



CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

BERNARDO MENDONÇA NOBREGA

**O ICMS VERDE COMO INSTRUMENTO DE EQUIDADE
INTRAESTADUAL NO PARÁ**

Belém
2018

BERNARDO MENDONÇA NOBREGA

**O ICMS VERDE COMO INSTRUMENTO DE EQUIDADE
INTRAESTADUAL NO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará para obtenção do grau de Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

Linha de Pesquisa: Direito, Ambiente e Desenvolvimento Regional

Orientadora: Dra. Lise Viera da Costa Tupiassu
Co-Orientador: Dr. Jean-Raphaël Gros-Désormeaux

**Belém
2018**

BERNARDO MENDONÇA NOBREGA

**O ICMS VERDE COMO INSTRUMENTO DE EQUIDADE
INTRAESTADUAL NO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará para obtenção do grau de Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional

Linha de Pesquisa: Direito, Ambiente e Desenvolvimento Regional

Orientadora: Dra. Lise Viera da Costa Tupiassu

Co-Orientador: Dr. Jean-Raphaël Gros-Désormeaux

Aprovado em: _____________

BANCA EXAMINADORA

Dra. Lise Viera da Costa Tupiassu
(Programa de Pós-Graduação em Direito/CESUPA e UFPA)

Dra. Luciana Costa da Fonseca
(Programa de Pós-Graduação em Direito/CESUPA)

Dra. Luma Cavaleiro de Macêdo Scaff
(Programa de Pós-Graduação em Direito/UFPA)

**Belém
2018**

AGRADECIMENTOS

Essa jornada de dois anos foi tudo, menos solitária. Fui acompanhado de muitas pessoas maravilhosas que foram indispensáveis para que eu pudesse concluir essa fase da minha vida e que certamente me marcaram.

Agradeço aos meus pais e avós, Ana Cláudia, Eddie, Eni e Astrid pelo apoio moral e base familiar. Sempre nos meus momentos de fraqueza eu encontrei assistência com eles.

Agradeço a minha namorada Isabella pela enorme paciência. Por ter ouvido minhas reclamações e aguentando meu pessimismo e estresse. E especialmente por ter aceitado ler os meus artigos e boa parte da minha dissertação em busca de erros gramaticais de forma que, mesmo sendo geóloga, sabe tanto ou mais que eu não só da dissertação aqui elaborada, mas dos trabalhos feitos nesses dois anos.

Aos meus professores Lise Tupiassu, Luciana Fonseca, Jean Carlos Dias, José Cláudio de Brito Filho, Elizabeth Reymão, José Henrique Mouta Araújo, e Patricia Blagitz Cichovski. Parafraseando Issac Newton “se vi mais longe foi por estar de pé sobre ombros de gigantes” e os meus “gigantes” foram justamente meus professores, que expandiram os meus horizontes acadêmicos.

A Socorro e Lilian, secretárias da Coordenação do PPGD por toda ajuda prestada. Pelas salas cedidas em cima da hora, pelas conversas aguardando o começo da aula ou abrirem a sala. Por sempre estarem a disposição para resolver algum problema ou tirar uma dúvida.

Aos meus sócios e amigos Daniel Herbster, Felipe Coimbra, e Bruno Xavier por me incentivarem a trilhar o mestrado e pelo apoio. Por terem “segurado a barra” nos meus períodos mais ausentes e por ajudarem a descontrair nos períodos mais estressantes.

Aos meus colegas de mestrado André, Anna Laura, Andreza, Geraldo, Heloisa, Karla Cebolão, Karla kataoka, Nathalia, Ellen, Alanna, Stephenson e Luciano pelo companheirismo que compartilhamos nesses dois anos. Pela troca de material de aula, pelas conversas no nosso grupo do Whatsapp, e por toda a experiência que trocamos.

A equipe do IBET Belém – Fernando Favacho, Jean Simeí, Eduardo Brasil, Pedro Igor, Rogério Coelho, Mário Chamma, Andrew Filgueiras e Gabriel Águila pelo apoio, incentivo e amizade.

E em especial agradeço a minha orientadora Dra. Lise Tupiassu. A experiência que ela me passou foi muito além do que eu poderia ter esperado. Ela elevou meu nível de exigência comigo mesmo e ensinou-me a ser um pesquisador. Mudou minha forma de pensar e entender não só direito, mas a nossa região. Me apresentou a tributação ambiental, tema este que não me

vejo parando de pesquisar e deu-me a minha primeira experiência como docente, atividade esta que me apaixonei. Se não fosse pela atenção, dedicação e paciência, esta dissertação não teria sido concluída.

Por fim agradeço a Deus, ao Ogum Rompe Mato, seu Zé Pelintra, Cabocla Jurema, e a todos os guias trabalhadores pelas oportunidades dadas e pela proteção que sempre recebo.

RESUMO

Essa pesquisa tem como objetivo principal analisar se a política pública do ICMS Verde, instrumento de repasse de cota parte de ICMS aos Municípios com base no cumprimento de critérios ambientais, no Estado do Pará é um instrumento promovedor de equidade intrafederativa. Partindo da análise da existência de desigualdade intrafederativa no Estado do Pará, identificou-se critérios de equidade, através dos estudos de Liam Murphy, Thomas Nagel, da teoria de justiça de John Rawls, e justiça ambiental, que pudessem apontar na política pública a natureza equitativa. Através do Modelo PER os critérios de equidade foram analisados em conjunto com as condicionantes do ICMS Verde e revelaram um enfoque no elemento de resposta municipal como principal motor dessa equalização. A resposta municipal, entretanto, se mostrou limitada pela ingerência territorial, afetando a capacidade dos Municípios de concretizarem parte dos critérios de ICMS Verde. Nesse contexto o elemento de Gestão Ambiental, pela amplitude de sua abrangência, e pelo seu papel no cumprimento dos demais critérios, configurou-se como fator mais adequado para os Municípios. Porém, é o fator considerado menos importante pelo ICMS Verde e dados analisados apontaram um baixo exercício de Gestão Ambiental dentre os Municípios estudados.

Palavras chave: ICMS Verde; Modelo PER; Gestão ambiental; Equidade; Federalismo fiscal;

ABSTRACT

This research has as its main objective to analyze if the public policy of the Green ICMS, an instrument intergovernmental transfer of part of the ICMS revenue to the Municipalities based on the fulfillment of environmental criteria, in the State of Pará is an instrument that promotes intrafederative equity. Based on the analysis of the existence of intrafederative inequality in the State of Pará, equity criteria were identified through studies of Liam Murphy, Thomas Nagel, John Rawls's theory of justice, and environmental. Through the PER model the equity criteria were analyzed in conjunction with the conditioners of the Green ICMS and revealed a focus on the municipal response element as the main driver of this equalization. The municipal response, however, is limited by territorial interference by the other government spheres, affecting the Municipalities' capacity to fulfill part of the Green ICMS criteria. In this context, the element of Environmental Management, due to its wide scope, and its role in meeting the other criteria, was considered the more appropriate factor for the Municipalities. However, it is the factor considered less important by the Green ICMS and analyzed data indicated a low exercise of Environmental Management among the Municipalities studied.

Key words: Green ICMS; PER Model; Environmental management; Equity; Fiscal federalism

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1- Participação (%) das macrorregiões no PIB nacional entre 1995 a 2008.

Tabela 1.2- Classificação do IDHM dos Estados e do Distrito Federal de 2010.

Tabela 1.3- Classificação do IDHM dos Municípios Paraenses em 2010.

Tabela 1.4- IDHM de 2011 a 2014 de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Distrito Federal.

Tabela 1.5- Taxa de alfabetização do Distrito Federal e dos Estados de Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Pará, Maranhão, Paraíba, Piauí e Alagoas em 2010.

Tabela 1.6- Taxa de alfabetização das regiões brasileiras.

Tabela 1.7- Ranking de saneamento das quatro melhores, quatro piores e Belém.

Tabela 1.8- Arrecadação federal total, das contribuições, impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Tabela 1.9- Extensão das Unidades de Conservação e Terrenos Indígenas nas unidades federativas.

Tabela 4.1- Unidades de Conservação no Brasil.

Tabela 5.1- Dados da estrutura de gestão ambiental dos municípios de Moju, Santarém, Paragominas, Monte Alegre, Dom Eliseu, Rondon do Pará, Santana do Araguaia, Novo Repartimento, Novo Progresso, Ulianópolis, Brasil Novo e Tailândia.

Tabela 5.2- Gráfico analisando material de trabalho dos municípios de Moju, Santarém, Paragominas, Monte Alegre, Dom Eliseu, Rondon do Pará, Santana do Araguaia, Novo Repartimento, Novo Progresso, Ulianópolis, Brasil Novo e Tailândia¹.

Tabela 5.3- Distribuição dos municípios por Controladoria nos anos de 2013 a 2016.

Tabela 5.4- Dados referentes ao Município de Canaã dos Carajás.

Tabela 5.5- Gastos com “combustíveis e lubrificantes automotivos” do Município Canaã dos Carajás nos anos de 2012 a 2014

¹ O item “4” na primeira tabela é uma nota apontando a inclusão dos secretários. O Item “5” aponta que se incluiu os computadores utilizados eram dos próprios servidores.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1- Detalhamento das áreas legalmente atribuídas para unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos da reforma agrária, quilombolas e áreas militares.

Figura 3.1- Ilustração do Modelo PER.

Figura 4.1- Áreas militares no Brasil.

Figura 4.2- Delimitação dos assentamentos no Estado do Pará.

Figura 4.3- Mapa demonstrando restrição ao uso do espaço no Estado do Pará.

Figura 5.1- Municípios analisados no estudo do IMAZON.

Figura 5.2- Mapa do município de Afuá.

LISTA DE SIGLAS

BCB	Banco Central do Brasil.
CAR	Cadastro Ambiental Rural.
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária .
FUNAI	Fundação Nacional do Índio.
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.
FPE	Fundos de Participação dos Estados FPE.
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste.
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte.
FPM	Fundos de Participação dos Municípios.
GITE	Grupo de Inteligência Territorial Estratégica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.
IE	Imposto de exportação.
II	Imposto de importação.
IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores.
IPTU	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana.
ITR	Imposto sobre a propriedade territorial rural.
IR	Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza.
TCMD	Imposto sobre a transmissão "causa mortis" e doação, de quaisquer bens ou direitos.
ITBI	Imposto sobre a transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis.
IGF	Imposto sobre grandes fortunas.
IOF	Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários.
IPI	Imposto sobre produtos industrializados.
ISS	Imposto sobre serviços de qualquer natureza.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
ITERPA	Instituto de Terras do Pará.
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
MMA	Ministério do Meio Ambiente.
MPF	Ministério Público Federal.
PER	Modelo Pressão-Estado-Resposta.
ONU	Organização das Nações Unidas.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento.

PDA	Planos de Desenvolvimento da Amazônia.
PIB	Produto Interno Bruto.
SEMAS-PA	Secretária de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará.
SNIS	Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento.
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação.
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.
UC	Unidades de Conservação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. DESIGUALDADE INTRA-ESTADUAL PARAENSE E O INSTITUTO DO ICMS VERDE	17
1.1 DESIGUALDADE NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA.....	17
1.2 DESIGUALDADE NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO	24
1.3 DESIGUALDADE AMBIENTAL INDUZIDA PELA REPARTIÇÃO DO ICMS	31
1.4 ICMS VERDE COMO POLÍTICA PÚBLICA EQUALIZADORA	34
2 FUNDAMENTOS PARA A DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE EQUIDADE NO ICMS VERDE	38
2.1 EQUIDADE NAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS À LUZ DA TEORIA DE LIAM MURPHY E THOMAS NAGEL	38
2.2 EQUIDADE NOS GASTOS E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS À LUZ DA JUSTIÇA COMO EQUIDADE DE JOHN RAWLS.....	44
2.3 EQUIDADE NA JUSTIÇA AMBIENTAL.....	48
3 MODELO PRESSÃO-ESTADO-RESPOSTA COMO O CRITÉRIO DE EQUIDADE NA REPARTIÇÃO DE RECEITA	54
3.1 INDICADORES E MODELOS ORDENADORES AMBIENTAIS.....	54
3.2 MODELO PRESSÃO-ESTADO-RESPOSTA (PER) COMO ORDENADOR DE INDICADORES AMBIENTAIS	57
3.2.1 Críticas do Modelo Pressão Estado Resposta (PER)	63
3.3 MODELO PER APLICADO AO ICMS VERDE PARAENSE	66
4 CRITÉRIO RESPOSTA COMO CONDICIONANTE DA EQUIDADE NO ICMS VERDE	70
4.1 A (IN)GERÊNCIA TERRITORIAL MUNICIPAL	70
4.2 GESTÃO AMBIENTAL	83
5 GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL	90
5.1 DADOS DO INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA	90

5.2 DADOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ	95
6 CONCLUSÃO	105
REFERÊNCIAS	108
LISTA DE ANEXOS	114

INTRODUÇÃO

Vivemos em uma sociedade marcada pela diversidade. Há uma dinâmica de agentes, organizações e interesses conflitantes que coabitam. Trata-se de um pluralismo de interesses que, muitas vezes, gera problemas e reflexos que afetam a sociedade como um todo (VITA, 2007).

O conflito entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental é um dos problemas causados pelo pluralismo de interesses presente na sociedade. Embora tal situação afete a sociedade globalmente, é de fundamental relevo para a região amazônica, dotada de uma biodiversidade incomparável, mas, paradoxalmente, com um grande déficit de desenvolvimento.

A floresta amazônica, além de sua farta biodiversidade, representa lar para milhões de pessoas distribuídas em nove países², sendo alvo de grande pressão pela exploração dos recursos naturais. Em verdade, a riqueza em recursos naturais da região, culmina por afirmar seu papel no mundo como grande fornecedor de matéria prima, cujo resultado é a exploração predatória das riquezas naturais com a geração de inmensuráveis danos ambientais (LOUREIRO, 2009; BECKER, 2005). Paradoxalmente, a região é eivada de uma desigualdade social crônica e baixo nível de desenvolvimento econômico (LIRA *et al.* 2009).

O modelo de desenvolvimento seguido na Amazônia, portanto, além de causar degradação ambiental, não gera riqueza para os habitantes da região. Ao contrário, no âmbito da federação brasileira, a região norte, que abarca a maior parte da Amazônia Legal, figura entre as regiões mais pobres (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2010; RADAR IDHM, 2013)

A desigualdade interfederativa no Brasil tem como principal instrumento de mitigação o federalismo fiscal. A partir dele, há uma redistribuição de recursos financeiros visando, em tese, o favorecimento das regiões menos desenvolvidas (TER-MINASSIAN,

² Brasil, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Equador, Suriname, Guiana e Guiana Francesa são os nove países que contêm partes da floresta amazônica.

1997). O Federalismo fiscal utiliza-se da repartição das competências tributárias e da repartição do produto da arrecadação de tributos para promover a cooperação e solidariedade federativa, com o intuito de implementar o preceito constitucional de redução das desigualdades regionais (OLIVEIRA, 2005).

Alguns instrumentos do federalismo fiscal brasileiro, porém, apresentam caráter eminentemente devolutivo, favorecendo as zonas que mais produzem tributos.

Um dos exemplos de tal estratégia é a sistemática repartição da receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) entre Estados e Municípios, pautada majoritariamente no Valor Adicionado Fiscal (VAF), privilegiando os Municípios mais desenvolvidos economicamente.

Tal dinâmica contribui para a manutenção de um *status quo* desigual entre os Municípios e ignora as externalidades ambientais positivas geradas por detentores de restrições de exploração em razão de áreas ambientalmente protegidas. Além da desigualdade Interfederativa, assiste-se, pois, uma desigualdade intrafederativa.

Na Amazônia, considerando as condições sociais e ambientais ali presentes, essa sistemática é danosa, pois contribui para a implementação de um modelo de desenvolvimento incoerente com a necessidade de sustentabilidade da região.

Uma alternativa vislumbrada para redução das desigualdades causadas por esse problema é a política do ICMS Verde, que introduz um mecanismo de transferência de recursos aos Municípios de um determinado Estado em razão do cumprimento de condicionantes de proteção ambiental.

A ideia do instrumento é que, ao atribuir uma recompensa econômica para condicionantes vinculadas à proteção do meio ambiente, haveria redução na desigualdade de recursos transferidos, servindo como uma fonte alternativa de receitas para aumentar o repasse a Municípios menos desenvolvidos.

Os Municípios que tivessem algum impedimento territorial ambiental que impedisse o desenvolvimento econômico por um modelo mais tradicional, que fosse impedido por restrições ambientais, usariam o ICMS Verde como alternativa de financiamento usando a própria restrição ambiental e, desenvolvimento mais um aspecto de proteção do meio ambiente, ganhariam uma cota parte de ICMS maior.

Considerando, dessa maneira, que há uma vinculação entre a desigualdade econômica e social com danos ambientais na região amazônica, e buscando correlacioná-la à realidade do Estado do Pará, este trabalho debruçar-se-á sobre a política do ICMS Verde, no intuito de questionar se, efetivamente, trata-se de um instrumento fiscal apto a auxiliar na redução da desigualdade intrafederativa.

A solução para a problemática proposta se dará através de um estudo em cinco momentos.

Inicialmente se buscará compreender a desigualdade inter e intrafederativa brasileira, e sua extensão, verificando como a estrutura tributária auxilia na perpetuação desse *status quo*, bem como o papel do ICMS Verde na construção de modelo mais equitativo.

Em seguida, como foco do segundo capítulo, se buscará compreender o que efetivamente se considera como equidade, verificando que elementos precisam ser observados para que se possa identificar, na política pública, critérios promovedores de equidade. Para tal será abordado o tema via três âmbitos. Primeiro, no âmbito do federalismo fiscal através das lições de Thomas Nagel e Liam Murphy. Segundo, com um foco na teoria de justiça de John Rawls – justiça como equidade. E a terceira abordagem, considerando o viés ambiental do instituto ICMS Ecológico, focará sobre a justiça ambiental.

Essa teorização sobre equidade será, em seguida, confrontada, no terceiro capítulo, à política do ICMS Verde paraense através da análise de seus critérios, utilizando como parâmetro o modelo Pressão-Estado-Resposta (PER) utilizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como estrutura de compreensão de indicadores ambientais.

Tendo definido elemento Resposta, através do modelo PER, como foco dos critérios legais e de equidade, a quarta parte do presente trabalho fará uma análise dos critérios adotados pela legislação do ICMS Verde paraense verificando a potencialidade de resposta dos entes municipais apontando quais critérios podem ser mais ou menos cumpridas pelos Municípios paraenses.

Por fim, o quinto capítulo apresentará uma análise de dados sobre a gestão ambiental em alguns Municípios paraenses para verificar o nível de gestão ambiental.

Isso será feito através de um estudo do AMAZON envolvendo doze Municípios e de prestação de contas de Fundos Municipais de Meio Ambiente disponibilizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

1. DESIGUALDADE INTRA-ESTADUAL PARAENSE E O INSTITUTO DO ICMS VERDE

O presente estudo visa verificar se o instrumento do ICMS Verde, na forma como se encontra configurado, é capaz de auxiliar na correção das desigualdades inter e intra-estaduais, elementos estes que compõem uma das diversas causas da enorme degradação ambiental na região amazônica.

Dessa maneira, faz-se necessário conhecer a desigualdade pressuposto do estudo e sua relação com o instituto do ICMS Verde, elementos indispensáveis para a compreensão do trabalho. Assim sendo, esse capítulo buscará demonstrar e apontar o nível de desigualdade que assola o Brasil e apresentar o que seria o instituto do ICMS Verde e como este instrumento, teoricamente, pode auxiliar no combate a essa desigualdade.

1.1 DESIGUALDADE NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

A diferença e desigualdade entre os entes subnacionais de um estado federal é regra e constitui característica presente até nas federações mais ricas e desenvolvidas, a exemplo dos Estados Unidos. No âmbito brasileiro, essa desigualdade está presente em um nível muito elevado, existindo grave diferença entre os estados mais ricos e pobres da federação (RUBINSTEIN, 2010).

Em relação as macrorregiões brasileiras, estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstra a enorme discrepância existente entre a participação delas no Produto Interno Bruto (PIB) nacional entre os anos de 1995 a 2008, conforme a tabela 1.1 abaixo esclarece:

Tabela 1.1 – Participação (%) das macrorregiões no PIB nacional entre 1995 a 2008.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CO	8,4	8,6	8,8	9,0	8,8	8,4	8,5	8,8	9,0	9,1	8,9	8,7	8,9	9,2
N	4,2	4,3	4,1	4,2	4,2	4,4	4,5	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1
NE	12,0	12,5	12,5	12,4	12,6	13,0	12,8	12,7	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1
S	16,2	16,2	16,1	16,2	16,4	16,5	16,7	16,9	17,7	17,4	16,6	16,3	16,6	16,6
SE	59,1	58,4	58,5	58,2	58,2	58,3	57,7	56,7	55,8	55,8	56,5	56,8	56,4	56,0

Fonte: IPEA (2010)

A União Europeia sujeita a políticas regionais de desenvolvimento as regiões com PIB per capita inferiores a 75% (setenta e cinco) da média regional (IPEA, 2010). Tal aplicação no Brasil implicaria em submeter a um tratamento especial mais da metade das regiões do país.

Segundo dados do relatório do Atlas de Desenvolvimento Humano de 2010³, feito em parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada que demonstram uma diferença do ente subnacional estadual com melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – Distrito Federal⁴ com IDHM de 0.824 – e o pior – Alagoas com IDHM de 0.631. Abaixo segue planilha (Tabela 1.2) apontando os melhores e piores:

Tabela 1.2 – Classificação do IDHM dos Estados e do Distrito Federal de 2010.

Posição	Lugar	IDHM	Renda	Longevidade	Educação
1º	Distrito Federal	0.824	0.863	0.873	0.742
2º	Rio de Janeiro	0.783	0.789	0.845	0.719

³ A classificação utilizada pelo Atlas de Desenvolvimento Humano de 2010 é seguinte ordem: muito alto – 0,800 a 1,000; alto - 0,700 a 0,799; médio – 0,600 a 0,699; baixo – 0,500 a 0,599; muito baixo – 0,000 a 0,499.

⁴ É preciso ter muito cuidado na inclusão do Distrito Federal nas análises envolvendo dinâmicas regionais. Isso porque a participação do setor público no local faz o seu PIB alcançar valores totalmente discrepantes se comparados com a outras áreas. Para ilustrar isso aponta-se que o PIB per capita em 2008 foi de R\$ 40.696, valor este quase o triplo da média nacional. Sua exclusão, em 2008, da conta da participação do Centro-Oeste no PIB nacional resulta numa queda de 9,2% para 5,5% (IPEA, 2010).

3º	Santa Catarina	0.774	0.773	0.860	0.697
25º	Pará	0.646	0.646	0.789	0.528
26º	Maranhão	0.639	0.612	0.757	0.562
27º	Alagoas	0.631	0.641	0.755	0.520

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2010)

No Estado do Pará, a heterogeneidade a nível municipal também é elevada. Isso pode ser comprovado pelo relatório do Atlas de Desenvolvimento Humano de 2010 (Tabela 1.3), onde, vislumbrando a diferença entre os três melhores e os três piores, nota-se uma disparidade muito maior que o registrado a nível federal.

Tabela 1.3 – Classificação do IDHM dos Municípios Paraenses em 2010.

Posição	Lugar	IDHM	Renda	Longevidade	Educação
1º	Belém	0.746	0.751	0.822	0.673
2º	Ananindeua	0.718	0.684	0.821	0.658
3º	Parauapebas	0.715	0.701	0.809	0.644
141º	Bagre	0.471	0.481	0.777	0.280
142º	Chaves	0.453	0.516	0.769	0.234
143º	Melgaço	0.418	0.454	0.776	0.207

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano (2010)

Em que pese os dados apresentados serem de 2010, eles são os mais recentes a analisar o IDHM de todos os Municípios e são atualizados, normalmente, a cada dez anos. Tais dados revelam uma distorção no pacto federativo: há uma distribuição significativamente desigual de direitos e garantias. Alguém que nasce em Melgaço, por exemplo, terá um acesso bem mais limitado a saúde, educação e trabalho em comparação com um cidadão que nasceu na capital.

