico desordenado e proteção ambiental, essa falta de compatibilidade não ocorre com o desenvolvimento sustentável, pois este pressupõe uma política ambiental séria, voltada não só à preservação dos recursos naturais, como também à melhora da qualidade de vida, principalmente da população mais carente.

Conforme Moraes (2002), a partir da década de oitenta o Governo brasileiro expandiu os investimentos na área ambiental, passando da situação de preservacionista do meio ambiente para uma posição mais direcionada aos conceitos de qualidade de vida e desenvolvimento sustentável. Porém, o autor alerta que:

> A área ambiental foi montada como mais um setor do aparelho governamental, isto é, foi estruturada como gestora de um conjunto específico e próprio de políticas. Tal fato é em muito responsável pela performance ainda insatisfatória desse setor. Na verdade, por determinações intrínsicas a seu campo de atuação, um bom planejamento e execução de políticas ambientais requer diálogos variados e uma articulação de diversos interlocutores na área pública e privada. Assim, o planejamento ambiental está condenado à integração setorial e entre escalas do governo. Nesse sentido, os órgãos ambientais não podem ser vistos como mais um setor da administração mas como um elemento de articulação e coordenação intersetorial, cujas ações perpassam diferentes políticas públicas. (MORAES, 2002, p. 23)

> [...] Além da necessária articulação intersetorial, uma efetiva gestão ambiental também está condenada a modelos institucionais descentralizados. É impossível gerenciar o espaço sem interfaces sólidas com a sociedade civil e os governos locais. Isto remete a que se tenha uma estratégia de municipalização em qualquer programa da área, tendo sempre em mente a diversidade dos quadros municipais existente no País. Assim, não apenas a integração horizontal deve ser buscada nas várias escalas, como se tem como fundamental o estabelecimento de mecanismos

> propiciadores de uma integração vertical visando o trabalho conjunto entre União, Estados e Municípios. (MORAES, 2002, p. 25)

A formulação de conceitos relacionados ao desenvolvimento sustentável deve considerar a relação entre economia e ecologia, asseverando que se deve sim buscar a erradicação da miséria, mas, ao mesmo tempo,

> [...] proporcionar os mínimos riscos possíveis à saúde, limitar a utilização dos recursos naturais renováveis aos seus níveis de recomposição, ponderar ao máximo o emprego dos recursos naturais não renováveis, e minimizar os efeitos nocivos do processo produtivo. Ao atender a esses requisitos, poderemos atingir as condições de sustentabilidade. (RIBEIRO, 2006, p. 08-09).

Entretanto, de modo um pouco mais radical, Primack (2001, p. 267), afirma que "se o desenvolvimento sustentável pretende ser um conceito útil na biologia de conservação, ele deve enfatizar o desenvolvimento que ocorre sem o crescimento da utilização dos recursos naturais". Aponta, como exemplo, o investimento em infraestrutura das unidades de conservação de modo que se transforme em fonte de renda para a população local.

Ainda de acordo com Primack (2001), não são raras as vezes em que os esforços visando preservar a biodiversidade entram em atrito com as necessidades humanas. Logo, o desenvolvimento sustentável representa um equilíbrio para este confronto.

Para se chegar a esse equilíbrio é necessário, segundo Leff (2007), o planejamento de políticas ambientais que considerem o desenvolvimento sustentável a partir da compreensão do inter-relacionamento existente entre os processos históricos, econômicos, ecológicos e culturais de uma sociedade, que entendam a interdependênia entre os processos sociais e ecológicos como um todo, que edifiquem uma cultura de desenvolvimento sustentável e percebam que o conhecimento sobre a complexidade ambiental é fundamental para a compreensão da crise ambiental.

O mesmo autor aponta que o conhecimento dos processos produtivos deve ser considerado quando da avaliação do potencial ambiental de uma determinada região:

> O potencial ambiental de uma região não está determinado tão-somente por sua estrutura ecossistêmica, mas pelos processos produtivos que nela desenvolvem diferentes formações socioeconômicas. As práticas de uso dos recursos dependem do sistema de valores das comunidades, da significação cultural de seus recursos, da lógica social e ecológica de suas práticas produtivas e de sua capacidade para assimilar a estas conhecimentos científicos e técnicos modernos. Assim, o vínculo sociedade-natureza deve ser entendido como uma relação dinâmica, que depende da articulação

> histórica dos processos tecnológicos e culturais que especificam as relaçãoes sociais de produção de uma formação socioeconômica, bem como a forma particular de desenvolvimento integrado ou de degradação destrutiva de suas forças produtivas. (LEFF, 2007, p. 80).

Para Ribeiro (2006), o entendimento de que na economia a exploração máxima de recursos naturais, tanto na extração de matéria-prima como no depósito de lixo industrial, se consubstancia em eficaz meio de redução de custos e, consequentemente, de obtenção de lucros maiores, em termos gerais, a conta é bem diferente, ou seja, quanto mais se aumentam os lucros individuais, mais diminui a riqueza do país. Assim, como os recursos naturais não são considerados para fins de avaliação da economia, mesmo havendo um crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, a perda do potencial econômico daquele país também aumenta.

> O planeta tem seu potencial econômico prejudicado à medida que perde seu patrimônio natural ou este parte de suas qualidades. Nesse contexto, nota-se que a riqueza individual das empresas, refletida no desenvolvimento econômico de cada região, confronta-se com o meio ambiente, embora tenha nele sua fonte de recursos mais elementar – uma confrontação imposta pelo próprio processo econômico, que sempre visou o crescimento, alheio aos limites e fragilidades da natureza. (RIBEIRO, 2006, p. 5-6).

No mesmo sentido, Cairncross (1992, p. 57) compartilha com Ribeiro ao dizer que:

> O principal argumento para tentar rastrear como a atividade econômica afeta o meio ambiente é (como os consultores administrativos gostam de dizer): o que não é medido não acontece. Governos que aprendem a medir resultados econômicos apenas em termos de Produto Nacional Bruto podem cometer terríveis enganos. Quanto mais suas economias dependerem dos recursos naturais, mais graves serão tais enganos. Os países ricos necessitam de estatísticas ambientais eficazes, mas para os países pobres elas podem ser uma questão de vida ou morte. Nos países ricos, o interesse popular pelo meio ambiente na verdade tem transformado a inadequação do Produto Nacional Bruto enquanto medida de bem-estar numa importante questão política.

Assim, é extremamente necessária e urgente a conciliação entre os sistemas econômico e ecológico, visto que os mesmos possuem forte interação, não se podendo escolher um em detrimento do outro, pois, de acordo com Ribeiro (2006, p. 04), “A convivência harmoniosa entre eles é de fundamental importância, visto que são vitais para a sobrevivência da humanidade; não são mutuamente exclusivos, mas partes que se complementam.”

Portanto, resta evidente que a busca pelo desenvolvimento sustentável começa com a definição de um novo conceito para o termo progresso; implica, necessariamente, na utilização de novas formas de produção, que sejam harmoniosas com o meio ambiente e o ser humano; e resulta, por conseguinte, no aumento da qualidade de vida da população e na redução do custo, para o Estado, na execução de políticas públicas.

> Repensar a produção deve ter como significado dignificar a vida das suas populações locais, e não os interesses particulares, que se baseiam na ideologia do progresso. Desenvolvimento ecológico, tecnologias alternativas que harmonizem o desenvolvimento com a natureza, utilização de biodigestor para geração de biogás, turismo ligado ao ambiente, valorização da cultura e da produção voltadas para o lugar são algumas das políticas e dos métodos cruciais para que a totalidade redefina suas partes e possa tambem redefinir as dinâmicas inerentes ao espaço e que contribuam harmonicamente para o atual estágio evolutivo planetário. (CAMARGO, 2008, p. 210).

Cabe ao Estado a utilização dos instrumentos disponíveis para, ao menos, tentar compatibilizar o anseio pelo crescimento econômico com a preservação do meio ambiente.

Para tanto, torna-se necessário buscar entender o real papel da administração voltada ao Estado, à Administração Pública, cujos conceitos distinguem-se, e muito, dos conceitos inerentes à administração privada. Este conjunto de imbricação teórico-prática será apresentado no próximo capítulo.

2 O PAPEL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Quando se ouve o termo “administração” é muito comum que se pense em “administração de empresas” (DRUCKER, 2001). No entanto, a administração, seja ela definida como ciência, arte ou profissão, está fortemente presente no cotidiano do ser humano, pois

> [...] há necessidade de administração em todas as organizações – famílias e clubes; pequenas e grandes empresas; organizações públicas e privadas; que visem ou não visem lucro; fábricas, organizações de prestação de serviços e varejistas; e firmas americanas, estrangeiras e multinacionais. (MEGGINSON; MOSLEY; PIETRI JR., 1998, p. 7).

Toda organização precisa atingir um propósito específico e, assim, conduzir seus atos de forma eficiente para que possa atingi-lo com sucesso.

Para garantir o sucesso de toda e qualquer organização, o administrador deve ter como base o Processo Administrativo, formado pela interação entre as seguintes funções: Planejamento, Organização, Direção e Controle.

De acordo com Lacombe e Heilborn (2003), cabe ao administrador estabelecer os objetivos da organização pela qual é responsável, bem como determinar a forma de atingi-los e os recursos necessários para isto. Ao fazer estas ações ele estará planejando. Ao dividir de forma racional o trabalho do seu órgão em atividades e ao atribuí-las aos seus subordinados, ele estará organizando. A partir do momento em que as atividades são exercidas por pessoas e/ou unidades diferentes, será preciso esforço para que essas atividades caminhem na mesma direção, no tempo certo e que sejam executadas na quantidade correta. A isto se chama direção. Por outro lado, não adianta planejar, organizar e dirigir se não for feito um acompanhamento do que foi estabelecido e, além disso, em caso de erro, se não forem tomadas medidas corretivas. Esta atitude preventiva e constante é chamada de controle.

Ainda que a Administração Pública seja regida por princípios próprios (legalidade, moralidade, publicidade, eficiência, entre outros), também necessita utilizar-se das funções do Processo Administrativo, principalmente na obtenção de recursos financeiros como forma de ampliar suas ações e programas nas políticas de desenvolvimento.

De acordo com Castro (2005, p. 126-127),

> A administração pública é composta por um conjunto de órgãos encarregados especificamente de tarefas de interesse geral que a iniciativa privada não pode ou não considera vantajoso realizar: no primeiro caso por impossibilidade de meios, como a defesa nacional, e no segundo pela falta de perspectiva de lucro.
> [...]
> A administração é então constituída de um conjunto de organizações que participam da execução de múltiplas tarefas de interesse geral que cabem ao Estado. Neste sentido, a função administrativa é o prolongamento da função política que compreende a função legislativa e a função governamental. Entre estas funções está a de prover políticas públicas, ou seja, a prestação de bens e serviços às coletividades e aos seus territórios, como: manutenção da ordem, regulamentação do trabalho, assistência social, saúde, educação, etc.

No entanto, atualmente, a grande maioria dos administradores públicos age voltada a atender aos anseios políticos do seu grupo, até por uma questão de sobrevivência política. Por conseguinte abandona não só os princípios inerentes ao Poder Público, como também deixa de aplicar na Administração as funções do Processo Administrativo. Tais atitudes poderão causar consequências desastrosas à própria administração de modo a torná-la insustentável no decorrer dos anos (LAKATOS, 1997).

Nesse caso, o administrador público cede às pressões de um grupo de interesses e destina a maioria dos recursos para determinada área em detrimento de outras, afetando, inclusive, as políticas públicas às quais o Poder Público obrigatoriamente deveria observar.

Ora, na administração, “É preciso saber por que fazer, o que fazer e como fazer [...]” (DRUCKER, 2002, p. 10). Infelizmente, na maioria das vezes, o administrador público não sabe o que, nem como, muito menos o porquê fazer, transparecendo assim total falta de comprometimento e de visão empreendedora. Acresce-se a esses problemas a perda de grandes oportunidades para angariar mais recursos financeiros, os quais poderiam ser investidos, não só nas políticas sociais, com também em políticas de desenvolvimento.

Mesmo quando se trata de Administração Pública municipal, a realidade não é diferente:

> A escala municipal é, portanto, significativa do fazer político no espaço e oferece um vasto campo para a geografia política contemporânea que vai desde a visibilidade de um espaço político de ação das organizações da sociedade civil até as decisões concretas que resultam em políticas públicas que impactam o território e a vida do cidadão. Paralelamente, este é o recorte que revela, em escala reduzida, comportamentos, valores e preferências que permitem compreender traços característicos e diferenças regionais na sociedade nacional. (CASTRO, 2005, p. 134).

Assim, o administrador público somente pode agir conforme permite a lei e, obviamente, nos limites de seu orçamento e de acordo com a realização de suas receitas.

Foi justamente com a instituição, mediante lei, do ICMS Ecológico que se criou um importante instrumento que combina fonte de receita aos Municípios vinculada à preservação ambiental.

Porém, antes de adentrar na definição e contextualização do ICMS Ecológico, é vital a abertura de um capítulo dedicado à composição da receita municipal.

3 COMPOSIÇÃO DA RECEITA MUNICIPAL

3.1 TRIBUTOS

Atualmente é impossível imaginar a existência do Estado moderno sem a receita advinda de tributos. Não há outro meio conhecido para custear a Administração Pública, seja no que se refere à sua própria existência, seja no que tange à execução das políticas públicas voltadas a atender aos anseios da população em geral.

Entendido o Governo como uma empresa, emerge a necessidade de custear seus gastos com a manutenção de sua estrutura, com a aquisição de bens materiais, com a contratação de serviços e folha de pagamento.

A partir do entendimento de que a Administração Pública deve estar voltada a atender às necessidades da sociedade, remete-se à possibilidade desta arcar com o seu custo.

Nesse sentido, corrobora a observação de Pellizzari (1990, p. 17) apontando o real objetivo da instituição do tributo:

> [...] os primeiros tributos foram cobrados na antiguidade, quando os vencidos de guerra eram forçados a entregar parte ou a totalidade de seus bens aos vencedores. Após essa época, começou a cobrança pelos chefes de Estado de parte da produção dos súditos, por conta de tributos. Surgindo, portanto, o embrião do entendimento de que o tributo é a contribuição dos particulares para a manutenção do Estado.

Ademais, sendo uma contribuição imposta pelo Estado, a sua exigência prescindia de uma manifestação normativa que, segundo Amaro (2003, p. 17), "[...] nos primórdios da história fiscal, decorria da vontade do soberano, então identificada com a lei, e hoje se funda na lei, como expressão da vontade coletiva."

Sendo decorrentes os tributos de lei, Franco (1998, p. 34) bem estabelece a quem cabe a prerrogativa de exigi-los, definindo-os como "[...] um pagamento obrigatório; realizado em dinheiro ou cheque; não-resultante de multa ou sanção; criado por lei; e que só pode ser cobrado pela União, Estado, Município ou Distrito Federal."

No Brasil, assim como na grande maioria das nações, todos os tributos estão previstos e discriminados na Constituição Federal, como também estão instituídos em leis federais, estaduais e municipais, de acordo com as respectivas competências.

Criou-se, portanto, todo um sistema tributário que, no Brasil, se consolidou e ganhou em racionalidade, através da determinação das competências tributárias pertinentes à União, aos Estados e aos Municípios, a partir da aprovação do Código Tributário Nacional – CTN em 1966 e com a Constituição de 1967 (FRANCO, 1998).

O Código Tributário Nacional (Lei n°. 5.172, de 25 de outubro de 1966), em seu artigo terceiro, traz a seguinte definição para tributo:

> Art. 3º. Tributo é toda prestação 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.

Conforme Amaro (2003), no Brasil, a expressão tributo tem sentido amplo, tanto que, vocábulos como: impostos, taxas, contribuições, empréstimos compulsórios e suas variadas subdivisões designam figuras tributárias.

Já na visão de Araújo et al (2003, p. 35), “O sistema tributário brasileiro envolve cinco modalidades: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios.”

Deste modo vai se definindo a natureza jurídica do tributo que, segundo Silva (1982, p. 422), “[...] se entende a contribuição devida por todo cidadão estabelecido, ou residente num Estado, ou que dele tire proveitos pecuniários, para a formação da Receita Pública, destinada a suprir os encargos públicos do mesmo Estado.”

De acordo com Paulsen (2007, p. 13), “a tributação, no Estado de Direito Democrático, constitui instrumento da sociedade. É através das receitas tributárias que são viabilizadas a manutenção da estrutura política e administrativa do Estado e as ações de governo.”

São os impostos que, segundo Franco (1998), constituem a principal fonte de recursos do governo nas economias modernas, diferenciando-se de outras fontes de receita porque, estabelecidos em lei, são recolhidos compulsoriamente, ou seja, o cidadão é forçado a pagá-los, o que não conjectura troca, recebimento de serviço ou bem.

Em vista disso, passa-se a tratar dos Municípios, que também necessitam auferir receitas, pois, possuem seus próprios objetivos, tanto na manutenção de sua estrutura administrativa, como na execução de suas políticas públicas.

> Esses recursos ele [o Município] os obtém usando de seu poder impositivo para a instituição de tributos, ou explorando seus bens e serviços à

> semelhança dos particulares, mediante o pagamento facultativo de preços. Os tributos e os preços constituem as rendas públicas, que, somadas aos demais recursos conseguidos pelo Município fora de suas fontes próprias, formam a receita pública. (MEIRELLES, 2006, p. 149).

Deste modo percebe-se a importância na definição de receita pública e sua composição, principalmente quando se refere à receita dos Municípios. Conforme Meirelles (2006, p. 149-150):

> A receita pública é, pois, o conjunto de recursos financeiros que entram para os cofres estatais, provindos de quaisquer fontes, a fim de acorrer às despesas orçamentárias e adicionais do orçamento. Na receita municipal – espécie do gênero receita pública – incluem-se as rendas municipais e demais ingressos que o Município recebe em caráter permanente, como os provenientes da participação em receitas de impostos federais e estaduais, ou eventual, como os advindos de financiamentos, empréstimos, subvenções, auxílios e doações de outras entidades ou pessoas físicas.

A receita, conforme o próprio Meirelles (2006), não tem restrições na sua aplicação, com exceção da obrigatoriedade de aplicação de 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal), de percentual para atender às ações e serviços públicos de saúde (art. 198, § 2º, III da Constituição Federal) e da possibilidade de a União condicionar repasse de recurso federal a Município devedor (art. 160, § único da Constituição Federal).

3.2 TRIBUTOS PARTILHADOS

Definida a natureza jurídica dos tributos, suas espécies e a sua influência na composição das receitas dos entes federados, notadamente dos Municípios, deve-se ressaltar a imposição constitucional de participação dos Municípios na distribuição de valores atinentes a tributos de competência federal e estadual.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a ter uma fatia maior na distribuição dos valores arrecadados pela União e Estados em relação a alguns tributos de competência destes entes, consubstanciados nos chamados tributos partilhados, os quais compõem o Fundo de Participação dos Municípios – FPM e a Cota-parte do ICMS.

Os dispositivos legais que instituíram a maior participação dos Municípios nesses tributos foram muito bem destacados por Meirelles (2006, p. 204):

> A Carta de 1988 aumentou sensivelmente a receita municipal, com a outorga de mais dois impostos privativos e a majoração dos percentuais dos impostos partilhados. Destarte, após várias alterações no texto constitucional original, especialmente pelas Emendas Constitucionais – EC 3/1993, 39/2002, 42/2003 e 44/2004, contam os Municípios, atualmente, com tributos privativos, tributos partilhados e tributos comuns, além de outras receitas [...].

O mesmo autor, com propriedade ímpar, conseguiu ainda distinguir, em poucas palavras, as exceções à regra da partilha imposta pela Constituição Federal:

> Impostos partilhados são os de competência federal ou estadual de cujo produto participam os Municípios, por expressa determinação constitucional. A participação é parcial, representada pelas cotas-partes que a Constituição prescreve sejam distribuídas aos Municípios, salvo quanto ao imposto de renda, em que é plena (art. 158, I). A parte devida ao Erário Municipal não poderá sofrer qualquer retenção ou restrição quanto à entrega e ao emprego dos recursos a ele atribuídos (CF, art. 160), salvo as exceções previstas para a parcela do ICMS e a da aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (CF, arts. 158, parágrafo único, 212 e 198, § 2º, na redação da EC 29, de 13.9.2000, respectivamente). (MEIRELLES, 2006, p. 232).

Os impostos partilhados vêm, pois, constituir as transferências correntes, aquelas que decorrem de determinação constitucional e legal, compondo as Receitas Correntes Líquidas, conforme dispõe o artigo 2º, inciso IV da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o qual regulamenta que:

> Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: [...]
> IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:
> a**)** na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
> b**)** nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
> c**)** na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

Ressalta-se que as principais transferências correntes, em relação aos Municípios, são o Fundo de Participação dos Municípios – FPM e o repasse da cota-parte do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte e de Comunicação – ICMS.

Tais partilhas de tributos, em se tratando da grande maioria dos Municípios, têm elevado significado na composição das suas Receitas Correntes Líquidas, influenciando, sobremaneira, a execução de suas políticas sociais.

3.2.1 Cota-parte do ICMS

No Brasil, o tributo mais importante em nível estadual é o ICMS, o qual, segundo Loureiro (1997), geralmente representa mais de 90% da receita tributária dos Estados. Este tributo originou-se na Alemanha em 1918, sendo, em seguida, adotado por vários países do mundo, dentre eles a Itália e a França, de onde o Brasil importou o modelo em 1954 (embora o País já tenha tido tributos sobre comercialização à época do Império, relativos a vendas de escravos, ouro, etc.).

Ainda de acordo com Loureiro (1997), a evolução deste tributo deu origem, em 1967, ao Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICM), o qual foi reformulado após a Constituição de 1988, transformando-se no atual ICMS.

A reforma tributária de 1967, que instituiu o Fundo de Participação de Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), também criou a partilha do ICM, definindo que 20% da arrecadação deveria ser devolvida aos Municípios proporcionalmente às operações tributadas em seu território.

Com a Constituição Federal de 1988, de acordo com o disposto no artigo 158, inciso IV, 25% do valor arrecadado pelos Estados, a título de ICMS, deve retornar aos municípios, constituindo um fundo denominado “conta de participação dos Municípios no ICMS”, cujos valores são repassados aos Municípios de acordo com os índices municipais de participação apurados.

A Lei Complementar nº. 63/90 estabeleceu os critérios e prazos para os Estados efetuarem os repasses das parcelas do produto da arrecadação de impostos de suas competências. Este dispositivo legal fixou que, dos 25% garantidos pela Constituição Federal, serão creditados aos Municípios “¾ (três quartos), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios” (Artigo 3º, inciso I) e “até ¼ (um quarto), de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.” (Artigo 3º, inciso II).

Segundo Castro (2005, p. 121),

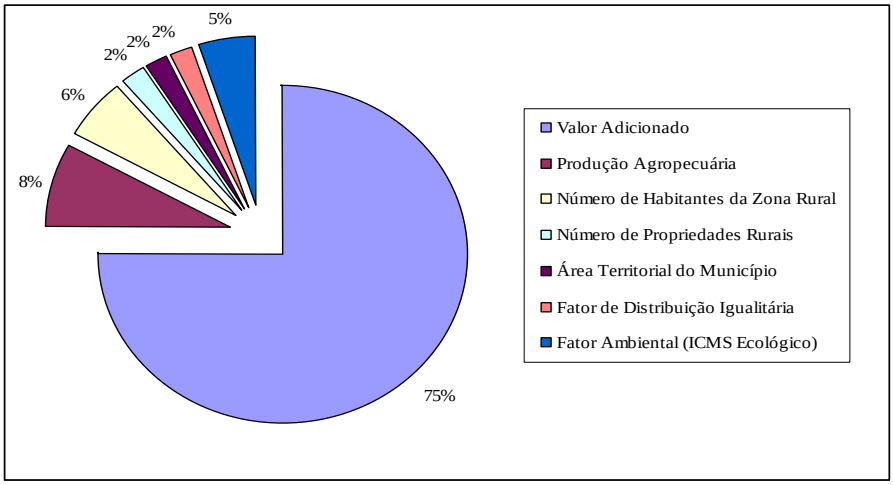
> A Constituição de 1988, com sua essência descentralizadora, participativa e democrática, representa o efeito mais visível e profundo do modo como a sociedade civil pode ser afetada por mudanças infra-estruturais e influencia o aparato institucional do Estado para obter respostas às suas demandas.