Essa distorção pode ser configurada como desigualdade interfederativa, ou seja, dentro de um mesmo ente subnacional há diferentes níveis de acesso a garantias fundamentais, sendo que essas diferenças são acentuadas. Em IDHM e renda, a diferença é de nível alto para muito baixo e em educação é de médio para muito baixo.

Passando para dados um pouco mais atuais, o mesmo instituto fez uma análise do IDHM dos anos de 2011 a 2014 de 9 (nove) grandes regiões metropolitanas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Distrito Federal (Tabela 1.4):

Tabela 1.4 – IDHM de 2011 a 2014 de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Distrito Federal.

	2011	2012	2013	2014	Média
Distrito Federal	0,819	0,828	0,833	0,839	0,82975
São Paulo	0,811	0,818	0,827	0,829	0,82125
Curitiba	0,782	0,802	0,812	0,817	0,80325
Belo Horizonte	0,780	0,791	0,796	0,798	0,79125
Rio de Janeiro	0,770	0,779	0,791	0,795	0,78375
Porto Alegre	0,768	0,770	0,782	0,789	0,77725
Salvador	0,749	0,750	0,762	0,769	0,7575
Recife	0,743	0,747	0,753	0,768	0,75275
Brasil	0,738	0,745	0,754	0,761	0,7495
Fortaleza	0,737	0,739	0,744	0,750	0,7425
Belém	0,736	0,737	0,741	0,742	0,739

Fonte: Radar IDHM (2013)

A desigualdade também é verificada quando da análise de outros dados relacionados a garantia de direitos e ao desenvolvimento social como, por exemplo, o nível de analfabetismo na federação brasileira. Dados do censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (Tabela 1.5) apontam um desnivelamento, também, de analfabetismo entre os Estados:

Tabela 1.5 – Taxa de alfabetização do Distrito Federal e dos Estados de Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Pará, Maranhão, Paraíba, Piauí e Alagoas em 2010.

Posição	Unidade Federativa	Taxa de Alfabetização em 2010
1	Distrito Federal	96,74%
2	Santa Catarina	96,14%
3	São Paulo	95,91%
4	Rio de Janeiro	95,90%
16	Pará	88,76%

24	Maranhão	80,69%
25	Paraíba	79,80%
26	Piauí	78,86%
27	Alagoas	77,48%

Fonte: IBGE (2010)

Essa desigualdade pode ser atestada igualmente em níveis de região, onde a região nordeste tem uma taxa de alfabetização quase 13% (treze por cento) menor que a região sul, conforme verificado pelos dados do censo de 2010 do IBGE (Tabela 1.6) abaixo expostos:

Tabela 1.6 – Taxa de alfabetização das regiões brasileiras.

Posição	Região	Taxa de Alfabetização em 2010
1	Região Sul	95,26%
2	Região Sudeste	94,89%
3	Região Centro-Oeste	93,36%
4	Região Norte	89,40%
5	Região Nordeste	82,35%

Fonte: IBGE (2010)

Outro elemento importante para demonstrar a diferença na realidade social da federação brasileira é o acesso a água tratada e ao sistema de saneamento básico com atendimento de esgoto. Tais elementos influenciam tanto na saúde da população como afetam o meio ambiente. Ranking formulado a partir de dados de 2015 coletados pelo Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento (SNIS) do Ministério das Cidades das 100 (cem) maiores cidades do Brasil (Tabela 1.7) verificando os índices de atendimento total de esgoto, atendimento total de água, e esgoto tratado referido à água consumida revela outra faceta da desigualdade ora exposta:

Tabela 1.7 – Ranking de saneamento das quatro melhores, quatro piores e Belém⁵.

⁵ Em relação a posição 98, os dados apontam que seria a cidade de Santarém (PA). Ocorre que essa posição foi definida porque o SNIS não tinha informação envolvendo o saneamento da cidade e, na ausência de dados, definiu a porcentagem em zero em relação ao primeiro e ao terceiro índice apontado na tabela. O índice do segundo foi definido em 48,00% (quarenta e oito). Dessa maneira, pela posição ser definida na ausência de dados, não foi exposta.

Posição	Município	População	Índice de Atendimento total de esgoto	Índice de atendimento total de água	Índice de esgoto tratado referido a água consumida
1	Franca (SP)	342.112	99,96%	99,96%	98,00%
2	Uberlândia (MG)	662.362	97,23%	100,00%	81,20
3	São José dos Campos (SP)	688.597	96,12%	99,96%	94,00%
4	Santos (SP)	433.966	99,98%	100,00%	97,60%
90	Belém (PA)	1.439.561	12,90%	97,44	1,46%
97	Porto Velho (RO)	502.748	3,71%	33,96%	0,00
99	Jaboatão dos Guararapes (PE)	686.122	6,66%	74,05%	6,24%
100	Ananindeua (PA)	505.404	2,09%	28,81%	8,75%

Fonte: SNIS (2015)

Essa discrepância entre o eixo norte-sul pode ser explicado pelo modelo e tempo de desenvolvimento adotados para a região norte do país. Até meados do século XX, a região Amazônica era isolada comercialmente do restante do País. Tratava-se de uma região de difícil acesso e distante dos principais polos econômicos e políticos do brasileiros (LIRA *et al.* 2009).

Historicamente, desde o período colonial, o modelo de exploração da Amazônia foi sempre no sentido de gerar recursos para fora da região. A riqueza gerada na região não permanece nela. Nesse sentido, valiosa a lição da Violeta Refkalefsky (2002):

Ao longo de sua história, a Amazônia tem gerado sempre mais recursos para fora (Metrópole e Federação) do que tem recebido como retorno; tem sido, permanentemente, um lugar de exploração, abuso e extração de riquezas em favor de outras regiões e outros povos. Mesmo nos últimos trinta anos, quando grandes investimentos foram feitos em infra-estrutura, estes visaram possibilitar a exploração de riquezas em favor da Federação.

Essa característica continua nos dias atuais, onde ancorou-se o modelo de desenvolvimento focado em empreendimentos de bens semielaborados e de matéria

prima, com foco no mercado internacional, que possuem curtas cadeias produtivas (geram poucos empregos na região), consomem volumes altos de energia elétrica (do qual se inclui a gerada por queima de carvão derivado de desflorestamento), além de desalojar populações tradicionais e pequenos agricultores próximos desses empreendimentos causando conflito agrário (LOUREIRO, 2012).

A região, afinal, era vista como um vazio demográfico e até 1970 era vista como o maior espaço restante do País para povoamento (SUDAM, 1971, p. 31) e, com a crise do petróleo da década de 70, o governo brasileiro decidiu acelerar o crescimento forçando uma participação acelerada das regiões periféricas na produção econômica nacional (LIRA et al. 2009). Essa produção para equilibrar a balança comercial, era focada em mercadorias exportáveis (LOUREIRO, 2017, p. 392).

Essa forma de desenvolvimento, conseqüentemente, não visava a própria região, mas sim a nação como um todo, de forma que garantir o desenvolvimento social não era prioridade. O foco era um desenvolvimento exclusivamente econômico e feito a qualquer custo, desenvolvimento este denominada pela Violeta Loureiro de desenvolvimento degenerativo (2012, p. 529).

Em que pese o presente trabalho não ter como objetivo debruçar exaustivamente no histórico de desenvolvimento amazônico e paraense, uma breve síntese do mesmo é valiosa para a compreensão dos dados analisados. A disparidade de garantia de direitos sociais e de participação do PIB das regiões é fruto desse modelo de desenvolvimento degenerativo, que não se preocupou em trazer avanços sociais ou sustentabilidade para a região.

O mesmo pode ser dito do processo de urbanização no Estado do Pará que também apresenta indícios de desigualdade. Isso porque o modelo de distribuição da população urbana era fortemente concentrada em Belém que, entre 1856 a 1907 concentrava 25% (vinte e cinco) da população do Estado, cidade esta que passou a congrega grande volume de riqueza e desenvolvimento em comparação com os demais centros e vilas no Estado (SANTOS, 2011).

Tal modelo de urbanização desigual continuou ao longo da história na Amazônia de forma que, em especial na margem dos rios, desenvolveu-se pequenos assentamentos que, sendo estes segundo as lições Bertha Becker (2005, p. 73), apesar

de não figurarem como formas tradicionais de urbanização e terem serviços básicos carentes, estão enraizadas de valores sociais urbanos, de forma que a mesma cunhou o termo “floresta urbanizada” (2005, p.73).

Isso ajuda a compreender porque os indicadores intraestaduais também são diferenciados tendo Belém indicadores bastante superiores se comparados aos demais Municípios paraenses.

Estes elementos demonstram um dos pressupostos que fundamentam o presente trabalho: uma acentuada desigualdade a nível federal e intraestadual. Há uma diferença significativa entre a expectativa de uma vida com pleno acesso a direitos e garantias básicas de um cidadão brasileiro nascido na região sul do país em comparação com um nascido na região norte.

Configura-se, então, um problema de nível constitucional na medida em que um dos quatro objetivos fundamentais definidos pela Constituição⁶ para a federação brasileira é a redução das desigualdades sociais e regionais.

Também revela que precisa ser pensado um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia, um que leve em consideração suas peculiaridades, os povos que ali habitam, que vise sustentabilidade e faça uma contraposição real entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental e, como exposto a seguir, um novo modelo precisará observar o federalismo fiscal e as desigualdades que dali surgem.

1.2 DESIGUALDADE NO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

A desigualdade federativa brasileira também se encontra presente no âmbito fiscal o que, por sua vez, afeta o desenvolvimento social almejado pela sociedade. Não há como pretender desenvolvimento social sem a compreensão do aspecto fiscal de determinada nação. Isso porque os direitos e garantias que compõem o desenvolvimento social não são gratuitos. É o que ensinam Stephen Holmes e Cass Sunstein (1999, p. 15).

⁶ Os objetivos estão elencados no artigo 3º da Constituição Federal.

The Declaration of Independence states that "to secure these rights, Governments are established among men." To the obvious truth that rights depend on government must be added a logical corollary, one rich with implications: rights cost money. Rights cannot be protected or enforced without public funding and support. This is just as true of old rights as of new rights.⁷

Valido expor que, na lição dos citados autores, o termo "costs" que traduziu-se para "custos", significa custos orçamentários enquanto que o termo "rights" que foi traduzido como "direitos", significa interesses importantes que podem ser protegidos de forma confiável por indivíduos ou grupos utilizando-se dos instrumentos de governo, conforme explicação abaixo aponta trecho destacado (1999, p. 15 e 16):

The "cost of rights" is a richly ambiguous phrase because both words have multiple and inevitably controversial meanings. To keep the analysis as focused and, along this dimension, as uncontentious as possible, "costs" will be understood here to mean budgetary costs and "rights" will be defined as important interests that can be reliably protected by individuals or groups using the instrumentalities of government.⁸

Ainda no mesmo sentido, trazendo doutrina nacional, apresenta-se a lição de Gustavo Amaral, o qual defende que mesmo considerando a divisão, classifica entre direitos positivos e negativos, onde os positivos são os que dependem de uma proatividade do Estado e os negativos uma abstenção. As negativas também possuem deveres por parte do Estado que dependem de recursos (2001, p. 131): "Mesmo os direitos tido por negativos comportam reivindicações de prestações estatais positivas, pelo que, mais próprio trabalhar com cada uma dessas pretensões".

Esses recursos e sua distribuição e arrecadação pelos entes federativos, por sua vez, estão relacionados ao modelo de Federalismo Fiscal adotado no Brasil.

⁷ Tradução livre: A Declaração de Independência afirma que "para garantir esses direitos, os governos são estabelecidos entre os homens". Para a verdade óbvia de que os direitos dependem do governo deve ser adicionado ao corolário lógico rico com implicações: os direitos custam dinheiro. Não podem ser protegidos sem financiamento público e apoio. Isto é tão verdadeiro para os direitos antigos quanto os novos direitos.

⁸ Tradução livre: O "custo dos direitos" é uma frase ricamente ambígua porque ambas as palavras (custo e direito) têm significados múltiplos e inevitavelmente controversos. Para manter a análise focada e, ao longo dessa dimensão, o mais incontroverso possível, "custos" serão entendidos aqui para significar custos orçamentários e "direitos" serão definidos como interesses importantes que podem ser protegidos de forma confiável por indivíduos ou grupos que utilizam os instrumentos de governo.

O federalismo fiscal envolve a divisão da competência fiscal tributária dos entes nacionais estabelecendo quais tributos podem ser arrecadados e por quem e quais serviços devem ser prestados pelos determinados entes federativos. Trata-se de uma descentralização fiscal fazendo uma repartição de competências fiscais com os entes que compõem a federação.

Pode-se definir federalismo fiscal como o desenho institucional que privilegia a descentralização, tanto de atribuições e de receitas, às entidades subnacionais autônomas (GOLDBERG, 2004).

O federalismo fiscal brasileiro se encontra prescrito na Constituição Federal, que dividiu a competência tributária entre os Estados, União, Distrito Federal e os Municípios.

Em relação aos impostos, para a União foi estabelecida competência para instituir: impostos sobre importação (II) e exportação (IE); renda e proventos de qualquer natureza (IR); produtos industrializados (IPI); operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); propriedade territorial rural (ITR); e grandes fortunas (IGF).

Os Estados podem instituir impostos sobre a transmissão “causa mortis” e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); sobre operações relativas à circulação de mercadorias, sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS) e sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA).

Os Municípios, por sua vez, podem instituir imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); sobre a transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso de bens imóveis (ITBI); e sobre serviços de qualquer natureza (ISS).

O Distrito Federal pode instituir todos os estaduais e municipais. Em relação as taxas e as contribuições de melhoria, estes podem ser instituídos por qualquer dos entes federativos. O empréstimo compulsório é de competência da União que também ficou com as Contribuições Especiais.

Tais tributos, assim como o sistema tributário como um todo, precisam respeitar as normas gerais tributárias (TÔRRES, 2000), de forma que a Constituição estabeleceu uma limitação na liberdade de criação das incidências tributárias na medida em que “estabelece a necessidade de lei complementar para várias situações, sempre visando a harmonizar a cobrança desses tributos” (SCAFF, 2005, p. 19).

Ocorre que a atribuição de fontes próprias de receitas com plena e excessiva autonomia pode causar problemas como distorções econômicas e complexidade tributária, de modo que há outros mecanismos de atribuição de receitas como o da repartição do produto da arrecadação (CONTI, 2001, p. 37). Nosso sistema possui essa repartição na seguinte forma:

ITR – 50% (cinquenta) do valor arrecadado do imposto das propriedades rurais pertencem aos Municípios onde as propriedades se encontram.

IPI e IR – 49% (quarenta e nove) do arrecadação será distribuída da seguinte forma:

21,5% (vinte um ponto cinco) para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

22,5% (vinte e dois ponto cinco) para o Fundo de Participação dos Municípios

3% (três) para financiamento de programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

1% (um) para o Fundo de Participação dos Municípios

IPI – 10% (dez) do valor arrecadado será distribuído aos Estados e ao Distrito Federal de forma proporcional as exportações desses produtos.

Dos 10% (dez), 25% (vinte e cinco) será distribuído aos Municípios conforme os mesmos critérios utilizados para distribuir o ICMS.

IPVA – 50% (cinquenta) do valor arrecadado pertencem aos Municípios onde o veículo, critério material do tributo, foi registrado.

ICMS – 25% (vinte e cinco) do valor arrecadado pertencem aos Municípios onde três quartos dos 25% (vinte e cinco) será distribuído conforme o já explicado VAF e o restante através de critérios decididos em lei estadual.

A repartição dos impostos se alinha com a figura dos fundos de participação – o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM) que, conforme salienta Ezequiel Balthazar (2004, p. 114) “atualmente, representam um percentual considerável das finanças dos entes da Federação. Por tratar-se de repartição

de riquezas, consiste em instrumento fundamental do federalismo fiscal, como garantia da autonomia dos entes federados”.

O sistema também conta com outros fundos como os Fundos Constitucionais de Financiamento Regionais dos quais se inclui o do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). Estes visam destinar recursos com o fim de promover desenvolvimento econômico e social das regiões (OLIVEIRA, 2005; TER-MINASSIAN, 1997).

O breve resumo do sistema de federalismo fiscal brasileiro mostra que há uma dependência de transferências intergovernamentais, ou seja, elas são elementos fundamentais para garantir direitos e promover equidade federativa. Há uma interdependência federativa fiscal que precisa ser levada em consideração ao discutir o sistema tributário/financeiro.

Por esse viés, a concessão de um benefício de IPI, por exemplo, afeta não só a arrecadação da União, mas também dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a quem pertencem parte dos valores decorrentes desse tributo de forma que a análise do aspecto tributário de um ente força um estudo do sistema como um todo.

Ao buscar fazer uma abordagem da sistemática de distribuição do ICMS via a figura do ICMS Ecológico, precisa-se compreender o papel deste dentro do sistema, ou seja, como apenas uma engrenagem dentro de uma grande máquina federalista destinada a prover recursos aos entes federativos.

Ao envolver a distribuição de recursos, o sistema federativo fiscal acaba, conseqüentemente, tendo papel ativo na desigualdade federativa. No caso nacional, o sistema fiscal, que nasceu com esse problema, foi se agravando cada vez mais. Dentre os diversos problemas, três merecem destaque devido a sua relevância com o Estado do Pará.

Primeiro, o sistema tributário nacional privilegia os Estados importadores e prejudica os exportadores (como o Estado do Pará). Os importadores arrecadam com ICMS sobre bens importados enquanto que os exportadores, que beneficiam a balança comercial do País, não possuem ganhos tributários em relação e essas operações (MACHADO, 2002, p. 49):

É uma contradição que um país dependente de superávits na balança comercial para equilibrar seus déficits estruturais na balança de serviços e renda e, conseqüentemente, equilibrar a conta de transações correntes, puna quem contribui positivamente para a geração de superávits e premie quem gera déficits comerciais.

Segundo, devido à repartição desigual de competências tributárias, o sistema tributário nacional brasileiro depende de repasses intergovernamentais como forma de solução para essa problemática (SHAH, 1990). Conforme visto no resumo do sistema fiscal brasileiro, a figura das transferências tem papel chave de forma que desde o início, não se vislumbrava autonomia financeira sem esses instrumentos.

Possuem um papel tão relevante que Paul Spahn (2001, p. 170) defende que são um estímulo para que as unidades federativas ignorem seu potencial de receita própria e/ou manipule seu orçamento de forma a se enquadrar nos mecanismos de repasses intergovernamentais servindo, dessa maneira, como um incentivo a irresponsabilidade fiscal.

Para ilustrar a situação, dados do Tesouro Nacional (2017) apontam que em 2016, repasses da União e dos Estados responderam por mais de 75% (setenta e cinco por cento) do orçamento de mais de 82% (oitenta e dois por cento) dos Municípios brasileiros.

Terceiro, em que pese o sistema tributário nacional ser estruturado de forma colocar as transferências intergovernamentais em um nível de elevada importância, a União acabou por instituir a figura das contribuições que, diferente dos demais tributos federais, não precisa ser repartido com os demais entes.

As contribuições foram implementadas para aumentar o orçamento da União em relação a suas novas competências. Anwar Shah⁹ (1990, p. 14) já apontava que o aumento nos papéis exercidos pela União resultaria em uma grande problemática fiscal para o ente cujas competências fiscais não correspondiam a suas atribuições práticas. O mesmo se aplicaria, também, para os Estados.

⁹ Em que pese a análise feita por Anwar Shah ser antiga, ela foi feita em cima da estrutura base do Sistema Tributário Constitucional que, mesmo passados 19 (dezenove) anos, não sofreu mudanças que invalidariam seu estudo.

Ainda, a arrecadação das contribuições acabou por se demonstrar elevada. De 1990 para 2000 elas passaram a responder por 46,8% (quarenta e seis ponto oito por cento) de toda a arrecadação federal. De 1996 a 2000, a União aumentou, em relação a carga tributária líquida, sua participação no PIB de 8,16% para 9,56% enquanto os Estados e Municípios perderam (MACHADO, 2002).

Esse desnível na arrecadação se mantém atualmente, conforme dados de 2015 e 2016 (Tabela 1.8) abaixo expostos. Apesar de constar abaixo apenas os anos de 2015 e 2016, foram analisadas de 2009 até 2017 sendo que os dados analisados de 2017 não estavam completos.

Tabela 1.8 – Arrecadação federal total, das contribuições, impostos, taxas e contribuições de melhoria dos anos de 2016 e 2015.

	Receita Realizada
2016¹⁰	
Arrecadação Total	R\$ 2.839.717.408,52
Contribuições	R\$ 748.168.511.857,25
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	R\$ 459.089.111.373,08
2015¹¹	
Arrecadação Total	R\$ 2.748.414.651.991,21
Contribuições	R\$ 711.320.428.050,19
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	R\$ 471.954.915.354,68

Fonte: Portal da Transparência (2017)

O desnivelamento das contribuições afeta o federalismo fiscal brasileiro na medida em que acaba por diminuir os repasses para os demais entes visto que, diferente dos impostos, as contribuições não são repartidas e, em um sistema tributário que

¹⁰ Dados acumulados até 31 de dezembro de 2016.

¹¹ Dados acumulados até 31 de dezembro de 2015.

privilegia as transferências, essa redução afeta o orçamento dos Estados inibindo sua capacidade de promover desenvolvimento social.

É válido salientar que tais contribuições afetam o sistema como um todo, alterando uma sistemática focada em não cumulatividade para uma permeada por ela desprezando, assim, qualquer noção de neutralidade tributária (CUNHA, 2006).

Assim, além de afetar o desenvolvimento social, a desigualdade fiscal brasileira tem consequências negativas também em relação ao meio ambiente, conforme analisa-se a seguir a partir da sistemática da repartição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

1.3 DESIGUALDADE AMBIENTAL INDUZIDA PELA REPARTIÇÃO DO ICMS

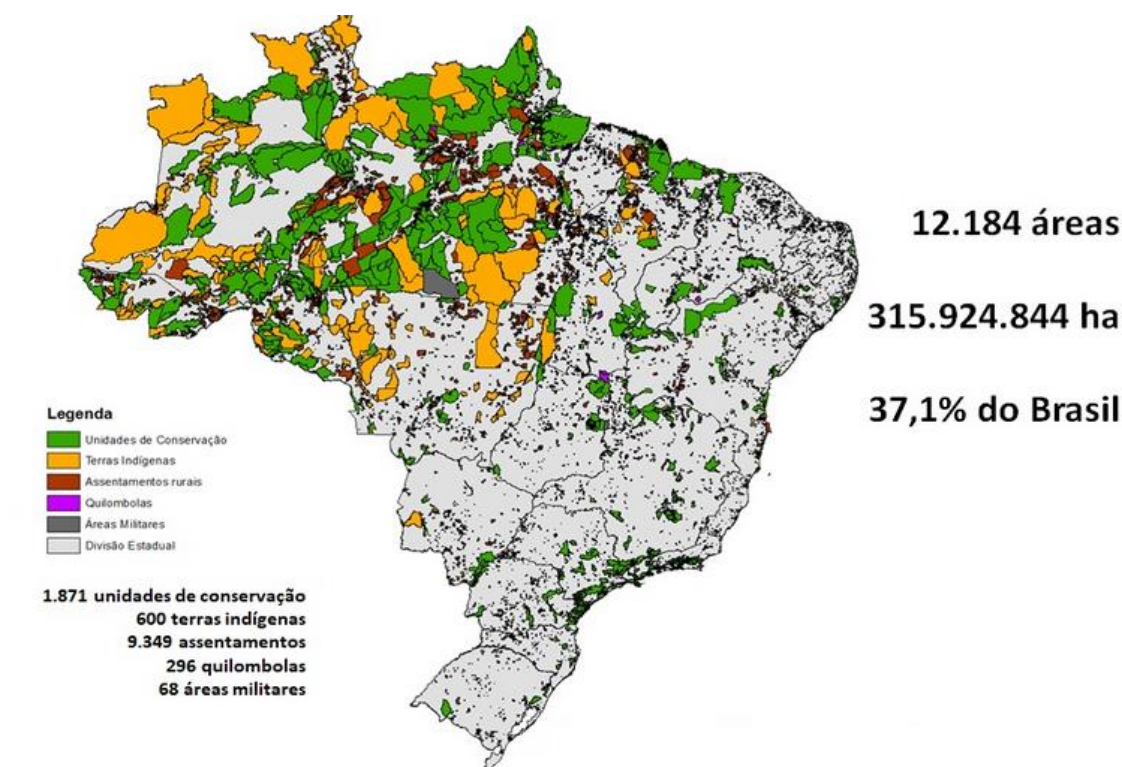
O ICMS é tributo de competência estadual cuja previsão e regulação chave é feita pela Constituição Federal. O artigo 158, inciso IV e parágrafo único, estabelece a distribuição de recursos do ICMS para os Municípios. Do total, 25% (vinte e cinco por cento) pertencem a eles. Desses 25% (vinte e cinco por cento), três quartos ou 18,75% (dezoito ponto setenta e cinco por cento) será distribuído conforme o Valor Adicionado Fiscal e um quarto, ou 6,25% (seis ponto vinte e cinco por cento) será distribuído conforme legislação estadual.