A possibilidade de até ¼ (um quarto) poder ser creditado aos Municípios, conforme lei estadual, segundo Hempel (2007, p.182):

"Permite que o Estado exerça influência nas prioridades dos Municípios, incentivando certas atividades e desencorajando outras. É relevante, sendo utilizado inclusive como fundamentação para a criação e instituição do chamado ICMS Ecológico."

No Paraná, é a Lei Estadual nº. 9491, de 21 de dezembro de 1990, que estabelece os critérios para a composição dos índices municipais, sendo:

> a) setenta e cinco por cento (75%), considerado o valor adicionado nas operações relativas ao ICMS realizadas em cada Município e em relação ao valor adicionado do Estado, apuradas segundo o disposto na Lei Complementar Federal n.º 63, de 11 de janeiro de 1990. (artigo 1º, inciso I, da Lei Estadual nº. 9491)
> b) oito por cento (8%), considerada a produção agropecuária no território do Município em relação à produção do Estado segundo dados fornecidos pela Secretaria de Estado da Fazenda e Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento. (artigo 1º, inciso II, da Lei Estadual nº. 9491)
> c) seis por cento (6%), considerado o número de habitantes da zona rural do Município em relação à população rural do Estado, segundo dados fornecidos pelo último censo oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (artigo 1º, inciso III, da Lei Estadual nº. 9491, com redação da Lei Estadual nº 12.417 de 30.12.98)
> d) dois por cento (2%), considerado o número de propriedades rurais cadastradas no Município em relação ao número das cadastradas no Estado, segundo dados atualizados fornecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. (artigo 1º, inciso IV, da Lei Estadual nº. 9491)
> e) dois por cento (2%), considerado a área territorial do Município em relação à do Estado, em metros quadrados, conforme registros atualizados fornecidos pelo Instituto de Terras Cartografia e Florestas - ITCF. (artigo 1º, inciso IV, da Lei Estadual nº. 9491), atualmente fornecidos pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP);
> f) dois por cento (2%) com o fator de distribuição igualitária a todos os Municípios. (artigo 1º, inciso IV, da Lei Estadual nº. 9491), a cargo da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA); e
> g) 5% referente ao Fator Ambiental, conhecido como ICMS Ecológico, que é medido de acordo com o Índice de Preservação Ambiental do Município, atribuído aos Municípios que abriguem em seu território unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou aqueles com mananciais de abastecimento público, segundo dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMA. (Artigo 132, § único da Constituição Estadual, Artigo 2º da Lei Estadual nº. 9491 e Lei Estadual Complementar nº. 59/91)



Fonte: Elaboração da autora a partir da Lei Estadual nº. 9491

Figura 1 – Composição da Cota-parte do ICMS no Estado do Paraná

Embora seja louvável o pioneirismo do Estado do Paraná em relação à estipulação do percentual de 5% dos valores a que está obrigado a repassar aos seus Municípios, por meio de análise do gráfico constante na Figura 1, percebe-se visualmente que a intenção primeira do legislador está mais voltada ao crescimento econômico.

Em seguida percebe-se claramente a intenção de valorizar a produção agrícola e agropecuária (8%) e desestimular o êxodo rural, já que a legislação incentiva a permanência das populações rurais no campo (6%) e a manutenção do maior número de propriedades rurais possível (2%), perfazendo um total de 16% em critérios tipicamente rurais.

Finalmente, há o percentual de 5% referente ao ICMS Ecológico que, embora devesse possuir um grande significado em termos ambientais para os Municípios beneficiados, é pequeno diante dos 75% que o Estado destina ao valor adicionado e do total de 16% voltado à área rural.

A partir da obtenção dos dados concernentes aos critérios que compõem o coeficiente, a Secretaria Estadual da Fazenda realiza o cálculo da cota-parte de cada Município, com base na média dos 02 (dois) anos anteriores e que passará a vigorar no ano seguinte (Lei Complementar nº. 63/90).

O Estado é obrigado a publicar mensalmente a arrecadação total do ICMS e a determinar o depósito da parcela correspondente a cada Município em conta especial (Lei Complementar nº. 63/90).

Ao Município, em contrapartida, não só é permitido acompanhar a evolução do ICMS em seu território (fiscalizando, criando campanhas de conscientização contra a sonegação fiscal e omissão de informações relacionadas à produção), como também é possibilitado o

acesso a informações e documentos utilizados pelo Estado no cálculo do coeficiente da cota-parte do ICMS, conforme prevê a legislação federal (artigo 3º, parágrafo 5º da Lei Complementar 63/90).

Embora a legislação permita o acompanhamento da definição do coeficiente da cota-parte dos Municípios, há de se ressaltar que tal ação é de difícil execução por grande parte dos Municípios em virtude das limitações técnicas enfrentadas para tal fim.

Ademais, muitas vezes, o administrador público se depara com empresas cujos gestores são aliados políticos do grupo situacionista de modo que uma ação contundente contra sonegadores de impostos federais e estaduais acaba por ser impedida.

Outro aspecto importante que pesa contra a eficiência da legislação estadual, em seus quase vinte anos de sua existência, é seu histórico, uma vez que o período foi marcado não só pela busca do sonhado desenvolvimento econômico, ou seja: obtenção de mais emprego e renda financiada pelas Administrações municipais; como também por uma modificação do quadro social, influenciando a base de cálculo para a formação do coeficiente da cota-parte de cada Município.

Além disso, a grande valorização do critério referente ao Valor Adicionado, o qual representa 75% da cota-parte, valoriza muito mais os Municípios que se dedicam ao desenvolvimento econômico do que aqueles que investem na preservação ambiental. Conforme Pessoa (2005, p. 7), “Isto ocorre porque os Municípios que geram mais receitas, em razão da circulação de mercadorias, recebem mais recursos estaduais oriundos de ICMS.”

Também é fácil constatar que o fortalecimento do agronegócio fez diminuir o número de propriedades rurais dos Municípios, onde o pequeno produtor, que ainda se mantinha com a diversificação de culturas, cedeu espaço aos grandes lavoureiros e pecuaristas, permitindo a unificação de áreas e, como consequência, diminuindo a população rural.

Faz-se urgentemente necessária maior discussão sobre a importância do equilíbrio entre o crescimento econômico e a conservação do meio ambiente, assim como a adoção de ações mais efetivas, visando o real desenvolvimento sustentável, em todos os Estados do Brasil, uma vez que “A integração entre as políticas econômicas e fiscais apresenta-se como um caminho a ser estudado e percorrido. Se o ordenamento político e legal de um país (e de seus Estados) assim não o fizer, o mercado cuidará de fazê-lo.” (PESSOA, 2005, p. 7).

Apresentada a composição da cota-parte do ICMS no Estado do Paraná, passa-se a tratar do ICMS Ecológico, dimensão da especificidade deste estudo/pesquisa estruturada de forma lógica e dialética nesta dissertação.

4 ICMS ECOLÓGICO

Como já exposto anteriormente, o ICMS é o tributo mais importante em nível estadual, e a distribuição de parte de sua arrecadação aos Municípios se consubstancia em grande fonte de receita aos mesmos.

Referindo-se ao disposto no artigo 158, parágrafo único, inciso II da Constituição Federal – CF, a Constituição Estadual, em seu artigo 132, parágrafo único, assim definiu:

> 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 àquelas com mananciais de abastecimento público, tratamento especial quanto ao crédito da receita referida no art. 158, parágrafo único II da Constituição Federal.

Este fundamento foi adotado pela Lei Estadual nº. 9.491/90, a qual, no seu artigo 2º, dispõe que "Regulamentado o art. 132 e seu parágrafo único, da Constituição do Estado do Paraná, aplicar-se-á aos municípios beneficiados por aquela norma, cinco por cento (5%)."

Assim, de forma a regulamentar o artigo 132 da Constituição Estadual, foi concebida de forma pioneira no Estado do Paraná, por meio de projeto de lei de autoria do deputado Neivo Beraldin, a Lei Complementar n°. 59/91, a partir da qual o critério ambiental passou a integrar o índice de distribuição dos recursos financeiros arrecadados pelo ICMS (LOUREIRO, 1997).

A citada Lei Complementar, segundo Loureiro (1997, p. 51-52), define que:

> a) devem receber recursos do ICMS Ecológico os municípios que possuem unidades de conservação ambiental ou que sejam diretamente influenciados por elas e mananciais de abastecimento público;
> b) entende-se que unidades de conservação são áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de relevante interesse, estabelecidas por leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada;
> c) devem ser beneficiados pelo critério de mananciais de abastecimento os municípios que abrigarem em seus territórios parte ou o todo de mananciais de abastecimento para municípios vizinhos;
> d) do volume total de recursos a serem repassados aos municípios, estes devem ser divididos em 50% para o projeto referente a unidades de conservação e os outros 50% para o projeto manancial de abastecimento;
> e) a objetivação dos parâmetros técnicos será estabelecida pela entidade estadual responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos e meio ambiente, que deverá fazer o cálculo dos percentuais a que os municípios têm direito anualmente.

Ainda segundo Loureiro (1997), para que não houvesse dúvidas sobre os critérios e com o intuito de orientar os procedimentos técnicos e administrativos de caráter operacional, a Lei foi regulamentada por Decreto Estadual e este através de Portaria do Instituto Ambiental do Paraná, por orientação da própria Lei Complementar nº. 59/91.

A necessidade da vinculação a critérios ambientais de parte do ICMS distribuído aos Municípios, de início, não representava necessariamente uma preocupação com a preservação ambiental, mas sim uma espécie de indenização pelo fato de alguns Municípios possuírem, em seus territórios, unidades de conservação ou mananciais que impediam a execução de outras atividades econômicas:

> Na verdade, a discussão a respeito do tema no Paraná foi iniciada a partir do interesse de Municípios limitados pela proteção ambiental de suas áreas, que se organizaram e procuraram apoio técnico e político. Assim, o ICMS Ecológico foi criado pela necessidade de encontrar alternativas para o financiamento público, pelas administrações municipais, para o desenvolvimento de atividades econômicas ditas "clássicas", decorrentes das regras de proteção ambiental, para as quais existiam significativas restrições. (ARAÚJO et al, 2003, p. 40).

Em vista disso, embora considerado um percentual pequeno quando comparado a outros fatores determinantes da distribuição de ICMS aos Municípios, o ICMS Ecológico mostrou-se não só como uma novidade legislativa à época, como também, mesmo que de forma indireta, um importante instrumento de convocação das administrações municipais na preservação ambiental.

De acordo com Fiúza (2005), duas são as principais funções do ICMS Ecológico: incentivar os Municípios a promover ações de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável (criação e/ou manutenção de unidades de conservação, promoção do equilíbrio ecológico, equidade social e desenvolvimento econômico) e recompensar os Municípios que possuam áreas protegidas.

Segundo Araújo et al (2003, p. 39-40), "Direcionar a utilização dos recursos obtidos com a arrecadação do tributo em benefício do meio ambiente é, sem dúvida, poderoso instrumento, que sempre trará resultados positivos se aplicado e fiscalizado corretamente, evitando distorções e desvios de finalidade."

Para Loureiro (1997, p. 51), "o ICMS ecológico, transformado em um Programa de Ação do Estado, é composto de duas vertentes ou projetos: um referente a unidades de conservação ambiental e outro a mananciais de abastecimento."

No Estado do Paraná, recebem os recursos referentes ao ICMS Ecológico:

> Os Municípios que possuem unidades de conservação (parques, reservas biológicas, estações ecológicas, florestas nacionais, estaduais e municipais, RPPNs, etc); federal, estadual ou municipal; de domínio público ou privado, ou que tenham que preservar mananciais de abastecimento para Municípios vizinhos. (LOUREIRO, 2001, p. 70).

A porcentagem do ICMS que determinados Estados destinam aos Municípios que possuem áreas de mananciais de abastecimento público e unidades de conservação, segundo Franco (1998, p. 41), "[...] é uma espécie de medida compensatória do Estado, uma vez que os Municípios que possuem mananciais e áreas de conservação têm restrições de investimento e desenvolvimento."

O ICMS Ecológico não é algo passageiro ou modismo, muito pelo contrário, é algo consolidado. Além do Paraná, outros Estados brasileiros criaram leis e implantaram-no, tais como: São Paulo, Minas Gerais, Rondônia, Amapá, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Tocantins, Espírito Santo, Bahia e Goiás.

> Em caráter nitidamente extrafiscal, diversos Estados brasileiros já implantaram, por força de lei estadual, o ICMS Ecológico ou Ambiental, que consiste em parcela resultante da divisão do referido imposto, destinando-se aos Municípios um valor redistribuído proporcional ao seu compromisso ambiental. Os Municípios que investem em projetos ambientais recebem da arrecadação total do ICMS a eles destinada de 0,5% a 5%, conforme legislação estadual. (NADIR JR., 2006, p. 92).

De acordo com Amaral (2007, p. 202),

> A maioria dos Estados brasileiros possui leis ou pelo menos projetos de leis tramitando em suas casas legislativas com a finalidade de conceder aos seus Municípios parcela de receita do ICMS, quando desenvolverem algum tipo de programa de proteção ambiental.

Conforme Souza (2005), a lei paranaense teve repercussão internacional, sendo reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) e recebendo o prêmio Henry Ford por ser um dos 10 melhores projetos do mundo na área da Ecologia, resultando, ainda, num considerável aumento das áreas de conservação estaduais. De acordo com as palavras de Wilson Loureiro, coordenador do ICMS Ecológico por Biodiversidade do IAP, em entrevista à Agência Câmara, "desde a adoção do incentivo, em 1992, as áreas de conservação estaduais cresceram 718%." (QUEIROZ, 2006).

Marra (2005, p. 9) aponta que “Nascido sob a égide da compensação, o ICMS Ecológico evoluiu, transformando-se ao longo do tempo também em instrumento de incentivo, direto e indireto à conservação ambiental, hoje o que mais o caracteriza.”

Com visão semelhante, Araújo et al (2003, p. 47) destacam que

> De fato, o conceito trazido pelo ICMS Ecológico é ousado e inovador, fugindo do já tão propalado ‘princípio do poluidor-pagador’, para criar, em vez de repressões e punições, estímulos e incentivos aos Municípios que zelam pelo meio ambiente, mediante a aplicação do princípio da prevenção e da compensação financeira.

O ICMS Ecológico é um benefício fiscal vinculado à preservação da natureza e já foi implantado em vários Estados, como consequência beneficia milhares de Municípios brasileiros. Muitos destes, além de conservar, também têm ampliado suas áreas de conservação ambiental, visando aumentar o percentual que já recebem. Todavia, lamentavelmente, o número de Municípios que ainda não recebem o ICMS Ecológico, muitas vezes por desconhecimento, falhas técnicas e administrativas, é imensamente superior do que o de beneficiados.

Por outro lado, muitos são os Municípios que estão mapeando sua realidade ecológica, fazendo levantamentos e ajustes necessários para vir a ter direito de também receber o incentivo ambiental nos próximos anos.

É fundamental que mais Municípios queiram se enquadrar às normas e critérios válidos em cada Estado da federação para ter direito ao ICMS ambiental, do mesmo modo que outros Municípios, que já são beneficiados, queiram ampliar suas reservas ambientais e aumentar seus rendimentos. Quem ganha com a preservação e ampliação das áreas ambientais é a população que reside nestes locais.

As experiências com ICMS Ecológico, de acordo com Nadir Jr. (2006, p. 93),

> Têm demonstrado que se trata de uma medida positiva, principalmente em relação à conscientização sobre a conservação ambiental. Os Municípios já conseguem perceber as unidades de conservação como uma oportunidade de gerar renda, não como um empecilho ao desenvolvimento. A perspectiva de ampliar a receita advinda do ICMS Ecológico estimula os Municípios a investir na conservação.

Mas, por outro lado, é preciso ressaltar que cada Estado, através de suas leis, tem um percentual estipulado da cota-parte referente ao imposto ambiental, logo, quanto maior o número de Municípios que passarem a receber, menores serão os valores, o que pode vir a

causar uma situação contrária à vivida hoje, ou seja, ao invés de estimular os administradores públicos a preservar e ampliar suas áreas naturais, poderá desestimulá-los.

Por conseguinte tem-se a necessidade de cada Estado, urgentemente, repensar e rever esta questão, ampliando o atual percentual, tendo em vista que o ICMS Ecológico é uma maneira inteligente de envolver administração pública e comunidade em favor do meio ambiente e da consequente qualidade de vida.

4.1 COMPOSIÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO

No Estado do Paraná é o Decreto nº. 2791, de 27 de dezembro de 1996, que estabelece os critérios técnicos de alocação de recursos relativos a mananciais destinados a abastecimento público e unidades de conservação. Este Decreto incentivou as instituições a se mobilizarem em prol de tal desafio.

Os órgãos envolvidos no processo do ICMS Ecológico, no Estado do Paraná, conforme Dias (2007, p. 68), são:

> [...] o Instituto Ambiental do Paraná - IAP, por meio da Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas – DIBAP; o Departamento de Unidades de Conservação – DUC, responsáveis pela apuração do índice ambiental no caso de unidades de conservação; a Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental - SUDERHSA, que gerencia o programa ICMS Ecológico relativo às áreas de mananciais no Estado e a Secretaria de Receita Estadual, Setor de Coordenação de Assuntos Econômicos – CAEC; a Divisão de Assuntos Municipais, responsável pela apuração do índice final do ICMS.

Os órgãos incumbidos de colocar em movimento a apuração dos índices e suas particularidades em relação ao coeficiente final do ICMS Ecológico assumiram a tarefa de averiguar todos os elementos que influenciam a composição do índice em questão, referentes aos mananciais e às unidades de conservação.

4.1.1 Mananciais

Com relação aos mananciais, o Decreto nº. 2791 dispõe, no artigo primeiro e correspondentes parágrafos, quais os Municípios contemplados, as espécies de mananciais e a forma como são calculados os índices.

> Mananciais de água são as fontes, superficiais ou subterrâneas, utilizadas para abastecimento humano e manutenção de atividades econômicas. As áreas de mananciais compreendem as porções do território percorridas e drenadas pelos cursos d'água, desde as nascentes até os rios e represas. (DE OLHO NOS MANANCIAIS, 2008).

Embora o comportamento da grande maioria dos homens com relação à água potável é de crença em sua infinitude, como se ela não fosse acabar nunca, é válido ressaltar que

> Quase 97% da água da terra são salgadas e estão nos mares e oceanos, que recobrem 71% da superfície terrestre: 2%(ou 70% da água doce do planeta) estão nas geleiras e nas camadas de gelo que recobrem as regiões polares: apenas 1% está disponível para o consumo humano, uso industrial e irrigação. (TINOCO, 2008, p. 44).

Ainda, de acordo com Tinoco (2008, p. 45), "Do total de água doce do mundo, 30% ficam debaixo da terra – a maior parte em lençóis profundos, de difícil acesso. Juntos, os lagos e os rios contêm pouco mais de um quarto de 1% da água doce da terra."

Assim, os mananciais são extremamente importantes e sua preservação é fundamental, visto que são fontes das quais a água é retirada para o abastecimento e consumo da população. No entanto, os mananciais vêm sendo comprometidos em função do desmatamento, exploração incorreta do solo e do subsolo, bem como pelo exagero na utilização de agrotóxicos (Saneamento de Goiás S/A – SANEAGO, 2008).

Embora os poderes públicos saibam da importância da água e estejam cientes da necessidade de preservá-la, muitas vezes, nada fazem, conforme Bigarella (1986, p. 64), "A água é matéria-prima da vida. Sua qualidade merece os mais sérios cuidados. Parece no entanto que para os poderes públicos nada representa. É como se ignorassem a dependência que os seres vivos têm da água para sua funções vitais."

Infelizmente,

> [...] a tendência do desenvolvimento urbano é contaminar a rede de escoamento superficial com despejo de esgotos cloacais e pluviais, inviabilizando o manancial e exigindo novos projetos de captação de áreas mais distantes, não contaminadas. (AMBIENTE BRASIL, 2008).

Como consequência do descaso do homem e do poder público, bem como do crescimento desenfreado e inconsequente, surgem problemas como: erosão no solo; assoreamento; desaparecimento dos mananciais; poluição das águas; comprometimento da

saúde humana e animal; comprometimento do meio ambiente como um todo (SANEAGO, 2008).

"Além de problemas ambientais como aquecimento da terra, destruição das florestas e poluição dos mananciais, o principal problema a ser enfrentado pelo abastecimento de água potável no mundo está relacionado ao crescimento populacional." (TINOCO, 2008, p. 44).

Diante do fato de a população mundial crescer rapidamente e de a conscientização do ser humano com relação à preservação do meio ambiente não estar em mesmo ritmo de crescimento, ao que tudo indica,

> [...] a escassez mundial de água potável é o fantasma ambiental que ameaça a humanidade no século XXI. A Organização das Nações Unidas (ONU) informa que 2,7 bilhões de pessoas estarão passando sede até 2025 e estima que 1,2 bilhão de pessoas já bebe água imprópria para consumo, enquanto 5 milhões são vitimadas todos os anos por doenças relacionadas à má qualidade da água. (TINOCO, 2008, p. 45).

Em vista destas constatações, é nítida a necessidade de maior conscientização para o uso e preservação da água, assim como urge a criação de programas ligados à questão, como é o caso do ICMS ecológico no Paraná, no qual 50% da composição do fator ambiental refere-se a mananciais (nascentes), neste caso, uma compensação financeira aos Municípios que cuidam das bacias que abastecem outros Municípios.

É a Superintendência de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental – SUDERHSA que autoriza captar a água, concedendo a outorga aos Municípios que necessitam abastecer-se dos mananciais.

As bacias já estão definidas geograficamente. O que define qual o Município a ser beneficiado com o ICMS ecológico decorrente de mananciais é o ponto de captação da água. A avaliação anual da qualidade da água e proteção das bacias dos mananciais, que define o coeficiente correspondente, leva em consideração todos os Municípios envolvidos e o comprometimento de cada um na conservação da parte do manancial que está localizada em seu território.

Tão importante quanto os mananciais, as unidades de conservação também merecem melhor detalhamento quanto à sua definição, tendo em vista que a composição do ICMS Ecológico do Município de Toledo, em grande parte, decorre da avaliação obtida através das unidades de conservação existentes.

4.1.2 Unidades de Conservação

O artigo terceiro do Decreto nº. 2791 estabelece a forma de cálculo dos índices dos Municípios que possuem em seu território unidades de conservação, conceituadas no parágrafo primeiro do artigo quarto como sendo

> [...] as porções do território nacional, incluindo as águas territoriais, com características naturais de relevante valor, de domínio público ou privado, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos e limites definidos, sob regime especial de administração, as quais aplicam-se garantias adequadas de conservação.

O mesmo dispositivo apresenta as seguintes Categorias de Manejo:

> a) Reserva Biológica; b) Estação Ecológica; c) Parques; d) Florestas; e) Reservas Particulares do Patrimônio Natural - RPPNs f) Áreas de Relevante Interesse Ecológico; g) Áreas de Proteção Ambiental - APAs; h) Áreas Especiais e Locais de Interesse Turístico; i) Refúgio de Vida Silvestre; j) Monumentos Naturais.

De acordo com Loureiro (2002, p. 15), "Unidades de Conservação são porções territoriais com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos e limites definidos, sob regime especial de administração, as quais se aplicam garantias adequadas de proteção."

Já para Youssef, Hara e Rodrigues (1992, p. 55), "As unidades de Conservação, também conhecidas como áreas naturais, são regiões que apresentam a fauna silvestre e a vegetação nativa, conservadas de modo a possibilitar seu estudo e preservação."