Este sistema de distribuição tradicionalmente favorece os Municípios mais desenvolvidos economicamente, uma vez que a maior parte da receita do ICMS transferida para os Municípios é baseada no valor do imposto sobre vendas gerado em cada um. Normalmente, as cidades mais desenvolvidas são as mais capazes de gerar uma alta receita tributária da circulação de mercadorias.

Os Municípios que têm áreas de conservação ambiental, terras indígenas, quilombolas, áreas militares, dentre outras, por sua vez, acabam prejudicados, porque foram submetidos a uma dupla restrição: por um lado, foram confrontados com limitações ao uso economicamente produtivo, por outro, estas limitações têm consequências econômicas desastrosas, implicando em uma redução no nível das receitas orçamentárias.

A título exemplificativo¹² da extensão da limitação territorial no Estado do Pará, e desde logo deixando claro que esse tema será abordado com maior afinco no quarto capítulo, expõe-se mapa elaborado em janeiro de 2017 pelo Grupo de Inteligência Territorial Estratégica (GITE) da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística apontando de forma individualizada, as restrições ao uso da terra (Figura 1.1).

Figura 1.1 – Detalhamento das áreas legalmente atribuídas para unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos da reforma agrária, quilombolas e áreas militares.



Fonte: EMBRAPA, 2017

¹²O Ministério do Meio Ambiente possui um mapa atualizado especificando todas as unidades de conservação (federais, estaduais e municipais) incluindo o tipo e o nome delas no seguinte link: https://mmagovbr-my.sharepoint.com/personal/22240033827_mma_gov_br/Documents/Site%20CNUC/A0_CNUC_PT-BR.pdf?slrid=5cd13a9e-4080-4000-ce27-f1a58288af00. Entretanto, visto que o arquivo do mapa é de 20MB não cabendo em uma folha de tamanho A4, não foi possível incluí-la no presente trabalho.

A extensão exata de Unidades de Conservação e Terrenos Indígenas pode ser visualizado, também, por tabela criada pelo mesmo grupo apontando a extensão territorial dessas restrições territoriais em contrapartida com a extensão total da unidade federativa (Tabela 1.9).

Tabela 1.9 – Extensão das Unidades de Conservação e Terrenos Indígenas nas unidades federativas.

Nº	Estado	Área do Estado (ha)	Áreas Protegidas (ha) (UCs + TIs)	% do Estado Áreas Protegidas (UCs + TIs)
1	Amapá	14.282.852	10.117.675	70,8
2	Roraima	22.430.051	14.949.716	66,7
3	Pará	124.795.667	70.153.860	56,2
4	Amazonas	155.915.764	84.942.673	54,5
5	Acre	16.412.346	7.614.459	46,4
6	Rondônia	23.759.069	10.196.471	42,9
7	Maranhão	33.193.695	8.349.325	25,2
8	Tocantins	27.772.052	5.768.975	20,8
9	Mato Grosso	90.336.942	18.151.601	20,1
10	Rio de Janeiro	4.378.115	798.468	18,2
11	São Paulo	24.822.150	3.711.485	15,0
12	Piauí	25.157.775	2.799.493	11,1
13	Bahia	56.473.346	5.820.395	10,3
14	Paraná	19.930.792	1.830.205	9,2
15	Alagoas	2.777.852	232.548	8,4
16	Ceará	14.892.047	1.052.835	7,1
17	Minas Gerais	58.652.155	4.069.653	6,9
18	Pernambuco	9.814.895	643.764	6,6
19	Goiás + DF	34.011.111	1.850.036	5,4
20	Mato Grosso do Sul	35.714.564	1.934.804	5,4
21	Sergipe	2.191.511	116.834	5,3
22	Santa Catarina	9.573.617	444.221	4,6
23	Espírito Santo	4.608.487	163.544	3,5
24	Rio Grande do Sul	26.876.628	773.500	2,9
25	Rio Grande do Norte	5.281.122	112.506	2,1
26	Paraíba	5.646.965	50.516	0,9
BRASIL		850.279.572	257.190.302	30,2

Fonte: EMBRAPA, 2017

Observa-se, a partir do mapa e da tabela, que o sistema federal de áreas protegidas públicas estabelece um grande número destas áreas, sendo que a maioria encontra-se na região norte do País.

Dentro desse contexto territorial, o sistema tradicional de distribuição de recursos do ICMS limita a geração de riqueza via VAF de uma parcela significativa dos Municípios do Estado do Pará e da região norte como um todo.

Partindo desse contexto, Fernando Scaff e Lise Tupiassu (2005, p. 735) explicam que a forma como a distribuição de ICMS funciona é prejudicial para o meio ambiente porque replica aqueles que investem mais no desenvolvimento econômico em detrimento da proteção ambiental. Além disso, os Municípios que preservam a natureza e as externalidades positivas, acabam com uma menor quantidade de fundos do ICMS. Isso significa que, no sistema tradicional, aqueles que geram externalidades positivas são penalizados. De fato, a lógica da distribuição das receitas do ICMS é prejudicial aos entes municipais que, com restrições de terras, produzem externalidades ambientais positivas para todos os outros.

Trata-se de um sistema que incentiva um comportamento degradante ambientalmente e auxilia na perpetuação da desigualdade social e econômica que afeta os Estados brasileiros. Diante disso os Municípios começaram a pleitear uma distribuição mais justa de valores do ICMS que levou à criação da política do ICMS Verde, conforme exposição a seguir.

1.4 ICMS VERDE COMO POLÍTICA PÚBLICA EQUALIZADORA

Considerando, então, a problemática da desigualdade induzida pela sistemática de repartição do ICMS aos Municípios, e tendo por base os 6,25% (seis pontos e cinco por cento) da cota parte que a Constituição deu maior liberdade de distribuição aos Municípios, os Estados começaram a condicionar o repasse dessa parte ao cumprimento de requisitos socioambientais.

O objetivo inicial era compensar os Municípios que tinham restrições em seu desenvolvimento em razão de possuírem áreas de proteção ambiental em seus territórios. Trata-se do instituto conhecido como ICMS Ecológico ou ICMS Verde.

A primeira experiência com o ICMS Ecológico foi no Estado do Paraná em 1991, sendo adotada posteriormente pelos Estados do Acre, Amapá, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Tocantins.

Os critérios adotados pelos Estados para a distribuição de recursos variam, podendo ser qualificados em critérios quantitativos e qualitativos. Os critérios quantitativos são adotados pela legislação de todos os Estados detentores de ICMS Ecológico. Tais critérios apresentam caráter puramente objetivo. Um exemplo de critério quantitativo é a quantidade de Unidades de Conservação (UC) em determinado território, ponto esse, usado nos primeiros critérios da legislação paraense, conforme artigo 4º, inciso I, alínea ‘a’ do Decreto Estadual nº 775 de 2013 atesta:

Art. 4º O repasse do ICMS Verde aos municípios, durante os anos de 2014, 2015 e 2016, será feito de acordo com os seguintes critérios e indicadores:

I - 25% (vinte e cinco por cento) do valor total do repasse, considerando a porcentagem do território municipal ocupado pelas seguintes Áreas Protegidas e de uso especial:

a) Unidades de Conservação de Proteção Integral, em nível federal, estadual ou municipal;

Este tipo de critério não faz nenhuma análise mais aprofundada acerca da Unidade de Conservação, nem se preocupa com sua efetiva implementação ou atual estado. Não há foco subjetivo prático. A questão nessa análise é meramente objetiva, de forma que se questiona, unicamente, no exemplo do caso do Pará trazido acima, a porcentagem do território ocupado por Áreas Protegidas e de uso especial, sem se importar com o estado dessas áreas.

Os critérios qualitativos, por sua vez, não são utilizados por todos os Estados. Apresentam um caráter subjetivo, pois estão vinculados a análise da qualidade ambiental e não somente a sua existência. Ou seja, objetivam fazer uma análise mais aprofundada e subjetiva de determinado critério. Um exemplo de critério qualitativo é a análise do

estado de preservação de determinada UC, verificando a conservação da biodiversidade ou a qualidade dos recursos hídricos de determinada área.

Utilizando a legislação do Estado do Rio de Janeiro, é possível constatar a existência de critérios qualitativos, no inciso II do parágrafo 2º, do artigo 2º da Lei Estadual nº 5100 de 2007 que determina, como um dos critérios para a distribuição do ICMS Verde: “ II – índice de qualidade ambiental dos recursos hídricos, 30% (trinta por cento);”. Também pode ser visto, no artigo 1º, inciso II, alínea ‘a’ do Decreto Estadual do Tocantins nº 1666 de 2002.

Art.1º O cálculo da parcela do ICMS pertencente aos municípios obedece aos seguintes critérios em relação:

[...]

II – às unidades de conservação e terras indígenas:

a) qualitativo, as propostas do Instituto Natureza do Tocantins - NATURATINS aprovadas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente - COEMA;

Desta forma, vislumbra-se que os critérios qualitativos indicam um aumento da preocupação com a efetiva eficácia da proteção ambiental, condicionando o repasse a critérios que exigem resultado prático. Isso porque criam o que o doutrinador Wilson Loureiro (2008, p. 14) chama de “círculo virtuoso”:

Assim, se um determinado município contribui objetivamente na melhoria da gestão de uma Unidade de Conservação, direta ou indiretamente, por meio da disponibilização de pessoal, equipamentos, enfim, dos insumos necessários ao cumprimento dos objetivos de manejo e da boa gestão da Unidade de Conservação, esse passa a ter seu desempenho financeiro aumentado, formando uma espécie de círculo virtuoso, em que quanto melhor estiver a conservação de uma determinada unidade de conservação, mais o município ganha.

Os critérios do ICMS Verde são indicadores ambientais, cujo tópico será abordado com mais detalhes no terceiro capítulo. Visam detalhar e simplificar determinadas informações possibilitando a criação de um ranking para definir quanto cada Município receberá. Os critérios ambientais adotados introduzem, portanto, uma repartição na forma como os recursos federativos são distribuídos.

O ICMS Ecológico consiste, então, em um mecanismo de proteção ambiental bastante interessante, pois diferente de vários instrumentos de tributação ambiental, não apresenta ônus para o contribuinte. Afinal, não envolve a criação de um novo tributo, apenas a distribuição de recursos arrecadados por um. Pode-se inclusive argumentar, nessa linha de pensamento, que o termo ICMS Ecológico está incorreto pois transmite uma impressão inicial que é uma modalidade de ICMS. Assim ensina Lise Tupiassu (2006. P. 197 e 198):

Um dos pontos chave da política é, portanto, a não criação de novo tributo, não subsistindo qualquer ônus financeiro para o Estado ou aumento da carga tributária dos contribuintes. Trata-se, unicamente, da ação de critérios ambientalmente relevantes para a repartição das receitas normalmente obtidas.

É uma sistemática que foge da visão tradicional Pigouviana da tributação ambiental onde externalidades negativas que não foram internalizadas espontaneamente pelo mercado, acabam internalizadas via aplicação de um encargo tributário (PIGOU, 1932) se assemelhando, todavia, aos princípios do poluidor pagador e do protetor recebedor.

A lógica envolvendo esses princípios é a de que, via o protetor recebedor, aqueles que criam e mantêm, através de uma conduta própria, externalidades positivas ambientais merecem uma compensação pelo benefício garantido a sociedade ao invés de, pela ótica do poluidor pagador, ser forçado a internalizar uma externalidade negativa prejudicial a comunidade.

Assim sendo, o raciocínio do ICMS Verde é o seguinte: se considerada a premissa de que desenvolvimento econômico se faz através do uso da terra como principal instrumento, aqueles que não podem fazer a utilização desta são, então, compensados de forma a obter recursos. É uma saída financeira aos Municípios que não podem arrecadar altas parcelas via o VAF.

A importância desse fator compensatório na busca pela equidade segue a hipótese de que os entes municipais mais desfavorecidos social e economicamente pela não exploração de suas terras teriam acesso a fundos que permitiriam a garantia de direitos via a preservação ambiental. Ou seja, abre-se uma nova possibilidade de arrecadação

financeira que não a seara econômica: a preservação ambiental pelo cumprimento dos requisitos estabelecidos para o ICMS Verde. Desta maneira, exposta a problemática que o instituto visa solucionar, faz-se necessário identificar os elementos que podem definir o instituto como fiscal e ambientalmente equânimes.

2 FUNDAMENTOS PARA A DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS DE EQUIDADE NO ICMS VERDE

Este trabalho possui o objetivo principal de analisar se o ICMS Verde constitui um instrumento de equidade intraestadual. Para tal, faz-se necessário identificar quais são os elementos que podem tornar esse instrumento equânime fiscal e ambientalmente.

Essa análise perpassará por três passos: primeiro, um estudo sobre o tipo de transferência intergovernamental que o ICMS Verde se enquadraria para, em seguida, identificar critérios de equidade para essas transferências a partir da teoria de Liam Murphy e Thomas Nagel sobre tributação igualitária.

Esse estudo remeterá, por sua vez, à necessidade de análise de uma teoria de justiça. Nessa perspectiva, os critérios de equidade serão identificados a partir da Justiça como equidade de John Rawl. Os dois temas definirão os critérios de equidade fiscal de forma que o capítulo concluirá analisando os critérios de Justiça Ambiental.

2.1 EQUIDADE NAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS À LUZ DA TEORIA DE LIAM MURPHY E THOMAS NAGEL

O objetivo neste tópico é responder duas questões essenciais para o problema: que tipo de transferência intergovernamental o ICMS Verde se enquadraria e quais elementos o mesmo necessitaria para ser fiscalmente equânime.

Para tal, serão utilizados os estudos de Sérgio Prado, Waldemir Quadros e Carlos Cavalcanti para definir que tipo de transferência intergovernamental o ICMS Verde pode ser enquadrado para, em seguida, analisar as transferências à luz da teoria de Liam Murphy e Thomas Nagel.

Conforme expõe Emerson Gomes (2007, p. 30), transferências intergovernamentais são:

As transferências intergovernamentais constituem repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um estado, ou entre estes e o poder central, com base em determinações constitucionais, legais, ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente, com vistas ao atendimento de determinado objetivo genérico (tais como, a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio interregional) ou específico (tais como, a realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado).

Ocorre que há vários tipos e classificações de transferências. Sérgio Prado, Waldemir Quadros e Carlos Cavalcanti apontam uma classificação das transferências baseada em sua função: devolução tributária, transferências compensatórias, transferências redistributivas e transferências discricionárias.

Há transferências que são simplesmente discricionárias, resultados de negociação entre as autoridades centrais e os entes subnacionais cujo objetivo é complementar as receitas em decorrência de situações excepcionais. Exemplos desse tipo de transferências, são as decorrentes do antigo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e investimentos não obrigatórios para o Sistema Único de Saúde.

A devolução tributária por meio de transferências, por outro lado, se refere aqueles recursos onde inexiste uma relação direta entre o fato gerador do tributo e a alocação da receita. O ente arrecadador apenas repassa os valores aos entes subnacionais inferiores sem quaisquer condicionalidades, e com dotação orçamentária livre. Conforme lições de Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 20 e 21), cada ente subnacional recebe uma parcela do arrecadado diretamente relacionada a sua capacidade fiscal territorial, ou seja, um valor correspondente a base tributária contida no espaço do ente.

As transferências compensatórias são aquelas destinadas a evitar um impacto negativo gerado por mudanças no sistema tributário nacional e compensar por esses impactos (PRADO; QUADROS; CAVALCANTI, 2003, p.46). O objetivo é evitar uma perda na arrecadação dos entes prejudicados. Um exemplo desse tipo de transferências são

as decorrentes da desoneração dos produtos primários e semi-elaborados previstos na Lei Kandir¹³.

As transferências redistributivas, por sua vez, são aquelas que objetivam a redução de desigualdades entre entes federativos. Conforme as lições de Prado, Quadros e Cavalcanti (2003, p. 48), correspondem àquelas que não guardam relação proporcional com a distribuição territorial das bases tributárias (PRADO; QUADROS; CAVALCANTI, 2003, p.31), ou seja, não envolvem uma compensação por uma alteração do sistema tributário ou distorção por ela causada.

O foco principal é corrigir uma distorção decorrente de uma realidade ou situação econômica e social que destoa da média nacional. Um exemplo para tal transferência é o Fundo de Participação de Estados e Municípios. Também podemos incluir o ICMS Verde como um tipo de transferência redistributiva.

Isso porque ela visa corrigir uma distorção entre os entes municipais, sendo que tal desigualdade não é fruto de uma mudança da base tributária, mas envolve um fator histórico (LOUREIRO, 2009; BECKER, 2005), cuja estrutura tributária inaugurada pela Constituição de 1988 traz elementos que dificultam sua mudança.

Identificada, portanto, a política do ICMS Verde como uma política de federalismo fiscal redistributivo, faz-se importante analisar sob que critérios tais transferências podem se afigurar equitativas, o que será realizado a seguir, à luz da Teoria de Liam Murphy e Thomas Nagel.

É preciso determinar, nesse objetivo, o que deve ser considerado equidade e quais os critérios que uma transferência deve respeitar para se enquadrar na respectiva categoria.

Ocorre que equidade é um termo amplo e, na seara tributária e financeira, se divide em duas categorias principais: vertical e horizontal (MURPHY e NAGEL, 2005; RUBINSTEIN, 2010). Ambas envolvem o tratamento equitativo, sendo que na vertical esse tratamento é analisado entre entes com capacidade financeira diferentes, enquanto que na horizontal os entes possuem mesma força fiscal.

¹³ A Lei Kandir desonerou tributação incidente sobre a exportação de produtos primários e semi-elaborados visando o crescimento da balança comercial. Como os Estados exportadores seriam prejudicados por essa medida, a legislação previu que a União compensaria eles.

Na federação brasileira a equidade que precisa ser analisada é a vertical, visto que a capacidade fiscal dos entes federativos é diferente. Nesse contexto Liam Murphy e Thomas Nagel fazem um estudo analisando criticamente os princípios equitativos verticais tributários aplicados sobre os contribuintes, visando identificar qual é a que melhor se aproxima de uma tributação equânime, quais sejam: o princípio do benefício, da capacidade contributiva, e da capacidade contributiva vinculado ao talento.

Esses princípios tributários são apresentados tradicionalmente como forma de viabilizar a tributação sob a ótica da equidade vertical (MURPHY e NAGEL, 2005), de forma que a análise crítica feita pelos autores será aplicada para o campo das transferências intergovernamentais visando definir, como já exposto, qual tipo de transferência intergovernamental deve ser adotado para promover equidade e quais os critérios que devem regular e condicionar tais repasses.

Dos princípios tributários apontados, inicia-se pela análise do princípio do benefício que se traduz como equivalência. Uma distribuição baseada na equivalência proporcional distribuiria recursos na proporção que eles foram arrecadados e gerados pelos entes recebedores, ou seja, equivale às transferências devolutivas.

Na transferência devolutiva, quanto mais um Município gera em operações tributáveis, maior será o valor do repasse feito a ele. Há uma relação de equivalência entre o valor arrecadado e o valor recebido a título de repasse.

Essa sistemática é justamente a utilizada na distribuição dos valores de ICMS vinculados ao VAF onde àqueles Municípios mais desenvolvidos economicamente, ou seja, que geram mais riqueza financeira e mais operações de circulação de mercadorias recebem, por parte do estado, uma fatia maior de quota parte de ICMS.

Consequentemente, esse modelo de distribuição não auxilia na redução da desigualdade. O mesmo não serve, portanto, como base para um instrumento equitativo, afinal, eles mantêm o *status quo* na arrecadação desigual, não levando em consideração as particularidades que limitam o potencial arrecadatório de vários entes municipais.

Isso leva a análise do próximo princípio tributário – o princípio da capacidade contributiva. Trata-se de elemento que aponta, de forma bem sucinta, que a arrecadação deve ser feita com base na capacidade financeira do contribuinte. Só que essa diferença pode ser vista de duas maneiras: capacidade de fato ou capacidade potencial.

No campo das transferências intergovernamentais isso pode ser traduzido como capacidade de arrecadação relacionado, também, ao Produto interno Bruto (PIB) dos municípios, instrumento esse medidor do valor de mercado de bens e serviços produzidos em determinado tempo.

Na que analisa a capacidade atual, ou de fato, um exemplo prático de transferência intergovernamental que adota esse princípio, são os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), transferências redistributivas cujo efetivo repasse é regulado pela Lei Complementar nº 62 de 1989 que condiciona, dentre os critérios de distribuição, ao PIB do ano anterior.

Ou seja, quanto menor o PIB, maior será o repasse. Diferente do princípio do benefício que levou a uma distribuição baseada em equivalência de arrecadação e repasse, no princípio da capacidade contributiva de fato a ordem é inversamente proporcional – quanto menor o PIB mais será recebido a título de participação nos fundos de combate à desigualdade.

Entretanto, tal disposição gera um problema: ao condicionar o repasse de valores a um mal desempenho econômico e baixa arrecadação, se estimula esse comportamento. Isso pode gerar uma dependência artificial dos municípios nas transferências, preocupação essa que ronda o federalismo fiscal brasileiro desde a promulgação da Constituição de 1988 (SHAH, 1990).

Trazendo dados sobre esse problema, Flavio Rubinstein (2005, p. 252) aponta que, nas economias emergentes 60% (sessenta por cento) dos gastos subnacionais provem de transferências Interfederativas, enquanto que esse índice nos países da OCDE a média é de um terço.

A possível solução para esse problema seria a adoção da segunda maneira de interpretar o princípio: a capacidade contributiva potencial, qual seja, aquela que foca não no PIB atual, mas sim no PIB que pode ser alcançado se o município utilizar todas as ferramentas tributárias de que dispõe.

Nesse caso, quanto maior o potencial de crescimento econômico e arrecadação tributária, menor o repasse interfederativo. Os municípios, afastado das transferências como fonte de recursos financeiros, seriam forçados a utilizar, no seu maior potencial, os instrumentos econômicos e fiscais de que dispõem.

Ocorre que essa solução ignora o fato de que há municípios que não podem utilizar, na sua totalidade, o seu instrumental fiscal e econômico, devido a limitações do controle de seu espaço, especialmente na região norte.

A utilização do PIB como indicador também configura um problema, pois a simples análise de crescimento é um fator obsoleto e precisa ser substituído. Trata-se de um indicador que ignora diversos fatores como: renda domiciliar disponível, trabalho realizado no lar, qualidade de vida e a sustentabilidade (VEIGA, 2010).

O campo da sustentabilidade é, dentre os citados, o elemento que mais se relaciona com a problemática discutida no presente trabalho, já que as limitações territoriais geram externalidades positivas que não são contabilizadas, ou seja, além de produzirem um benefício geral são punidos por tal produção.

Em que pese o critério da capacidade contributiva potencial ser o que mais se aproxima de um instrumento com capacidade de promover equidade, a falta de observância da problemática de limitações territoriais e ausência de um indicador de sustentabilidade, tornam este um instrumento incompleto.

Somado a essas críticas, e incluindo também os demais princípios citados neste tópico, é válido abordar o que Liam Murphy e Thomas Nagel (2005) denominam de “miopia”, situação esta que afeta a tributação, mas que também é vista no campo das transferências intergovernamentais.