Na visão de Araújo et al (2003), no Estado do Paraná, são adotados dois critérios na composição dos repasses da cota-parte concernente ao fator ambiental, sendo eles: quantitativo e qualitativo. O primeiro

> [...] leva em conta a superfície da área protegida em relação à superfície total do Município no qual estiver contida, utilizando-se, ainda, um multiplicador que caracteriza o nível de restrição de uso da área protegida;

o segundo

> [...] por sua vez, considera diversos aspectos relacionados à existência de fauna e flora e também outros relativos à qualidade física, biológica e aos recursos hídricos da área protegida, sua representatividade física, a

> qualidade do planejamento, a implementação, a manutenção e gestão da área, entre outros. (ARAÚJO et al, 2003, p. 41)

Ainda de acordo com Araújo et al (2003, p. 41),

> No caso específico dos faxinais, são incorporadas ao processo de cálculo, variáveis oriundas de negociação direta com as comunidades envolvidas e as prefeituras municipais. Além disso, o Estado do Paraná adotou o conceito de tratamento de entorno, pelo qual procura atribuir tratamento especial também aos Municípios influenciados pelas áreas protegidas.

A Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e estabeleceu critérios e regras para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

De acordo com o SNUC – Artigo 2º, inciso I, entende-se por Unidade de Conservação

> [...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Ainda conforme o SNUC – artigo 7º, as Unidades de Conservação dividem-se em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. As Unidades de Proteção Integral têm como finalidade resguardar a natureza, sendo permitido somente o uso indireto dos seus recursos naturais. As Unidades de Uso Sustentável têm como propósito equilibrar a preservação da natureza com a utilização de forma sustentável de parte dos seus recursos naturais.

Compreendem as Unidades de Proteção Integral: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque; Monumento Natural; Refúgio de Vida Silvestre. Quanto às Unidades de Uso Sustentável, são representadas por: Área de Proteção Ambiental – APA; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN. (SNUC, 2000).

As áreas naturais protegidas, segundo Youssef, Hara e Rodrigues (1992), são classificadas de acordo com sua extensão, importância, características e valor para a comunidade.

De acordo com Witzel (2003, p. 19), “as origens das unidades de conservação vêm de áreas naturais que foram conservadas em todo o mundo, seja por motivo cultural, religioso, geográfico e ou até mesmo econômico.”

> De maneira geral, tanto no contexto nacional quanto nos Estados que compõem a União, as Unidades de Conservação apresentam inúmeros problemas fundiários. Tal sintoma se deve a um conjunto de fatores, mas aqueles que parecem ser preponderantes são: falta de fiscalização com efetiva administração da área e pouquíssima ou quase nenhuma participação da comunidade na criação da Unidade de Conservação – UC. (JOÃO, 2004, p. 66).

É válido ressaltar que o Decreto nº. 2791 prevê também, no parágrafo segundo do artigo quarto, que “O registro da Unidade de Conservação no Cadastro deverá ser precedido de um procedimento administrativo especial, composto de uma vistoria técnica investigatória, e se for o caso, a aplicação de uma tábua de avaliação da sua qualidade.”. Este Decreto estabelece também, no artigo quinto, que o percentual de cada Município é composto, simplesmente, do somatório dos Fatores Municipais dos mananciais e das Unidades de Conservação.

Partindo das espécies de unidades de conservação existentes no Município de Toledo, cumpre tratar melhor a definição de Parques e Reservas Particulares de Patrimônio Natural.

4.1.2.1 Parque

A criação de parques reporta-se a uma antiga e conhecida política ambiental praticada por muitos governos, a qual tem grande respaldo perante a opinião pública e que a população vislumbra como uma oportunidade de lazer e de manter contato direto com a natureza (DRUMMOND, 1997).

Com o passar dos anos, diante da necessidade emergente de preservação ambiental, os critérios utilizados para seleção de áreas a serem protegidas foram ampliados e modernizados, deixando-se de lado a ênfase inicial nas paisagens meramente espetaculosas, para direcionar a escolha sobre maciços florestais que permaneceram intactos, mesmo após os impactos decorrentes da cultura predatória dos colonizadores.

No mesmo sentido, ressalta Drummond (1997, p. 143-144):

> As políticas de criação de parques passaram a se guiar por critérios científicos como representatividade ecossistêmica, escassez relativa de

> paisagens, proteção à flora, fauna e recursos hídricos, defesa da diversidade biológica e dos ciclos reprodutivos de espécies vegetais e animais, e sociais, como a oferta de lazer, o desenvolvimento de programas de pesquisa científica e educação ambiental.

Também considerados, segundo a legislação que trata do ICMS Ecológico, como uma categoria de manejo das Unidades de Conservação Ambientais, os parques demonstram a importância, a necessidade e a possibilidade de uma nova relação entre o território, os seus ecossistemas e o ser humano, visando o bem-estar coletivo a curto, médio e longo prazo.

Os parques se constituem em áreas estritamente delimitadas e que apresentam recursos naturais de relevante interesse ecológico ou até beleza cênica, ademais, têm como objetivo assegurar a preservação de determinado ecossistema para fins de realização de pesquisas e desenvolvimento de atividades educacionais, assim como para permitir maior contato do homem com a natureza, incentivando o turismo ecológico.

Dependendo da iniciativa de sua criação, o parque pode ser Nacional, Estadual ou Municipal, quando criado pela União, Estado ou Município, respectivamente.

4.1.2.2 Reserva particular de patrimônio natural

Criada a partir da vontade do proprietário que assume o compromisso de preservar a natureza daquela determinada área perpetuamente, a Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN) é também reconhecida pelo SNUC como uma categoria de Unidade de Conservação (CNRPPN, 2008).

Conforme o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (2008), RPPN é “uma unidade de conservação criada em área privada, gravada em caráter de perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica”. Quem decide pela sua criação é o proprietário da área, sem que isto ocasione perda do direito de propriedade.

As RPPNs são importantes ferramentas para a preservação de áreas naturais, uma vez que permitem a participação da iniciativa privada no esforço nacional de conservação, contribuem para a proteção da biodiversidade e para a consequente qualidade de vida da população.

Segundo a Confederação Nacional de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (CNRPPN, 2008), atualmente o Brasil abriga 746 RPPNs federais e estaduais, totalizando aproximadamente 583.000 hectares protegidos, distribuídos em todos os biomas do País.

De acordo com o Departamento de Unidades de Conservação (DUC, 2008), atualmente, o Estado do Paraná possui 205 RPPNs cadastradas e averbadas em caráter perpétuo, conforme determinam o Decreto Federal 5.746 de 05 de abril de 2006 e o Decreto Estadual 1.529 de 02 de outubro de 2007.

Estas 205 RPPNs, ainda de acordo com o DUC (2008), estão distribuídas em noventa e dois Municípios paranaenses, totalizando 48.688,78 hectares de área conservada. Sendo estas divididas em escala estadual e federal, conforme segue: 198 áreas são reconhecidas em âmbito de governo Estadual, somando 41.702,93 hectares, representando 85,65% do total e distribuídas em 88 Municípios; e 07 áreas são reconhecidas em âmbito Federal, perfazendo 6.985,85 hectares, ou seja 14,35%, distribuídas em 7 Municípios do Estado.

Estes dados demonstram que o Paraná, além de ser pioneiro na criação e implantação do ICMS Ecológico, é exemplo para os demais Estados da federação e até mesmo para outros países na instituição de RPPNs, pois das 746 RPPNs existentes no Brasil, 205 estão localizadas no Estado do Paraná, o que equivale a 27,5%. Estas reservas particulares contribuem enormemente com a qualidade de vida da população dos Municípios que as contêm, o que será objeto de melhor explanação na sequência da presente dissertação.

4.2 O ICMS ECOLÓGICO COMO INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DA NATUREZA E DA QUALIDADE DE VIDA

Embora até pouco tempo fosse impensável condicionar uma transferência intergovernamental do produto de um tributo ao louvável objetivo de preservação da natureza, a criação do ICMS Ecológico mostrou-se um importante instrumento neste sentido. E mais, por consequência, influencia na qualidade de vida da população dos Municípios beneficiados pelo repasse.

> A questão da qualidade de vida irrompe no momento em que converge a massificação do consumo e a concentração da abundância, com a deteriorização do ambiente, a degradação do valor de uso das mercadorias, o empobrecimento crítico das maiorias e as limitações do Estado para prover os serviços básicos a uma crescente população marginalizada dos circuitos da produção e consumo. (LEFF, 2007, p. 147).

Paralelamente à manifestação do tema “qualidade de vida”, surge o desafio ambiental, que, de acordo com Gonçalves (2004, p. 24) “[...] está no centro das contradições do mundo moderno-colonial. Afinal, a idéia de progresso – e sua versão mais atual, desenvolvimento – é rigorosamente, sinônimo de dominação da natureza.”

Conforme Scaff e Tupiassu (2004, p. 32), em muitos lugares,

> O modelo de crescimento ainda em vigor, acopla-se a uma necessidade de exploração desregrada dos recursos naturais, o que leva muitos administradores à irresistível tentação de relegar o valor estático do meio ambiente preservado, em nome da suposta riqueza dinâmica da sua destruição.

Sem sombra de dúvida,

> A preservação da natureza requer políticas tanto públicas, quanto privadas, pois é necessária a tomada de ações em conjunto para a solução das questões ambientais e representação dos interesses das sociedades, através de ações simultâneas que venham ao encontro dos anseios da sociedade e da natureza. (HOPPEN, 2004, p. 21).

Assim, pode-se ver na criação do ICMS Ecológico um caminho interessante da atuação governamental efetiva, dado que, além de determinar uma melhor distribuição das receitas tributárias, também visa preservar a natureza e propiciar melhor qualidade de vida para a população.

> A qualidade de vida é um processo no qual, diversas circunstâncias incidem num indivíduo (uma mesma condição externa não se conjuga da mesma maneira e no mesmo tempo com outras para incidir na satisfação de um indivíduo). Por sua vez, implica uma abertura do desejo e das aspirações que vão além da satisfação das necessidades básicas. (LEFF, 2007, p. 148).

Neste sentido, denota-se que o ICMS Ecológico transforma-se em importante instrumento no que diz respeito à qualidade de vida e a busca pelo desenvolvimento sustentável:

> A finalidade imediata do ICMS Ecológico é estabelecida de acordo com as prioridades de cada Estado da Federação em nível ambiental e até mesmo social, estimulando ações de saneamento básico, a manutenção de sistemas de disposição final de resíduos sólidos e redes de tratamento de esgoto, a manutenção de mananciais de abastecimento público de água, a criação e manutenção de Unidades de Conservação, conservação da biodiversidade, o apoio às nações indígenas, o controle das queimadas, a conservação dos solos, a estruturação de políticas municipais de meio ambiente, a dotação orçamentária para o atendimento a demandas ambientais da população local,

> dentre outros. No que respeita a finalidade mediata, todas as ações estão voltadas à melhoria da qualidade de vida e à garantia do desenvolvimento sustentável. (MARRA, 2005, p. 8).

Para Scaff e Tupiassu (2004), a utilização de critérios ecológicos na definição dos valores transferidos aos Municípios implanta uma nova forma de pensar sobre o desenvolvimento local, incluindo no seu conceito a preservação de áreas verdes, as quais assim passam a ser fonte de recursos financeiros.

O ICMS Ecológico contribui com a melhora da qualidade de vida da população, pois tem como base o princípio protetor-recebedor, o qual, segundo Ribeiro (1999), pauta-se na concessão de benefício àquele que preserva o meio ambiente, consubstanciado numa compensação financeira pelo não-uso da área em outra atividade econômica. Ou seja, o Município que protege o meio ambiente é beneficiado com o retorno do imposto, o qual pode ser reinvestido nas áreas protegidas.

Segundo Marra (2005, p. 25), "Através das experiências nos Estados que adotaram o ICMS Ecológico é possível observar a melhoria na qualidade de vida, bem como uma conscientização por parte da população para a manutenção de um meio ambiente saudável."

O ICMS Ecológico é um instrumento muito positivo e útil, segundo Nadir Jr. (2006, p. 122),

> [...] em alguns Estados tem servido também como instrumento pedagógico, pois ensina e estimula a construção de ferramentas de caráter preventivo. Assim, este instrumento fiscal pode representar para os órgãos ambientais, além de uma ferramenta importante na potencialização de suas ações, um meio consistente para a reeducação institucional, já que atua a partir do princípio da precaução (protetor-recebedor), ou seja, permite que se negocie um conjunto de princípios e se contrate um conjunto de ações, de forma apriorística, antes de determinado dano ambiental acontecer.

De acordo com Magalhães (2006), o ICMS Ecológico busca a inter-relação e a interdependência entre economia e meio ambiente, sinalizando, inclusive, que ambos deveriam ser vistos como indissociáveis. No entanto, as diretrizes legais e, principalmente, as políticas estão na maioria das vezes baseadas numa visão quantitativa de crescimento, e não qualitativa, em virtude desse embasamento, constata-se que ainda se confunde crescimento e desenvolvimento.

A qualidade de vida está totalmente ligada à qualidade ambiental, não há como dissociar as duas, sendo assim, faz-se necessário empunhar a bandeira da proteção ambiental e criar alternativas inteligentes para o desenvolvimento sustentável, garantindo, pois, o bem estar das gerações futuras.

> A qualidade de vida está necessariamente conectada com a qualidade do ambiente, e a satisfação das necessidades básicas, com a incorporação de um conjunto de normas ambientais para alcançar um desenvolvimento equilibrado e sustentado (a conservação do potencial produtivo dos ecossistemas, a prevenção frente a desastres naturais, a valorização e preservação da base de recursos naturais, sustentabilidade ecológica do habitat), mas também de formas inéditas de identidade, de cooperação, de solidariedade, de participação e de realização, bem como de satisfação de necessidades e aspirações através de novos processos de trabalho. (LEFF, 2007, p. 148-149).

Não na velocidade necessária, mas aos poucos, alguns Estados brasileiros estão repensando e reformulando as maneiras de estimular o desenvolvimento econômico em seus territórios, incorporando este à conservação da natureza.

É primordial o inter-relacionamento entre o sistema econômico e o meio ambiente, tendo em vista que a população sofre influência direta de seu comportamento, conforme Ribeiro (2006, p. 4),

> A boa qualidade do meio ambiente interfere diretamente na saúde, ao passo que o desenvolvimento econômico também é fundamental e impostergável, pois gera produtos e serviços que atendem às suas necessidades mais elementares: alimentação, vestuário, moradia, assistência médica e oferta de trabalho. Ressalte-se, ainda, que o crescimento populacional tem se elevado substancialmente, ampliando sua importância.

Estabelecidos os conceitos fundamentais para a obtenção da resposta pretendida com a presente dissertação, passa-se a analisar especificamente a realidade do Município de Toledo no que tange à sua face histórico-ambiental.

5 ICMS ECOLÓGICO: O CASO DE TOLEDO

No Brasil, a exploração dos recursos naturais sempre foi palavra de ordem, desde a colonização do País até hoje, a derrubada da mata, o aumento da área de plantio e o livre acesso à água dos rios são sinais ou sinônimos de progresso, ou seja, de crescimento econômico brasileiro.

Conforme Morais (2002, p. 130),

> O Brasil teve por berço uma formação colonial, e isso significa que a motivação da conquista de espaços está na gênese do país. A apropriação de novos lugares, com suas populações, riquezas e recursos naturais, era o móvel básico da colonização. Isto imprime uma marca na sociedade gestada na colônia, uma sociedade que tinha na conquista territorial um forte elemento de identidade.

O Estado do Paraná, de acordo com Bigarella (1986, p. 90),

> [...] desenvolveu-se a custa do sacrifício de extensas áreas outrora agricultáveis e produtivas. Desenvolveu-se também a custa da destruição quase que total de sua cobertura florestal, principalmente daquela representada pela floresta de araucária. De Estado produtor de madeira o Paraná passou a importador, apesar de possuir quase a metade de seus territórios com vocação para a silvicultura.

Na Região Oeste paranaense, onde está localizado o Município de Toledo, objeto de estudo deste trabalho, não foi diferente. A região, em virtude de suas terras planas, propiciou e incentivou imensamente a vinda de colonos e a consequente exploração da terra e dos recursos naturais.

Localizado na Bacia do Rio Paraná, na fronteira com o Paraguai e a Argentina, o Município de Toledo

> [...] compõe uma área geopolítica estratégica no processo de integração dos povos do Cone Sul da América. Embora seja conhecida desde o século dezesseis, quando se tornou área de ocupação e colonização espanhola contra os povos indígenas, apenas no século vinte a região foi integrada ao território brasileiro e a sua ocupação efetiva ocorreu após 1940. (FAVERO; ROESLER, 2006, p. 21).

Toledo foi colonizado por meio da Companhia Madeireira e Colonizadora Rio Paraná S.A - MARIPÁ, que trazia colonos do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina para a região,

através de um plano de colonização fundamentado em pequenas propriedades e em núcleos étnicos.

“Quem via a exuberante mata aqui existente e o alto índice de fertilidade de uma das mais ricas terras do mundo, sentia estar realizando uma enorme descoberta econômica e não pensaria em outra coisa que não fosse colonizar a região.” (SILVA; BRAGAGNOLLO; MACIEL, 1988, p. 55).

> Os grupos sociais que buscaram esta região durante o último meio século foram atraídos, no ínício, pela exuberância de suas florestas (entre 1940 e 1960, a região era coberta por enormes extensões de pinheirais, interrompidas por eventuais manchas de campo) e, mais recentemente, pela qualidade dos seus solos (latossolo roxo, com grande fertilidade, relativamente plano, características que o tornam favorável à exploração agrícola. (FAVERO; ROESLER, 2006, p. 21).

A atividade econômica, na época da colonização, era voltada à extração da erva mate e da madeira, a qual era realizada pelos colonizadores, os quais, segundo “D” (2008):

> “[...] foram criados para o desmatamento, eles foram criados para o desbravamento, eles nasceram e se criaram fazendo isto.” (“D”, 2008)

As terras pertencentes a Toledo foram exploradas e a maior parte da mata nativa foi destruída com o objetivo de dar início à plantação de milho, soja, trigo. Como resultado destas ações explotatório-destrutivas, o Município é considerado, hoje, um dos responsáveis pelo recorde em produção de grãos no Estado do Paraná.

Na década de 1960, segundo Niederauer (1992, p. 101), “[...] os bancos iniciaram uma campanha de financiamentos aos agricultores, de dinheiro vindo de países diversos, a juros quase zero. Os financiamentos eram destinados a destoca e limpeza de áreas já desmatadas”, incentivos estes empregados de forma a fomentar o crescimento da agricultura, em Toledo, no Paraná e no Brasil.

O Banco do Brasil, inaugurado em 1964 em Toledo, na qualidade de agente do governo para a política agropecurária, passou a disponibilizar créditos fartos, juros baixos e sem correção monetária. “Com tantos estímulos oficiais para a modernização, o agricultor derrubou a mata até nas encostas e beiras dos rios.” (SILVA; BRAGAGNOLLO; MACIEL, 1988, p. 171).

De acordo com Favero e Roesler, nos anos 1970, procedeu-se a modernização conservadora da agricultura, induzida por expressivos incentivos governamentais.

> Acelerava-se, então, o processo de desmatamento, as queimadas, a instalação de serrarias, a mecanização agrícola e a subordinação da agricultura ao mercado financeiro. Esses processos resultaram em profundas transformações e na criação de desequilíbrios nos sistemas ambientais (solos, águas, fauna e flora), na implantação de sistemas produtivos altamente estruturados e competitivos nos mercados mundiais e num sistema de logística relativamente eficaz. (2006, p. 23).

Ainda conforme Favero e Roesler (2006, p. 23),

> [...] esses processos geraram, também, uma população com mentalidade individualista, economicista e competitiva, inibindo ou perdendo o espírito comunitário, que antes era uma das suas marcas.

O foco dos agricultores era produzir a qualquer custo, não se preocupando com as condições do meio ambiente, conforme “D” (2008),

> “As gerações de 1960 e 1950 para trás, tiveram o contato direto com a floresta, tiveram o conhecimento, tiveram a responsabilidade também e a audácia de destruir a floresta, por conta de políticas da época voltadas exclusivamente à produção, à exploração da terra. Não se via a terra como uma forma de autossustentação sem ter que tirar a floresta, a coisa era cética mesmo, era comprar e derrubar.” (“D”, 2008)

Mais tarde, a ONU criou *Food Agricultur Organization* (FAO) e lançou-se no Brasil uma grande campanha intitulada “Alimentos para o Mundo”. Com o objetivo de divulgar esta a campanha, no período de 1975 a 1978, o governo brasileiro emitiu moedas de 1, 2 e 3 centavos, estampando-lhes os cereais produzidos no Brasil (NIEDERAUER, 1992).

Ou seja, dava-se a entender e tudo levava a crer que para terminar com a fome existente no mundo fazia-se necessário ampliar a área de plantio.

> Foi aí que o colono percebeu que a fiscalização bancária fazia vista grossa, para o caso de, também derrubar o mato, e não somente destoca. Abatidos dez alqueires de mato, conseguia ele até o financiamento e um trator. Com mais de dez alqueires abatidos, conseguia-se até o financiamento barato para a compra de semeadeira e até colheitadeira. Comprava-se, então a terra do vizinho. (NIEDERAUER, 1992, p. 102).

Na mesma época, o Brasil, em fase de industrialização, atrai empresas estrangeiras que passam a produzir aqui maquinários agrícolas. Porém, de acordo com Niederauer (1992, p. 102), “A fome no mundo não diminui. Nossas matas viraram fumaça. A poluição dos rios

matou nossos peixes. A saúde do nosso colono está sendo intoxicada por inseticidas, os chamados defensivos agrícolas, proibidos nos países de sua origem."

A preocupação com a preservação do meio ambiente e a consequente qualidade de vida é algo recente no Brasil, muito difundida e pouco enraizada. Em se tratando de Toledo, a situação é ainda mais delicada, tendo em vista que:

> "[...] é uma região nova, muito recente, temos 50 anos de história entre o desmatamento e toda esta nova postura do cidadão." ("D", 2008).

Há de se compreender que as gerações passadas tinham a derrubada da mata como ação fundamental para a sobrevivência do homem e a queimada como uma grande aliada antes de realizar o plantio, visto que desconheciam os prejuízos causados por elas, sem ter noção do que seria degradação do solo, poluição dos rios e poluição do ar.

> A vegetação de áreas em processo de desbravamento era vista pelo pioneiro, colonizador ou colono, como fator econômico a ser explorado ou como entrave a ser removido, para dar lugar às culturas planejadas. A floresta ou vegetação nativa não era encarada como estabilizadora do ecossistema. (SILVA; BRAGAGNOLLO; MACIEL, 1988, p. 153).

A geração de desbravadores, na maioria das vezes, tem dificuldade de entender o porquê de preservar a natureza:

> "Muita gente vai para o parque relembrar o tempo em que entrou aqui no oeste do Paraná e que desbravou. Então é muito comum a pessoa entrar no parque enxergar lá o exemplar de uma árvore muito bonita, como: um angico, um cedro, um ipê ou uma peroba e ao invés de contemplar aquilo como algo de bom para o cidadão, alguma coisa que faz parte da complexa formação de uma floresta. Esta pessoa começa a lembrar o que fazia quando tinha uma árvore daquelas na propriedade e já começa a ver aquilo em forma de tábuas, em forma de mourão de cerca, em forma de assoalho, em forma de um móvel dentro de casa: uma escrivaninha, uma mesa, alguma coisa." ("D", 2008).

É válido ressaltar, de acordo com Favero e Roesler (2006, p. 34), que

> O desmatamento feito entre as décadas de 1940-1970, combinado com o avanço do modelo e da prática de modernização agrícola adotados a partir dos anos 1970, acabou substituindo na quase totalidade a riqueza natural por obras e, sobretudo, por uma agricultura pautada em técnicas e em produtos químicos, causando enormes desequilíbrios ambientais e gerando ambientes extremamente artificiais.

Assim como, segundo Silva, Bragagnollo e Maciel (1988, p. 171-172), o uso indiscriminado de fertilizantes e defensivos químicos

> [...] causaram sério desequilíbrio ecológico, matando os pássaros, envenenando a terra e os mananciais. Junto com as pragas morriam também os depredadores naturais, criando um círculo vicioso, a exigir mais defensivos. Além das águas poluídas, carregadas das lavouras para os rios, o colono chegava a abastecer de água seus pulverizadores e depois lavá-los nos córregos, agravando o problema. Morriam os peixes e envenenavam-se os homens.

Nas últimas décadas, Toledo vivenciou conjunturas totalmente conflitantes, conforme Favero e Roesler (2006, p. 34),

> Por um lado, procedeu-se uma devastação com relação às matas, sempre começando da beira dos rios e subindo pelas encostas. Por outro, foram realizadas ações positivas que repercutiram em termos nacionais, como, por exemplo, quando se tratou de estruturar o trabalho integrado em micro-bacias hidrográficas, com a introdução do plantio direto e, finalmente, com a campanha no sentido de institucionalizar a coleta de recipientes de agrotóxicos.

Deste modo, esclarecidas as situações conflitantes que o Município de Toledo apresentou ao longo de sua história, passa-se a explanar sobre a composição e evolução do fator ambiental decorrente das unidades de conservação e do manancial existentes no seu território, os quais fundamentam o valor recebido a título de ICMS Ecológico pelo referido Município.

5.1 A COMPOSIÇÃO E AS EVOLUÇÕES DO FATOR AMBIENTAL E DOS REPASSES A TÍTULO DE ICMS ECOLÓGICO DO MUNICÍPIO DE TOLEDO

Atualmente, o Município de Toledo recebe recursos a título de ICMS Ecológico em função das Unidades de Conservação instituídas em seu território e também em razão de, em seu chão, brotar parte do manancial que compõe a bacia do Rio Alívio.

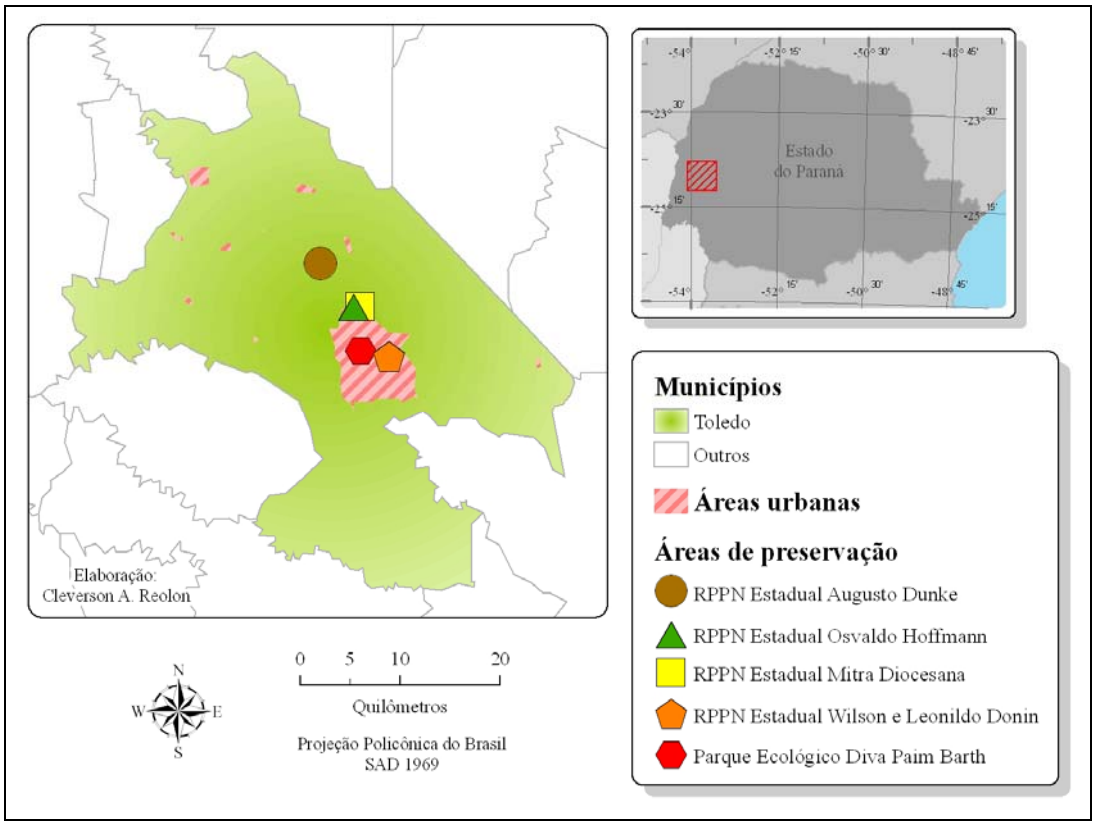
No que tange às Unidades de Conservação, além do Parque Municipal Diva Paim Barth, o Município apresenta Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPNs Estaduais, denominadas a seguir.

Tabela 1 – RPPNs Estaduais em Toledo, reconhecidas pelo IAP e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Denominação	Ano de Criação	Área (hectares)
RPPN Estadual Wilson Eugênio Donin	1997	10,69
RPPN Estadual Augusto Dunke	1997	14,16
RPPN Estadual Mitra Diocesana de Toledo	1997	20,08
RPPN Estadual Osvaldo Hoffmann	1997	35,09

Fonte: Dados do Departamento de Unidades de Conservação/SEMA (2008) adaptados pela autora

Frente a esses dados, somada a área referente ao Parque Municipal Diva Paim Barth, com 20,66 hectares, aos 80,02 hectares das áreas das RPPNs, o Município conta com um total de 100,68 hectares de Unidades de Conservação em seu território. Se considerada a área total do Município, de 1.140,751 quilômetros quadrados, a área de conservação é pequena, representando apenas 0,083% da área municipal. Apesar de ser um percentual tímido, o mapa a seguir ilustra a localização das Unidades de Conservação de Toledo:



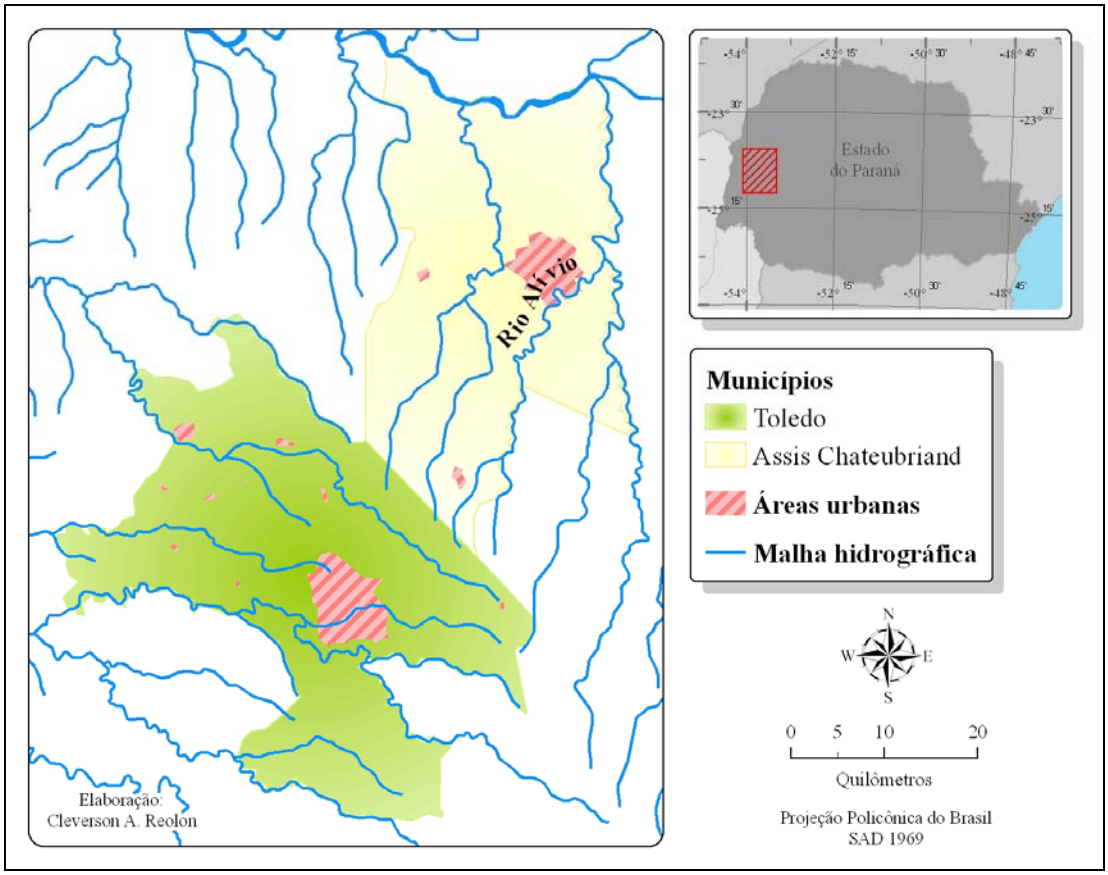
Fonte: Projeto Paraná Biodiversidade e Companhia de Informática do Paraná – CELEPAR.

Figura 2 – Mapa das Unidades de Conservação do Município de Toledo

Em conformidade com a distribuição que se observa na Figura 2, reforça-se mais uma vez a enorme extensão do território do Município, frente às áreas ocupadas pelas Unidades de Conservação, bem como visualiza-se que as unidades estão situadas em meio, ou muito próximas, às áreas urbanas do Município, o que constitui fator determinante no elevado custo para a manutenção dessas reservas, diante do constante risco de invasão ou depredação.

Não obstante, se bem conciliada a proximidade dos maciços populacionais a uma manutenção eficaz, as regiões vizinhas se tornariam locais propícios a terem agregado considerável valor econômico, se levada em consideração a forte relação existente entre preservação ambiental e qualidade de vida.

Já no que concerne ao manancial da Bacia do Rio Alívio, aponta-se, no mapa a seguir, a malha hidroviária de Toledo e arredores, em especial o próprio manancial.



Fonte: Projeto Paraná Biodiversidade e CELEPAR.

Figura 3 – Mapa hidroviário do Município de Toledo

Segundo a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Toledo, quanto ao Fator Ambiental decorrente de manancial, o Município conta somente com o Rio Alívio.

Cumpre observar que o Rio Alívio, propriamente dito, não percorre o território do Município de Toledo, mas este contribui com a preservação de áreas importantes referentes a alguns afluentes que constituem a Bacia do Rio Alívio.

Assim, o Município de Toledo faz jus ao recebimento de ICMS Ecológico no critério de manancial em razão de preservar a qualidade da água que abastece o vizinho Município de Assis Chateaubriand.

Identificados os elementos que compõem o ICMS Ecológico do Município de Toledo, torna-se importante a verificação da evolução do Fator Ambiental do Município ao longo do período, a qual é descrita na tabela a seguir.

Tabela 2 – Fator Ambiental de Toledo – 2004 a 2008

ANO	**Fator Ambiental**
2004	0,00070460926837
2005	0,00071220100983
2006	0,00067999143949
2007	0,00065379573534
2008	0,00064150567296

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do SEFA (2008).

A simples comparação dos índices do Fator Ambiental entre os anos de 2004 e 2008 demonstra uma redução 8,955% em relação aos dois extremos. No entanto, em seguida se explicará com propriedade tal questão, a qual, de início, é atribuída às deficiências no monitoramento e manutenção das unidades de conservação e manancial, como também ao fato de que houve um pequeno aumento do número de Municípios que também passaram a se beneficiar do ICMS Ecológico.

No que concerne ao número de Municípios beneficiados com repasses a título de ICMS Ecológico, segundo o Resumo de Cálculos por Município (SEFA, 2009), no ano de 2004, receberam recursos do Estado do Paraná um total de 224 Municípios, em contrapartida, no ano de 2008, foram 231.

Mesmo com o pequeno aumento no número de Municípios que receberam recursos a título de ICMS Ecológico, aproximadamente 3%, tal situação não justifica a redução do fator ambiental do Município de Toledo em quase 9%.

A partir dos números disponibilizados pela SEFA (2009), observa-se o comportamento dos valores repassados ao Município de Toledo no período compreendido entre os anos 2004 a 2008, distinguindo-os pelos critérios de unidade de conservação e mananciais, conforme Tabela 3.

Tabela 3 – Repasses referentes às Unidades de Conservação e manancial do Rio Alívio de 2004 a 2008

Ano	Unidades de Conservação (R$)	Manancial do Rio Alívio (R$)
2004	48.051,26	20.608,85
2005	44.419,83	19.626,48
2006	46.873,56	20.615,83
2007	53.590,74	21.590,22
2008	64.601,16	24.731,34

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados fornecidos pela SEFA (2009)

Por meio dos dados da Tabela 3 explicitados é possível inferir, analiticamente, que os valores referentes aos repasses recebidos pelo Município de Toledo no critério Unidades de Conservação, quando comparados aos valores atinentes ao manancial do Rio Alívio, constituem em torno de 70% do valor atribuído a título de ICMS Ecológico ao Município.

Assim, não menosprezando o manancial do Rio Alívio, o potencial das Unidades de Conservação como fortes determinantes do ICMS Ecológico, revela a importância que a Administração Pública Municipal deveria destinar à manutenção das mesmas, afirmação esta que será objeto de melhor discussão no capítulo seguinte.

Por outro lado, se forem visualizados somente os dados atinentes ao manancial do Rio Alívio, a partir de uma simples comparação entre um extremo e outro, 2004 a 2008, percebe-se que houve uma evolução de 20% durante o período nos valores repassados sob esse critério ao Município.

É preciso esclarecer que o aumento de 20% no período apontado, se consideradas as peculiaridades que envolvem a conservação de mananciais, é irrisório, visto que se trata de preservação de áreas que afetam o abastecimento de água para consumo da população de um Município vizinho.

Aqui cabe bem citar, por analogia, importante afirmação de Cairncross (1992, p. 20), com a qual destaca que “Às vezes, os prejudicados pela degradação ambiental de um país não

serão seus próprios habitantes, presentes ou futuros, mas seus vizinhos. A sujeira atravessa fronteiras."

Ainda, no que concerne ao total dos valores repassados ao Município de Toledo a título de ICMS Ecológico, torna-se importante analisá-los juntamente com o total recebido pelo Município a título de cota-parte do ICMS e a sua receita corrente no mesmo período. Análise esta que se faz com base nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, Extratos Financeiros do ICMS Ecológico por Biodiversidade e dados a respeito do Manancial do Rio Alívio, concernentes aos anos de 2004 a 2008, disponíveis nos *sites* institucionais de Toledo e da Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná:

Tabela 4 – Comparativo entre Receita e Cota-parte do ICMS de Toledo – 2004 a 2008

Ano	**Receita Corrente***	**Cota-parte ICMS***	**Cota-parte ICMS X Rec. Cor.**	**ICMS Ecológico****	**ICMS Ecológico X Cota-parte ICMS**
	(R$)	**(R$)**	**(%)**	**(R$)**	**(%)**
2004	72.522.968,18	19.316.481,51	26,635	68.660,11	0,355
2005	84.804.207,21	23.136.062,51	27,282	64.046,31	0,277
2006	93.962.911,66	24.253.914,41	25,812	67.489,39	0,278
2007	105.790.499,23	26.306.496,32	24,867	75.180,96	0,286
2008	127.838.707,27	31.389.598,15	24,554	89.332,50	0,285

Fonte: Dados da Secretaria de Finanças de Toledo* (2009) e SEFA** (2009) adaptados pela autora.

Com a interpretação analítica dos números da Tabela 4, percebe-se que o repasse da cota-parte do ICMS, embora tenha diminuído proporcionalmente se comparado às receitas correntes, ainda assim constitui aproximadamente ¼ (um quarto) da Receita Corrente do Município de Toledo, nos anos de 2004 a 2008, tornando evidente a dimensão de sua representatividade.

Ainda nesta análise, constata-se que a cota-parte do ICMS tem crescido todos os anos, com um aumento considerável no ano de 2008. Mas, em comparação à receita corrente do Município, tal aumento não basta para manter o percentual de representatividade da mesma

em relação às receitas correntes dos exercícios anteriores, apresentando um decréscimo superior a dois pontos de 2004 a 2008.

Já no que concerne aos valores do ICMS Ecológico, se comparados aos valores recebidos em Conta de Participação, parecem ínfimos e merecem estudo cauteloso, não só em razão de toda a complexidade que envolve o assunto, mas, principalmente, pelo fato de ser o tema visto como instrumento na busca de qualidade de vida através da preservação ambiental e sua relevância social.

Comparando-se a evolução dos valores referentes à cota-parte do ICMS recebidos pelo Município de Toledo nos anos de 2004 a 2008, observa-se um aumento de mais de 62%, por outro lado, ao comparar os valores atinentes ao ICMS Ecológico, o aumento, no mesmo período, foi de tão somente 30%.

Tal disparidade demonstra, de início, que o aumento da cota-parte do ICMS é consequência de outros fatores que não o quesito ambiental, dado que resulta deficitário o montante havido a título de ICMS Ecológico em relação ao total da cota-parte do ICMS repassado ao Município.

De acordo com os dados constantes no Resumo de Cálculo por Município (SEFA, 2009), durante o período estudado, o aumento do valor adicionado e do número de propriedades rurais no Município de Toledo foi tão significante que compensou a pífia performance do fator ambiental.

Em vista destas afirmações, fica claro que não basta à Administração Pública Municipal manter o escore da avaliação de suas unidades de conservação e manancial, mas sim buscar constantemente novas alternativas para sustentar ou até aumentar sua participação no ICMS Ecológico, com vistas a incrementar suas receitas, possibilitando maiores investimentos em políticas sociais e de desenvolvimento.

Tal constatação torna-se mais evidente ao analisar e discutir o resultado das entrevistas realizadas com representantes da Administração Pública do Município de Toledo e do Governo do Estado que lidam com o ICMS Ecológico, assim como, com proprietários de Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) e membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Toledo (CMMA). Este é foco do capítulo seguinte.

6 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

6.1 O PROCESSO DE CRIAÇÃO DAS RPPNS EM TOLEDO

Embora seja tema de legislação específica, a implantação de unidades de conservação privadas, como é o caso das RPPNs, depende de um processo específico para cada Município, o qual deve considerar não só o contexto histórico-cultural de sua colonização, como também a realidade da época em que se propôs iniciar os trabalhos, o envolvimento de diversos órgãos governamentais em todas as esferas e, muitas vezes, de uma verdadeira batalha na busca da mudança de conceitos e paradigmas.

Este cenário pode ser observado a partir do teor das declarações coletadas durante a realização das entrevistas com representantes dos governos municipal e estadual, bem como com proprietários de unidades de conservação privadas, possibilitando identificar de onde partiu a iniciativa para a criação e instituição das RPPNs no Município de Toledo, assim como os elementos motivadores e os maiores obstáculos enfrentados durante todo o processo.

6.1.1 A Iniciativa para a Criação das RPPNs em Toledo

Mesmo que se possa afirmar que a iniciativa para a criação de uma unidade de conservação privada, como é o caso da RPPN, só pode partir do proprietário, de acordo com o que se pôde constatar pelo resultado das entrevistas, a iniciativa para a criação das RPPNs no Município de Toledo partiu da Administração Pública municipal, sendo que, mesmo com a ocorrência de tentativas anteriores, somente a partir de 1997 é que foram dados os maiores e determinantes passos para a criação das unidades no Município, conforme atesta “F” (2008, representante do governo municipal):

> “[...] o Município tinha interesse, tinha o direcionamento da gestão da época do prefeito Derli Donin e que nos colocou como prioridade. Então, através disto, nós unimos esforços de algumas secretarias que tinham interesse e fomos atrás para viabilizar.”(“F”, 2008)

No mesmo sentido, “B” (2008), também representante do governo municipal à época, afirma:

> "A primeira proposta de ICMS Ecológico ocorreu em 1997, quando nós começamos a ter a iniciativa de buscas destas áreas existentes no Município, então nós começamos a procurar aquelas áreas que são relevantes, por que não é interessante você ter pequenas propriedades e sim, propriedades com representatividade que possam ser preservadas. Hoje, percebe-se que tem muitos maciços florestais em diversas regiões, mas que não tem valor econômico, não agregam área seca, não tem área de biodiversidade e para isto, você precisa ter um ganho ambiental também. Então, áreas que sejam de relevante interesse, estejam próximas a mananciais de água e que possam ter uma biodiversidade que seja relevante. Então em 1997/1998 nós começamos a procurar estas propriedades e começamos encontrar algumas que são representativas para Toledo."("B", 2008)

Essas ações desempenhadas pela administração municipal são lembradas pelos próprios proprietários de RPPNs, conforme afirma "J" (2009), ao declarar que

> "A iniciativa partiu da Prefeitura Municipal que veio nos procurar com a proposta de uma legislação que permitia requerer benefícios para o Município, para a preservação de meio ambiente, etc."("J", 2009)

Ao se referir à Administração Municipal, evidencia-se que os integrantes das Secretarias Municipais de Meio Ambiente e Agricultura, à época, representaram essencialmente a iniciativa do governo municipal em promover a instituição de unidades de conservação privadas no Município de Toledo, conforme declara "C" (2008):

> "A Secretaria de Meio Ambiente estava praticamente começando e tinha ações bastante diversas, inclusive a própria necessidade de consolidação da Secretaria como uma Secretaria de rotina, de ações de rotina. Aí houve essa possibilidade de nós ajudarmos porque a gente já tinha um conhecimento muito grande da malha de propriedades do Município, que eram dispersas, e os proprietários. E eu particularmente conhecia muito esses produtores. Então ficou fácil de você trabalhar a questão da idoneidade com relação às informações. Então você tinha o conhecimento, sabia onde essas propriedades estavam e tinha a possibilidade de, com a tua amizade, fazer isso uma coisa consolidada. Aí foi que a gente se envolveu, nesse chamamento, nessa localização e conversação com os produtores. Aí houve a anuência de vários produtores com relação a esse trabalho e que depois foi consolidado, e algumas propriedades já estão com cercamento, com toda a parte de proteção, o que foi desenvolvido pela Secretaria de Meio Ambiente. Mas a gente participou bastante da organização, na época, e no levantamento das propriedades e também na conversação." ("C", 2008)

Todavia, o processo de criação das RPPNs em Toledo contou com a efetiva participação do Governo Estadual, conforme declaração do representante do governo estadual "D" (2008):

> "O processo de criação das unidades de conservação de caráter particular, individual ou iniciativa privada, foi uma iniciativa do Estado mais ou menos no início da década de 90, com a criação da própria lei que dava oportunidade para que a gente começasse a pensar de uma forma diferenciada com relação não só as unidades de caráter estadual, mas também as unidades de caráter particular, no caso as RPPNs. Iniciou-se um trabalho de divulgação do que seria este projeto, de que forma ele poderia acontecer, já que o grande chavão desta criação seriam os recursos, já que até então a gente não tinha nenhum mecanismo legal que pudesse beneficiar as propriedades com algum recurso."
> [...]
> "Na verdade, este projeto nasceu dentro do próprio IAP, nós fizemos parte diretamente da constituição deste projeto, pois a gente entendia que se não houvesse um incentivo legal, os proprietários destes remanescentes viam como um estorvo dentro de suas propriedades estas florestas. Haveria de se criar uma forma de incentivo para que eles pudessem garantir a preservação destes. Então naquela época, mais ou menos no início dos anos 90, reuniu-se o corpo técnico do IAP que pensava já em manejo de conservação de unidades de conservação de caráter público: áreas municipais, estaduais e federais. Mas também a gente entendia que isto só era muito pouco, que haveria de se criar de alguma forma um mecanismo legal para que o Estado pudesse ressarcir de alguma maneira algum recurso para a sustentação, o manejo e a preservação das áreas de caráter particular. E nós fomos imaginando hipoteticamente de que forma o Estado poderia designar o recurso, pois até então os recursos do repasse de ICMS para os Municípios era de 80% no seu âmbito geral, tirar 5% deste recurso, você estaria penalizando a todos os Municípios do Estado, mas por outro lado, você estaria incentivando aqueles que são possuidores de áreas em florestas nos seus Municípios. Então foi uma grande discussão até se chegar a este consenso, até poder transformar este projeto em lei, ser aprovado pelas câmaras dos deputados e daí aplicado através da Secretaria de Finanças do Estado, aonde os Municípios até hoje, religiosamente no final de cada mês recebem o correspondente a cada uma das unidades." ("D", 2008)