A “miopia” seria um descompasso entre as técnicas de arrecadação com uma teoria de justiça que dite como os valores vão ser gastos, ou seja, tratam da arrecadação e do gasto como assuntos autônomos. O mesmo acontece nas transferências intergovernamentais onde, nas redistributivas, não há discussão acerca dos gastos desses valores, a desigualdade serve unicamente, para definir o repasse.

Podemos, portanto, definir com base nas críticas, alguns critérios de equidade:

1. Análise do mérito do gasto público em conjunto com uma teoria de justiça;
2. Consideração da problemática de limitação municipal;
3. Utilizando de um critério que inclua a sustentabilidade.

Considerando o primeiro critério, faz-se necessário para melhor abordá-lo, escolher uma teoria de justiça, que no presente caso será a desenvolvida pelo orientador de doutorado de Thomas Nagel: John Rawls e sua teoria de justiça como equidade.

2.2 EQUIDADE NOS GASTOS E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS À LUZ DA JUSTIÇA COMO EQUIDADE DE JOHN RAWLS

A teoria da justiça de John Rawls é uma teoria contratualista, o que é importante para entender parte dos pressupostos da mesma. Como objetivo, Rawls é bastante claro, conforme ensona: “Meu objetivo é apresentar uma concepção de justiça que generalize e eleve a um nível mais alto de abstração a conhecida teoria do contrato social conforme encontrada em, digamos, Locke, Rousseau e Kant” (RAWLS, 2016, p. 13).

Entender que a teoria de Rawls é contratualista é fundamental para entender seu ponto de partida: um contrato social hipotético onde as pessoas se reuniriam em uma situação inicial para discutir e definir os princípios da justiça. A isso ele chama de ponto original. Tal ponto de partida não é histórico ou cultural, não possuindo correspondência com tempo ou local fático. É uma situação puramente hipotética.

Nessa situação hipotética as pessoas não conheceriam seu lugar na sociedade, não sabendo seus dons, habilidades ou posses. Elas estariam cobertas pelo que ele chama de véu da ignorância. Nela se inclui, inclusive, concepções de bem e propensões psicológicas especiais (RAWLS, 2016).

Exemplificando essa situação hipotética inicial com as transferências intergovernamentais no Pará, a situação de véu da ignorância aconteceria através de uma definição de distribuição de recursos debatidos de uma perspectiva onde ninguém soubesse qual Município pertenceria. Ou seja, não saber se pertence a um Município com alta capacidade de desenvolvimento ou menor capacidade, resultaria na definição de critérios justos e equânimes pois evitariam adotar uma posição de prejudicar determinado Município para depois descobrir que faz parte do mesmo.

A partir da posição inicial, as decisões tomadas com o véu da ignorância se traduziriam via dois princípios de justiça, que correspondem ao que se deseja como justo quando o véu for removido. Esses princípios seriam o da liberdade igual (primeiro princípio) e o segundo princípio se divide em dois: o da diferença e o da justa oportunidade.

O princípio da liberdade igual parte da noção de que, quando não se sabe a classe social e posição no mundo a que se pertença, todos escolheram garantir liberdades

básicas iguais a todos. Disso podemos extrair um critério aplicado aos gastos: para serem justos sob essa ótica de justiça, não se permite gastos que limitem garantia de liberdades individuais básicas.

Mas também podemos aplicar esse critério para o campo das transferências intergovernamentais, de forma que a distribuição de recursos intrafederativamente não pode ser feita de forma que ocasione violação as garantias e liberdades individuais.

Por sua vez Rawls (2016, p.100) apresenta o segundo princípio, contendo duas partes assim definidos:

As desigualdades sociais e econômicas devem estar dispostos de tal modo que tanto (a) propiciem o máximo benefício esperado para os menos favorecidos como (b) estejam vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades.

Um adendo, entretanto, se faz necessário. Em relação a primeira parte, este sofrerá uma pequena mudança no sentido de inclusão de uma limitação: compatibilidade com as restrições do princípio de poupança justa. O princípio da poupança justa surge quando da análise de Rawls das obrigações de uma geração com outra.

Deve-se garantir, então, recursos e estrutura para que possa haver uma melhora progressiva da sociedade. Essa poupança, assim, pode assumir diversas formas desde maquinário, estrutura ou até capital. O objetivo é garantir ao futuro mecanismos e recursos para melhorar.

No presente caso, pelo fato do ICMS Verde ter um cunho ambiental, defende que a proteção ambiental se enquadra em elemento incluso na proteção pela poupança.

Isso é sustentado pela a lógica da justiça entre gerações que defende uma melhora constante geracional. A sociedade tende a melhorar a cada geração e isso se coaduna com o princípio da proibição ao retrocesso ambiental (PRIEUR, 2012). Este princípio, na exposição de Herman Benjamin (2012, p. 55):

Em tal contexto crescentemente se afirma o princípio da proibição de retrocesso ambiental, sobretudo quanto ao chamado núcleo legislativo duro do arcabouço do Direito Ambiental, isto é, os direitos e instrumentos diretamente associados à manutenção do “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e dos “processos ecológicos essenciais”, plasmados no art.225 da Constituição de 1988.

A primeira parte será que o princípio da diferença determina que as desigualdades sociais e econômicas só serão permitidas na medida em que beneficiarem aqueles que estão em condições menos favorecidas devendo, como exposto, respeitar a restrição do critério da poupança

Rawls aponta que esse princípio, mesmo permitindo a manutenção de determinada desigualdade, tem uma concepção igualitária, pois a distribuição desigual só será aceita quando agir para o benefício da maioria. Assim fundamenta (RAWLS, 2016 P. 121):

O princípio da diferença representa, com efeito, um acordo no sentido de se considerar a distribuição dos talentos naturais em certos aspectos como um bem comum, e no sentido de compartilhar os benefícios econômicos e sociais maiores propiciados pelas complementariedades dessa distribuição. Os que foram favorecidos pela natureza, quem quer que sejam, só podem beneficiar-se de sua boa sorte em condições que melhorem a situação dos menos afortunados.

Michael Sandel (2016, p. 190 e 191), ao explicar isso, dá como exemplo o talento natural do atleta de basquete Michael Jordan e da inteligência do empresário Bill Gates. Esse talento natural constitui uma vantagem, ou seja, mesmo se todos partissem de situações idênticas, haveriam pessoas em desvantagem face aos talentos naturais. Essa desvantagem só seria permitida se forem parte de um sistema que atua em favor dos menos favorecidos que, no caso, pode se manifestar por meio da tributação para custear serviços aos menos favorecidos.

Aplicando esse princípio para o campo dos gastos públicos, denota-se que ele deva ser feito de forma a melhorar a condição dos menos favorecidos, ou seja, atuar em favor da redução da desigualdade, atenuando as diferenças sociais e econômicas interfederativas.

Mas novamente se vislumbra a possibilidade de aplicação desse princípio para o campo das transferências intergovernamentais, apontando uma correlação com transferências redistributivas, onde os valores produzidos por municípios mais desenvolvidos são distribuídos de forma a amenizar a desigualdade entre os entes subnacionais.

Conforme o exemplo usado por Michael Sandel exposto anteriormente e aplicando para o contexto do presente trabalho, os Municípios com poucas limitações territoriais e

com baixas produções de externalidades positivas ambientais, só poderiam ser mantidos assim (em posição de superioridade) se repasse recursos para os esses Municípios agissem no sentido de combater a desigualdade entre esses entes subnacionais.

A segunda parte do segundo princípio é a igualdade equitativa de oportunidades. O princípio determina que qualquer cargo ou oportunidade precisa ser ofertada equitativamente.

Trazendo esse princípio para os gastos públicos, tais gastos precisariam ser feitos de forma a beneficiar equitativamente um mesmo grupo em igualdade de condições. Essa equidade, remetendo ao tópico anterior, seria a horizontal, ou seja, os gastos precisam ser feitos de forma a tratar um mesmo grupo horizontalmente igual de forma equitativa.

Como pode ser feito com os anteriores, esse princípio também pode ser interpretado de maneira a se aplicar às transferências intergovernamentais. No caso, as transferências necessitam estar disponíveis de igual maneira para os entes (que no caso analisado são os Municípios) horizontalmente equitativos.

Os recursos precisam poder ser distribuídos igualmente aos entes que possuem a mesma capacidade e potencial financeiro com limitações semelhantes, ou seja, considerar, ao analisar a potencialidade de arrecadação, as limitações que afetam negativamente esse poder arrecadatório fiscal.

Analisando os critérios elencados até o presente momento para a identificação de equidade em uma transferência intergovernamental, utilizando as lições de Liam Murphy, Thomas Nagel e John Rawls temos:

1. Análise do mérito do gasto público;
2. Consideração da problemática de limitação municipal;
3. Utilizando de um critério que inclua a sustentabilidade
4. Respeitar as liberdades e garantias individuais;
5. Combater desigualdade
6. Garantir um direito para gerações futuras
7. Estar disponível para quem se enquadra na situação que a transferência visa afetar.

Entretanto, ao que se refere focarmos na busca de elementos de definição de equidade, como o instituto do ICMS Verde tem pretensões de proteção ambiental, faz-se útil abordar critérios de justiça ambiental para verificar o enquadramento do instituto nesse campo.

2.3 EQUIDADE NA JUSTIÇA AMBIENTAL

A professora Selene Herculano (2002, p. 143) explica a justiça ambiental como sendo aquela que visa igualdade relacionando as consequências de impactos ambientais, conforme sua lição abaixo demonstra com maior clareza:

Por Justiça Ambiental entenda-se o conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas.

Dessa definição pode-se extrair, por consequência lógica, o que seria injustiça ambiental. Seria, então, o direcionamento dos encargos decorrentes de danos ambientais aos grupos mais vulneráveis. Desta forma, conclui a professora Selene Herculano (2002, p. 143):

Complementarmente, entende-se por Injustiça Ambiental o mecanismo pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis.

Apresentando uma definição de justiça e injustiça ambiental, é necessário verificar quais princípios regem esse ideal. No Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania realizado em setembro de 2001 na Universidade Federal Fluminense, tido como uma das primeiras experiências brasileiras com justiça ambiental, os pesquisadores presentes definiram princípios de justiça ambiental (LEROY, 2002, p. 1):

Entendemos por injustiça ambiental o mecanismo pelo qual sociedades desiguais, do ponto de vista econômico e social, destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às populações de baixa renda, aos grupos raciais discriminados, aos povos étnicos tradicionais, aos bairros operários, às populações marginalizadas e vulneráveis. Por justiça ambiental, ao contrário, designamos o conjunto de princípios e práticas que:

a - asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;

b - asseguram acesso justo e eqüitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;

c - asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;

d - favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso.

Fazendo uma análise desses princípios, nota-se que todos possuem, de certa maneira, previsão constitucional. O primeiro promove igualdade (artigo 5º da CF) mesclado com a harmonização do sistema econômico, a proteção do meio ambiente e o combate às desigualdades sociais (artigo 170 da CF). O segundo remete a uma questão de igualdade e de combate à desigualdade social. O terceiro é o livre acesso a informação (artigo 5º da CF) e o quarto, por último, envolve o princípio democrático e a liberdade de manifestação.

Denota desde logo que a justiça ambiental envolve o cumprimento de deveres constitucionais e a garantia de direitos. Trata-se de mais uma luta travada principalmente pelos grupos minoritários mas que, pelo caráter amplo da necessidade de um meio ambiente saudável, se estende para as demais camadas sociais. Afinal, em que pese o problema ser uma distribuição desigual de impactos ambientais, todos são afetados.

Robert Bullard (1997 p.11), ao fazer um estudo mais prático do tema desenvolvido, e seguindo a linha conceitual acima introduzida, entende que a função da justiça ambiental é democratizar a proteção ambiental. Incluir nesse debate os grupos

marginalizados e questionar a fundo, a quem as legislações ambientais favorecem na prática.

The goal of an environmental justice framework is to make environmental protection more democratic. More important, it brings to the surface the *ethical* and *political* questions of "who gets what, why and in what amount." Who pays for, and who benefits from, technological expansion?¹⁴

A noção de justiça ambiental decorre de experiências estadunidenses envolvendo grupos étnicos. Estudos realizados em 1987 apontavam que existiam uma ligação entre a localização de áreas contaminadas por resíduos tóxicos, e os locais onde viviam as comunidades de negros e hispânicos, grupos tradicionalmente excluídos no contexto político dos Estados Unidos (MOURA, 2010). Sobre, Robert Bullard (1997, p. 11) explica:

Environmental and health laws have not provided equal protection for all Americans. Most of the nation's environmental policies distribute costs in a regressive pattern while providing disproportionate benefits for whites and individuals who fall at the upper end of the education and income scale. Numerous studies, dating back to the 1970s, reveal that communities of color have borne greater health and environmental risk burdens than has society at large.

Esses estudos foram guiados devido a diversos casos importantes que trouxeram o problema a luz, como a instalação de um depósito de solo contaminado por produtos químicos na vizinhança da comunidade negra de Warren Country, em 1982, que levou ao primeiro protesto nacional feito pelo movimento negro por questões ambientais.

Também é valioso tratar da Alameda do Câncer, um cinturão na região do Estado americano do Alabama com altíssima concentração de incineradores e depósitos de rejeitos perigosos, além de conter o maior aterro comercial de lixo tóxico dos Estados Unidos, sendo que este se encontra instalado na pobre cidade de Emelle, Alabama, onde a população é 90% (noventa por cento) negra.

¹⁴ Tradução livre: O objetivo de uma estrutura de justiça ambiental é tornar a proteção ambiental mais democrática. Mais importante ainda, traz à tona as questões éticas e políticas de "quem recebe o quê, por quê e em que quantidade". Quem paga e quem se beneficia da expansão tecnológica

Robert Bullard (1997, p. xvi), ao analisar a sistemática das políticas ambientais estadunidenses, conforme lição abaixo transcrita, conclui que ela não tem como objetivo fazer uma proteção e prevenção ambiental igualitária, mas sim privilegiando certos grupos econômicos e pondo o lucro como prioridade.

Many of our current environmental policies exist to manage, regulate and distribute risks. As a result, the dominant environmental protection paradigm (1) institutionalizes unequal enforcement; (2) trades human health for profit; (3) places burden of proof on the "victims" not on the polluting industry; (4) legitimates human exposure to harmful chemicals, pesticides, and hazardous substances; (5) promotes "risky" technologies, such as incinerators; (6) exploits the vulnerability of economically and politically disenfranchised communities; (7) subsidizes ecological destruction; (8) creates an industry around risk assessment; (9) delays cleanup actions; and (10) fails to develop pollution prevention as the overarching and dominant strategy.¹⁵

Trazendo essas lições e experiências norte americanas para o Estado do Pará, percebe-se que a realidade é, em certo nível, semelhante. O desenvolvimento econômico estadual tradicional e histórico faz uma aplicação desigual das regulações ambientais e força, mesmo que por omissão, os impactos ambientais às categorias menos favorecidas.

Isso possui relação direta com o desenvolvimento econômico, político e social da região que sempre foi diferenciado do resto do Brasil e denotavam um "atraso" da região amazônica com o resto da nação (LOUREIRO, 2017, p. 384).

Fazendo uma análise dos planos de desenvolvimento da região pelo Governo Federal, pode-se visualizar essa desigualdade. Começando em 1950 até o final de 1980, os grandes projetos nacionais para a região, incluindo a abertura de estradas e projetos de expansão minerária e agropecuária, causaram enorme impacto ambiental e grandes

¹⁵ Tradução livre: Muitos das políticas ambientais atuais existência para administrar, regular e distribuir riscos. Como resultado disso, o paradigma dominante da preservação ambiental (1) institucionaliza a execução desigual da regulação; (2) troca a saúde humana por lucro; (3) coloca o ônus da prova nas "vítimas" não na indústria poluente; (4) legitima a exposição humana a substâncias químicas nocivas, pesticidas e substâncias perigosas; (5) promove tecnologias "arriscadas", como incineradores; (6) explora a vulnerabilidade das comunidades economicamente e politicamente marginalizadas; (7) subsidia a destruição ecológica; (8) cria uma indústria em torno da avaliação de riscos; (9) atrasa as ações de limpeza; E (10) não desenvolve a prevenção da poluição como a estratégia predominante.

conflitos sociais (LOUREIRO, 2009; BECKER, 2005). Começaram, também, uma relação de neocolonialismo da Amazônia com o resto do País (LOUREIRO, 2017, p. 385).

A integração crescente da região com o resto do País, especialmente com o ciclo das estradas, trouxe consigo uma “forma autoritária de ocupação da Amazônia pelo Estado” (LOUREIRO, 2017, p. 387) marcada pelo confisco de terras. Tal situação agravou os conflitos sociais e agrários da região. Povos que ali habitavam foram retirados sob justificativa de ausência de título legal (LOUREIRO, 2017, p. 387).

A implementação dos Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDA) foi marcada pela concepção de Amazônia “como fonte de recursos e de salvaguarda para o equilíbrio das contas nacionais, pela via de exploração dos recursos naturais (...)” (LOUREIRO, 2017, p. 391).

Essa mentalidade se mantém, visto que a economia paranaense é ainda, na sua maior parte, extrativista e agropecuária. É o que aponta o relatório do Banco Central do Brasil (BCB) em análise do período de 2000 a 2012, conforme trecho destacado abaixo esclarece (BCB, 2013, p. 90):

As principais atividades da economia do Pará são a indústria extrativa, a prestação de serviços via administração pública e o comércio. Na indústria extrativa destacam-se os itens minério de ferro, alumínio (bauxita), madeira, carvão vegetal e lenha, açaí, castanha-do-pará e palmito. No âmbito da atividade agrícola, o estado é o maior produtor brasileiro de dendê, mandioca e pimenta-do-reino, e o segundo mais importante de abacaxi, destacando-se, ainda, os cultivos de arroz, juta, feijão, milho e coco-da-baía. O Pará possui o maior rebanho de bubalinos do Brasil e um dos maiores de bovinos.

A situação causa, na região Amazônica, um problema de justiça ambiental, mesmo que não idêntico ao modelo estadunidense, mas parecido. Isso porque, na Amazônia, o principal excluído não é unicamente o negro de classe baixa. Não estamos diante um caso de racismo ambiental nos moldes da divisão racial que afeta os Estados Unidos.

Há negros excluídos na Amazônia sim, mas também há povos indígenas, povos ribeirinhos e comunidades tradicionais. Por Amazônia, não se refere a uma visão unicamente florestal, mas também os grandes centros urbanos e localidades próximas. A região é afetada, inclusive, por altos índices de trabalho escravo (BRITO FILHO e ALBUQUERQUE, 2017).

Dessa maneira, é útil abordar o que se entende por Justiça Ambiental na Amazônia. Em que pese a realidade da região amazônica não ser idêntica a estadunidense, as lições podem ser aproveitadas sem prejuízo. Isso porque a base é a mesma, há uma distribuição desigual de impactos ambientais negativos que tendem para os povos vulneráveis.

No caso Amazônico incluiremos os conflitos sociais e agrários que afetam a região de maneira que podemos adotar como critérios quatro princípios adotados no Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania:

- 1 Asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas;
- 2 Asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país;
- 3 Asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito;
- 4 Favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso.

Posto então os quatro faz-se necessário correlaciona-los com os 7 (sete) já adotados que são:

1. Análise do mérito do gasto público;
2. Consideração da problemática de limitação municipal;
3. Utilizando de um critério que inclua a sustentabilidade
4. Respeitar as liberdades e garantias individuais;
5. Combater desigualdade
6. Garantir um direito para gerações futuras
7. Estar disponível para quem se enquadra na situação que a transferência visa afetar.

Fazendo uma análise conjunta, nota-se que o item ambiental “1” se encontra dentro do princípio da diferença que gerou o terceiro critério adotado. Afinal, o item “1” envolve desigualdade, objeto central do princípio de Rawls fundamentador do critério.

Os itens ambientais “2” e “3”, por sua vez, se encontram no sétimo critério adotado, afinal, envolve a livre disponibilidade de determinada oportunidade ou informação.

Dessa maneira, sobra o item ambiental “4”, que será incluído como oitavo critério adotado para definição de uma transferência intergovernamental como equânime e justo ambientalmente.

3 MODELO PRESSÃO-ESTADO-RESPOSTA COMO O CRITÉRIO DE EQUIDADE NA REPARTIÇÃO DE RECEITA

Posto, então, os oito critérios que definem a igualdade fiscal e ambiental, faz-se mister visualizar onde eles podem estar presentes no ICMS Verde. Como adiantado brevemente no primeiro capítulo, os critérios adotados pelo ICMS Verde para o ranking e distribuição dos valores, são indicadores ambientais.

Por isso, é importante analisar como os indicadores ambientais funcionam e como são ordenados, para então responder aonde os critérios definidores de igualdade podem ser incluídos.

3.1 INDICADORES E MODELOS ORDENADORES AMBIENTAIS

Indicadores Ambientais organizam e apontam dados permitindo ter um conhecimento mais específico da realidade de determinado objeto, seja na qualidade da fauna, flora, ar ou água, ou então embasando uma resposta social e governamental.

É possível afirmar então, que indicadores são essenciais para a tomada de decisões do gestor público ou do particular na solução de determinado problema. Nesse sentido, expõe J.A. Bakkes *et. al.* (1994, p. 2), acerca da visão de indicador como elemento de ação:

The purpose of environmental indicators is to steer action. This notion is fundamental but is only implicit in most of the reviewed literature. An indicator differs from other pieces of numerical information in that it is an element of specific steering process, or control process.¹⁶

No mesmo sentido, a pesquisadora da OCDE Candice Stevens (2009, p. 2) explica:

Des indicateurs sont nécessaires pour faire prendre conscience aux décideurs et au public des liens qui unissent les valeurs économiques, environnementales et sociales et des arbitrages qui s'opèrent entre elles; pour évaluer les implications à long terme des décisions et des comportements actuels ; et pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable – en mesurant les conditions de départ et les tendances ultérieures.¹⁷

Quando aplicamos isto à sustentabilidade, os indicadores fornecem informações que apontam e direcionam o poder público ou empresas nesse caminho, mostrando o que já foi feito e o que pode ser feito. Ou seja, o desenvolvimento de políticas públicas ambientais e sustentáveis dependem de indicadores.

¹⁶ O objetivo dos indicadores ambientais é direcionar ação. Essa noção é fundamental mas fica implícita na maioria da literatura revisada. Um indicador difere de outras partes de informação numérica no sentido que é um elemento específico do processo de ação ou processo de controle (Tradução livre).

¹⁷ Os indicadores são necessários para sensibilizar o gestor político e o público das ligações entre os valores econômicos, ambientais e sociais e trocas que ocorrem entre eles; para avaliar as implicações de longo prazo das decisões e comportamentos atuais; e monitorar o progresso na realização dos objetivos do desenvolvimento sustentável - através da medição das condições de partida e tendências futuras (Tradução livre)

No ICMS Verde, os indicadores ambientais que servem de critério para distribuição dos recursos financeiros fazem exatamente isso: dão uma informação ambiental para que o poder público possa, devidamente informados, distribuir os recursos de acordo com o ranking montado.

Nessa perspectiva, a Agenda 21 trouxe como um de seus objetivos gerais, no capítulo 8, a melhora e a reestruturação do processo de tomadas de decisões estatais de forma que, inegavelmente, o estudo e o desenvolvimento de indicadores coadunam totalmente com a mudança do modelo de desenvolvimento social e econômico que a mesma propõe. Assim a Agenda 21 (1992, p. 96) menciona que:

O objetivo geral é melhorar ou reestruturar o processo de tomada de decisões de modo a integrar plenamente a esse processo a consideração de questões socioeconômicas ambientais, garantindo, ao mesmo tempo, uma medida maior de participação do público.