O processo de criação de RPPNs e implantação do ICMS Ecológico em Toledo, ainda segundo "D" (2008),

> "Foi uma grande batalha, porque até hoje todos os projetos novos que se apresentou de caráter de preservação, geram uma certeza desconfiança, principalmente quando vem por parte do Estado. O Estado nas décadas passadas pecou muito, o Brasil em termos de lei é o que mais tem, mas nem sempre estas leis são cumpridas na íntegra e nem sempre agradam a sociedade." ("D", 2008)

O papel desempenhado pelo Estado, principalmente pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP, é reconhecido pelos representantes do próprio governo municipal. Quando perguntado sobre quem teve a iniciativa para Toledo começar a receber retorno de ICMS a título de ICMS Ecológico, "C" (2008) expõe:

> "Isso foi apresentado pelo próprio IAP. Veio um pessoal de Curitiba. Eram vários trabalhos, na época, que o Estado estava fazendo. Um deles era o plantio de "um por um", onde o pessoal plantava uma muda e ganhava um real. Tinham vários programas do Estado que faziam com que a pessoa passasse a ser parceira de recuperação ambiental. Alguns programas deram certos, outros não. Um dos programas que eu acho que houve alguma adesão, mas que não foi total, foi o do ICMS Ecológico, porque, justamente, o próprio Estado não dava um grau de certeza nos outros programas, que eram mal concebidos e as pessoas não tinham certeza de que iriam funcionar realmente. Onde começou a dar certo, que foi na questão do ICMS Ecológico, andou porque o Município tinha interesse em consolidar isso. Aí você fazia reunião, corria atrás e a coisa andava." ("C", 2008)

"B" (2008) esclarece quem foram os responsáveis pela iniciativa em Toledo,

> "Foi através de duas pessoas: o técnico responsável do IAP e o secretário de meio ambiente na época." ("B", 2008)

Entretanto, como foi anteriormente exposto, sem a concordância do proprietário não haveria como implantar a unidade de conservação privada, a RPPN, como ressalta "B" (2008):

> "Nós não temos mais áreas de preservação, existe apenas uma área ainda em Toledo que não é uma RPPN, é uma área extremamente relevante e o proprietário não aceita fazer averbação. Se o dono do imóvel não aceita fazer a averbação, nós não podemos impor que ele acate esta proposta, então nós temos que ter um meio termo, leva-se, convence-se, tenta-se criar, mas ainda não se tem o livre consenso do dono desta propriedade para fazer a averbação." ("B", 2008)

Mesmo assim, o Município de Toledo levantou e encaminhou diversas áreas para estudo da possibilidade de implantação de unidades de conservação, conforme "C" (2008), representante do governo municipal:

> "Na época houve uma movimentação organizada pelo Estado em criar essas áreas ambientais e para nós interessava porque o fator de retorno econômico, apesar de não ser muito grande, mas era interessante pela questão possível de preservação. Você receberia recursos para cercar a área, para fazer a proteção que deveria ser feita e que os valores seriam realmente corrigidos baseando-se num documento legal de reserva. Então o Município encaminhou algumas áreas, que não foram aceitas porque não eram consideradas realmente como áreas preservadas, ou se tinha lixo, ou porque portava algum poluidor no meio, ou porque ele não tinha aquela característica de estar realmente preservada. Então várias foram as áreas encaminhadas, e poucas que foram na realidade aceitas." ("C", 2008)

Ao mesmo tempo, conforme as declarações de “F” (2008), as informações explicitadas pelo representante do órgão público municipal são confirmadas:

> “Na verdade, na ocasião, nós buscamos todas as áreas possíveis no Município e entramos em contato com os proprietários. E colocamos a eles esta questão da legislação e em função de que foram feitas estas e estas os produtores aceitaram, nós as efetivamos. Tinham várias outras que os produtores acabaram não se interessando. Então a partir daquele momento, nós encerramos esta caminhada e no período em que eu estive por lá, nós colocamos como prioridade outras coisas. Então, depois que eu saí já não sei mais qual foi o motivo de não buscar. Mas naquele período em 1997, em torno de 6 a 8 meses nós conversamos com todos os produtores possíveis, que tinham áreas e que a gente percebia que poderiam ter interesse, contatamos e fizemos a proposta e encaminhamos as custas do Município toda esta papelada que pudesse viabilizar a efetivação da RPPN.” (“F”, 2008)

Além da evidente iniciativa e incentivos proporcionados pelas Administrações Públicas Municipal e Estadual, destaca-se, todavia, que elementos significativos de ordem motivacional também estiveram presentes nas atitudes dos atores envolvidos.

6.1.2 A Motivação

Constata-se de modo evidente que a possibilidade de converter a criação de RPPNs em incremento da receita municipal foi a grande motivadora da Administração Pública municipal, mesmo que sob a justificativa de viabilizar mais recursos para investimento na área ambiental, conforme importantes trechos da entrevista de “F” (2008):

> “Em função da disponibilidade da legislação estadual permitir, nós fomos atrás para tentar viabilizar um valor de recursos maior até para poder investir na área ambiental, visto que o setor ambiental não tinha uma geração de recursos própria que pudesse viabilizar algumas ações a mais.[...] o Município de Toledo na época buscou alguns proprietários de imóveis que tinham este interesse. Então nós buscamos justamente ver o interesse da prefeitura que era poder ter um retorno a mais de ICMS nesta modalidade ecológica e alguns produtores que tinham interesse em fazer isto em função da legislação que permitia e do retorno do ICMS Ecológico.” (“F”, 2008)

No mesmo sentido, “B” (2008), representante do governo municipal, expressa:

> “[...] para se buscar retorno financeiro, o Município engajou, encampou a meta de criar ou formar a consciência do proprietário do imóvel para que

> ele se adequasse e aderisse ao ICMS Ecológico, criando sua reserva particular, a qual servirá para a posteridade, um resquício de área de mata e tendo um retorno financeiro para que o Município pudesse investir futuramente nestas áreas.” (“B”, 2008)

Os resultados esperados pela Administração Pública municipal dependiam do convencimento dos proprietários de áreas que ainda continham importantes reservas de mata nativa e que poderiam servir como unidades de conservação privada. Segundo “B” (2008),

> “Na época, dois engenheiros florestais, um técnico florestal, o pessoal do órgão ambiental local, o pessoal da secretaria de agropecuária – através de engenheiros agrônomos e técnicos existentes, foram atrás para tentar identificar. As áreas em si, elas existiam, a grande dificuldade era convencer os proprietários para fazer a averbação como RPPN.” (“B”, 2008)

A Administração Pública municipal, então, promovia reuniões com proprietários em potencial, visando demonstrar a importância destas áreas de preservação e a necessidade de sua averbação como RPPN, não só como instrumento de preservação do meio ambiente, mas também como um meio de aumentar a arrecadação do Município.

“C” (2008) e “F” (2008), ambos representantes do governo municipal, respectivamente confirmam esse modo de atuação da Administração Pública municipal, conforme segue:

> “Você levava os dados do Estado e tentava explicar. Quando você não tinha argumento, você dizia: vou tentar levantar e vou te repassar esta informação. As reuniões eram normais, com o objetivo de explicar como era o programa, ou seja, você tem um pedaço de mato e o Governo do Estado tem um programa interessante para o Município, no qual o Município vai receber, tua área vai estar protegida, vai ser colocado costeamento, um metro e oitenta, arame farpado, cinco fios de arame ou tela e assim por diante.” (“C”, 2008)

> “Em 1997 já havia um encaminhamento feito pela administração anterior de algumas áreas e nós fizemos frente a encaminhar outras áreas e isto foi em função da legislação estadual permitir, por isso é que nós fomos atrás para tentar viabilizar um valor de recursos maior até para poder investir na área ambiental, visto que o setor ambiental não tinha uma geração de recursos própria que pudesse viabilizar algumas ações a mais em nível ambiental, então em função disto que nós fomos atrás.” (“F”, 2008)

Já para o proprietário “H” (2008), herdeiro de uma das áreas que contém RPPN, informa que o motivo que realmente levou seu pai a instituir a unidade de conservação privada foi uma permuta oferecida pela Administração Pública municipal. Assim,

> “[...] para não pagar o asfalto teria que fazer uma doação, na verdade para a prefeitura. Agora, não sei se eles usaram isto como uma alavanca do tipo: você faz isto, para ser beneficiado nisto, mas na época foi isto que levou meu pai a fazer a doação, foi para não pagar este asfalto. Ele iria pagar o asfalto mas não ia ter benefício nenhum na área, faz fundo, mas é toda mata. Este asfalto para nós não ia ter benefício nenhum e ia comprometer todo o resto da propriedade e assim foi feito esta doação e não pagando o asfalto você iria ficar em dívida e a única maneira na época, o recurso era pouco para pagar e o valor era alto, daí foi feito esta doação. [...] Na época procuraram o meu pai e colocaram esta proposta de fazer esta espécie de troca.” (“H”, 2008)

Em compensação, se visualizada a parte ambiental, para convencer os proprietários de outra RPPN, a Administração Pública municipal utilizou como argumento até a inclusão da unidade em roteiro educacional dirigido a estudantes do ensino fundamental:

> “Na época, dependia muito das áreas. Nós tínhamos inclusive um roteiro da secretaria de educação do Município destinado a uma das áreas, em função dos professores da rede pública municipal terem uma forma de fazer com que aquilo que se estuda na teoria, pudesse ser visto em nível prático, em uma área de conservação, além de espécies vegetais, animais, a questão de geografia, de história, vários pontos que poderiam ser trabalhados em nível transversal com esta visita do roteiro e que é mantido até hoje. Um roteiro de segunda, terceira e quarta séries que é feito nesta área, então isto foi um ponto extremamente positivo, um ganho para o Município em se tratando de educação, meio ambiente e em nível geral do Município.” (“F”, 2008).

A partir do momento em que o processo de convencimento foi posto em prática, mesmo com todos os métodos utilizados para a motivação, os representantes dos governos estadual e municipal tiveram que enfrentar resistências, não só de ordem cultural, como também de forte descrédito que gozavam as propostas vindas da Administração Pública, principalmente da estadual na época.

6.1.3 Os Obstáculos Enfrentados

Constituíram-se as resistências, deste modo, em verdadeiros obstáculos a serem enfrentados pela Administração Pública municipal e pelos representantes do IAP junto aos proprietários das possíveis unidades de conservação privadas. Tais obstáculos iam desde o

descrédito das propostas advindas do governo do Estado do Paraná perante os proprietários, como também, e principalmente, eram gerados pela falta de informações acerca das consequências decorrentes da instituição de uma unidade de conservação privada, o modelo de gestão da unidade imposto pela lei e a visão capitalista sobre a função social da propriedade.

6.1.3.1 O descrédito do Estado do Paraná à época

A falta de confiança na Administração Pública estadual da época, certamente se transformou num dos grandes entraves para o processo de averbação das áreas em RPPNs, conforme relata "C" (2008):

> "[...] o camarada acha que o Estado não tem o dinheiro, pois se o Estado não consegue tapar os buracos das rodovias. Naquela época não tinha o pedágio ainda, então pra sair daqui de Toledo e ir para Cascavel ou de Cascavel para Foz do Iguaçu, você ia desviando os buracos. É uma questão simples: o Estado não conseguia tapar os buracos, como é que iria comprar postes colocar lá e já te pagar? Então as pessoas não acreditavam. O Estado está colocando nas mãos de terceiros a conservação de estradas, que é obrigação do Estado fazer, como é que ele vai comprar postes?" ("C", 2008)

Tal descrédito tinha suas razões, pois, conforme o entrevistado "C" (2008),

> "[...] essas propriedades que estão por aí, a não ser hoje as urbanas, que estão cercadas porque o Município recebe o ICMS Ecológico, mas eu acho que as rurais até hoje não foram cercadas." ("C", 2008)

Diante disto, durante as reuniões, os grandes proprietários questionavam fortemente a capacidade de o Estado cumprir com o prometido. Segundo "C" (2008), a pergunta mais frequente era:

> "O Estado tem dinheiro pra isso?" ("C", 2008)

Percebe-se que não são infundadas as dúvidas acerca da capacidade do Estado do Paraná em investir na preservação de unidades de conservação de propriedade privada, pois, em sendo notório o histórico de ausência de investimentos em manutenção de estruturas essenciais, como é o caso das rodovias, melhor sorte não teriam as RPPNs.

No entanto, essa percepção é incluída como obstáculo em decorrência puramente da falta de informação dos proprietários ou da deficiência na comunicação havida na época da implantação do processo de convencimento, uma vez que, ao Estado, jamais a Lei atribuiu qualquer encargo na manutenção das unidades de conservação privadas, mas somente a sua fiscalização e avaliação.

6.1.3.2 A desinformação dos proprietários

Começa a ficar evidente, portanto, que a desinformação dos proprietários quanto ao real significado e consequências da implantação de uma unidade de conservação privada em suas propriedades se transformou no principal obstáculo à implantação de mais RPPNs no Município de Toledo, sendo um dos pontos que mais influenciou na decisão de alguns proprietários em não averbar suas áreas como RPPNs.

Ademais, em alguns casos, nem mesmo os poucos que aderiram tinham plena noção do que estavam realmente fazendo com suas propriedades, como se observa na seguinte declaração:

> **“**Na época, o meu pai fez a RPPN devido a uma conversa que ele teve com o prefeito Derli Donin, que induziu ele a fazer este documento praticamente doando esta área para o Município. E pelo que a gente percebia, ele não tinha muita noção de como funcionava isto e também não sei de fato, nunca ele comentou se alguém expôs em detalhes o que seria uma RPPN”. (“I”, 2008).

De acordo com representante do proprietário, faltaram informações e foi muito rápida a tomada de decisão na época:

> “[...] a gente não tinha muita consciência do que estava sendo proposto, absolutamente. Isto foi muito rápido. Nem discutido em nível de nenhum conselho da instituição, onde a gente tem conselhos que as pessoas podem muitas vezes pedir esclarecimentos maiores sobre isto. Então, eu acho que foi um ato bastante individual da autoridade da instituição. [...] foi uma consulta, é verdade, a autoridade que na época não passou da avaliação da sua boa intenção, mas que não teve nenhum subsídio, nenhuma informação, nada, para poder fazer uma avaliação mais objetiva das consequências e das implicâncias de se constituir um documento assim, um processo deste da RPPN. Então, eu acho que as pessoas podem estar um pouco frustradas em relação ao modo como isto foi feito”. (“J”, 2009).

Segundo a herdeira “E” (2008), faltou esclarecimento na época sobre os reais motivos e a importância de se criar uma RPPN, foi um processo rápido e um tanto quanto confuso:

> "[...] foi assim no impulso, alguém conversou com meu sogro, colocou para ele, não sei se foi o pessoal do IAP, que ele era muito amigo ou da Prefeitura, alguém falou. Pois é uma área nobre da cidade, fica bem no alto, um lugar bem localizado e bonito." ("E", 2008)

"I" (2008), em seu depoimento, demonstra que se seu pai tivesse tido mais informações a respeito, não teria feito a RPPN:

> "[...] como meu pai faleceu em 2004, hoje minha mãe não consegue averbar a área. Não serve nem como reserva legal e isso o meu pai não sabia, senão jamais ele iria fazer isto. Na época, ninguém explicou isto a ele." ("I", 2008)

Por outro lado, segundo representante da administração pública da época,

> "[...] nós colocamos o que existiam de propostas, que seriam benefícios para o Município, para os produtores e para a prefeitura também e os que atenderam o nosso chamado foram efetivados como RPPN". ("F", 2008).

Segundo "B" (2008),

> "foram necessárias várias reuniões e conversas com os proprietários, para demonstrar a real importância destas áreas de preservação, para somente depois de um prazo de aproximadamente oito a dez meses ser possível realizar a primeira averbação de RPPN, em Toledo." ("B", 2008)

Mas, ainda hoje, embora a questão ambiental tenha conquistado mais espaço, percebe-se pouco interesse e resistência por parte dos proprietários em criar uma RPPN:

> "O que existe é uma resistência por parte de quem hoje possui as florestas, a pessoa ainda não se convenceu que ela só vai ter benefícios, ela não sofre nenhuma punição, bem pelo contrário, ela só tem benefícios com isto, mas a pessoa simplesmente não quer inscrever o maciço florestal da sua propriedade como uma unidade de conservação, porque ela entende que vai perder a posse, vai perder o domínio, vai perder um dia a soberania sobre a propriedade, isto não existe, você pode vender, transferir, retalhar, você só não pode desmatar, mas isto você já não pode independente de ser uma unidade de conservação ou não, porque o código florestal hoje no Paraná por força das portarias vigentes não se autoriza mais nada de corte, principalmente na nossa região que temos mais excedentes de reserva legal.[...] o proprietário imaginava que estaria perdendo a posse do imóvel uma vez averbando esta área como RPPN. Na verdade o processo não é este, simplesmente ela passa a ter um caráter público do ponto de vista da manutenção, esporadicamente de manejo, esporadicamente de interesse da pesquisa. Então o proprietário não perde nada, bem pelo contrário, ele se torna uma pessoa notável, passa a ser conhecido nacional e

> internacionalmente por ser proprietário desta reserva, ele passa ter um benefício maior por conta do Município no que diz respeito ao atendimento de sua propriedade."("D", 2008).

Alguns proprietários acreditavam na falsa ideia de que perderiam suas propriedades para o Estado ou Município:

> "[...] os proprietários acham que nós tomamos a propriedade deles. Então, para você convencer que esta propriedade não é do Município, não é do Estado e sim, é dele, é uma área de preservação particular dele e ele pode ter utilização de uma forma racional, foi bastante difícil." ("B", 2008).

"D" (2008), no mesmo sentido, declara que

> "quando começamos a identificar os principais maciços, as principais áreas de floresta da região, buscando seus proprietários, o convencimento deles foi muito complicado, pois o proprietário sempre se ressalva o direito da propriedade." ("D", 2008)

Também era comum ouvir dos proprietários, ainda de acordo com "D" (2008), o seguinte:

> "Não, seu eu inscrever a minha área como uma unidade de conservação o Estado vai passar a gerenciar, vai passar a mandar na minha propriedade, daí eu não posso mais vender, eu não posso mais transferir." ("D", 2008)

Segundo "C" (2008), no Município de Toledo poderia existir um número maior de RPPNs se os proprietários de grandes áreas de terras localizadas na região sul do Município tivessem aderido ao processo, mas

> **"**Eles tinham medo que fosse para o Estado e que viesse a ocorrer algum movimento de invasão e o Estado cedesse a área para derrubada e tudo o mais." ("C", 2008)

Em 1997, era facilmente perceptível a insegurança dos proprietários quanto a fazer a averbação da área em RPPN, tanto que, conforme "D" (2008), era muito comum ouvir os seguintes comentários:

> "[...] inscreva a área do fulano, depois eu vou fazer a minha ou mesmo, vai criar a área do beltrano, depois eu vou inscrever a minha." ("D", 2008)

A falta de informações não se restringiu ao período em que a Administração Pública municipal pretendia convencer os proprietários a instituir as unidades de conservação, uma vez que pelas declarações do atual proprietário de RPPN, “I” (2008), esta falta ainda ocorre:

> “Pelo menos até hoje, nunca fiquei sabendo de alguma coisa assim, que foi aplicado algum dinheiro que veio para o Município e foi aplicado nestas áreas ou mesmo nos distritos.” (“I”, 2008)

É lamentável que os responsáveis pelo processo de implantação das unidades de conservação privadas não tenham percebido que existia uma falha de comunicação que culminou na evidente desinformação dos proprietários acerca dos reflexos da implantação de tais unidades em suas propriedades.

6.1.3.3 O modelo de gestão das unidades de conservação privada imposto pela Lei

Outro fator que também influenciou alguns proprietários a não aderirem ao processo de averbação da área foi o modelo de gestão da unidade, dado que havia a imposição de um isolamento total da área, veja-se o exemplo narrado por “C” (2008):

> “outros produtores quando ficaram sabendo como é que era o processo, também se retiraram do processo de averbação. Um dos exemplos é a Fazenda Chaparral, dos irmãos Meneguel. Era pretensão da família averbar uma área de quase 800 hectares de mata preservada. Ou seja, eles têm uma fazenda de 2 mil hectares no Município e em torno de 800 hectares totalmente preservado. Mas, eles usam alguns animais da própria reserva como alimento, tendo em vista que o dono cria os animais e tem algumas espécies que abate para controle, para não causar prejuízos para as propriedades vizinhas. E aí é que, quando ele soube que iria fechar e não poderia entrar mais, ele falou não [...] acabou caindo fora, mas seria hoje uma área extremamente importante, essa área da família Meneguel e que ela continua de posse da unidade e quem faz a manutenção e a segurança dessa mata é própria família. Eles têm isso como um patrimônio familiar. Então, diante dos trâmites legais eles preferiram não fazer essa ação, pois, não acharam que esse seria o melhor modo de preservar.” (“C”, 2008)

Do mesmo modo, várias áreas deixaram de ser transformadas em RPPNs:

> “Eu acredito que nós tenhamos aqui na nossa região ainda um potencial para mais uns 50% de unidades de conservação. Mas não se sabe por que o proprietário não se convence disso. Ele entende que daqui a pouco vão aparecer novas regras, novas normas, novo modelo de gestão para áreas de florestas e que eu acredito que há de acontecer isso. Eu acredito que quem preservou tem que ser beneficiado por isso.” (“D”, 2008)

O significativo potencial apontado pelo entrevistado, representante do governo estadual, é perfeitamente compreensível quando se soma à desinformação dos proprietários a respeito de um modelo de gestão onde se impõe o isolamento total da área com a averbação a título perpétuo da unidade de conservação na matrícula do imóvel, assim como à expectativa de uma deficiente manutenção destas áreas por parte da administração pública municipal.

Fica exposto também que o sentimento de perda da posse da área sobre a qual se constitui uma RPPN, imposto pelo modelo de gestão atualmente previsto, acaba por retirar do proprietário a percepção que o mesmo teria sobre a importância ambiental e social de sua reserva e na estreita relação existente entre a preservação daquela área com a qualidade de vida sua e de seus descendentes.

Até mesmo a expectativa de novas regras ou de um novo modelo de gestão, no qual se possa excluir o sentimento de perda da posse da área destinada à unidade de conservação, permitindo um acesso ecologicamente correto à mesma, terá que superar não só a deficiente manutenção destas áreas por parte da Administração Pública Municipal, como também a falta de contrapartida ou compensação para os proprietários das áreas averbadas como RPPN e a visão capitalista que ainda impera em muitas famílias de proprietários rurais.

6.1.3.4 As visões capitalista e ambientalista

Do quanto se observa do teor da entrevista do “B” (2008), alguns proprietários de terras não têm uma visão ambientalista, mas sim, estritamente capitalista em relação à função social da propriedade:

> “[...] nem todos os proprietários têm a visão de resguardar ou de ter um objeto particular de preservação, a maioria deles se preocupa com o que deixa de ganhar. Portanto, precisamos conscientizar que não estão deixando de ganhar e sim estão preservando uma área que é comum para todos e futuramente será um parque, uma área de preservação.” (“B”, 2008)

A mesma percepção de supremacia da visão capitalista teve “D” (2008), representante do governo estadual, conforme se verifica no seguinte trecho de suas declarações:

> “E tem algumas coisas interessantes, você conversando muitas vezes com os proprietários, muitos deles deixaram porque quiseram preservar, mas para muitos deles aquilo ficou por acaso, porque ele não teve força para derrubar antes que a lei chegasse, então o cara lamenta às vezes: se eu tivesse feito como os outros, hoje eu seria beneficiado, estava plantando soja, estava plantando milho, mas, eu naquele tempo não consegui

> financiamento, não consegui peão, não consegui derrubar sozinho. Então você começa a ver o histórico da preservação, que nem sempre foi por uma consciência ambientalista, foi muito mais às vezes pelo enfraquecimento do poder econômico e você não ter força para chegar lá, do que pela vontade de preservar."("D" 2008).

Em compensação, existem proprietários com outra mentalidade, de acordo com o que se percebe no teor de parte das declarações de uma proprietária de RPPN, que recebeu por herança a referida área, quando perguntada se criaria uma nova unidade em sua propriedade:

> **"**Ah, eu sim. Pelo que me foi passado sobre RPPN, eu acho que é uma coisa muito interessante e eu sempre digo que é uma coisa para os meus netos. Lá está cheio de macaquinho, tem coisas assim que já não existem mais, pássaros, coisas que não tem mais. Lá na chácara quando você vai ainda tem muita borboleta, coisas que aqui não tem mais. Então você fica pensando que as coisas estão se terminando mesmo. No começo, muita gente criticou o meu sogro, mas eu acho que foi a melhor herança que ele deixou para os meus filhos foi isto, hoje eu tenho certeza disto." ("E", 2008).

A mesma proprietária, em suas declarações, ressalta a forma como os seus filhos entendiam aquela unidade e as propostas de compra que já recusou pela referida área:

> [...] No começo eles também sentaram e colocaram no papel quando iria dar de soja, quanto poderia aproveitar. Daí eu falei: gente tem que ver que tem safras que dá e safras que não dá. E outra coisa, a terra também vai envelhecendo, vai perdendo nutrientes, já não é tanta coisa, tudo tem um tempo. Ainda brinquei com eles, vocês ficam com toda a outra parte, só me deem a área verde (RPPN). Pois eu penso que a gente deve ter qualidade de vida, não vale a pena estar com o bolso cheio e não ter qualidade de vida, eu tenho isto para eles e não para mim. Mas eu tenho que pôr na cabeça deles, educá-los, doutriná-los que isto é o importante. Agora estão mais tranquilos, não falam mais e eu sempre digo assim: um dia vocês vão ver e vão lembrar: "mãe bem que tu fez". Veio muita gente para comprar, já tivemos muita oferta de pessoas que têm terras que plantam e precisam de uma porcentagem de reserva, até a Sadia já veio atrás de nós. E eu falei que não. Até pediram para que eu alugasse uma parte e eu falei não, espera, nisto aí eu vou ganhar muito mais dinheiro. Você não imagina como tem gente que acha o cúmulo o fato de eu não mexer na área, acham que eu tenho que reverter aquilo em dinheiro, dinheiro, dinheiro. Gente, vai acontecer um dia que eu terei o meu retorno com certeza, mas para mim, isto não é tão importante." ("E", 2008).

Pelas afirmações da referida proprietária, constata-se que ainda é possível confiar na supremacia da visão ambientalista, pautada na esperança de um futuro com qualidade de vida e na preservação dos recursos naturais como forma de atingir o desenvolvimento sustentável, sendo esta visão concretizada através de um processo de conscientização, principalmente, dos

jovens, mesmo deixando transparecer nas suas declarações de que ainda espera obter vantagens econômicas através da RPPN.

Cumpre destacar que de todos os quatro entrevistados que têm relação direta com as RPPNs, somente esta pessoa deixou transparecer em suas declarações uma preocupação com a preservação do meio ambiente, apresentando tendência de ruptura com o processo cultural de devastação que ainda impera junto à maioria dos proprietários.

Inclusive, ao ser questionada sobre o que é preciso para incentivar outros proprietários rurais a criarem novas RPPNs, ela assim respondeu:

> **"**Em primeiro lugar é preciso conscientizar. Quanto a isto, eu estou vendo quando eu participo das reuniões do sindicato, que as pessoas estão mais conscientes disto. Antigamente não, só queriam plantar e encher o bolso de dinheiro. Agora não, estão mais conscientes, principalmente os jovens." ("E", 2008).

Assim, estabelecido todo o processo de criação das unidades de conservação particular no Município de Toledo, passa-se a adentrar na discussão sobre as demais constatações obtidas com o resultado das entrevistas.

6.2 DA MANUTENÇÃO E FISCALIZAÇÃO DAS RPPNs

Se de um lado a criação de unidades de conservação privadas tem como consequência o aumento da receita do Município, por outro, há de se destacar que também gera o ônus de manutenção e fiscalização das mesmas, justamente porque, quando não são cercadas por áreas produtivas, são circundadas por maciços populacionais, o que aumenta a chance de serem exploradas ou invadidas, de modo a prejudicar a sua preservação.

No que concerne às unidades de conservação privadas localizadas no Município de Toledo, pelo teor das declarações prestadas pelos entrevistados, há muita controvérsia quanto à realização efetiva de manutenção e fiscalização das mesmas. De um lado estão os proprietários afirmando que a Administração Pública não realiza qualquer espécie de ação com vistas à manutenção ou fiscalização das unidades; noutro estão os representantes do Governo afirmando que investem, e muito, nessas ações.

Quanto à manutenção, já nas primeiras reuniões com os proprietários interessados em instituir unidades de conservação privadas em suas propriedades, os representantes do Governo prometiam até o isolamento das áreas com cercas de arame ou tela, de acordo com o teor das declarações de "C" (2008):

> “As reuniões eram normais, você explicava como era o programa: ‘você tem um pedaço de mato, o Governo do Estado tem um programa interessante para o Município, o Município vai receber, tua área vai estar protegida, vai ser colocado costeamento, um metro e oitenta, arame farpado, cinco fios de arame, ou tela’ e assim por diante.” (“C”, 2008)

“D” (2008), representante do Governo Estadual, afirma que é de responsabilidade do Município arcar com as despesas decorrentes das ações de manutenção, e que essas ações se revertem em benefício, não só aos proprietários, como à sociedade, acrescentando:

> “[...] o que os Municípios fazem é priorizar as ações de conservação destas propriedades: melhorando estradas, conservando melhor o solo, fazendo terraplanagem para o produtor, cercando as áreas, fazendo um trabalho de fiscalização mais de rotina, levando gente para a educação ambiental, identificando algumas espécies dentro das RPPN.” (“D”, 2008)

“A” (2008), também representante do governo estadual, exemplifica algumas ações realizadas pela Administração Pública municipal, quando questionado se a Administração Municipal efetiva ações visando aumentar a receita pública do repasse advindo do ICMS Ecológico:

> “A prefeitura tem feito sim. Protege áreas, cercando para não ter acesso do público, treinando fiscais para cuidar destas áreas. A secretaria disponibiliza veículos para atender denúncias de caça, pesca ou retirada de madeira. Um exemplo é a Associação dos servidores municipais, que era uma área onde estava sendo roubada madeira direto e hoje está quase toda cercada, diminuindo assim os abusos que vinham ocorrendo. Esses são alguns exemplos de ações que estão sendo feitas pelo Município de Toledo.” (“A”, 2008)

“B” (2008), representante do governo municipal, ao ser questionado sobre em que consiste a manutenção oferecida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente, enfatiza:

> “Isolamento da área, cuidados, zelo, fiscalização, manutenção de estradas, limpeza – porque infelizmente a educação da população ainda acha que estas áreas de preservação são depósitos de lixo. Então você precisa manter, limpar, cortar algumas árvores que estão sobre a cerca ou quando não tem cerca caem na estrada e a gente precisa dar manutenção. Algumas destas áreas, não estão isoladas, pois quando você isola uma área de preservação você não dá condições de animais transitar, então precisa ter uma adequação e tentar interar a RPPN com o meio que existe.” (“B”, 2008)

Segundo “C” (2008), também do governo municipal, o isolamento e a manutenção das áreas sempre foi de responsabilidade do Município, pois,

> "[...] como o Município recebe o ICMS Ecológico ele tem que fazer a proteção." ("C", 2008)

Embora seja um dever dos Municípios destinarem recursos à manutenção das unidades de preservação privadas localizadas em seus territórios, normalmente os mesmos não o fazem, dado que, de imediato, não existe penalidade a ser aplicada quando verificado o abandono.

A única consequência, se constatado o descaso, é a diminuição do escore no momento da avaliação da unidade de conservação, cuja atribuição é do IAP.

Portanto, se a manutenção por parte do Município for deficiente e a fiscalização do IAP, em contrapartida, for rigorosa, certamente resultará numa avaliação com reflexos negativos na composição do fator ambiental e, obviamente, o Município deixará de receber mais recursos a título de ICMS Ecológico.

Segundo "F" (2008), a Administração Pública Municipal e o IAP, órgão estadual responsável pela fiscalização e avaliação das unidades de conservação, sempre mantiveram boa sintonia em suas ações, tanto que o IAP aponta sugestões e o Município de Toledo executa as ações necessárias à manutenção das áreas, explicitando que:

> "Olha, o Município sempre buscou fazer investimentos para aumentar o índice. Então, eu não sei como é hoje, mas anualmente o IAP tinha um técnico, ou vários técnicos, que vinham até as RPPNs fazer uma avaliação do índice e também no Rio Alívio, que não é uma RPPN, mas também tem a modalidade de ICMS Ecológico por manancial. Eles faziam uma avaliação, uma vistoria para aumentar o índice e nós tivemos sempre bons aumentos de índices durante estas avaliações. Isto quer dizer que nós tínhamos uma credencial de termos desenvolvido alguns trabalhos, inclusive anualmente era enviado ao órgão ambiental relatórios das atividades que eram desenvolvidas." ("F", 2008)

Na mesma linha de pensamento, "D" (2008) acrescenta:

> "O projeto de criação de unidades de conservação vai muito além do que o ciclo de uma gestão. Na época que foram criadas as RPPNs em Toledo, estava no governo o prefeito Derli Donin e a gente teve todo o apoio por parte da administração pública. Uma vez constituída a unidade passa a nós por força da política do IAP. Nós trabalhamos numa parceria com os Municípios e a gente conversa seguidamente com o poder público municipal através das Secretarias Municipais de Meio Ambiente ou então diretamente com o Prefeito, aonde todas as exigências que o IAP determina, através de um termo de compromisso, normalmente eles executam. Porque são atividades básicas, como: a identificação da unidade de conservação com uma placa dizendo aonde fica a unidade, o tamanho dela, caracterizando que aquilo é uma unidade de conservação. Ou, esporadicamente, fazendo uma visita de fiscalização para que as pessoas não depredem estas áreas[...]."("D", 2008)

O papel do IAP, segundo “D” (2008), vai além da avaliação das unidades de conservação particulares, visto que também cumpre uma função de fiscalização, especialmente no que se refere à preservação de remanescentes florestais. Compreende-se que:

> “[...] é a Secretaria de Meio Ambiente que tem a responsabilidade do manejo, da condução e das políticas públicas voltadas para as questões ambientais. Então nós temos como umas das principais atividades dentro do IAP a criação, o fomento, a manutenção das unidades de conservação de caráter público e principalmente as que têm visitação pública. E paralelo a isto também o incremento, a preservação de todos os remanescentes existentes, sendo assim nós temos como prioridade, uma política interna do órgão que é buscar a garantia da preservação dos remanescentes de caráter particular, no caso, as chamadas RPPNs aqui no Brasil.[...] o IAP por força de Lei tem o dever de fiscalizar, de preservar. Então a gente prioriza a fiscalização nestas áreas, não tivemos ainda grandes problemas. Depois da efetivação de uma RPPN, você identifica a área com placas, etc., e as pessoas têm respeitado. Mas, esporadicamente aparecem denúncias de caça, de retirada de alguns tipos de plantas, principalmente cipós, bambus, dentro das unidades. Aí os proprietários trazem isto até a gente e nós vamos atrás identificar quem são os predadores destas áreas, os motivos que estão depredando, se não têm conhecimento de que aquilo é uma área que não deve ser usada, não só aquela, mas como qualquer uma outra unidade de conservação.” (“D”, 2008)

Resta nítida, portanto, a função do IAP em todo o processo que envolve a fiscalização e avaliação das unidades de conservação privadas, não só para fins de estabelecer o fator ambiental, o qual determinará o quanto o Município receberá a título de ICMS Ecológico, como também na efetiva proteção dos recursos naturais.

No entanto, alguns proprietários não percebem efetivamente a atuação da Administração Pública municipal ou do próprio IAP na manutenção e fiscalização de suas unidades.

Conforme declara “J” (2009):

> “Eu uma vez fiz uma solicitação, não sei se foi por escrito, para a prefeitura investir na preservação do próprio ambiente, fazer uma cerca ao redor. Porque o que tinha lá era uma placa, que com o tempo caiu e ficou lá, não sei se ainda existe ainda hoje, eu acho que não. Então, como havia cultura de soja, milho e etc ao redor, o pessoal também ia entrando, cada vez ia tirando um pedaço a mais. Então ficou abandonado.” (“J”, 2008)

No mesmo sentido, “I” (2008) assim se manifestou ao ser questionado sobre as vantagens ou benefícios de possuir uma RPPN em sua propriedade:

> “Ah, eu diria nenhuma. Até hoje não se fez nada, não se veio olhar a área, não se faz nada. Simplesmente a mata está lá, ninguém cuida, está servindo como depósito de lixo, não só a nossa propriedade como a dos outros também, jogam animais que morrem em propriedades vizinhas, o pessoal acaba jogando lá dentro. Então, não serve, não se tem um cuidado, é uma área isolada das nossas demais propriedades, não é encostada, a área é longe das outras propriedades, então ninguém cuida. [...] desde 2004 ninguém procurou mais a gente, ninguém foi lá.” (“I”, 2008)

“H” (2008), ao ser indagado sobre as ações efetivadas pela Administração Pública de Toledo, é enfático:

> “Se tem feito não chegou ao meu conhecimento. [...] pois na época eles prometeram que iam cercar a área, mas até hoje não teve nada assim.” (“H”, 2008)

“E” (2008) também se mostrou insatisfeita com a atuação da Administração Pública municipal quando questionada sobre a frequência na realização de vistorias na sua propriedade:

> “Só quando eu ligo. Ela usufrui, porque as crianças das escolas vão lá e fazem passeio dentro da mata. Mas quando a estrada está ruim, sou eu que tenho que ligar, quando acontece qualquer coisa. Eles nem me comunicam quando estão entrando na área, eu só sei porque o meu funcionário me diz, eles entram sem pedir. Quando acontece alguma coisa, sou eu que tenho que ir atrás da prefeitura e pedir para irem dar uma olhada. Eu tenho que protocolar pedidos e fazê-los irem olhar, limpar a sujeira que jogam e mesmo as crianças quando fazem atividade, jogam lixo. Outro dia até chamei a atenção, dizendo: se for assim, eu vou fechar aquilo lá e não vou mais permitir ninguém entrar, pois se os colégios, as professoras encaminham para ver uma preservação, já deveriam orientá-los para não jogar lixo. Então eu já tive problemas e sou sempre eu quem tem que ir atrás, sendo que é uma coisa que eles poderiam me ajudar.” (“E”, 2008)

Outro proprietário indignado é “I” (2008), em cujas declarações deixa claro que a manutenção da unidade pela Administração Pública Municipal foi uma das promessas que motivou seu pai a instituir a RPPN sobre a propriedade da família:

> “Eu lembro que ele falou para mim que seria mais tarde um refúgio biológico, que se levaria alunos lá, se cuidaria da mata e que ele não teria mais responsabilidade de cuidar.” (“T”, 2008)

Assim, fica registrada a incongruência entre o que os representantes da Administração Pública Municipal alegam executar em termos de manutenção das RPPNs e o quanto os

proprietários das unidades efetivamente percebem, principalmente se comparado com tudo o que lhes foi prometido nas primeiras reuniões com os representantes do Governo.

Ademais, pelo teor das declarações de alguns proprietários, surgem dúvidas acerca da efetiva fiscalização por parte do IAP, dado que, segundo “I” (2008), sua atuação foi quase inexistente:

> “A única coisa que eu sei que eles fizeram, até eu fui junto mostrar a área onde era, foi colocar uma placa.” (“I”, 2008)

No mesmo sentido, “J” (2009) assim afirma ao ser questionado sobre as vistorias em sua unidade de conservação:

> “Não sei dizer. Nunca recebi pessoas que o tenham feito.” (“J”, 2008)

Já a proprietária “E” (2008), no entanto, assim destacou a atuação do IAP:

> “Ah, eles estão sempre em cima para ver se a gente não mexe na mata, isto sim. Eles estão sempre lá. Eu não vejo a visita deles não, mas meu filho que mora lá e o caseiro sim, veem que eles dão uma passadinha lá. Mas assim, só de longe também. Eles não interferem em nada. Eles sabem que eu não toco, não é mexido, não é feito nada ali.” (“E”, 2008)

De todo modo, se a fiscalização não é percebida sequer por aqueles que estão em contato direto com as unidades de conservação, os critérios utilizados para avaliação dessas unidades para fins de composição do fator ambiental do Município se tornam duvidosos, pois, sem um monitoramento permanente, fica comprometida a comprovação do atendimento aos critérios legalmente estabelecidos.

Além disso, chama atenção a omissão do Conselho Municipal de Meio Ambiente no que concerne ao acompanhamento da gestão das unidades de conservação privadas, pois, conforme “A” (2008), ao responder como o CMMA acompanha a gestão das RPPNs e do manancial do Rio Alívio, de Toledo, assim respondeu:

> “Não, não acompanha. O que nós acompanhamos bastante é o Rio Toledo, porque tem membros da Sanepar que fazem parte do conselho e sempre estão trazendo notícias e questionamentos. Neste caso específico a gente tem se envolvido, mas nos demais não, em função da falta de tempo e tendo em vista que atualmente a questão do ICMS Ecológico não compete a nós, embora, seria importante se o conselho pudesse gerir, controlar, acompanhar e fazer tudo isto.” (“A”, 2008)

As declarações do representante do Conselho Municipal de Meio Ambiente, indicando o não acompanhamento da gestão das unidades de conservação pelo referido conselho, o qual possui membros indicados pela própria Administração Pública Municipal e pelo IAP, apontam que a deficiência na manutenção das RPPNs exposta pelos proprietários sequer é de conhecimento do Poder Público.

Desta maneira é fácil entender por que os representantes da Administração Pública Municipal e do IAP conseguem afirmar que as unidades de conservação privadas do Município não apresentam problemas na sua manutenção, pois desconhecem a real situação em que as mesmas se encontram.

E isso pode ter consequências negativas, como aponta “H” (2008), quando perguntado sobre o que ele entendia como justificativa para a não criação de RPPNs após o ano de 1997, e que assim respondeu:

> “Depois disto não colocaram ou não cumpriram o que prometeram, porque hoje quando você vai fazer alguma coisa, você tenta ver com quem já tem qual que é o benefício, se não tem benefício automaticamente não vai incentivar ninguém a fazer, se não tiver nada você não vai fazer, não tem incentivo.” (“H”, 2008)

Portanto, a manutenção deficiente das unidades de conservação privadas por parte da Administração Pública Municipal, juntamente com a precária fiscalização realizada pelo IAP, contribuem decisivamente para afastar a possibilidade de criação de novas RPPNs, diminuindo as chances de implementar o repasse advindo a título de ICMS Ecológico.

6.3 FALTA DE COMPENSAÇÃO AOS PROPRIETÁRIOS

Ao longo das entrevistas percebeu-se que, para os proprietários, não há, efetivamente, muitas vantagens pela criação de uma unidade de conservação privada em suas áreas, conforme inicialmente era prometido, principalmente, pelos representantes da Administração Pública municipal.

Questionados a respeito dos benefícios de possuir uma RPPN, os proprietários assim se manifestaram:

> “Nada. Nada, nada, nada, sabe. Não tenho nada. Eu sei que um dia isto irá vir. Eu acho que tudo sempre tem um retorno. E eu também tenho minha parte, vamos dizer, que eu nunca fui atrás, eu nunca fui buscar informações, ver quais são os meu direitos. Fui duas, três vezes na prefeitura, mas todos

> eles não quiseram nem conversa e a gente percebia que as pessoas não sabiam, não sabiam nem me ajudar, era a maneira deles dizer não sei". ("E", 2008).

> "Ah, eu diria nenhuma. Até hoje não se veio olhar a área, não se faz nada. Simplesmente a mata está lá, ninguém cuida, está servindo como depósito de lixo, não só a nossa propriedade como a dos outros também. Os animais que morrem em propriedades vizinhas, o pessoal acaba jogando lá dentro". ("I", 2008).

> **"**Vantagem só mesmo qualidade de vida, mas outra vantagem em termos financeiros até hoje nenhuma, não teve nada, a gente pensou até que ia melhorar, pois na época eles colocaram que iam cercar a área, mas até hoje não teve nada assim. [...] o benefício que eles olham de você ter feito alguma coisa de bem para o meio ambiente é mínimo em relação ao que você acha que está fazendo, quer dizer, eu acho que eles dão muito pouco caso assim pelo que você tenta fazer, é pouco caso, é pouco valor, eles acham que não é significativo. Se para você é uma coisa que você acha que está fazendo um grande bem, para eles eu senti que é pouco." ("H", 2008).

De outro ponto de vista, "B" (2008), representante da Administração Pública municipal, afirma que os proprietários de RPPNs deveriam dar maior ênfase ao ganho ambiental gerado pela preservação das áreas transformadas em unidades de conservação:

> "Pois nem todos os proprietários têm a visão de resguardar ou de ter um objeto particular de preservação, a maioria deles se preocupa com o que deixa de ganhar. Para isto precisamos conscientizar que não estão deixando de ganhar e sim estão preservando uma área que é comum para todos. Futuramente será um parque, uma área de preservação? Sim. Haverá desapropriação? Não sei. Pode ser que nunca seja desapropriado, mas também ele terá um ganho com os benefícios de preservação, de segurança, de adequação, pois o Município tem suas estratégias de apoiar estas propriedades que têm as RPPNs." ("B", 2008)

Se de um lado os representantes da Administração Pública cobram maior consciência ambiental por parte dos proprietários, de outro, existe o fator decorrente de um processo cultural pautado na busca desenfreada pela geração de riquezas e no exercício pleno da posse da propriedade, o qual foi amplamente incentivado pelo próprio Estado, como anteriormente exposto.

No entanto, a iniciativa para a quebra desse paradigma incumbe ao próprio Estado, através de ações pontuais e claras, não só cumprindo com a concessão das vantagens prometidas aos proprietários, como também incutindo neles a percepção das vantagens geradas pela preservação ambiental, principalmente quanto ao retorno em qualidade de vida.

Sobre esta questão, “B” (2008) ressalta que os proprietários recebem um benefício tributário pelo fato de destinarem uma parcela de suas propriedades como unidades de conservação:

> “O que ele recebe é benefício tributário, tendo um abatimento do imposto sobre a propriedade que ele tem, de acordo com a área preservada, então se ele tem 100% de uma área preservada e é uma RPPN, ele tem abatimento de 100% sobre o imóvel. Digamos que eu tenha 10 propriedades e 1 é RPPN, eu vou ter 9 cotadas de impostos e 1 delas eu não pagaria imposto, então este é o benefício.” (“B”, 2008)

Os proprietários “E” (2008) e “H” (2008) confirmam a isenção do Imposto Territorial Rural – ITR incidente sobre a área correspondente à unidade de conservação. Porém, “I” (2008) destaca que

> “[...] acaba pagando impostos ainda, ITR ainda vem.” (“I”, 2008)

Ocorre que a isenção de ITR não é automática, na verdade ela deve ser requerida pelo proprietário de RPPN junto aos órgãos competentes, que podem ser o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA ou outros órgãos delegados por meio de convênio mantido com o Governo Federal, sendo que o benefício abrange somente a área correspondente à unidade de conservação.