Ao objetivar desenvolvimento sustentável, as nações precisam rever todos os seus setores no sentido de se readequar ao novo paradigma. A Agenda 21 (1992), estabelece que essa mudança se fará com a integração dos processos de tomada de decisão visualizando os pontos, não como independentes, mas sim como parte de um sistema. Nesse sentido, Krama (2008, p. 3) defende:

Nesse contexto, destaca-se o papel dos indicadores de desenvolvimento sustentável, nas etapas de diagnóstico e prognóstico, como ferramenta de estabelecimento de visão de conjunto e maior integração dos componentes da sustentabilidade, e na etapa de implementação, que exige processo de avaliação de resultados em relação às metas de sustentabilidade anteriormente estabelecidas. Assim, criam-se condições adequadas de acompanhamento pelas partes interessadas e alimenta-se o processo de tomada de decisão.

A obtenção de dados e informações sobre a qualidade ambiental se faz, portanto, imprescindível para uma atuação eficaz da administração pública ou do particular.

Esses indicadores são classificados em analíticos ou primários – que são indicadores mais simples e apresentam informações de um único tópico – e sintéticos, que apresentam informações de vários tópicos e são produzidos utilizando indicadores primários (JANNUZZI, 2005).

No caso, considerando que os critérios do ICMS Verde são indicadores, estamos diante de um indicador sintético, que será a interpretação de todos os critérios ambientais previstos pela legislação.

A criação de indicadores sintéticos necessitará de um marco ordenador para organizar diversos indicadores primários de forma a construir, com base nessas informações, um novo indicador mais complexo (JANNUZZI, 2005). Portanto, um modelo ordenador será uma proposta de organização vinculada a uma teoria ou tema específico.

3.2 MODELO PRESSÃO-ESTADO-RESPOSTA (PER) COMO ORDENADOR DE INDICADORES AMBIENTAIS

Modelos ordenadores são estruturas de organização de indicadores primários objetivando sua interpretação conjunta e a criação de indicadores sintéticos. Nas lições de Jannuzzi, João Scander e Wadih Neto (2008, p. 7 e 8):

Um marco ordenador pode ser uma simples proposta de classificação dos indicadores segundo temas e sub temas, ou estar intimamente relacionado a uma concepção teórica específica sobre o fenômeno estudado, facilitando assim a interpretação destes indicadores dentro da lógica e dos paradigmas próprios desta concepção. Nesta situação, o marco ordenador ganha um novo status, passando a ser reconhecido como um “marco conceitual”. É muito útil, ao se trabalhar com uma quantidade relativamente grande de indicadores para analisar um fenômeno, que estes estejam de alguma forma organizados para que ganhem maior coerência e capacidade de comunicação de seus significados.

As vantagens da utilização de marcos ordenadores segundo Gallopin (2003, p.14) diz:

Sobre el marco conceptual ordenador se requiere que este permita guiar la recolección de información, organizar los indicadores de forma coherente, compatibilizar-los, comunicar una síntesis de la situación a los tomadores de decisiones, sugerir agrupamientos lógicos para integrar información relacionada, identificar huecos de información según el marco y distribuir la carga de generación de informes entre las instituciones.¹⁸

¹⁸ Sobre o marco conceitual ordenador, se requiere que ele permita orientar a recolha de informações, organizar indicadores de forma coerente, compatibiliza-los, apresentar uma síntese da situação para os

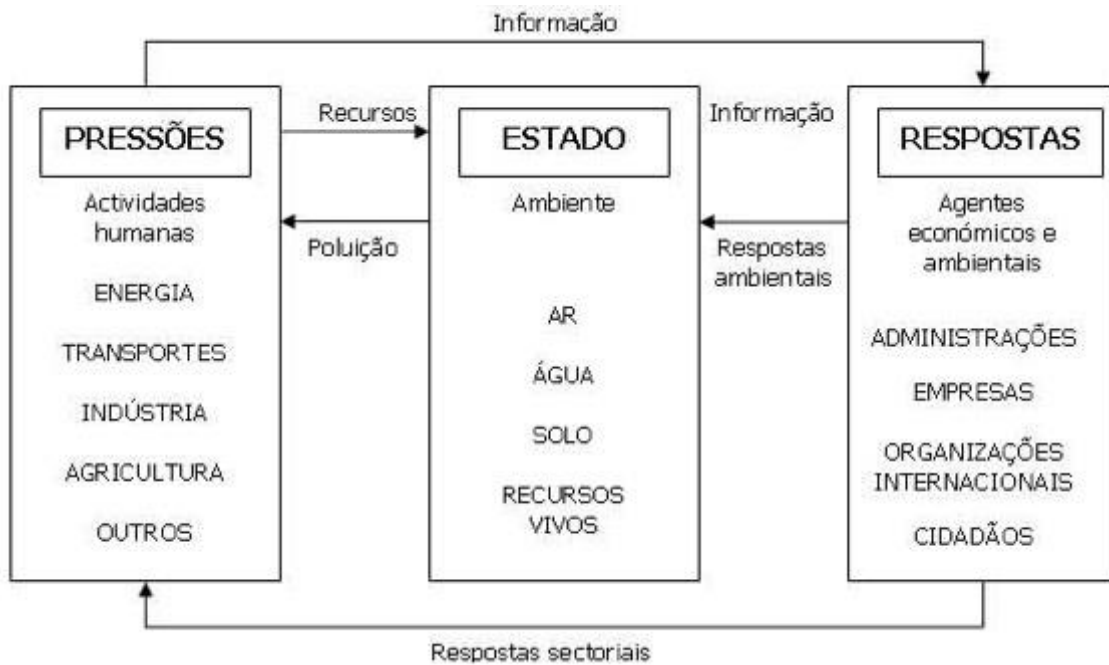
Desta forma, conhecendo um pouco sobre o que seriam marcos ordenadores e as vantagens na sua utilização, será abordado o Modelo PER. O modelo Pressão-Estado-Resposta vem sendo utilizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico para o estudo e desenvolvimento de indicadores ambientais em âmbito global (LYNSTER, 2003).

Sua base é uma relação de causalidade. Ele vislumbra que as atividades humanas exercem pressão sobre o meio ambiente e tal pressão altera o estado do ambiente, reduzindo seus recursos e modificando sua qualidade. Esta mudança causa uma resposta na sociedade mediante políticas públicas ambientais, setoriais ou econômicas.

Os três tipos de indicadores primários, conforme observa-se na Figura 3.1 (LYNSTER, 2003, p. 21), estão naturalmente interligados. É a interpretação dos três aspectos em conjunto que vai possibilitar ao gestor público e ao particular entender a dimensão do problema, para que possa desenvolver não só uma resposta à altura, mas algo que já não esteja sendo efetivamente feito, trazendo mais eficiência a administração.

tomadores de decisão, sugerindo agrupamentos lógicos para integrar a informação relacionada, identificar as lacunas na informação como a estrutura e distribuir a carga de comunicação entre as instituições. (tradução livre)

Figura 3.1 – Ilustração do Modelo PER.



FONTE: LINSTER, 2013, adaptado.

Denota-se pela leitura da FIGURA 2 e pelo próprio nome do modelo ora estudado, que o foco é a análise de três tipos de indicadores diferentes para sua posterior interpretação em conjunto. São eles: indicadores de pressão ambiental, de estado ambiental e de respostas sociais.

Os indicadores primários de pressão ambiental buscam apontar quais são as atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam o ambiente a sua volta, especialmente aquelas condutas vinculadas ao uso de recursos naturais. Ou seja, tanto a poluição direta como elementos que indiretamente geram essa poluição são levadas em consideração neste campo (BARCELOS E CARVALHO, 2010).

É exatamente por isso que tipos de indicadores estão muito relacionados com os hábitos de consumo e a produção industrial, afinal, não há como analisar a produção e consumo de bens sem desconsiderar as externalidades causadas, sejam elas positivas ou negativas. Aponta-se, entretanto, que o modelo PER, nesse momento se preocupa com os negativos.

Conforme aponta Myrian Linster (2003, p. 21), a relação consumo e produção costumeiramente reflete na qualidade ambiental e no nível de uso de recursos naturais. Um exemplo é a relação entre crescimento econômico e aumento na emissão de carbono. Geralmente, quanto maior é a produção econômica e consumerista de uma nação, maior é sua emissão de carbono.

Os indicadores referentes ao estado (*state*), por sua vez, estão vinculadas a qualidade do meio ambiente, e ainda a qualidade e quantidade dos recursos naturais da região. O termo “meio ambiente” é usado, nesse contexto, em seu sentido mais amplo e menos ecológico, podendo ser um meio ambiente urbano, rural, florestal, etc.

O objetivo desses indicadores é dar uma situação geral aos particulares e aos geradores de políticas públicas, da realidade do estado e suas consequências. São esses indicadores que vão definir e expor para os interessados os resultados negativos que a atividade humana efetivamente causou. Exemplos dos tipos de indicadores incluem a qualidade da fauna e flora de uma região, a taxa de concentração de poluentes na água, quantidade de pessoas exposta a determinado químico poluente e seu nível de saúde.

Myriam Linster (2003, p. 21), ao abordar os principais tipos de indicadores, explica que os mesmos tendem a ser de mensuração difícil e custosa, acabando por resultar em substituições por mensurações vinculadas aos indicadores de pressão.

Os indicadores de resposta social, por sua vez, objetivam apontar tanto como a sociedade e os gestores públicos respondem às pressões e ao estado atual. Linster (2003, p.21) ensina ainda que o intenso foco no quadro de indicadores é verificar quais são as ações e reações, coletivas e individuais, vinculados a três principais aspectos: mitigação, adaptação ou prevenção de efeitos negativos no meio ambiente causados por conduta humana; diminuição, fim e recuperação dos danos já causados; e a preservação da natureza e dos recursos naturais.

Exemplos desses tipos de indicadores são os tributos ambientais, regulação de limites de poluição, subsídios a produções verdes, fiscalização da indústria e das atividades danosas ao meio ambiente, entre inúmeras outras condutas que refletem a tentativa de agir contra o mal estado do meio ambiente.

O Modelo PER pode ser resumido pela explicação de pesquisadores como Pei Lianga, Du Liminga e Yue Guijie (2010, p. 834), em estudo apresentado na conferência anual da Sociedade Internacional de Informações Científicas Ambientais em 2010.

The PSR model is based on the concept of causality: human activities exert pressures on the environment and change the quality and quantity of natural resources which lead to responses in human well-being. Three categories of indicators are distinguished. First, eco-environmental pressure indicators describe pressures on the environment by human activities and climate change. Second, eco-environmental state indicators describe the status quo of the natural environment and ecosystem function. Thirdly, societal response indicators show the degree to which society responds to eco-environmental changes and concerns. This could be the number and kind of measures taken, the efforts of implementing measures, or the effectiveness of those measures.¹⁹

Trata-se de um modelo simples, mas que por sua eficácia, mesmo sendo criado há mais de trinta anos, continua sendo utilizado em diversas regiões do mundo e por várias organizações. Isto porque ele possui diversas vantagens que precisam ser conhecidas pelo operador desse modelo.

Para melhor compreensão do modelo, faz-se necessário apresentar um exemplo de sua utilização para analisar problemas como desmatamento na região amazônica. Primeiro, o operador do modelo vai analisar elementos causadores de desmatamento: presença de atividades desmatadoras como agropecuária, mineração ou madeireiras. Estes serão os indicadores de pressão.

Nesse campo o operador provavelmente vai buscar informações nos órgãos responsáveis por administração da terra, como o Instituto de Terras do Pará (ITERPA)

¹⁹ O modelo PER é baseado no conceito de causalidade: atividade humana exerce pressão no ambiente e muda a qualidade e quantidade dos recursos naturais, o que leva a respostas no comportamento humano. Três categorias de indicadores são visualizadas. Primeiro, indicadores de pressão eco-ambiental descrevem a pressão da atividade humana e das mudanças climáticas no ambiente. Segundo, indicadores de estado eco-ambiental descrevem o *status quo* do ambiental natural e das funções ecosistêmicas. Em terceiro plano, os indicadores de resposta social mostram o grau em que a sociedade responde as mudanças e preocupações eco-ambientais. Isso pode ser o número e o tipo de medidas tomadas, o esforço na implementação de medidas, ou a efetividade dessas medidas.

ou de institutos ligados ao meio ambiente, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Em seguida será analisado o estado do meio ambiente causado por estas pressões: qualidade da água, solo, fauna e flora. Esses serão os indicadores de estado. Nesse campo o pesquisador focará, provavelmente, tanto em dados de institutos e secretarias ligados ao meio ambiente, como também institutos científicos ligados a universidades e campos de geociências, engenharia florestal, biologia, dentre outros.

Por fim, será necessário analisar a resposta da sociedade: análise da existência de leis de proteção ambiental, quantidade e local de fiscalizações por parte de autoridades ambientais, existência de projetos de reflorestamento, aumento ou diminuição do orçamento de entes responsáveis por evitar degradação ambiental, dentre outros. O que se verifica nesse campo é o que a sociedade está fazendo em relação ao estado do meio ambiente analisado no campo anterior.

Outro caso que pode servir de exemplo é a mineração e a análise de prejuízos que ela pode causar ao meio ambiente. Como “pressão” temos o desmatamento da região, a utilização de grandes quantidades de água para processamento e transporte dos minérios e disposição da água utilizada.

No aspecto “estado”, precisamos analisar a qualidade do solo, da fauna e flora, e da água. Na “resposta” é analisado se há algum projeto de recuperação florestal, se existe estação de tratamento de água, ou se há produção de legislação específica para o caso.

O modelo possui dois grandes benefícios que o tornam atraente para uso. O primeiro é apresentar uma visão multidisciplinar do problema ambiental, o que facilita tanto o diagnóstico do problema, quanto a consequente tentativa de elaboração da respectiva política pública.

O modelo em questão ultrapassa a simples constatação da degradação ambiental, mas também revela seu impacto, suas causas e o que está por trás dessas causas, apontando por fim, as ações que estão sendo tomadas para melhorar esse quadro. Ou seja, ele desconstrói o problema expondo suas bases e evita, assim, a adoção de ações de combate já utilizadas, trazendo eficiência a uma possível solução.

Nesse sentido, é valiosa a lição do economista do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Paulo Gonzaga Mibielli de Carvalho e do geógrafo do mesmo instituto Frederico Cavadas Barcellos (2010, p. 22), que apontam exatamente a visão global do modelo como ponto positivo.

A grande vantagem do modelo PER e suas variantes é apresentar uma visão conjunta dos vários componentes de um problema ambiental, o que facilita o diagnóstico do problema e elaboração da respectiva política pública, pois vai além da mera constatação da degradação ambiental revelando seu impacto, suas causas, o que está por trás dessas causas e as ações que estão sendo tomadas para melhorar esse quadro.

O segundo grande benefício é sua adaptação facilitada. Tanto é que existem variações desse modelo, dentre os quais aponta-se o modelo PEIR utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), onde inclui-se o indicador impacto (I); o modelo FER usado pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (CDSNU), onde trocou-se pressão (P) por força motriz (F); e o modelo FPIER usado pela Agência Europeia do Ambiente (AEA) onde se adicionou força motriz (F) e o indicador impacto (I).

Todos esses modelos usam como base o PER, só que foram adaptados a situações diferentes e/ou mais necessidades específicas. Entretanto, Isso demonstram a boa aceitação desse modelo, e sua base estrutural, por parte de órgãos importantes que atuam na causa ambiental.

A despeito disso o modelo, como será exposto adiante, não é imune a críticas.

3.2.1 Críticas do Modelo Pressão Estado Resposta (PER)

Paulo Gonzaga Mibielli de Carvalho e Frederico Cavadas Barcellos (2010. P. 24) apontam que, uma das principais críticas ao modelo veio da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), que acabou por abandonar o uso do modelo PER por motivos operacionais.

Isso porque os países membros da ONU não organizam seus órgãos públicos em torno dos três critérios “pressão”, “estado” e “resposta”, mas sim por temas como

Ministério do Trabalho e emprego. Isso dificultaria a obtenção de dados esquema proposto pelo modelo PER.

Outra crítica importante seria que o modelo PER resultaria em uma simplificação excessiva de uma situação complexa. Tal afirmação é feita porque no entendimento dos críticos, ele estimula uma leitura de causalidade linear, ignorando, assim, causalidades múltiplas de forma que suas soluções seriam efetivas apenas a curto prazo.

Por fim, apresenta-se uma crítica voltada especialmente para o desenvolvimento sustentável. Isso porque o modelo PER não apresenta meta de desenvolvimento sustentável na sua aplicação. O modelo foi desenvolvido para estudar e analisar indicadores ambientais, e não desenvolvimento. Paulo Gonzaga Mibielli de Carvalho e Frederico Cavadas Barcellos (2010. P. 23) explicam essa crítica:

Esse modelo também não estabelece metas de sustentabilidade a serem alcançadas e como foi concebido originalmente para tratar de indicadores ambientais, nem sempre seria adaptável para indicadores de desenvolvimento sustentável (IDS) onde a complexidade é maior. No IDS, dependendo do tema estudado, um indicador pode ser ao mesmo tempo de pressão, estado ou resposta. Por exemplo, o desemprego é uma pressão quando o tema é pobreza, mas é estado se o tema é emprego.

Considerando a idade do modelo PER, as críticas são muitas de forma que expor todas seria improdutivo. Desta forma, apenas algumas foram trazidas, sendo que estas são consideradas as mais significativas.

Em que pese as críticas feitas pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, a ausência de divisão de órgãos públicos nos três focos “pressão”, “estado” e “resposta” não impede a utilização do modelo.

Nada impede que os órgãos, mesmo divididos por temáticas, produzam indicadores que possam se enquadrar nos critérios estabelecidos pelo PER. O modelo PER, como já exposto, ordena indicadores, ou seja, organiza dados. Tais dados serão importantes independente do modelo adotado. Os estudos de um Ministério do Meio Ambiente podem ser tão valiosos quanto os estudos de um órgão focado em “pressão”.

Por sua vez, a crítica de que o modelo PER ignora a real complexidade da situação desconsiderando causalidades múltiplas não merece, na conclusão do presente trabalho, prosperar, pois, no que se refere haver uma leitura liminar casuística, ela não despreza

causalidades múltiplas. No critério “pressão”, por exemplo, pode-se incluir diversos indicadores considerando assim, várias causalidades.

Por fim, a crítica acerca da ausência de uma meta de sustentabilidade é, no entendimento do presente estudo, também insuficiente para desqualificá-lo, já que nada impediria a inclusão de uma meta no modelo. Na criação de indicadores ambientais sustentáveis, utiliza-se como guia os chamados Princípios de Bellagio²⁰. Estes princípios são parâmetros de avaliação de sustentabilidade (MIBIELI e BARCELLOS, 2010) que incluem a consideração e aplicação de visão e normas para avaliar o progresso rumo à sustentabilidade.

Aplicando indicadores ambientais sustentáveis desenvolvidos com base nos Princípios de Bellagio no modelo PER, conclui-se que haveria então, uma meta de sustentabilidade indiretamente inclusa no modelo, rebatendo assim a crítica.

Paulo Gonzaga Mibielli de Carvalho e Frederico Cavadas Barcellos (2010. P. 25) em defesa da utilização do modelo PER, e rebatendo as críticas que foram apresentadas, explicam:

O modelo PER, no entanto, continua sendo adotado pela OECD e entendemos que, apesar das críticas feitas ao mesmo ele tem mais qualificações do que restrições. Causalidade linear é um bom ponto de partida para se analisar um problema ambiental. Metas de sustentabilidade podem ser incorporadas ao modelo, sem nenhum problema. Não concordamos que o modelo necessariamente induza a adoção de ações corretivas. Ações de caráter preventivo podem ser incluídas. Consideramos que o modelo PER é adequado e abrangente para uma abordagem inicial de problemas ambientais. Sua adoção não impede que num segundo momento sejam incorporadas outras variáveis e se trabalhe com um modelo mais complexo. Não há dúvida que para um pesquisador o modelo PER é muito mais útil que o modelo temático, que não sugere nenhuma relação de causalidade entre os indicadores. Consideramos o modelo PER mais adequado do que o temático inclusive para formulação de políticas públicas, exatamente por explicitar causalidades.

²⁰ Os 10 (dez) Princípios de Bellagio são: existência de um guia de visão e normas para avaliar o progresso rumo à sustentabilidade; perspectiva holística; presença de elementos essenciais de avaliação do progresso rumo à sustentabilidade; escopo adequado; foco prático; transparência; comunicação efetiva; ampla participação; avaliação constante; capacidade institucional.

Desta forma, a respeito das críticas feitas ao modelo, o mesmo possui defensores e ainda se encontra em plena utilização.

3.3 MODELO PER APLICADO AO ICMS VERDE PARAENSE

O Modelo PER será utilizado para apontar aonde podemos encontrar os critérios de equidade, entretanto, faz-se necessário verificar previamente, quais são os critérios que o ICMS Verde utiliza no Estado do Pará.

O instituto foi instituído via Lei Estadual nº 7.638 de junho de 2012 com regulamentação pelo Decreto Estadual nº 775 de 12 de julho de 2012, substituído pelo Decreto Estadual nº 1.696, de 7 de fevereiro de 2017 e Portaria SEMAS-PA nº 1272 de 21 de julho de 2016. A primeira regulamentação, via o Decreto Estadual nº 775 trouxe quatro critérios:

Art. 4º O repasse do ICMS Verde aos municípios, durante os anos de 2014, 2015 e 2016, será feito de acordo com os seguintes critérios e indicadores:

I – 25% (vinte e cinco por cento) do valor total do repasse, considerando a porcentagem do território municipal ocupado pelas seguintes Áreas Protegidas e de uso especial:

- a) Unidades de Conservação de Proteção Integral, em nível federal, estadual ou municipal;
- b) Terras Indígenas;
- c) Áreas Militares;
- d) Unidades de Conservação de Uso Sustentável, em nível federal, estadual ou municipal;
- e) Terras Quilombolas arrecadadas ou em vias de arrecadação, com a respectiva comprovação de titulação ou certidão equivalente.

II – 25% (vinte e cinco por cento) do valor total do repasse, considerando a existência de um estoque mínimo de cobertura vegetal e a redução do desmatamento nos municípios, com base nos índices do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, da seguinte forma:

- a) cobertura vegetal mínima de 20% (vinte por cento) em relação à cobertura vegetal nativa original no território municipal;
- b) redução do desmatamento registrado no último ano em relação à média dos anos 2007/2008, 2008/2009, 2009/2010 e 2010/2011:

[...]

III – 50% (cinquenta por cento) do valor total do repasse, considerando a porcentagem da área cadastrável do município inserida no Cadastro Ambiental Rural – CAR-PA;

[...]

2º As Áreas Protegidas, previstas nas alíneas “a”, “b”, e “c” do inciso I deste artigo, terão um peso de 60% (sessenta por cento) em relação às áreas previstas nas alíneas “d” e “e”, cujo peso será de 40% (quarenta por cento) neste critério.

3º O repasse previsto nos incisos I e III deste artigo será feito de forma diretamente proporcional, beneficiando com mais recursos os municípios que tiverem maior porcentagem do seu território alcançado pelos critérios previstos nestes incisos.

O Decreto nº 1.696 de 2017, no artigo 4º, por sua vez, substituiu esses por quatro novos critérios, onde a Portaria estabeleceu o peso de cada um deles na divisão dos recursos. Como o texto do Decreto e da Portaria são idênticos, sendo que o da Portaria acrescenta o peso, cita-se o artigo 1º da Portaria ao invés do artigo 4º do Decreto.

Art. 1º O repasse do ICMS Verde aos Municípios, durante o ano de 2017, será estabelecido de acordo com os pesos, critérios e indicadores constantes nesta portaria, dimensionados em 4 (quatro) fatores, da seguinte forma:

I - O Fator 1, denominado de Regularização Ambiental é composto pelos seguintes indicadores (Cadastro Ambiental Rural - CAR; Área de Preservação Permanente - APP; Reserva Legal - RL e a Área Degradada - AD), contribuiu com um Peso de 38,618% no índice do ICMS Verde do Estado do Pará;

II - O Fator 2, denominado de Gestão Territorial é composto pelos seguintes indicadores (Áreas Protegidas de Uso Restrito; Áreas Protegidas de Uso Sustentável; Desflorestamento e Desflorestamento em Áreas Protegidas), este fator apresenta um Peso de 35,442% no índice do ICMS Verde do Estado do Pará;

III - O Fator 3, denominado de Estoque Florestal é formado por um único indicador (Remanescente Florestal), apresentando um Peso de 14,092% no índice do ICMS Verde do Estado do Pará e;

IV - O Fator 4, denominado de Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal é composto por um único indicador (Capacidade de Exercício da Gestão Ambiental), e apresenta uma contribuição no índice do ICMS Verde do Estado do Pará com Peso de 11,848%.