Assim, neste ponto também fica clara a ausência de informações repassadas aos proprietários de RPPNs, uma vez que muitos sequer entendem a extensão do benefício tributário a que têm direito, o qual justamente corresponde a um tributo que é exigido anualmente, o ITR.

Já de parte do Estado do Paraná, segundo “D” (2008), o único benefício oferecido aos proprietários, antigamente, era um título de reconhecimento, uma menção honrosa, pela inscrição de sua propriedade como unidade de conservação privada:

> “[...] em outras oportunidades, no começo, um título de reconhecimento pelo proprietário ter preservado isto. Então todos os proprietários de RPPNs têm em casa uma menção honrosa expedida pelo Estado, através de um título público onde reconhece a importância da ação do proprietário em ter mantido aquela floresta, então é o que o Estado pode fazer, não existe outra forma.” (“D”, 2008)

"D" (2008) destaca a existência, no Estado do Paraná, de uma associação dos proprietários de RPPNs, cuja filiação permitiria aos proprietários usufruírem dos recursos referentes ao ICMS Ecológico gerado por suas unidades de conservação:

> "A única forma de tornar legal esse repasse de recursos é o proprietário fazer parte de uma entidade pública, sistema de associativismo, porque aí ele estaria legalizando o processo. Então o Município poderia, por força de lei municipal, criada através da Câmara Municipal redefinir qual o percentual de repasse dos recursos recebidos para a Associação de proprietários de RPPN. Uma vez definido isso a associação de proprietários de RPPN, por sua vez, tem como tornar legal o retorno desses recursos para o proprietário. E a associação é que faz a prestação de contas junto ao Tribunal de Contas. Porém, como é dinheiro público, ele tem que justificar a aplicação do dinheiro, o investimento do recurso. É óbvio que ele pode investir na propriedade de "n" formas, até em caráter de capacitação, viagens internacionais e nacionais para o conhecimento de, eventualmente, áreas que tenha interesse como funcionam, na capacitação de pessoas que ele tenha interesse que se tornem, digamos, um guia florestal, ou condutor de grupos para a visitação dentro desse enfoque. Ele pode fazer melhorias em todos os sentidos dentro da sua propriedade, porém, todo final de mês ele tem que prestar contas, com notas, com documentos, com relatórios. E o produtor não gosta disso." ("D", 2008)

Apesar desta possibilidade, a experiência de se filiar à associação de proprietários de RPPNs não foi muito satisfatória para a proprietária "E" (2008), que assim declarou:

> "Eu até pagava uma taxa, acho que de R$ 35,00, vinha boleto, tudo direitinho. Nunca mais recebi nada, acho que faz uns dois anos que nunca mais recebi nada, depois que mudou de presidente da Associação de RPPN, nunca mais recebi nada, sabe. Até tinha os encontros, bem interessante. Paguei sempre quando vinha, agora nunca mais recebi e também não tive retorno nenhum." ("E", 2008)

Noutra ponta, alguns proprietários de RPPNs ainda demonstram certo inconformismo ante o fato de que a Administração Pública municipal jamais realizou qualquer espécie de prestação de contas junto aos proprietários, ou perante a sociedade, acerca dos valores gerados a título de ICMS Ecológico em decorrência da existência de suas unidades no Município.

Realmente, embora não seja exigida pela legislação, uma simples prestação de contas demonstraria um pouco mais de consideração para aqueles que sacrificam a plena utilização de suas áreas para gerar receitas ao Município, consubstanciando-se não só num importante instrumento para motivar potenciais candidatos a constituir unidades de conservação em suas propriedades, como também em oportunidade de aproximação e contato entre os atores envolvidos, Administração e proprietários.

É tão evidente essa falta de contato que “I” (2008) relata que, mesmo após o falecimento de seu pai em 2004, que foi quem instituiu a RPPN na propriedade da família, nunca mais ninguém da Administração Pública municipal os procurou.

Já “J” (2009) mostra surpresa quando é perguntado sobre o ICMS Ecológico gerado pela RPPN:

> “Olha, é a primeira vez que estou ouvindo o termo ICMS Ecológico. E pelo que me consta, desde 1997/1998 eu sou secretário geral da instituição, salvo se a correspondência não tenha ido até lá, nós nunca recebemos nenhuma informação sobre benefícios, sobre investimentos feitos com estes recursos no Município. *In loco* lá, com certeza nada.”. (“J”, 2008)

No mesmo sentido, “I” (2008) aponta a falta de prestação de contas com os proprietários como uma das maiores dificuldades que se encontra na instituição de uma RPPN:

> “Na verdade não existe informação, a gente só sabe que o Município recebe verbas que eram para serem aplicadas dentro do distrito ou mesmo para sociedade, meio ambiente, mas até hoje a gente não viu resultado nenhum.” (“I”, 2008)

A ausência de compensação aos proprietários de unidades de conservação privadas é reconhecida, inclusive, por “G” (2008), representante do Conselho Municipal de Meio Ambiente:

> “Na verdade, eu não tenho acompanhado muito, mas eu sinto que talvez o produtor que tenha investido em RPPN também poderia ter recebido um auxílio maior por parte do poder público municipal, estadual e federal também, porque ele, na verdade, naquele momento estava colocando uma área dele à disposição para um ganho ambiental maior, tinha o compromisso de manter a área e muitas vezes a infraestrutura, os recursos não acabavam chegando próximo a ele, que seria o objetivo principal.” (“G”, 2008)

Desta forma, tanto a ausência de compensação, financeira ou moral, a não ser uma mera e restrita isenção do Imposto Territorial Rural – ITR, como a carência de relacionamento entre a Administração Pública Municipal e os proprietários de RPPNs, acabam desestimulando a constituição de novas unidades e contribuindo para diminuir as chances de o Município receber mais a título de retorno de ICMS Ecológico.

6.4 DESTINO DOS VALORES ARRECADADOS A TÍTULO DE ICMS ECOLÓGICO EM TOLEDO

Pelo que se observa por meio das entrevistas, não existe vinculação direta entre a receita advinda a título de ICMS Ecológico e as ações promovidas pela Administração Pública Municipal de Toledo, ou seja, não há destinação específica de tais valores para determinado programa ou projeto-atividade voltado à preservação ambiental.

"B" (2008), representante da Administração Pública Municipal explica, de forma simples, todo o procedimento que envolve a entrada do recurso nos cofres públicos e a destinação de valores para investimentos na área:

> "Bem complicado, pois o retorno do ICMS Ecológico não vem direto para a Secretaria de Meio Ambiente, ele vem no retorno de ICMS do Estado e não pode ser vinculado. Mensalmente, quando vem este retorno, nós não podemos usar propriamente nas RPPNs. Sendo assim, em Toledo nós temos conquistado junto ao Conselho do Meio Ambiente que seja repassado um valor do Fundo Municipal do Meio Ambiente para a utilização nas RPPNs, então a manutenção, a preservação, a limpeza, a organização destes espaços é feito com recursos do fundo, o qual não é alimentado com o valor do ICMS Ecológico. [...] Ele vem todo no retorno do ICMS do Estado, sendo assim, quando nós temos o retorno financeiro do ICMS ele vem e entra no orçamento do Município. Programa-se para o ano subsequente do retorno, um valor para a secretaria, então dentro deste valor, deste orçamento, está incluso também algumas ações de preservação nas RPPNs. [...] Do orçamento da Secretaria de Meio Ambiente 30% é para manutenção. Para se ter uma ideia, hoje nós temos um orçamento de 5 milhões para 2009, destes, 1,5 milhão são destinados para manutenção, mas neste valor entra manutenção da cidade, aterro sanitário, enfim, todas as manutenções. E para as RPPNs, como nós só temos 7 ou 8 inscritas, o recurso financeiro não é exagerado, então se gasta anualmente em torno de 200 a 300 mil reais para se fazer manutenção destas áreas. Então o valor viabilizado para as RPPNs é suficiente e nos adequamos com a nossa necessidade ou a necessidade da própria área que está sendo preservada pelos proprietários. ("B" 2008).

Observa-se, pelo teor das declarações, que os recursos recebidos pelo Município a título de ICMS Ecológico não vêm separados dos demais itens que integram a cota-parte do ICMS e, por constituírem a receita corrente do Município, tais recursos não têm destinação específica para atender determinado programa ou projeto-atividade previstos na lei orçamentária.

Ademais, dos valores previstos no orçamento da Secretaria de Meio Ambiente, os destinados a atender projetos de manutenção englobam outras ações além da manutenção de unidades de conservação privadas.

No entanto, conforme as declarações de “B” (2008), se a Administração Pública destina, anualmente, duzentos a trezentos mil reais em manutenção das RPPNs, tais valores são superiores ao quanto é viabilizado pelas mesmas a título de ICMS Ecológico, conforme demonstrado na Tabela 4.

Além disso, se realmente ocorrem investimentos desta monta na manutenção das RPPNs, tais investimentos não estão sendo percebidos pelos proprietários, o que torna mais relevante a prestação de contas sugerida pelos mesmos, como exposto no capítulo anterior, até como forma de compensação moral àqueles que acreditaram nas promessas do Poder Público quando da destinação de parte de suas áreas para instituição de unidades de conservação.

Ainda sobre este tema, “B” (2008) destaca que os valores recebidos a título de ICMS Ecológico pela Administração Pública Municipal de Toledo são ínfimos se comparados ao custo dos investimentos necessários para melhorar a avaliação das unidades de conservação privadas localizadas no Município ou para recuperar uma área eventualmente degradada:

> “[...] o valor que retorna não é o suficiente para se manter, hoje retorna em torno de 35 a 40 mil reais, se for fazer uma readequação de uma estrada em qualquer destes ambientes, se gasta de 100 a 150 mil reais. Então o retorno é bastante pequeno. Poderíamos tentar fazer uma reavaliação e aumentar o valor? Sim. É uma consequência, uma necessidade? Sim. Mas daí nós teríamos que ver qual a contrapartida que o Estado vai nos cobrar para que este ganho, este incremento de valor, seja aplicado nas propriedades e voltamos a um grande problema, se a restituição viesse de uma forma diferenciada para o Fundo Municipal de Meio Ambiente poderíamos aplicar de uma forma direta e imediata. Não vindo desta forma, precisamos esperar sempre um exercício financeiro subsequente para poder contar com este recurso. Logo, uma ação imediata que eventualmente precisamos fazer, em decorrência, digamos, de derramamento de um efluente, um agrotóxico, teríamos que necessariamente esperar doze meses para fazer e não é assim, a gente precisa adequar e fazer isto imediatamente.” (“B”, 2008)

No mesmo sentido, as declarações de “C” (2008), também representante da Administração Pública municipal, manifestam que:

> “Para o Município de Toledo ele é uma fração muito pequena. Eu acho que a representatividade dele é muito próxima do zero. É um valor pequeno diante do ICMS global. Hoje ele só justifica a própria manutenção dele, da própria estrutura. Eu não sei, hoje, como a Secretaria de Meio Ambiente trabalha com o ICMS Ecológico. Eu sei que a gente tem aqui os dados do governo relativos ao ICMS Ecológico, mas o grosso dessa receita, uma receita de 50 mil, dá uns 4 mil reais por mês, não paga nem as suas dívidas ao plano da cidade. De todo o retorno de ICMS recebido pelo Município ele só vai ficar dentro dessa questão de você dar manutenção a algum programa específico da Secretaria, dentro da rotina da Secretaria, não vejo que tenha

> grande contribuição. Você vai comprar um carro para a Secretaria. O volume dele, se você for quantificar, se tiver que ser aplicado em preservação ambiental, eles vão fazer o que fazem hoje aí, conseguir cercar uma área, fazer um piso asfáltico em volta da área, colocar cerca. Eu acho que o valor é muito pequeno, se comparado ao custo da conservação." ("C", 2008)

Com esses dados, torna-se questionável se o percentual que o Estado do Paraná estabelece para ser distribuído a título de ICMS Ecológico não estaria muito aquém do ideal para atender casos como o do Município de Toledo, que, embora possua em seu território 80,02 hectares em Unidades de Conservação privadas, 20,66 hectares de área de parque municipal e mais o correspondente ao manancial do Rio Alívio, recebe valores que não cobrem as despesas com a manutenção dessas áreas.

"D" (2008), no entanto, entende que, mesmo se comparado aos percentuais estabelecidos por outros Estados, tais como São Paulo (12 %) e Santa Catarina (8,75 %), o percentual de 5% fixado no Estado do Paraná para ser distribuído a título de ICMS Ecológico representa, sim, um valor significante:

> "Agora, isto não é pouco recurso, os recursos do ICMS Ecológico – 5% da receita total do Estado, sendo que metade deste 5% ou vamos elevar isto a 100%, 50% vai para áreas de florestas e 50% vai para áreas de mananciais de abastecimento público ou áreas de sedentação humana. Então veja bem, 2,5% que são canalizados para áreas de florestas distribuiu algumas centenas de milhões, o nosso escritório regional nós distribuímos, nós que eu digo o ICMS Ecológico distribuiu para os Municípios recursos na ordem de quase 2 milhões por ano. Daí você vai dizer onde está este dinheiro? Está dentro dos cofres de cada uma das prefeituras que são detentoras por força legal de receber este recurso. Os outros 50% são rateados também para Municípios que têm por obrigação manter a qualidade da água para os Municípios que usufruem desta água." ("D", 2008)

Apesar disso, não se pode utilizar como argumento o total devolvido pelo Estado do Paraná aos Municípios a título de ICMS Ecológico, em valores monetários, para tentar justificar a relativa representatividade do percentual de 5%, principalmente se tais valores forem comparados aos 75% referentes ao valor adicionado.

Denota-se, assim, que os números comprovam a importância que se dá ao processo de geração de riquezas, em nome do suposto desenvolvimento, relegando a um segundo plano a preservação dos recursos naturais e, consequentemente, comprometendo a qualidade de vida da população.

Além do mais, “D” (2008) complementa que o critério de distribuição do ICMS, em se tratando da parte correspondente ao ICMS Ecológico, não é justo com os Municípios mais desenvolvidos:

> “[...] é muito antiga esta lei que dá destino dos recursos públicos para os Municípios, a gente sabe que existe um tratamento igualitário hoje, que é de acordo com a população, de acordo com o nível de desenvolvimento do Município, de acordo com a qualidade, a produção do Município. Agora, eu acho que penaliza, e esta é a minha opinião, penaliza e muito os Municípios que são de ponta. Quando você fala em qualidade na produção, na preservação, na educação e na saúde, se você pegar os Municípios do oeste do Paraná, que são exemplos para o mundo hoje em termos de desenvolvimento sustentável, em desenvolvimento pensando na proteção, há uma penalização para estes Municípios, porque se você pegar um Município que tem grandes problemas em nível social, ambiental e industrial ele tem o mesmo conceito na repartição dos recursos do que tem um Município altamente desenvolvido. Então eu acredito que há de se pensar num repasse diferenciado para aqueles que são diferentes. E não digo penalizar quem não está conseguindo fazer. Porque, às vezes, não está fazendo até por falta deste recurso. Às vezes o recurso é tão pouco que ele não consegue fazer. Mas eu penso que há de ter um incentivo para quem está bom ficar melhor ainda e para quem está ruim, ou você faz por merecer, ou então você deixa que outros farão.” (“D”, 2008)

Todavia, como continua apontando “D” (2008), a realidade da fixação do fator ambiental, o qual define os valores a serem repassados aos Municípios, é diretamente proporcional aos investimentos realizados nas unidades de conservação:

> “As unidades de conservação recebem uma avaliação anual, do comportamento do Município e do comportamento do proprietário com relação à unidade. Dependo da avaliação, você tem um acréscimo da receita ou uma diminuição do repasse de recursos. Quanto mais você investir, quanto mais você melhorar a unidade, melhor é tua avaliação, melhor vai ser tua alíquota, melhor vai ser teu índice e maior vai ser tua receita. Quanto menos você investir, quanto mais degradada estiver a área, mais problema tiver a área, menos recurso você vai receber. [...] Atualmente o IAP faz avaliação uma vez por ano, mas estamos formalizando um novo modelo de avaliação, se pensou em se fazer isto trimestral, mas eu penso que se a gente conseguir fazer isto semestralmente já vai ser um grande passo para que a gente possa cobrar de forma mais direta o Município, quer dizer, “você está recebendo 50 mil reais por mês, onde está este dinheiro, o que você está fazendo com o dinheiro que é repassado do ICMS Ecológico”? Agora, é óbvio que nós não temos nenhum poder de fiscalização em cima do Município, nós temos um poder de fiscalização em cima das áreas que são as grandes geradoras do recurso, então o Município tem a responsabilidade com estas áreas. Agora, o recurso é o Município que dá o destino[...].” (“D”, 2008)

Assim, Municípios que pouco investem na manutenção das unidades de conservação situadas em seus territórios acabam sofrendo redução no valor referente ao ICMS Ecológico, o que muitas vezes nem é levado em consideração pela própria Administração Pública Municipal, tampouco chega ao conhecimento da população em geral, diante da complexidade que envolve toda a sistemática do cálculo.

Ainda por meio das entrevistas, constata-se que o Fundo Municipal de Meio Ambiente também não investe diretamente nas unidades de conservação para fins de aumentar o repasse a título de ICMS Ecológico, uma vez que, segundo "A" (2008), embora o referido fundo tenha disponibilidade de caixa, não foram direcionados recursos para atender projetos com esse fim:

> "O Fundo Municipal de Meio Ambiente foi instituído para que arrecadasse recursos de um convênio que existe entre a Prefeitura Municipal e a Sanepar. Então 1% de toda conta de água paga é destinado ao Fundo Municipal e este recurso só pode ser gasto pelo Poder Público Municipal mediante a autorização deste conselho. Então a Prefeitura apresenta os projetos para o conselho, estes projetos são analisados pelas câmaras técnicas, as quais dão um parecer favorável ou contrário. Se for favorável é autorizada a utilização deste recurso para a obra pretendida, se tiver a ver com a questão ambiental. A outra parte de recursos provém de multas do ministério público, que pode ser destinada ao Fundo Municipal e ser gasta pelo Poder Público municipal ou outra organização que requerer ao Fundo e for aprovado pelos conselheiros de meio ambiente. [...] Como o fundo foi criado há praticamente 4 anos e recebendo recursos e não sendo gasto, tendo em vista que o conselho não funcionava adequadamente, então o volume de dinheiro é bastante representativo, aproximadamente R$ 300.000,00. Deste dinheiro já foram gastos mais de R$ 200.000,00 para fazer o parque na saída de Toledo, a revitalização da Praça Willy Barth e outras obras que foram feitas aqui, utilizando o dinheiro do recurso, aprovado pelos conselheiros. Foram adquiridos 10 computadores para o IAP para agilizar o processo, foi adquirido um carro para a Secretaria Municipal de Meio Ambiente para agilizar as atividades de fiscalização e licenciamento do poder público municipal. Então dinheiro tem, agora, para se gastar o dinheiro a gente tem que ter uma previsão que é através da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que a gente aprova no ano anterior, dizendo o quanto pode ser gasto daquele recurso no ano seguinte." ("A", 2008)

"A" (2008) destaca também que o recurso proveniente do ICMS Ecológico deveria vir para o Fundo Municipal de Meio Ambiente, salientando que

> "[...] o recurso de meio ambiente deveria ser utilizado para preservação de áreas de unidade de conservação e não deveria ser utilizado para saúde e educação. Para estas poderia procurar recursos em outros fins, que inclusive já tem constitucionalmente o recolhimento destes valores." ("A", 2008)

Já “F” (2008), representante da Administração Pública Municipal, lembra que, na época em que se incentivou a criação de RPPNs no Município, o objetivo era ter mais recursos para investimento na área ambiental e que, embora financeiramente não fosse muito significativo, seria importante para fazer frente às ações de preservação do meio ambiente realizadas na época.

No entanto, como anteriormente exposto, não há formas de vincular o recurso advindo do ICMS Ecológico às ações voltadas à preservação das unidades de conservação, ficando a destinação de recursos para fazer frente a essas atividades à mercê do bom senso do gestor público. Nem mesmo o compromisso de levar benefícios aos proprietários de RPPNs, prometido à época da instituição das unidades, pode ser cumprido. São tomadas somente algumas ações esparsas, com recursos gerais da Secretaria de Meio Ambiente, conforme declarado por “F” (2008):

> “Você tem uma RPPN e esse recurso vem para os cofres do Município. Havia um compromisso de poder estar levando alguma coisa de benefício aos proprietários e que isto é difícil muitas vezes de fazer, em função de que o dinheiro vem num caixa único e não tem como você dizer “este dinheiro vai ter que ser investido lá”. [...] Alguns recursos destinados à Secretaria de Meio Ambiente foram investidos. Algumas áreas foram propostas para fazer adequação, limpeza, conservação, a realização de trabalhos muito significativos que nós tivemos aqui, como é a questão da reciclagem, da coleta seletiva, da troca de recicláveis, a sensibilização junto às escolas, educação ambiental, o próprio roteiro da Secretaria de Educação que foi instituído em uma das RPPNs para se poder ter um trabalho diretamente dentro de uma unidade de conservação privada, a identificação nesta RPPN das árvores como uma forma didática de se estar levando mais conhecimento e informações aos estudantes, juntamente com os professores da rede municipal.” (“F”, 2008)

Desta forma, como já abordado anteriormente, aos proprietários de RPPNs resta a indignação de que não percebem a aplicação dos recursos gerados pelas suas unidades de conservação, como destaca “J” (2009) ao afirmar que

> “De forma geral, eu entendi na época, que o Município seria beneficiado com um imposto ou taxa para poder investir na preservação do meio ambiente.” (“J”, 2008)

Ou ainda de acordo com o que afirma “I” (2008):

> “[...] o Município não é obrigado a passar todo o dinheiro para o proprietário, mas que faça ao menos alguma coisa, cuidando ou limpando esta área.” (“I”, 2008)

Portanto, está demonstrado o distanciamento existente entre as ações que os representantes da Administração Pública Municipal dizem realizar e o quanto os proprietários de RPPNs percebem em relação à manutenção de suas unidades de conservação, o que pode ser justificado, inclusive, pela ausência de prestação de contas e de maior aproximação entre as partes envolvidas.

Com isso, torna-se duvidosa a transparência da Administração Pública Municipal, principalmente no que concerne aos recursos investidos na manutenção das unidades de conservação privadas, aumenta-se o descontentamento dos proprietários das áreas destinadas à conservação, subjuga-se a importância da preservação do meio ambiente, afetando negativamente a qualidade de vida, o que, certamente, repercutirá em pesados ônus às gerações futuras.

CONCLUSÃO

Este trabalho dissertativo, realizado através de pesquisa bibliográfica e documental, objetivou a compreensão da composição da cota-parte do ICMS, no que tange ao ICMS Ecológico, bem como o processo técnico-político da Administração Municipal de Toledo – Paraná na condução e monitoramento do seu Fator Ambiental como forma de promover qualidade de vida.

Por outro lado, a pesquisa qualitativa, realizada com representantes do governo municipal e estadual, membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente e proprietários de RPPNs, permitiu compreender e avaliar em que medida a Administração Pública Municipal efetiva ações para aumentar a receita pública por meio do repasse advindo do ICMS, no que se refere ao ICMS Ecológico.

Através dos depoimentos colhidos, sistematizados e analisados, percebe-se claramente a lacuna existente entre o discurso dos representantes do governo municipal e estadual, referente à criação das RPPNs, condução e manutenção das mesmas, e o discurso dos proprietários destas unidades de conservação.

O governo considera ter feito sua parte de conscientização e informação para a implantação das RPPNs em seu território, porém os herdeiros das unidades alegam que seus antepassados não tinham real conhecimento do que estavam fazendo quando aceitaram o desafio de transformar suas propriedades em RPPNs.

Ainda confrontando as entrevistas, os representantes do governo dizem fazer a parte que lhes cabe no que tange à manutenção das RPPNs, por outro lado alguns proprietários afirmam que não existe manutenção alguma ou, quando existe mera fiscalização, a mesma deixa a desejar.

Se a manutenção das unidades de conservação não é feita corretamente, a Administração Municipal de Toledo não está cumprindo com o seu dever público, visto que, em contrapartida pelos valores recebidos a título de ICMS Ecológico, é dever do Município a obrigatoriedade na manutenção e realização de melhorias nas referidas unidades, mesmo nas de caráter privado, como as RPPNs.

Sendo assim, a falta de manutenção, ou a manutenção precária, pode fazer com que o Município seja prejudicado, diminuindo seu fator ambiental e, consequentemente, os valores futuros a serem recebidos.

O prejuízo vai além, pois as Unidades de Conservação são áreas de grande importância ambiental, e a deficiência na sua manutenção por parte da Administração Pública corrobora com o desrespeito dos moradores próximos a estas áreas, possibilitando que as mesmas sejam utilizadas como depósito de lixo, principalmente ante o fato de que a maioria está localizada em perímetros urbanos.

Além disso, contabiliza-se que a falta de manutenção e acompanhamento das Unidades de Conservação, principalmente das RPPNs, contraria o que fora acordado quando da implantação das mesmas, trazendo o descontentamento aos proprietários frente à omissão da Administração Pública, os quais são obrigados, muitas vezes, a praticarem atos de manutenção às suas próprias expensas.

Esta situação de descontentamento influencia negativamente outros proprietários de terras que poderiam ter interesse em transformá-las em RPPN futuramente, como consequência há o surgimento de um ciclo vicioso cujo resultado somente se resume em perdas: perde o Município, a população, o meio ambiente e a qualidade de vida, visto que a preservação destas áreas significaria mais recursos aos cofres públicos, mais investimentos em políticas sociais, maior valorização do bem estar coletivo e aumento da qualidade de vida da população.

Ademais, somente pelos valores repassados ao Município de Toledo a título de ICMS Ecológico já restaria demonstrada a importância que representa uma Unidade de Conservação ou a preservação do manancial da Bacia do Rio Alívio para a qualidade de vida, o que resultaria na obrigação moral dos gestores municipais em realizar a devida manutenção destas áreas.

E mais, ao se tornar referência positiva na manutenção das áreas de preservação, o Município de Toledo teria condições de ser beneficiado com maiores repasses a título de ICMS Ecológico, já que teria condições de buscar a ampliação do número de Unidades de Conservação privadas, ou, no mínimo, em relação às unidades já existentes em seu território, melhorar suas avaliações e, consequentemente, a elevação do seu Fator Ambiental, servindo de exemplo para outros Municípios.

Ainda, diante do fato de os valores referentes ao ICMS Ecológico estarem englobados na cota-parte do ICMS, os mesmos podem ser considerados irrisórios pela Administração Pública se comparados com os demais números que envolvem a receita corrente do Município. Entretanto, esta consideração resulta na ausência de percepção de que este retorno é uma tentativa de tornar tangível o intangível, o qual se concretizaria na aplicação de recursos em políticas sociais, resultando não só na indispensável preservação ambiental, como

também em ações voltadas à saúde e bem estar da população, tudo em nome da qualidade de vida.

Faz-se necessário rever a forma como são realizados os repasses dos valores correspondentes ao ICMS Ecológico, separando-o do montante relacionado à cota-parte do ICMS e vinculando-o à aplicação em políticas ambientais. O fundamento para tal proposta está no fato de que, atualmente, uma eventual diminuição do repasse referente ao ICMS Ecológico normalmente não é sequer percebida pela própria Administração Pública Municipal, muito menos pela população em geral. Esta, por sua vez, também não toma conhecimento, pois, na sua grande maioria nunca ouviu falar em ICMS Ecológico, tanto que o próprio Conselho Municipal de Meio Ambiente não acompanha seus resultados.

Ainda, sugere-se o início de discussões pleiteando aumento do percentual estipulado para o ICMS Ecológico, dado que, como anteriormente exposto, o percentual de 5% referente ao ICMS Ecológico é insignificante se comparado à somatória dos 75% do valor adicionado aos 8% da produção agropecuária, 6% do número de habitantes na zona rural e 2% do número de propriedades rurais, os quais perfazem 91% da cota-parte do ICMS.

Mesmo que os 91% apontados estejam vinculados à geração de riquezas, os meios utilizados para atingi-la, na sua grande maioria, dependem da exploração dos recursos naturais, muitas vezes de forma predatória e inconsequente, atingindo o próprio meio ambiente que o ICMS Ecológico, desde sua concepção, tem o objetivo de incentivar a sua preservação.

Necessita-se implementar a introdução, na legislação que trata do ICMS Ecológico, de novos critérios para a composição do fator ambiental, tais como: redução do passivo ambiental relacionado à mata ciliar, execução de programas de destinação consciente de resíduos sólidos (domésticos, industriais, construção civil, hospitalares, dentre outros) e saneamento básico, tudo de forma a contribuir com a preservação dos recursos naturais e da qualidade de vida da população.

Cumpre destacar que o presente trabalho culminou, também, na constatação de que os herdeiros daqueles que antes detinham uma cultura amplamente predatória na exploração dos recursos naturais já estão demonstrando sinais de que o meio ambiente deve ser prioridade em termos de preservação, não só para benefício de suas propriedades, como também para a sua qualidade de vida, de seus descendentes e da população em geral, muito além das fronteiras de um Município.

Destarte, como forma de motivação para iniciar uma efetiva e necessária mudança na consciência dos administradores públicos, os quais podem se tornar os principais executores

de políticas sociais voltadas à preservação da biodiversidade, salienta-se um novo posicionamento ecológico que está surgindo entre os proprietários rurais.

Portanto, com a disseminação do tema e ao levar a discussão política às diferentes instâncias públicas e privadas do Município, surge a necessidade urgente da realização de pesquisas localizadas, incentivando o debate entre as entidades instituídas e pessoas que, independentemente, estejam envolvidas com a questão.

Desta forma, com vistas a avançar na proposição, ampliar-se-ia a participação da Administração Pública Municipal de Toledo no processo e garantindo à sociedade civil maior grau de conhecimento e controle da política social ora debatida.

REFERÊNCIAS

AMARAL, P. H. do. **Direito tributário ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

AMARO, L. **Direito Tributário brasileiro.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

AMBIENTE BRASIL. **Mananciais.** Disponível em: <http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./%20agua/urbana/%20index.html&conteudo=./agua/urbana/aguasurb.html>. Acesso em 12 jun. 2008.

ANDRADE, M. C. De. **O desafio ecológico:** utopia e realidade.São Paulo: Hucitec, 1994.

ARAÚJO, C. C. de.; et al. **Meio ambiente e sistema tributário:** novas perspectivas. São Paulo: Senac, 2003.

BIGARELLA, J. J. **Lutas e frustações ecológicas:** um desafio. Curitiba: ADEA, 1986.

BRASIL. Lei n°. 5.172, de 25 de outubro de 1966 **– Denominado Código Tributário Nacional, (1966)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm >. Acesso em 08 jun. 2008.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 jul. 2000.

_____. Constituição (1988). **Constituição Federal de 1988 e Lei Complementar nº. 63/90**. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>. Acesso em 02 out. 2006.

_____. **Ministério do Meio Ambiente – MMA**. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/port/sbf/dap/doc/snuc.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2008.

CAIRNCROSS, F. **Meio ambiente:** custos e benefícios. Cid Knipel Moreira (Trad.)– São Paulo: Nobel, 1992.

CAMARGO, L. H. R. de; **A ruptura do meio ambiente:** conhecendo as mudanças ambientais do planeta através de uma nova percepção da ciência: a geografia da complexidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

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

COMPANHIA DE INFORMÁTICA DO PARANÁ. Disponível em: <http://www.celepar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=41>. Acesso em 10 mar. 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE RESERVAS PARTICULARES DO PATRIMÔNIO NATURAL. **O que é uma RPPN?** Disponível em: <http://www.rppnbrasil.org.br/oque.htm>. Acesso em 11 jun. 2008.

DE OLHO NOS MANANCIAIS. **Mananciais de São Paulo.** Disponível em: <http://www.mananciais.org.br/site/mananciais_rmsp>. Acesso em 08 jun. 2008.

DEPARTAMENTO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. **Dados sobre RPPN no Estado do Paraná.** Disponível em: <http://www.uc.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=73>. Acesso em 09 nov. 2008.

DIAS, R. **O ICMS ecológico no contexto das unidades de conservação no Município de Campo Mourão-PR.** 2007. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba-PR.

DRUCKER, P. F. **O melhor de Peter Drucker**: o homem. São Paulo: Nobel, 2001.

_____. **O melhor de Peter Drucker**: a administração. São Paulo: Nobel, 2002.

DRUMMOND, J. A. **Devastação e preservação ambiental:** os parques nacionais do Estado do Rio de Janeiro. Niterói: EDUFF, 1997.

FAVERO, C. A.; ROESLER, M. R. **Plano de desenvolvimento rural sustentável do Município de Toledo** – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Toledo. Cascavel: Gráfica Universitária da UNIOESTE – Universidade Estadual do Paraná, 2006.

FIÚZA, A. P. - **ICMS Ecológico** – um instrumento para a gestão ambiental. Disponível em: <http://ces.fgvsp.br/index.cfm?fuseaction=noticia&IDnoticia=18316&IDidioma=1>. Acesso em 17 de outubro de 2007.

FRANCO, S. C. **Dinheiro público e cidadania.** São Paulo: Moderna, 1998.

GONÇALVES, C. W. P. – **O desafio ambiental.** Emir Sader (Org.). Rio de Janeiro: Record, 2004.

HEMPEL, W. B. – **ICMS Ecológico**: incentivo ao crescimento econômico com sustentabilidade ambiental. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2007.

HOPPEN, M. **A aplicação dos recursos do ICMS Ecológico na recuperação e preservação da natureza** – o caso do Município de Mariópolis. 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC.

INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. **Unidades de conservação do Paraná.** Disponível em: <http://www.ucp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=22>. Acesso em 31 mar. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Reserva particular do Patrimônio Natural – RPPN.** Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/rppn/home.php>. Acesso em 11 jun. 2008.

JOÃO, C. G. **ICMS-Ecológico.** Um Instrumento Econômico de Apoio à Sustentabilidade. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC.

LACOMBE, F. J. M.; HEILBORN, G. L. J. **Administração**: princípios e tendências. São Paulo: Saraiva, 2003.

LAKATOS, E. M. **Sociologia da administração.** São Paulo: Atlas, 1997.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. Sandra Valenzuela (Trad.). 4. ed. Rev. São Paulo: Cortez, 2007.

LOUREIRO, W. **ICMS Ecológico –** incentivo econômico à conservação da biodiversidade, uma experiência exitosa no Brasil. R. Adm. Mun. Rio de Janeiro, v. 44, n. 221, p. 49–60, abri/dez. 1997.

_____. O ICMS Ecológico na conservação do complexo de Ilha Grande. In: (org.) CAMPOS, J. B. **Parque Nacional de Ilha Grande**: re-conquista e desafios. 2. ed. Maringá: IAP, 2001. 118p.

_____. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná.** 2002. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal) Universidade Federal do Paraná-PR.

MAGALHÃES, F. C. B. **ICMS Ecológico como incentivo à melhoria da qualidade de vida:** do Paraná ao Ceará. Disponível em: <http://www. anppas.org.br/encontro_anual/encontro3/arquivos/TA679-11042006-152354.DOC>. Acesso em 11 nov. 2008.

MARRA, F. de M. S. **ICMS Ecológico como instrumento para o desenvolvimento sustentável.** Disponível em: <http://agata.ucg.br/formularios/ucg/institutos/nepjur/pdf/pos_08.pdf>. Acesso em 15 mai. 2008.

MEGGINSON, L. C.; MOSLEY, D. C.; PIETRO JR., P. H. **Administração**: conceitos e aplicações. 4. ed. São Paulo: Harbra Ltda, 1998.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, A. C. R. **Meio ambiente e ciências humanas**. 3. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2002.

MURARO, R. M. **História do meio ambiente.** Rio de Janeiro: ZIT, 2007.

NADIR JR., A. M. **ICMS Ecológico:** princípios e estratégias necessárias para uma implementação na co-produção do bem público. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Do Estado De Santa Catarina, Florianópolis-SC.

NIEDERAUER, O. H. **Toledo no Paraná, a história de um latifundio improdutivo, sua reforma agrária, sua colonização, seu progresso.** Toledo: Grafo-Set Impressão e Acabamento, 1992.

PARANÁ. Constituição Estadual. **Constituição Estadual, Lei Estadual nº. 9491, a Lei Estadual Complementar nº. 59, Lei Estadual Complementar nº. 67 e Lei Estadual nº. 12417**. Disponível em:<http://www.pr.gov.br/casacivil/legislacao>. Acesso em 02 out. 2006.

_____. SEFA. **Índice de Participação dos Municípios no ICMS**. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=226>. Acesso em 02 out. 2008.

_____. SEFA. **Valores Repassados aos Municípios – Município de Toledo.** Disponível em: <http://www.gestaodinheiropublico.pr.gov.br/Gestao/repasses/index.jsp>. Acesso em 02 abr. 2009.

PAULSEN, L. **Direito Tributário**: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado: ESMAFE, 2007.

PELLIZZARI, Deoni. **A grande farsa da tributação e da sonegação.** Petrópolis/RJ: Vozes Ltda, 1990.

PESSOA, G. P. **Políticas ambientais, instrumentos econômicos e o exemplo do ICMS Ecológico no Brasil.** Disponível em: <http://www.redenet.edu.br/publicacoes/arquivos/20060726_171528_Artigo%20Cientifico%20-%20CEFET-CE%20-%20Georgia%20Patricio.pdf>. Acesso em 15 ago. 2008.

PRIMACK, R. B. **Biologia da conservação.** Londrina: E. Rodrigues, 2001.

PROJETO PARANÁ BIODIVERSIDADE. Disponível em: <http://webgeo.pr.gov.br/mapserver/prbio/>. Acesso em 10 mar. 2008

QUEIROZ, C. **Área de conservação no PR cresceu 718% com ICMS Ecológico.** Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=89908&searchterm=icms%20ecológico>. Acesso em 21 de outubro de 2007.

RIBEIRO, M. A. **Sobre o princípio protetor-recebedor.** Disponível em: <http://www.ida.org.br/artigos/principioprotetor.html?ordem=1792>. Acesso em 10 nov. 2008.

RIBEIRO, M. de S. **Contabilidade ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2006.

SANEAMENTO DE GOIÁS S/A. **O que são os mananciais.** Disponível em: <http://www.saneago.com.br/wwwsan/folder/mananciais/mananciais.html>. Acesso em 12 jun. 2008.

SCAFF, F. F.; TUPIASSU, L. V. da C. Tributação e políticas públicas: o ICMS Ecológico. Disponível em: <http://www.pos.uea.edu.br/data/direitoambiental/hileia/2004/2.pdf#page=15>. Acesso em 23 jul. 2008.

SILVA, O.; BRAGAGNOLLO, R.; MACIEL, C. F. **Toledo e sua história.** Toledo: Prefeitura Municipal de Toledo, 1988.

SOUZA, C. **ICMS ecológico é principal fonte de recursos ambientais, diz IBGE.** Disponível em: <http://www.alep.pr.gov.br/arquivos/geral_noticias_conteudo.php?notoid=984& grupo=4>. Acesso em 15 de out. 2007.

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS E SANEAMENTO AMBIENTAL. **Distribuição dos Recursos para os Municípios.** Disponível em: <http://www.suderhsa.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=20>. Acesso em 15 de fev. 2008.

TINOCO, J. E. P. Contabilidade e gestão ambiental. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

TOLEDO. Prefeitura Municipal. **Balanços orçamentários**. Disponível em: <http://www.equiplano.com.br/SCA2001/cpMenuCliente.jsp?codPessoa=136&menu=0>. Acesso em 02 abr. 2009.

_____. Prefeitura Municipal. **Toledo em números**. Disponível em: <http://www.toledo.pr.gov.br/?page=toledoNumeros>. Acesso em 09 de jun. 2008.

WITZEL, R. M. **Avaliação da aplicação do "ICMS Ecológico" nas Associações de Bairro do Município de São Jorge do Patrocínio – Paraná.** 2003. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC.

YOUSSEF, M. da P. B.; HARA, M.; RODRIGUES, R. M. **Ambientes brasileiros:** recursos e ameaças. São Paulo: Editora Scipione Ltda, 1992.

APÊNDICES

ROTEIRO 1 – REPRESENTANTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE TOLEDO

1 – Qual a proposta que levou a secretaria de meio ambiente a buscar participação no recebimento de valores referentes ao ICMS Ecológico?

2 – Quando ocorreu a elaboração da proposta e quando foi colocada em execução?

3 – Quais profissionais e/ou setores da Prefeitura Municipal de Toledo e de outros órgãos se envolveram no processo?

4 – Como nasceram as primeiras RPPNs em Toledo?

5 – De quem foi a iniciativa para o surgimento das RPPNs do Município?

6 – Qual foi o processo utilizado pela secretaria no momento de convencer os proprietários rurais para a criação de RPPN?

7 – Aponte elementos positivos e negativos do processo.

8 – Quais os cuidados e custos por parte da Administração Pública para a manutenção e monitoramento das RPPNs?

9 – O retorno do ICMS Ecológico vai para que conta do Município?

10 – No que consiste a manutenção oferecida pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente?

11 – Por que as RPPNs de Toledo foram criadas todas no ano de 1997?

12 – O que justifica a não criação de RPPN após 1997?

13 – Existem expectativas além desta área, de outras que possam ser transformadas em RPPN?

14 – Quais são as ações realizadas por parte da administração pública municipal, visando incentivar a criação de novas RPPNs?

15 – A legislação facilita ou dificulta a instituição de Unidades de Conservação? Justifique.

16 – No Paraná, o ICMS Ecológico está voltado a unidades de conservação e mananciais, mas em outros Estados os quesitos são mais abrangentes. Você sente a necessidade de se ampliar os critérios no Paraná?

17 – O proprietário de uma RPPN recebe algo por ter uma unidade de conservação na sua área de terra?

18 – Quais as ações da administração pública municipal de Toledo direcionadas ao manancial do Rio Alívio?

19 – Com a inclusão do manancial do Rio Alívio nos critérios da repartição do ICMS Ecológico, os produtores rurais cujas propriedades são lindeiras, obtiveram algum benefício por parte da Administração Pública Municipal?

20 – Existem restrições de uso das propriedades lindeiras ao Rio Alívio, decorrentes da sua inclusão nos critérios da repartição do ICMS Ecológico?

21 – O que representa o ICMS Ecológico para a administração pública municipal de Toledo?

22 – Quais ações a administração pública de Toledo efetiva visando aumentar a receita pública do repasse advindo do ICMS Ecológico?

23 – Existe uma destinação específica para o ICMS Ecológico?

ROTEIRO 2 – FUNCIONÁRIO PÚBLICO ESTADUAL (IAP)

1 – Como que o IAP participou do processo para que o Município de Toledo passasse a ser beneficiado com ICMS Ecológico?

2 – Quem encabeçou o movimento para a criação de RPPN em Toledo?

3 – Como foi o processo de convencimento dos proprietários rurais para a criação de RPPN?

4 – Qual é o papel do IAP na manutenção e preservação das Unidades de Conservação e do manancial existentes no Município?

5 – Como que o IAP avalia a participação da administração pública municipal de Toledo na manutenção e preservação das Unidades de Conservação e do manancial existentes no Município?

6 – Em questão de recursos financeiros, o proprietário de uma RPPN não tem recebido nada?

7 – Qual é a realidade da situação das RPPNs existentes no Município de Toledo? Qual é a análise que se pode fazer?

8 – Por que as RPPNs de Toledo foram todas criadas no ano de 1997?

9 – Como você avalia em se tratando de critérios de distribuição do ICMS, o fato de que 5% ser destinado ao ICMS Ecológico, enquanto 75% é referente a valor adicionado?

10 – O que justifica a não criação de RPPN após 1997, em Toledo?

11 – Além da questão de não desmatar, existem outras limitações de uso impostas para quem tem ou queira investir na criação de uma RPPN?

12 – Existe algum beneficio perante o IAP oferecido ao proprietário de uma RPPN?

13 – O IAP realiza ações incentivando a criação de novas RPPNs aqui em Toledo?

14 – A administração pública de Toledo e o IAP executam alguma ação conjunta visando aumentar a receita pública do repasse advindo do ICMS Ecológico?

15 – Levando em consideração as RPPNs já existentes em Toledo, teria condições de aumentar o repasse advindo do ICMS Ecológico?

16 – Nestas avaliações feitas pelo IAP em Toledo, como tem sido o comportamento do coeficiente?

17 – O que poderia ser feito para ser melhorado gradativamente este índice?

18 – Na sua opinião, a administração pública de Toledo poderia fazer mais ações para melhorar a realidade das RPPNs e até incentivar a criação de novas, visando aumentar a receita pública do repasse advindo do ICMS Ecológico?

ROTEIRO 3 – MEMBROS DO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE TOLEDO (CMMA)

1 – A que você atribui o fato do CMMA ter sido criado apenas em 2004 e entrado em funcionamento em 2007, em Toledo?

2 – O que mudou depois do surgimento do CMMA em Toledo?

3 – Qual a influência do CMMA junto à administração pública, nas questões voltadas ao meio ambiente?

4 – Qual é a influência do CMMA junto à sociedade organizada?

5 – O que é o Fundo Municipal de Meio Ambiente e como funciona?

6 – Qual é a realidade orçamentária e financeira do Fundo Municipal de Meio Ambiente?

7 – No que são aplicados os recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente de Toledo? Quais são os critérios?

8 – O CMMA acompanha os repasses provenientes de ICMS Ecológico? Como?

9 – Na sua opinião, o recurso proveniente do ICMS Ecológico deveria vir para o Fundo Municipal de Meio Ambiente?

10 – O Conselho teria alternativas mais viáveis para utilização do retorno do ICMS Ecológico?

11 – O CMMA acompanha a gestão das RPPNs e do manancial do Rio Alívio, de Toledo?

12 – Qual é a importância de uma RPPN para o Município?

13 – O CMMA realiza ações visando aumentar o número de RPPN em Toledo?

14 – A administração pública de Toledo efetiva ações visando aumentar a receita pública do repasse advindo do ICMS Ecológico?

ROTEIRO 4 – PROPRIETÁRIOS DE RPPN

1 – O que o levou a instituir uma RPPN em sua propriedade?

2 – A administração pública municipal de Toledo colaborou para a criação da RPPN?

3 – Qual foi a participação do Instituto Ambiental do Paraná (IAP)?

4 – Quais as dificuldades encontradas para a instituição da RPPN?

5 – Existe prestação de contas com os proprietários das RPPNs?

6 – Quanto tempo foi preciso para a sua área ser declarada como RPPN?

7 – Quais as vantagens (benefícios) de possuir uma RPPN em sua propriedade?

8 – Qual é o custo para se manter uma RPPN e qual o retorno financeiro da mesma?

9 – A prefeitura municipal de Toledo lhe repassa valores provenientes do ICMS Ecológico referente a sua RPPN?

10 – São feitas vistorias na área da RPPN por parte do IAP ou da prefeitura?

11 – O Sr. criaria uma nova RPPN em sua propriedade?

12 – O que é preciso para incentivar outros proprietários rurais a criarem novas RPPNs?

13 – Já houve alguma conversação no sentido dos proprietários de RPPN passarem a receber algum valor?

14 – Por que as RPPNs de Toledo foram todas criadas no ano de 1997?

15 – O que justifica a não criação de RPPN após 1997?

16 – A administração pública de Toledo efetiva ações visando aumentar a receita pública do repasse advindo do ICMS Ecológico?

17 – Você paga imposto pela propriedade que abriga a RPPN ou tem alguma situação diferenciada?

18 – Você venderia a sua RPPN?