[...]

Art. 3º A metodologia detalhada de cálculo dos índices de repasse da parcela do ICMS Verde, será disponibilizada no site oficial da SEMAS.

[...]

Construíra-se o ICMS Verde a partir do Modelo PER, utilizando os quatro critérios previstos em lei de forma a verificar onde eles se enquadram. Importante frisar que a relação entre a pressão (P), Estado (E), e resposta (R) é uma de causalidade. A (P) leva ao (E) que gera uma (R).

O primeiro é a Regularização ambiental considerando como indicadores a porcentagem de propriedades inscritas no Cadastro Ambiental Rural (CAR); Área de Preservação Permanente; Reserva Legal e a Área Degradada:

Pressão (P) → Uso desregulado da terra, conflitos agrários, dentre outros;

Estado (E) → Área de Preservação Permanente e Reserva Legal degradadas e/ou não cadastradas; ignorância do Estado quanto ao (E) da propriedade;

Resposta (R) → Primeiro critério do ICMS Verde Paraense;

O segundo critério do ICMS Verde, por sua vez, é gestão territorial considerando Áreas Protegidas de Uso Restrito; Áreas Protegidas de Uso Sustentável; Desflorestamento e Desflorestamento em Áreas Protegidas:

Pressão (P) → Uso desregulado da terra, conflitos agrários, dentre outros;

Estado (E) → Meio ambiente degradado, desmatamento;

Resposta (R) → Segundo critério do ICMS Verde Paraense;

O terceiro critério do ICMS Verde é o Estoque florestal na forma de remanescente florestal;

Pressão (P) → Uso desregulado da terra, conflitos agrários, dentre outros;

Estado (E) → Meio ambiente degradado, desmatamento do estoque florestal;

Resposta (R) → Terceiro critério do ICMS Verde Paraense;

O quarto critério analisado é a Capacidade de exercício da gestão ambiental;

Pressão (P) → Uso desregulado da terra, conflitos agrários, dentre outros;

Estado (E) → Meio ambiente degradado, desmatamento do estoque florestal;

Resposta (R) → Terceiro critério do ICMS Verde Paraense;

Os critérios sempre serão indicadores resposta. São uma resposta estatal ao estado do meio ambiente causado pela pressão exercida e, via o Modelo PER, facilita a compreensão do contexto no qual estão implementados.

Trazendo para a análise os seis critérios de equidade definidos no capítulo anterior nota-se todos se referem ao critério Resposta, senão vejamos:

1. Importância do mérito do gasto público: o gasto público é uma resposta Municipal. Inclusive o quarto critério de ICMS Verde, que aponta a capacidade de Gestão Ambiental, é uma forma de gasto público.
2. Utilizar critérios que levem em consideração a sustentabilidade: exige do Estado e de suas agências a formulação de critérios de distribuição de recursos com requisitos sustentáveis – é a própria criação da lei de ICMS Verde.
4. Respeitar as liberdades e garantias individuais: esse critério pode ser analisado de duas maneiras, mas ambas como resposta Municipal. Ou se está agindo para modificar uma situação de desrespeito as liberdades e garantias, ou se está utilizando como um requisito no qual as condutas estatais precisam cumprir.
5. Combate à desigualdade: exige uma resposta ativa do Município no sentido de alterar o *status quo*.
6. Garantir um direito para gerações futuras: envolve condutas que visam alterar o (E) degradante ao meio ambiente, de forma a garantir a saúde deste para as gerações futuras.
7. Estar disponível para quem se enquadra na situação que a transferência visa afetar: este critério envolve justamente a criação do ICMS Verde e sua disponibilidade para todos os Municípios estaduais. Trata-se de um elemento (R) do Estado e não do Município.
8. Favorecer a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso: envolve condutas de estímulo e permissão, ambas respostas estatais.

Nota-se, dessa maneira, que os critérios tanto do ICMS Verde como de equidade ambiental e fiscal, são ligados a resposta municipal ou estadual de forma que se faz necessário analisar esta resposta para verificar o devido cumprimento dos requisitos.

4 CRITÉRIO RESPOSTA COMO CONDICIONANTE DA EQUIDADE NO ICMS VERDE

4.1 A (IN)GERÊNCIA TERRITORIAL MUNICIPAL

A gerência ambiental territorial se dá, via de regra, por restrições a utilização livre da terra, em diversos graus, através de Unidades de Conservação previstas na Lei nº 9.985/2000 – Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O artigo 7º da lei divide as 12 categorias de Unidades de Conservação em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Conforme os parágrafos primeiro e segundo do artigo antecipam, as Unidades de Proteção Integral possuem um grau de proteção e limitação do uso da terra mais rígido que as Unidades de Uso Sustentável. Os do segundo tipo tentam compatibilizar a utilização da terra com os objetivos de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável. Os doze tipos estão previstos nos artigos oitavo e décimo quarto:

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Estação Ecológica;

II - Reserva Biológica;

III - Parque Nacional;

IV - Monumento Natural;

V - Refúgio de Vida Silvestre.

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Área de Proteção Ambiental;

II - Área de Relevante Interesse Ecológico;

III - Floresta Nacional;
 IV - Reserva Extrativista;
 V - Reserva de Fauna;
 VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e
 VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

O Ministério do Meio Ambiente, em estudo detalhado, analisou quantas unidades de conservação existem no Brasil (tabela 4.1) elaborando a seguinte tabela:

Tabela 4.1 – Unidades de Conservação no Brasil²¹.

Tipo / Categoria	Esfera						TOTAL	
	Federal		Estadual		Municipal			
Proteção Integral	Nº	Área (Km ²)	Nº	Área (Km ²)	Nº	Área (Km ²)	Nº	Área (Km ²)
Estação Ecológica	32	74.947	61	47.596	4	10	97	122.552
Monumento Natural	3	443	29	906	14	136	46	1.485
Parque Nacional / Estadual / Municipal	73	264.867	206	94.200	127	443	406	359.510
Refúgio de Vida Silvestre	8	2.692	41	2.941	5	161	54	5.794
Reserva Biológica	31	42.677	23	13.447	8	51	62	56.174
Total Proteção Integral	147	385.625	360	159.089	158	801	665	545.515
Uso Sustentável	Nº	Área (Km ²)	Nº	Área (Km ²)	Nº	Área (Km ²)	Nº	Área (Km ²)
Floresta Nacional / Estadual / Municipal	67	178.225	39	135.856	0	0	106	314.081
Reserva Extrativista	62	124.724	28	19.867	0	0	90	144.591
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	2	1.026	32	111.251	5	171	39	112.447
Reserva de Fauna	0	0	0	0	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental	33	101.731	189	339.260	85	26.171	307	467.162
Área de Relevante Interesse Ecológico	13	341	26	455	9	138	48	934
RPPN	635	4.831	209	765	1	0	845	5.596
Total Uso Sustentável	812	410.878	523	607.454	100	26.480	1435	1.044.812
Total Geral	959	796.503	883	766.543	258	27.281	2100	1.590.327
Área Considerando Sobreposição Mapeada	959	790.736	883	760.221	258	27.243	2100	1.550.436

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (2017).

Essas Unidades de Conservação, conforme exposto, podem ser implementadas por qualquer dos três entes. Entretanto, há outras limitações que não podem ser impostas pelo Município. Elas são: territórios indígenas, territórios quilombolas, áreas de interesse militar e assentamentos.

Territórios Indígenas estão previstos na Constituição Federal no artigo 231. São terras de propriedade da União destinadas ao usufruto exclusivo e permanente de povos indígenas. Intervenções nessa área são dependes de autorização do Congresso Nacional e o Município não tem gerência sobre as mesmas.

²¹ Os dados da tabela são de 10/07/2017 e são atualizados no seguinte link: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_JUL17%20-%20B_Cat.pdf

Territórios quilombolas são as áreas ocupadas por grupos étnicos, que na sua maioria são constituídos de população negra rural ou urbana, que se auto definem a partir das relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade, as tradições e práticas culturais próprias.

O processo de demarcação envolvendo esse tipo de território é feita pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), conforme artigo 3º do Decreto nº 4.887 de 20 de novembro de 2003, não havendo, novamente, gerência municipal na área. Trata-se exclusivamente de competência federal.

Art. 3º. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As áreas militares, por sua vez, são áreas controladas pela União e são os territórios de interesse estratégico da defesa nacional. Um exemplo dessa área encontra-se positivada na Constituição Federal no parágrafo segundo do artigo 20, que estabelece a faixa de 150 (cento e cinquenta) quilômetros ao longo da fronteira como sendo área de defesa.

2º A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei.

A extensão das áreas militares não é grande, visto que a única base de elevado tamanho se encontra no Estado do Pará, conforme mapa criado pelo Grupo de Inteligência Territorial Estratégica do INCRA em 2017 utilizando dados de 2016 abaixo elucidada (Figura 4.1):

Figura 4.1- Áreas militares no Brasil



Fonte: INCRA (2017).

Por fim, assentamentos são unidades rurais com foco na distribuição de terra para famílias afim de permitir a elas o sustento próprio e a produção de excedente que possa ser comercializado. Eles podem ser implementados tanto pela União, via o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou pelo Estado. No Estado do Pará o órgão que faz isso é o Instituto de Terras do Pará.

Postos, então, os elementos que limitam a utilização do espaço, faz-se necessário apontar onde eles se encontram no Estado do Pará, verificando a extensão de fato desses limitadores.

A Secretária de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS-PA) fez um estudo que resultou na edição da Portaria nº 826 de 2015, relacionando a extensão de terra das Unidades de Conservação dos três entes: terras quilombolas,

terras indígenas homologadas e áreas militares. Essa portaria apontou a extensão de cada Município Paraense e a extensão de cada área limitada acima apontada.

Alguns pontos interessantes se destacam. Primeiro, apenas: Abel Figueiredo, Bonito, Bujaru, Capanema, Castanhal, Colares, Conceição do Araguaia, Concórdia Do Pará, Curionópolis, Curuá, Dom Eliseu, Eldorado dos Carajás, Igarapé-Açu, Igarapé-Miri, Inhangapi, Mãe Do Rio, Magalhães Barata, Marapanim, Mojuí dos Campos, Nova Timboteua, Ourém, Palestina do Pará, Peixe-Boi, Piçarra, Primavera, Quatipuru, Rio Maria, Salinópolis, Santa Bárbara do Pará, Santa Maria do Pará, Santana do Araguaia, , São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São João de Pirabas, São João do Araguaia, Sapucaia, Tailândia, Terra Alta, Ulianópolis, Vigia, Vitória Do Xingu e Xinguara, estão sem os impedimentos listados acima. São 44 (quarenta e quatro) de 144 (cento e quarenta e quatro) Municípios. Isso equivale a 35,56% (trinta e cinco ponto cinquenta e seis por cento), demonstrando que a esmagadora maioria possui limitações na gerência.

Ainda, as Unidades de Conservação Municipais só estão presente em onze Municípios, todos dos quais possuem Unidades de Conservação Estaduais, Federais, ou de ambas. Eles são: Ananindeua, Augusto Corrêa, Belém, Belterra, Bragança, Itupiranga, Marabá, Salvaterra, Santarém, São Geraldo do Araguaia e Viseu. Ou seja, a limitação na terra é feita, majoritariamente pelo Estado e União.

Pela análise dessa portaria, pode-se começar a visualizar que o controle municipal de seus territórios é bastante limitado. Isso porque, os dados analisados precisam ser refletidos lembrando que a Portaria analisada não fez menção a Assentamentos, ou seja, a situação dos Municípios é pior do que a portaria expôs.

Com o intuito verificar o impacto dos assentamentos na gerência territorial dos Municípios, fez-se busca utilizando o Sistema do Cadastro Ambiental Rural – SICAR que resultou no seguinte mapa da figura 4.2:

Figura 4.2- Delimitação dos assentamentos no Estado do Pará, representado pelas áreas brancas.



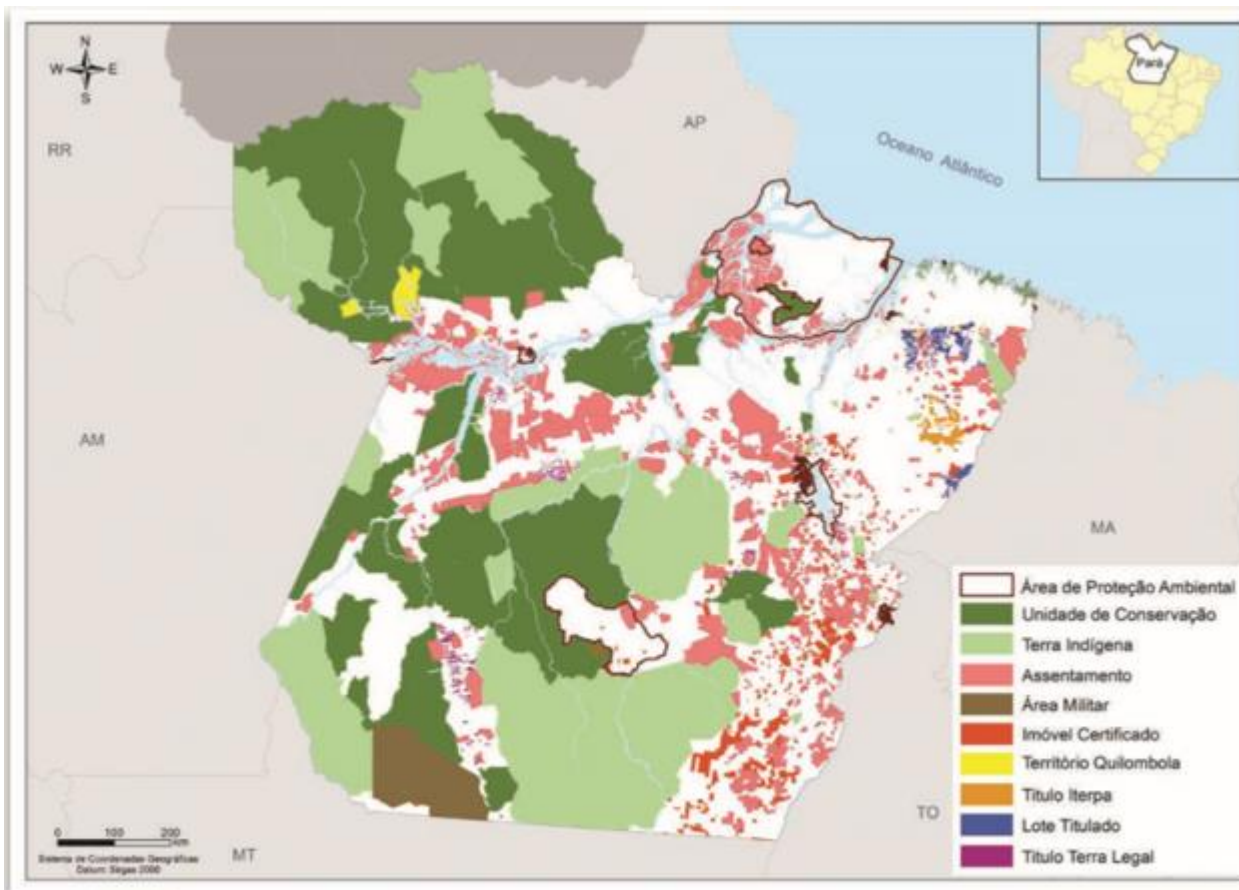
Fonte: SICAR

O mapa (Figura 4) demonstra uma grande extensão de assentamentos no Estado do Pará, havendo Municípios como o de Tucumã que possuem uma parte significativa de seu território dentro desse instituto.

De forma a facilitar a compreensão da extensão das limitações territoriais, é de grande utilidade a apresentação de estudo realizado pelos pesquisadores do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) Brenda Brito e Dário Cardoso Jr, que

elaboram um mapa (Figura 4.3) unificando diversas informações, incluindo territórios quilombolas e áreas militares.

Figura 4.3- Mapa demonstrando restrição ao uso do espaço no Estado do Pará.



Fonte: BRITO & JR (2015)

Os mapas analisados em conjunto com a portaria da SEMAS-PA revelam que o potencial de gerência municipal territorial é baixa, visto a quantidade de limitadores por parte do Estado e da União, afinal, os Municípios não podem interferir diretamente nessas áreas por não possuírem competência para tal.

As áreas militares se referem a defesa nacional, que é competência exclusiva da União conforme disposto no artigo 21, inciso III da Constituição Federal, ou seja, não pode ser delegada para a União. Interessante notar no mapa acima a extensão da área militar no Estado, onde se encontra o Campo de Provas Brigadeiro Velloso e ocupa uma parte significativa do Município de Novo Progresso.

As terras indígenas, por sua vez, são de responsabilidade da União cuja fiscalização ocorre via a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) ou algum órgão parceiro, nenhum dos quais é municipal, conforme explicação no site da FUNAI²²:

As ações de fiscalização nas terras indígenas são realizadas somente por servidores da Funai e órgãos com competências específicas, sem a participação de indígenas. As principais atividades de controle realizadas pela fiscalização são: (i) combate ao desmatamento e ao corte seletivo das florestas; (ii) combate à mineração – que não está regulamentada pela legislação brasileira; (iii) repressão à caça e pesca ilegal; e (iv) invasões.

Entre os órgãos parceiros com competências específicas, destacam-se a Polícia Federal, nas atribuições de polícia judiciária, o Ibama, nas ações de competência ambiental, o ICMBio, nas áreas sobrepostas à Unidades de Conservação, e as Polícias Militares dos estados, na ocorrência de crimes contra indivíduos.

Ainda, considerando o mapa acima, visualiza-se que ocupam uma significativa parte da extensão territorial do Estado do Pará e, conseqüentemente, de diversos Municípios, não podendo esses entes subnacionais interferirem ali.

Em relação aos terrenos quilombolas, a interferência municipal no âmbito ambiental não é totalmente nula, mas é limitada. Isso porque procedimentos de licenciamento ambiental municipal, como os Estaduais e Federais, podem ter que passar pela aprovação e acompanhamento pela Fundação Cultural Palmares, fundação ligada ao Ministério da Cultura, conforme ditamos da Instrução Normativa nº 01 de 25 de março de 2015.

Também é importante notar que, apesar de haver uma possibilidade de interferência ambiental municipal, mesmo que limitada, o Município não tem poder para vetar sua criação e a presença deste tipo de limitação no Estado é bastante reduzida.

Os assentamentos, por sua vez, podem ser criados por qualquer dos três poderes, mas é um instituto mais utilizado pela União, através do Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária. O Município não tem poder decisório sobre a criação dos Estaduais e Federais, mas pode fazer a fiscalização ambiental dentro da competência comum.

²² Retirado do campo de fiscalização do site da FUNAI - <http://www.funai.gov.br/index.php/fiscalizacao>

Ocorre que os assentamentos apresentam um grande problema de desmatamento. Tanto é que o INCRA é considerado pelo Ministério Público Federal (MPF) o maior desmatador do País. Dados divulgados pela assessoria de comunicação do parque federal, apontam que o instituto é responsável por um desmatamento médio de seis mil quilômetros quadrados:

A área já desmatada pelo Incra corresponde a 20 anos de desmatamento se mantido o ritmo atual, de cerca de 6 mil km² por ano. De acordo com a investigação, até 2010 o Incra foi responsável por 133.644 quilômetros quadrados de desmatamento dentro dos 2163 projetos de assentamento que existem na região amazônica.²³

Por fim, as unidades de conservação podem ser implementadas por qualquer dos três entes e possuem uma dupla penalidade. Primeiro, são restrições ao uso do solo e segundo, precisam ser fiscalizadas, o que gera custos. Portanto além de serem um possível empecilho no desenvolvimento econômico do Município, o mesmo ainda possui uma competência constitucional para investir recursos na sua defesa.

É importante frisar que, em relação ao empecilho, isso precisa de uma análise mais cuidadosa, já que não são todas as Unidades de Conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação que impedem o uso total da terra. Conforme exposto anteriormente elas são divididas em dois grupos: o de proteção integral (que não possui possibilidade de exploração) e as de uso sustentável (como o nome já antecipa, possibilita um uso mitigado da propriedade).

As de uso sustentável exigem uma dupla obrigação por parte do particular e do poder público. O particular precisa desenvolver sua atividade de forma sustentável e o poder público precisa de um olhar mais atento no que tange a fiscalização.

Em relação ao impacto econômico, as de uso sustentável, mesmo permitindo exploração econômica, possui uma consequência financeira para o Município. Isso porque, conforme tratado no primeiro capítulo, a economia da região amazônica é focada em atividades extrativas e predatórias que não coadunam com um uso sustentável.

²³ Nota divulgada pelo Ministério Público Federal. Disponível em: <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/3174118/mpf-aponta-o-incra-como-o-maior-desmatador-da-amazonia>

Em que pese a sustentabilidade deva ser a regra padrão para o desenvolvimento econômico na região Amazônica, na prática esse paradigma ainda não é abertamente praticado, persistindo as bases do modelo predatório empregado historicamente.

A consequência disso é que os Municípios que não possuem nenhum tipo de restrição legal em suas áreas possuem mais chance de se desenvolverem economicamente, seja pela movimentação da economia gerada com a instalação de atividades produtivas clássicas (lê-se extrativistas e predatórias) ou via VAF.

Isto esclarecido e aplicando todo o exposto aos critérios estabelecidos para o repasse de ICMS Verde, nota-se que os Municípios não têm como cumprir todos adequadamente, senão vejamos:

O primeiro critério envolve a Regularização ambiental considerando como indicadores a porcentagem de propriedades inscritas no CAR; Área de Preservação Permanente; Reserva Legal e a Área Degradada. Trata-se de um critério que visa, ao final, facilitar a gerência territorial ambiental.

O papel do Município aqui é estimular e servir como porta de entrada do proprietário junto ao CAR fazendo campanhas e buscando conscientizar os habitantes. O Município é o ente mais próximo do proprietário e isso permite um papel de destaque e protagonismo.

Conforme aponta o Observatório do Código Florestal, grupo formado por seis²⁴ ONGS ambientais para monitorar questões ambientais, foi graças aos esforços municipais que as cidades de Alta Floresta, Carlinda e Paranaíta, no norte de Mato Grosso, conseguiram consolidar um alto registro no CAR e reduzir o desmatamento a ponto de saírem da lista vermelha do Ministério do Meio Ambiente²⁵.

No Estado do Pará, os Municípios operam junto ao Estado através do Programa Municípios Verdes que configura um dos melhores instrumentos no Estado para a inscrição no CAR e combate ao desmatamento (SOUSA *et at.* 2015).

²⁴ As ONGS fundadoras são: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Conservação Internacional, Fundação SOS Mata Atlântica, Instituto Centro da Vida (ICV), Instituto Socioambiental, The Nature Conservancy e WWF-Brasil.

²⁵ Notícia disponível em: <http://www.observatorioflorestal.org.br/opiniao/o-car-e-os-municipios>

Entretanto, aqui há uma parceria entre o Estado e o Município. O ente municipal tem papel chave nesse fator, mas não se pode desprezar o Estado e o Município como operadores e mantenedores do programa.

O segundo critério, conforme já exposto, é denominado Gestão Territorial e é composto pelos seguintes indicadores: Áreas Protegidas de Uso Restrito; Áreas Protegidas de Uso Sustentável; Desflorestamento e Desflorestamento em Áreas Protegidas. Possui o segundo maior peso dos quatro critérios – 35,442% (trinta e cinco ponto quatrocentos e quarenta e dois por cento).

É um fator que envolve dois tipos de critérios: objetivo e qualitativo²⁶. Objetivo porque considera a presença das Unidades de Conservação como fator de análise e qualitativo ao considerar taxas de desmatamento.

Trata-se de um critério de aplicabilidade limitada aos Municípios. Isso porque, conforme os dados apresentados, a quantidade de Unidades de Conservação Municipais é baixa, presente em apenas 11 (onze) Municípios sendo as demais implementadas pelo ente Estadual ou Federal.

Dessa forma, em aspecto objetivo, o critério atribui, na prática, a condutas estaduais e federais – que contam com quantidade significativamente maior de Unidades de Conservação – um peso maior do que do que condutas Municipais, mesmo considerando que as Unidades de Conservação Municipais não teriam menor peso financeiro no critério de repartição.

É possível considerar, aqui, uma natureza de compensação municipal no sentido de que o Município está sendo compensado pela presença de uma UC, ou seja, compensado pela limitação territorial ali causada. Isso, entretanto, não anula a interpretação de que esse critério dá um peso menor a resposta municipal.

Também é válido apontar que critérios objetivos, por si só, não são um efetivo instrumento de proteção ambiental. Isso porque o critério objetivo não foca na qualidade do meio ambiente, ou seja, desconsidera a degradação, ou não, do meio ambiente. Em

²⁶ Conforme exposto no primeiro capítulo critérios objetivos são aqueles que fazem uma abordagem mais superficial visando, no caso, análise da presença, ou não, de Unidades de Conservação enquanto que os qualitativos são àqueles que fazem uma abordagem mais aprofundada e normalmente incluem uma análise da qualidade do meio ambiente.

termos práticos, ela dá igual peso para uma UC devidamente conservada e um degradada.

O critério envolve desflorestamento o que, considerando a quantidade significativa de assentamentos e que o INCRA foi declarado pelo Ministério Público Federal o maior desmatador do Brasil, demonstra como a União afeta o segundo maior critério do ICMS Verde paraense.

Argumenta-se também sobre como pode o Município combater o desflorestamento se não possui a gerência ambiental de parte de seu território. Pelo critério estabelecido, se o Estado ou União fizeram um trabalho adequado em preservar suas unidades de conservação, um Município pode ser premiado com tais recursos e o inverso também é verdadeiro.

A fiscalização dessas unidades é de responsabilidade principal dos entes instituidores. No caso da União o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente atua em conjunto com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Na esfera estadual, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará é a principal responsável.

O Município é igualmente responsável, visto que a proteção ambiental é competência material e comum a todos os entes federados, que precisam proteger o meio ambiente independentemente da verificação da predominância do interesse.

Entretanto, os instrumentos que os principais responsáveis possuem de regulamentação envolvendo essas áreas, torna a ação delas mais fácil que uma conduta municipal. Exemplo disso é o poder que a Lei nº 9.985 de 2000 – Lei dos Sistemas Nacionais de Conservação – dá ao órgão gestor específico para controlar cada Unidade de Conservação, como decidir as normas para o manejo, emissão de permissão para estudos científicos, administração dos recursos financeiros provenientes das unidades, dentre diversos outros elencados pela legislação.

Ao instituir uma Unidade de Conservação, o Município pode estabelecer desde sua criação uma reserva orçamentária para fazer a devida fiscalização, afinal, não há que se falar em proteção ambiental ativa por parte do estado sem recursos para isso.

Ou seja, mesmo considerando que o Município possui não só a possibilidade legal, mas o dever de fiscalizar e atuar nas Unidades de Conservação Estaduais e Federais, pode haver, para vários, empecilhos financeiros.

Continuando no segundo critério, é importante levantar um problema envolvendo sua transparência. A metodologia utilizada pela Secretária Estadual do Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará é complexa e de difícil compreensão. Trata-se de um instituto chamado análise fatorial, que seria uma forma de arranjo e verificação de dados estatísticos. Requer um conhecimento mais técnico para compreensão e dificulta a possibilidade de fiscalização por parte do Município.

Ou seja, o segundo fator: a) utiliza um critério objetivo que considera mais condutas Estaduais e Federais do que Municipais, mesmo podendo ser considerado compensatório, b) considera desmatamento, elemento esse que envolve participação ativa do Estado e da União, premiando ou punindo os Municípios por condutas alheias e c) possui baixo nível de transparência.

O terceiro critério envolve Estoque Florestal na forma de remanescente florestal e segue uma lógica a do segundo critério, qual seja, a de que a interferência dos outros entes no âmbito territorial municipal dificulta a aplicação a atuação Municipal no cumprimento desse critério. Por exemplo, imaginemos um Município com forte presença de assentamentos federais, considerando a informação do alto índice de desmatamento dentro desses assentamentos.

O Município acaba por ser punido devido à presença deste assentamento ou outra área. Não ocorre a devida recompensa ou punição pelo estoque florestal que efetivamente conseguiu manter, ou não de forma que se trata de critério focado em uma exigência municipal que ela é incapaz de dar eficientemente.

Para que o Município possa efetivamente manter o Estoque Florestal nessas áreas, precisará investir em recursos para tal, de forma que ao fazer isso, o instituto perderá, nesse fator, um elemento de compensação por limitação territorial e se transformará em um instrumento de repasse de recursos para proteção ambiental.

O quarto critério, por sua vez, envolve a capacidade de exercício de gestão ambiental. Esse critério não depende da gerência territorial e pode ser implementado

pelos Municípios independentemente das limitações territoriais. A possível problemática envolvida entre as limitações e a gestão ambiental é a financeira.

A limitação territorial reduz a capacidade de investimento financeiro dos Municípios. Dessa maneira, considerar aqueles Municípios com baixa disponibilidade orçamentária é de suma importância. Nesses casos o não investimento não seria simples questão de escolha, mas sim falta de possibilidade financeira.

É perceptível portanto, o efeito que a (in)gerência territorial possui no cumprimento dos requisitos do ICMS Verde. Devido a interferência dos demais entes, os critérios não são totalmente compatíveis com as possibilidades municipais e, considerando que os critérios de equidade se encontram no critério Resposta, e que a Resposta Municipal é limitada por culpa dos demais entes, fica claro uma dificuldade do instituto de trazer efetiva equidade na relação intrafederativa estadual.

Isso apresenta uma conclusão parcial: dos quatro critérios adotados pelo ICMS Verde, os três primeiros (Regularização Ambiental, Gestão Territorial, e Estoque Florestal) focam em elementos que não dependem, exclusivamente, de resposta municipal mas estão correlacionados, mesmo que em parte (como no caso da inscrição no CAR), a condutas dos demais entes federativos.

Dos que são aptos, o que se configurou como o mais independente das demais esferas subnacionais foi o da gestão ambiental, um estudo mais aprofundado para analisar o que é e se os Municípios estão efetivamente investido nisso.

4.2 GESTÃO AMBIENTAL

Para entender o critério de gestão ambiental, faz-se necessário primeiramente, compreender o que é. Ele pode ser entendido como uma administração sustentável de recursos ambientais, objetivando garantir a sua permanência para gerações futuras (SOUZA, 2013).

Para o IBAMA (1995), a gestão ambiental pública pode ser compreendida como um processo de mediação de conflitos envolvendo os atores sociais que atuam sobre os meios físico-natural e construído. Essa visão tem uma necessária aplicabilidade na região amazônica, palco de conflitos fundiários e ambientais.

A gestão ambiental se concretiza via dois tipos de abordagem, a corretiva e a preventiva, conforme esclarece José Pires (1995, p. 7):

Abordagem Corretiva - que implica na adoção de ações voltadas a recuperar a qualidade ambiental de recursos ou áreas degradadas, áreas onde os problemas ambientais precisam ser corrigidos, que compreendem: os investimentos em pesquisa, equipamentos, obras e trabalhos de recuperação; os incentivos econômicos à iniciativa privada para a aquisição de equipamentos; os planos de recuperação de sistemas ambientais; e o controle ambiental através da orientação, fiscalização e acompanhamento das atividades potencialmente degradadoras e/ou poluidoras do meio ambiente por parte da administração pública;

Abordagem Preventiva - que adota ações voltadas a evitar a degradação ambiental e má utilização de recursos naturais, que compreende o planejamento ambiental e ferramentas a ele ligadas como o zoneamento ambiental, a AIA e o licenciamento ambiental das atividades potencialmente degradadoras.

Não se pode visualizar a gestão ambiental sem o Município, ente federativo mais próximo do meio ambiente e dos agentes que visam fazer uso dos recursos ali presentes. Em um aspecto legal, trata-se de um elemento definido pela Lei Complementar 140 de 2011, lei esta que define as competências municipais, as atividades de controle e estabelece instrumentos para o exercício cooperativo das responsabilidades comuns entre os três entes.

Nesse ponto, serão estabelecidas quais são as atividades de controle ambiental, elementos necessários para o cumprimento dos requisitos do ICMS Verde. São três as atividades: licenciamento ambiental, fiscalização ambiental e monitoramento ambiental.

Licenciamento ambiental é um processo de autorização para a instalação e operação de atividades consideradas tanto efetivamente poluidoras ou degradadoras de recursos naturais como potencialmente. O potencialmente é de notação fundamental, pois em respeito ao princípio da precaução, deve-se considerar elementos desconhecidos ou incertos.

O procedimento de licenciamento ambiental possui uma definição legal dada no inciso I, do artigo 2º da Lei Complementar 140 de 2011:

Art. 2º. Para os fins desta Lei Complementar, consideram-se:

I - licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

Essa autorização é feita via concessão de uma licença. A licença vai permitir tanto a instalação, quanto a operação desses empreendimentos de forma que, na verdade, o processo envolve três diferentes licenças: a Licença Prévia, a Licença de Instalação e a Licença de Operação.

A Licença Prévia é feita, como o nome já antecipa, antes da instalação ou operação. Ela avalia antecipadamente onde e o que vai ser feito, de forma a vislumbrar qual impacto terá e onde esse impacto acontecerá. Em seguida emite-se a Licença de Instalação, que é uma autorização para construir o empreendimento. Por fim, é expedida a Licença de Operação que autoriza o funcionamento do empreendimento.

Ainda, há a figura da Licença simplificada, introduzida pelo Resolução nº 127 de 18 de novembro de 2016. Tal licença afeta atividades de baixo impacto ambiental, tanto em áreas urbanas como rurais. Para este tipo de licença a vistoria prévia é dispensada se cumprida os requisitos legais.

Fiscalização ambiental, por sua vez, envolve o exercício do poder de polícia do ente na área ambiental visando analisar e fiscalizar condutas que, como a licença, são poluidoras e degradantes, tanto efetivamente como potencialmente, de forma a garantir o cumprimento da lei ambiental. A definição dada no site do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA, 2016), é simples e esclarecedor:

A fiscalização ambiental é o exercício o poder de polícia previsto na legislação ambiental. Consiste no dever que o Poder Público tem de fiscalizar as condutas daqueles que se apresentem como potenciais ou efetivos poluidores e utilizadores dos recursos naturais, de forma a garantir a preservação do meio ambiente para a coletividade.

Estela Neves (2013, p. 21) aponta a relação da fiscalização ambiental com o procedimento de licenciamento ambiental sendo:

A fiscalização objetiva o cumprimento das condicionantes emitidas nas licenças para as atividades e empreendimentos. O descumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e

danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeita os transgressores às penalidades previstas em normas tais como a Lei de Crimes Ambientais.

Ela pode ocorrer tanto preventivamente, objetivando evitar situações degradantes ao meio ambiente e feito através de uma análise sistemática com delimitação de áreas prioritárias, como coercivamente através de motivações ou indícios de irregularidade (SOUZA, 2013).

O terceiro instrumento é o monitoramento ambiental, que não deve ser confundido com a fiscalização. O monitoramento é um acompanhamento das atividades licenciamentos e dos bens ambientais. Caso, nesse monitoramento, seja constatado alguma irregularidade, é solicitada então, a fiscalização para averiguar de fato e tomar as medidas necessárias. O Ministério do Meio Ambiente (2009, p. 4) apresenta a seguinte definição de monitoramento ambiental:

Entende-se por monitoramento ambiental o conhecimento e acompanhamento sistemático da situação dos recursos ambientais dos meios físico e biótico, visando a recuperação, melhoria ou manutenção da qualidade ambiental. A qualidade ambiental está relacionada ao controle de variáveis ambientais, que se alteram, seja em função das ações antrópicas, seja em função de transformações naturais.

É através do monitoramento ambiental que se verifica a qualidade do ambiente afetado pela execução de determinados projetos e se as condicionantes impostas foram devidamente cumpridas (SOUZA, 2013). Também serve como confirmação de previsões feitas durante o estudo de impacto ambiental, de forma que se pode adaptar e ajustar as condicionantes com as novas descobertas (SÁNCHEZ, 2006).

O instrumento principal é o licenciamento ambiental, pois é este que dá o maior controle sobre a instalação e operação de atividades efetivamente e potencialmente degradantes no âmbito do território. Entretanto, sem o monitoramento e a fiscalização, o benefício protetivo do licenciamento perde eficácia, pois o empreendimento poderia descumprir as condicionantes estabelecidas no licenciamento. Dessa maneira, as atividades de controle precisam agir em conjunto.

Os instrumentos em questão são importantes para o cumprimento dos requisitos do ICMS Verde. São eles que garantem a informação, gerência e proteção da área

ambiental, e cumprem função importante em todos os critérios adotados pela legislação. O licenciamento estabelece um controle inicial onde o ente se envolve na instalação de atividades verificando o impacto disso na manutenção da mata, e os demais instrumentos auxiliam no cumprimento. Para que isso possa ser feito, a gestão ambiental possui requisitos mínimos para a sua realização. Trata-se dos pré-requisitos, capacidades e recursos necessários.

Mariana Vedoveto, Valmir Ortega e Adalberto Veríssimo (2014) apontam sete: institucionais, normativos, humanos, operacionais, de conhecimento, financeiros e cooperação institucional.

Os recursos institucionais são os próprios órgãos da administração municipal envolvidos na questão ambiental. Tais recursos são indispensáveis por serem a base institucional de todo o sistema de gestão ambiental. Sem esses recursos não há qualquer possibilidade de haver gestão ambiental.

Os normativos, por sua vez, envolvem as normas e leis ambientais municipais, sejam de ordem interna administrativa (que organizam os órgãos ambientais municipais) ou de ordem externa prática (regras e requisitos de proteção ambiental).

Recursos humanos, como o nome já antecipa, é o pessoal envolvido no âmbito da gestão ambiental. Conforme ensinam Mariana Vedoveto, Valmir Ortega e Adalberto Veríssimo (2014, p.22), os servidores da gestão ambiental dependem de um conhecimento especial técnico, conforme lição abaixo:

Precisam ter conhecimento técnico em áreas como geoprocessamento, direito, ciências ambientais e agrárias, e devem estar capacitados para avaliar o potencial impactante dos empreendimentos instalados no município, assim como para fiscalizar e punir crimes ambientais.

Os recursos operacionais são o maquinário necessário para a realização do serviço como computadores, GPS, veículos, dentre outros equipamentos que um profissional da área de gestão ambiental pode precisar. Sem tais recursos, a atuação da equipe humana de gestão ambiental fica extremamente limitada. Deve-se lembrar, por exemplo, da dimensão territorial de diversos municípios paraenses e da dificuldade de locomoção, que traz a importância de transporte. Também pode-se apontar o conflito

agrário predominante na região, que traz a importância de um sistema de GPS e georreferenciamento para mapear áreas.

Os recursos de conhecimento são as informações necessárias para a realização adequada do trabalho de gestão ambiental. São informações estas, bastante amplas, englobando desde conhecimentos ambientais, legais e administrativos.

A cooperação institucional é um recurso voltado a união de organizações e instituições para implementação de determinadas políticas – no caso a política municipal ambiental. Mariana Vedoveto, Valmir Ortega e Adalberto Veríssimo (2014, p.22) explicam esse recurso como sendo:

(...) a capacidade de agregar atores e organizações para a implementação da política municipal de meio ambiente. Para as atividades de controle ambiental, a cooperação inclui o compartilhamento de equipes técnicas para vistorias, fiscalização e análises de processos de licenciamento.

Recursos financeiros, por fim, é a dotação orçamentária disponível para utilização na gestão ambiental. Tais recursos podem ter diversas fontes como arrecadação própria, repasses intergovernamentais e até doações de projetos financiados por fundações ou outros países.

Correlacionando com os critérios de ICMS Verde adotados pelo Estado do Pará, é perceptível que a gestão ambiental é necessária para o cumprimento de todos eles, servindo como base para atuação ambiental de qualquer ente federativo.

O primeiro critério, já exposto anteriormente, envolve a Regularização Ambiental e usando como variáveis: o cadastro Ambiental Rural, a Área de Preservação Permanente, Reserva Legal e Área Degradada.

Tal regularização ambiental só é possível com monitoramento e fiscalização da área através recursos operacionais e humanos. Campanhas educativas de estímulo ao CAR precisam, igualmente, de pessoal qualificado e recursos operacionais para deslocamento. Conforme tratado anteriormente, o Município possui um papel importante no CAR, só que esse papel é cumprido através da gestão ambiental.

O segundo critério denominado de Gestão Territorial e composto pelos indicadores de Áreas Protegidas de Uso Restrito, Áreas Protegidas de Uso Sustentável,

Desflorestamento e Desflorestamento em Áreas Protegidas, igualmente precisa de um forte monitoramento e fiscalização.

Fotos de satélite e georreferenciamento são valiosos instrumentos no monitoramento da situação ambiental, mapeando desflorestamento e exploração em locais indevidos, possibilitando a formulação de políticas públicas e ações governamentais focadas. A fiscalização, nesse critério, possui um peso ainda maior visto que a degradação dessas áreas e desflorestamento constitui ilícito administrativo e penal.

Igual situação se encontra no terceiro critério denominado de Estoque Florestal, cujo único indicador é Remanescente Florestal. Sem monitoramento adequado não é possível verificar o quanto de remanescente florestal resta em determinada área.

Sem Gestão Ambiental não há como um Município cumprir nenhum desses critérios. Ainda, a presença de uma forte Gestão Ambiental resulta no cumprimento desses critérios. Um Município que acompanha diligentemente os licenciamentos ambientais em seu território, com pessoal e equipamento para realizar monitoramento e fiscalização adequados, resultará em diminuição de ilícitos ambientais com maior presença estatal na área rural/florestal.

Um Município com boa Gestão Ambiental tem como acompanhar melhor a regularização fundiária através do CAR, tendo pessoal, meios de locomoção e fazendo campanhas educativas.

Entretanto, dos quatro fatores, o critério de Gestão Ambiental é o que pesa menos financeiramente com peso de 11,341% (onze ponto trezentos e quarenta e um por cento). Ainda, nem a Portaria nº 850 de 2017 como Decreto nº 1.696 de 2017, que trazem os critérios de ICMS Verde, definem o que consideram como Gestão Ambiental. Considerando a importância da Gestão Ambiental, passa-se para uma análise da sua efetiva realização nos Municípios paraenses.

Isso pode ser visualizado na Matriz de Correlações da SEMAS-PA²⁷ (anexo I) onde o campo “Capacidade EGA” – Capacidade de Exercício de Gestão Ambiental – possui

²⁷ A matriz foi incluída nos anexos ao invés de figurar como tabela no trabalho por motivos de formatação. Pelo tamanho da tabela, o seu tamanho não ficou legível ao ser incluído como tabela normal.

valores reduzidos se comparados com os demais critérios. A matriz aponta que os valores de Capacidade de EGA são menores que qualquer outro critério.

5 GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

Conforme o capítulo anterior estabeleceu, o elemento de gestão ambiental é necessário para o cumprimento dos demais fatores do ICMS Verde. Pode-se considerar esse elemento de administração ambiental como peça chave para a atuação municipal ambiental e, conseqüentemente, para alcançar os objetivos ambientais da política pública, objeto do trabalho.

A questão se há efetiva realização de gestão ambiental pelos Municípios paraenses, é um ponto interessante a ser averiguado. Nesse ponto esclarece-se que o trabalho não almeja ser exaustivo, de forma que não abordará todos os Municípios do estado. Foi preciso fazer um corte metodológico de forma a tornar essa análise possível.

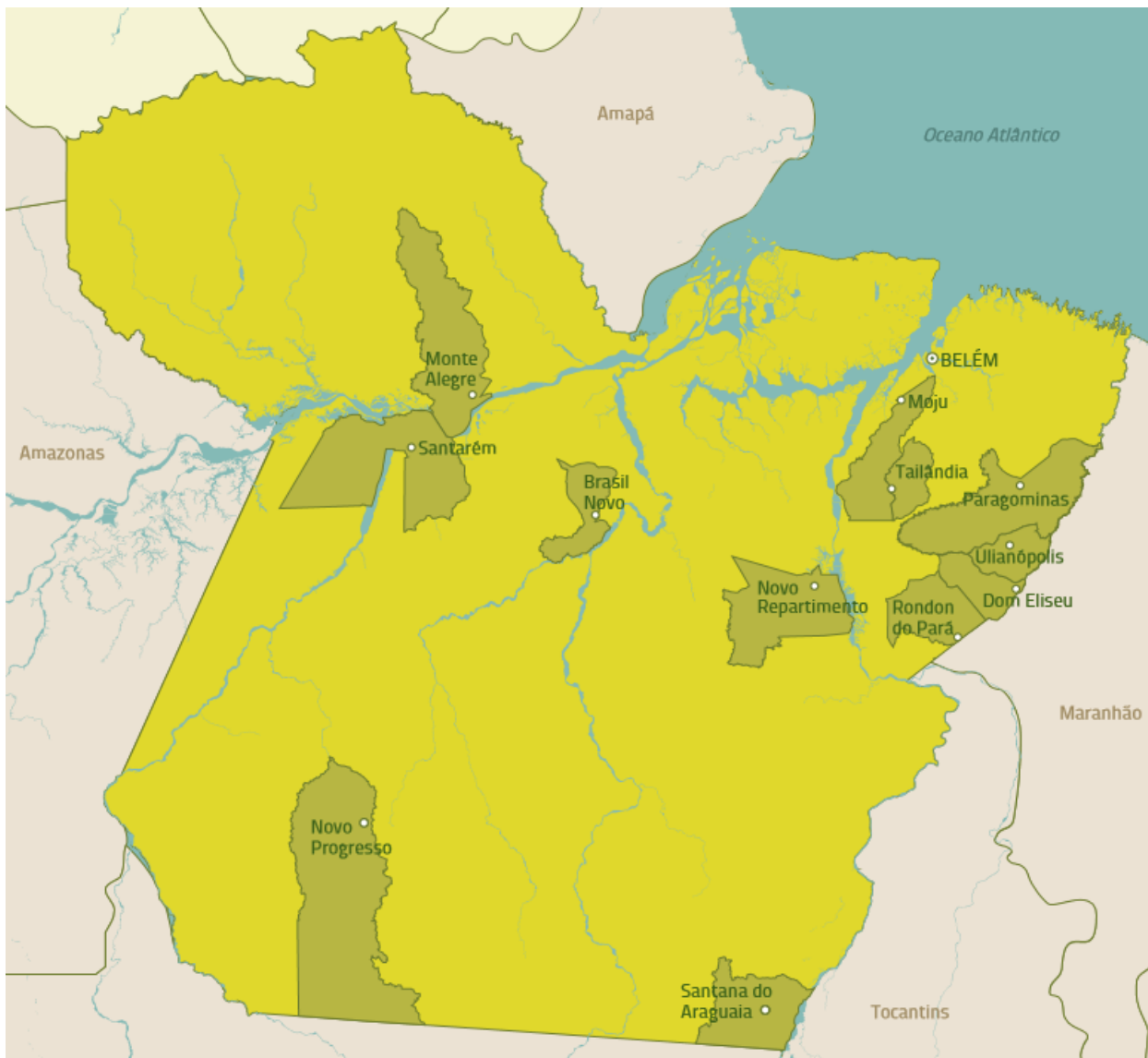
Esse corte foi realizado utilizando duas fontes de dados, primeiro um estudo promovido pelo IMAZON e segundo uma análise de dados obtidos do Tribunal de Contas dos Municípios envolvendo a prestação de contas de Fundos Municipais de Meio Ambiente.

O estudo do IMAZON foi escolhido por trazer uma síntese da análise de gestão ambiental de doze municípios, enquanto que os dados do TCM demonstram como os Municípios que implementaram esse fundo específico para o meio ambiente estão aplicando esses recursos.

5.1 DADOS DO INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA

O estudo promovido pelos pesquisadores Mariana Vedoveto, Valmir Ortega e Adalberto Veríssimo envolve 12 (doze) municípios: Brasil Novo, Dom Eliseu, Novo Progresso, Novo Repartimento, Moju, Monte Alegre, Paragominas, Rondon do Pará, Santana do Araguaia, Santarém, Tailândia e Ulianópolis identificados no mapa abaixo (Figura 5.1):

Figura 5.1- Municípios analisados no estudo do IMAZON.



Fonte: VEDOVETO, ORTEGA, VERÍSSIMO, 2014, p. 19.

A metodologia de escolha dos pesquisadores foram duas: “i) estar na lista dos maiores desmatadores ou sob pressão para integrá-la e ter acima de 40% de Cadastro Ambiental Rural em seu território; ou ii) ter saído da lista dos maiores desmatadores e estar participando do PMV” (VEDOVETO, ORTEGA, VERÍSSIMO, 2014, p. 18). Os dados primários foram do ano de 2013 complementado com dados de 2014.

Exposto, então, a metodologia, passa-se para a análise dos recursos disponíveis para os Municípios analisados.

Na área dos recursos humanos, os pesquisadores apontaram que nenhum dos Municípios analisados apresentaram um número de servidores para suprir as demandas locais. Ainda, apontaram que apenas quatro possuíam equipes com a composição mínima necessária de tarefas para realização efetiva do controle ambiental, conforme trecho elucidativo apresentado abaixo (VEDOVETO, ORTEGA, VERÍSSIMO, 2014, p. 25):

Sobre a composição técnica das equipes, apenas quatro Ommas²⁸ apresentavam equipes com a composição mínima necessária ao controle ambiental, mesmo que em tamanho insuficiente. Com base na recomendação de gestores ambientais e nas visitas aos municípios, consideramos como equipe mínima para o controle ambiental rural: engenheiros (agrônomos, ambientais e florestais), técnicos de ensino médio especializados (em agropecuária, meio ambiente e floresta), advogados (para emissão de pareceres jurídicos) e fiscais nomeados em portaria para o exercício da fiscalização.

Conforme a tabela abaixo demonstra (tabela 5.1), realmente o número de servidores é extremamente pequeno, ainda mais se comparados com o tamanho desses Municípios. Novo Progresso, por exemplo, possui área de 38.62,317 km² e 17 (dezessete) servidores no total, enquanto que Ulianópolis, com área de 5.081,069 km², quase 7 vezes menor que Novo Progresso, possui um total de 19 (dezenove) servidores.

²⁸ OMMA significa Orgão Municipal de Meio Ambiente

Tabela 5.1: Dados da estrutura de gestão ambiental dos municípios de Brasil Novo, Dom Eliseu, Novo Progresso, Novo Repartimento, Moju, Monte Alegre, Paragominas, Rondon do Pará, Santana do Araguaia, Santarém, Tailândia e Ulianópolis.

Municípios	N° total de funcionários			N° de funcionários para controle ambiental		
	Permanentes	Temporários	Comissionados, compartilhados ou cedidos	Permanentes	Temporários	Comissionados, compartilhados ou cedidos
Brasil Novo	1	8	2	1	6	0
Dom Eliseu	1	2	4	1	2	2
Moju	1	3	1	0	3	1
Monte Alegre	2	8	2	1	4	0
Novo Progresso	9	2	1	5	0	0
Novo Repartimento	8	19	3	0	5	0
Paragominas	10	0	5	8	0	2
Rondon do Pará	7	0	1	4	0	0
Santana do Araguaia	8	1	6	7	0	4
Santarém	13	16	9	5	5	5
Tailândia	2	12	3	1	4	2
Ulianópolis	3	11	2	0	4	0
Total	65	82	40	33	33	16

Fonte: (VEDOVETO, ORTEGA, VERÍSSIMO, 2014, p. 27).

Estudo do Imazon também apontou que os recursos operacionais disponíveis não eram suficientes para a realização das atividades, conforme trecho abaixo exposto (VEDOVETO, ORTEGA, VERÍSSIMO, 2014, p. 26). Nota-se essa falta analisando a tabela 12, a qual apresenta valores realmente baixos de material disponível.

Em torno de 75% dos gestores alegaram falta de infraestrutura nos Ommas. Constatamos que nenhum município possuía todos os equipamentos necessários para realizar as atividades de controle ambiental, principalmente computadores e veículos 4x4 para vistorias em campo e fiscalização do desmatamento. Apenas três municípios possuíam computadores suficientes para os seus funcionários. Exceto Santana do Araguaia, todos possuíam motos, em grande parte doadas, e apenas cinco possuíam veículos 4x4. O número de GPSs era visivelmente insuficiente em pelo menos metade dos municípios.

Novamente pode-se fazer uma comparação, para fins de visualizar a insuficiência, da quantidade de material e extensão territorial do Município. Usando Novo Progresso (Tabla 5.2) como exemplo, temos um Município com área de 38.62,317 km² e que conta com apenas 1 (um) veículo 4X4 e 4 (quatro) motos, em contraste com Ulianópolis, o qual possui território quase 7 (sete) vezes menor e apresenta a mesma quantidade de veículos.

Tabela 5.2: Gráfico analisando material de trabalho dos municípios de Moju, Santarém, Paragominas, Monte Alegre, Dom Eliseu, Rondon do Pará, Santana do Araguaia, Novo Repartimento, Novo Progresso, Ulianópolis, Brasil Novo e Tailândia²⁹.

Municípios	N° de funcionários ⁴	N° de computadores	N° de GPS	N° de veículos		
				Comum	4x4	Moto
Brasil Novo	12	0 ⁵	0	0	1	2
Dom Eliseu	7	6	10	1	0	5
Moju	5	1	7	0	0	5
Monte Alegre	12	11	6	0	2	5
Novo Progresso	12	3	2	0	1	4
Novo Repartimento	30	3	3	0	0	2
Paragominas	15	8	7	1	0	4
Rondon do Pará	8	9	7	1	0	4
Santana do Araguaia	15	5	2	0	1	0
Santarém	38	10	6	2	2	5
Tailândia	17	8	8	0	1	7
Ulianópolis	16	3	1	1	0	4

Fonte: (VEDOVETO, ORTEGA, VERÍSSIMO, 2014, p. 28)

²⁹ O item “4” na primeira tabela é uma nota apontando a inclusão dos secretários. O Item “5” aponta que se incluiu os computadores utilizados eram dos próprios servidores.

5.2 DADOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ

Em 29 de junho de 2016, foi enviado ofício ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM) solicitando informações acerca de ICMS Verde e dos Fundos Municipais de Meio Ambiente. A solicitação foi assinada pelo Dr. Ronaldo Lopes Rodrigues Mendes, vice coordenador do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, e os dados solicitados foram, *in verbis*:

(...) solicitamos a V. Ex.^a as prestações de contas e/ou outros dados disponíveis referentes ao ICMS ou ICMS Verde, bem como sobre o Fundo Municipal de Meio Ambiente, dos municípios do estado do Pará, em especial Canaã dos Carajás, Brasil Novo, Óbidos, Moju e Trairão, dos anos de 2012, 2013, 2014 e 2015.

Para compreender melhor como TCM respondeu, faz-se mister expor como funciona o tribunal. Os 144 (cento e quarenta e quatro) Municípios paraenses são distribuídos entre 7 (sete) controladorias, sendo que Belém é dividido entre as sete. Os municípios são redistribuídos regularmente. Como os dados foram solicitados referente aos anos de 2013 a 2015, fez-se necessário expor a divisão vigente à época. A divisão de 2013 à 2016 era da seguinte forma (Tabela 5.3):

Tabela 5.3: Distribuição dos municípios por Controladoria nos anos de 2013 a 2016.

Cons. Sérgio Leão Rogério Gomes 1ª Controladoria	Cons. Cezar Colares Socorro Pessoa 2ª Controladoria	Cons. Mara Lúcia Ocyr Mello 3ª Controladoria
01 AFUÁ	01 ABAETETUBA	01 CAPANEMA ⁴
02 ANAJÁS	02 ABEL FIGUEIREDO	02 ANAPU
03 BAGRE	03 ANANINDEUA	03 BENEVIDES
04 BARCARENA	04 AURORA DO PARÁ	04 BONITO
05 BREVES	05 CACHOEIRA DO PIRIÁ	05 BRASIL NOVO
06 CACHOEIRA DO ARARI	06 COLARES	06 CANAÃ DOS CARAJÁS
07 CAMETÁ	07 FARO	07 CAPITÃO-POÇO
08 CHAVES	08 GOIANÉSIA DO PARÁ	08 GARRAFÃO DO NORTE
09 CURRALINHO	09 IRITUIA	09 IPIXUNA DO PARÁ
10 GURUPÁ	10 ITAITUBA	10 MÃE DO RIO
11 IGARAPÉ-MIRI	11 MAGALHÃES BARATA	11 OURÉM
12 LIMOEIRO DO AJURU	12 NOVA ESPERANÇA PIRIA	12 PARAGOMINAS
13 MELGAÇO	13 NOVO REPARTIMENTO	13 SANTA BARBARA DO PARÁ
14 MOJU	14 SALINÓPOLIS	14 SANTA IZABEL DO PARÁ
15 MUANÁ	15 SANTA LUZIA DO PARÁ	15 SANTA MARIA DO PARÁ
16 OEIRAS DO PARÁ	16 SÃO JOÃO DO ARAGUAIA	16 SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ
17 PONTA DE PEDRA	17 SÃO JOÃO DA PONTA	17 SÃO CAETANO DE ODIVELAS
18 PORTEL	18 TERRA SANTA	18 SÃO FÉLIX DO XINGU
19 SÃO SEBASTIÃO DA BOA VISTA	19 TRAIRÃO	19 SÃO MIGUEL DO GUAMÁ
20 SALVATERRA	20 XINGUARA	20 TUCURUÍ
21 SANTA CRUZ DO ARARI	21 BELÉM (Ag. Dist. Icoaraci)	21 VIGIA
22 SOURE	22 BELÉM (FMAE)	22 VITORIA DO XINGU
23 BELÉM (CINBESA)	23 BELÉM (PROMABEN)	23 BELÉM (Ag. Dist. Mosqueiro)
24 BELÉM (CODEM)	24 BELÉM (SEGEF e Encargos Gerais)	24 BELÉM (BELENTUR)
25 BELÉM (ESCOLA BOSQUE)	25 BELÉM (SEMMA)	25 BELÉM (SEJEL)
26 BELÉM (FUNBEL)	26 BELÉM (SEURB e Encargos Gerais)	26 BELÉM (SEMEC)
27 BELÉM (SESAN)		27 BELÉM (Vêr-o-Sol)

Cons. Antonio José Guimarães Alessandra Coimbra 4ª Controladoria	Cons. Daniel Lavareda Rita Libório 5ª Controladoria	Cons. Aloísio Chaves Aristides Pinheiro Gomes Neto 6ª Controladoria
01 ACARÁ	01 AUGUSTO CORRÊA	01 ALENQUER
02 BAIÃO	02 BRAGANÇA	02 ALMEIRIM
03 BOM JESUS DO TOCANTIS	03 ALTAMIRA ²	03 AVEIRO
04 BREU BRANCO	04 CASTANHAL	04 BELTERRA
05 BUJARU	05 CURUÇÁ	05 CURUÁ
06 CONCÓRDIA DO PARÁ	06 IGARAPÉ-AÇU	06 JACAREACANGA
07 CURIONÓPOLIS	07 INHANGAPI	07 JURUTI
08 DOM ELISEU	08 MARACANÃ	08 MEDICILÂNDIA
09 ELDORADO DO CARAJÁS	09 MARAPANIM	09 MOJUÍ DOS CAMPOS
10 ITUPIRANGA	10 MARITUBA	10 MONTE ALEGRE
11 JACUNDÁ	11 NOVA TIMBOTEUA	11 NOVO PROGRESSO
12 MARABÁ	12 PEIXE-BOI	12 ÓBIDOS
13 MOCAJUBA	13 PRIMAVERA	13 ORIXIMINÁ
14 NOVA IPIXUNA	14 QUATIPURU	14 PACAJÁ
15 PLACAS	15 SANTARÉM-NOVO	15 PORTO DE MOZ
16 RONDON DO PARÁ	16 SÃO DOMINGOS DO CAPIM	16 PRAINHA
17 TAILÂNDIA	17 SÃO FRANCISCO DO PARÁ	17 RURÓPOLIS
18 TOMÉ-AÇU	18 SÃO JOÃO DE PIRABAS	18 SANTARÉM
19 ULIANÓPOLIS	19 TERRA ALTA	19 SENADOR JOSÉ PORFÍRIO
20 BELÉM (AUDITORIA GERAL)	20 TRACUATEUA	20 URUARÁ
21 BELÉM (Gab. do Vice-Prefeito)	21 VISEU	21 BELÉM (Câmara Municipal)
22 BELÉM (OUVIDORIA GERAL)	22 BELÉM (Adm. Reg. do Outeiro)	22 BELÉM (Chefia Gab. Prefeito)
23 BELÉM (P.M. - Cont. Governo)	23 BELÉM (COMUS)	23 BELÉM (FUNPAPA)
24 BELÉM (S.M.S. - SESMA)	24 BELÉM (IPAMB)	24 BELÉM (SAAEB/AMAE)
		25 BELÉM (SEHAB)
		26 BELÉM (SEMAJ e Encargos Gerais)

Cons. José Carlos Araújo Odílea Cei Lima 7ª Controladoria		
01 ÁGUA AZUL DO NORTE	07 OURILÂNDIA DO NORTE	16 SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA
02 BANNACH	08 PALESTINA DO PARÁ	17 SÃO GERALDO DO ARAGUAIA
03 BREJO GRANDE DO ARAGUAIA	09 PARAUPEBAS	18 SAPUCAIA
04 CONCEIÇÃO DO ARAGUAIA	10 PAU D'ARCO	19 TUCUMÃ
05 CUMARU DO NORTE	11 PIÇARRA	20 BELÉM (CTBEL/SEMOB)
06 FLORESTA DO ARAGUAIA	12 REDENÇÃO DO PARÁ	21 BELÉM (GUARDA MUNICIPAL)
	13 RIO MARIA	22 BELÉM (SECON)
	14 SANTA MARIA DAS BARREIRAS	23 BELÉM (SEFIN e Encargos Gerais)
	15 SANTANA DO ARAGUAIA	24 BELÉM (SEMAD e Encargos Gerais)

Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará

Das controladorias, apenas a 1ª, 3ª e a 6ª responderam. A primeira controladoria apresentou sua resposta nas duas seguintes afirmações:

- 1 – Não foi possível verificar nas prestações de contas informações que pudessem detalhar dados relativos ao ICMS Verde nas municipalidades paraenses;
- 2 – Considerando os municípios de responsabilidade desta 1ª Controladoria, informamos que nos exercícios de 2012 a 2015, apenas Afuá apresentou prestação de contas em nome do Fundo Municipal do Meio Ambiente (exercício 2013).

Conforme resposta disponibilizou o balanço financeiro do exercício de 2013 do Município de Afuá. Nesse balanço é interessante observar as despesas de forma a tentar visualizar aonde esse fundo utiliza esse recurso patrimonial.

No exercício analisado, o Fundo Municipal do Meio Ambiente teve um patrimônio ativo de R\$ 738.876,90 (setecentos e trinta e oito mil oitocentos e setenta e seis reais e noventa centavos). Desse total, o fundo teve R\$ 457.812,10 (quatrocentos e cinquenta e sete mil e oitocentos e doze reais e dez centavos) de despesas, onde R\$ 379.183,08 (trezentos e setenta e nove mil cento e oitenta e três reais e oito centavos) foram apenas com pessoal. Ou seja, parte significativa das despesas do Fundo Municipal do Meio Ambiente se deu com pessoal.

Em relação as despesas com recursos operacionais, vislumbra-se apenas um campo de despesas denominadas de “sobressai, máquinas, motores navios e embarcações” com gasto de R\$ 1.356,00 (mil trezentos e cinquenta e seis reais). Não há nada que aponte despesas com equipamentos de informática ou qualquer outro tipo de aparelho. Isso aponta tanto uma falta de transparência como baixo gasto com equipamentos.

As demais despesas são de manutenção e viagens como energia elétrica, limpeza, uniformes, aluguel e hospedagens. É interesse notar que as despesas de hospedagens – R\$ 4.940,00 (quatro mil novecentos e quarenta reais) – superou os gastos com aluguel, uniformes e energia elétrica.

Nesse balanço patrimonial não houve a identificação de nenhum gasto que pudesse ser vinculado a algum projeto ambiental ou aquisição de equipamentos, nem nada que pudesse demonstrar algum aumento na capacidade de gestão ambiental. Pelo contrário, os dados indicam uma situação de simples manutenção.

A primeira controladoria também enviou o balanço patrimonial da Secretária Municipal de Meio Ambiente do Município de Barcarena. Não se sabe se esse envio foi proposital ou acidental, mas é de análise bastante útil. O crédito disponível foi de R\$ 1.901.919,90 (um milhão novecentos e um mil novecentos e dezenove reais e noventa centavos).

Aqui nota-se a diferença nos orçamentos, mas isso plenamente justificável. Barcarena fica na mesorregião da capital e possui população de 118.537 (cento e dezoito

mil e quinhentos e cinquenta e sete) habitantes. Afuá, por sua vez, é um Município extremamente afastado da capital com 37.778 (trinta e sete mil setecentos e setenta e oito). A distância da capital e a proximidade com Macapá faz com que, por exemplo, os números de telefone da cidade sejam com Código de Área 96 e não o 91 Paraense.

Do total de crédito, R\$ 934.481,36 (novecentos e trinta e quatro mil quatrocentos e oitenta e um reais e trinta e seis centavos) foram destinadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais.

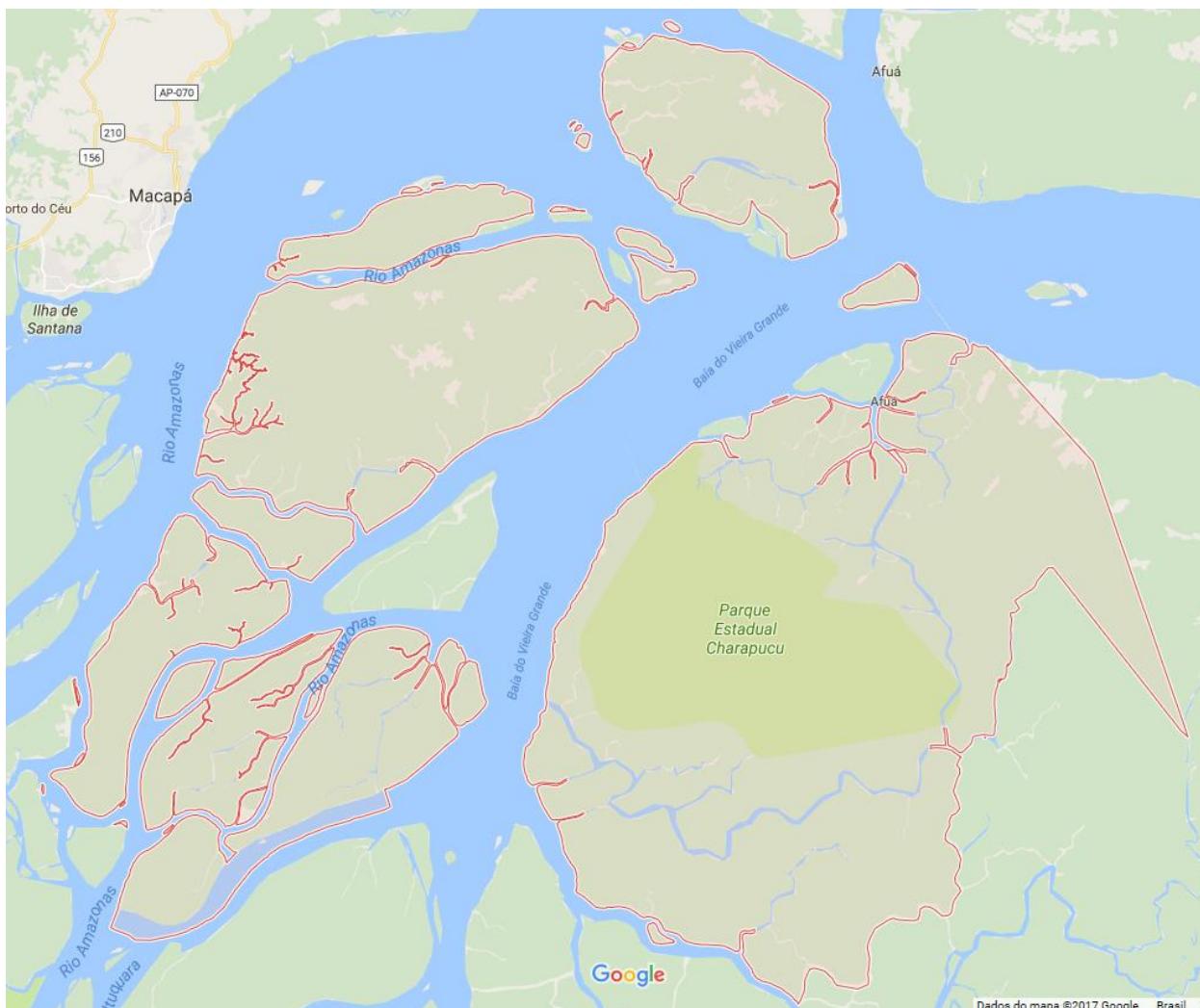
No campo da manutenção de equipamentos, há um campo de “manutenção e conservação de máquinas e equipamentos”, cujo gasto totaliza R\$ 3.981,45 (três mil novecentos e oitenta e um reais e quarenta e cinco centavos). Este corresponde a um valor extremamente baixo, fato este que levanta alguns questionamentos acerca da quantidade de equipamentos disponíveis para a Secretaria. Considerando que o valor do orçamento foi alto, esse quantum pode ser apontado como baixo.

Fazendo uma comparação desse balanço com o de Afuá, notou-se duas coisas bastante interessantes. Primeiro, Barcarena tem uma despesa de compra de “equipamentos de processamento de dados” no valor de R\$ 6.380,80 (seis mil trezentos e oitenta reais e oitenta centavos), diferente de Afuá, onde houve investimento na compra de equipamentos.

Segundo, o Município de Barcarena apontou um gasto de R\$ 4.043,87 (quatro mil e quarenta e três reais e oitenta e sete centavos) no campo “combustíveis e lubrificantes automotivos”, campo este que não está presente no balanço patrimonial de Afuá. Isso é curioso porque Afuá registrou uma despesa de manutenção de barco o que força vários questionamentos: o combustível do barco não foi registrado? Foi registrado em outro campo? Ou o barco não tinha combustível e não foi utilizado?

Considerando uma despesa tão comum quanto combustível, era de se esperar a presença desse campo no balanço patrimonial. É possível apontar então, essa ausência em dois possíveis campos: a falta de recursos de conhecimento para esse campo, ou falta de recursos operacionais para a utilização desse barco. Ainda, verificando Afuá no mapa, nota-se a importância de um barco (Figura 5.3):

Figura 5.3- Localização do Município de Afuá no Estado do Pará.



Fonte: Google Maps

A visualização do mapa mostra melhor a necessidade de locomoção aquática, instrumento esse que se faz necessário não só para o órgão ambiental, mas sim para diversos outros.

Ainda, a análise do Município de Barcarena demonstrou que o estudo de um Município pode auxiliar na compreensão da situação de outros. Assim, com o estudo dos dados de Barcarena, conclui-se que no campo de gestão ambiental, o Município aparenta seguir uma lógica semelhante de manutenção, mas com um grau de investimento.

Gasto específico a um projeto de proteção ambiental não foi identificado, apenas despesas vinculadas a manutenção do órgão e não de sua atuação.

A 3ª Controladoria enviou o Município de Canaã dos Carajás, com dados de 2012, 2013 e 2014. Logo no início um elemento sobressalta aos olhos na análise dos dados: o enorme débito constante no Fundo Municipal de Meio Ambiente do Município (Tabela 5.4).

Tabela 5.4: Dados referentes ao Município de Canaã dos Carajás.

	DÉBITO	CRÉDITO	TOTAL
2012	R\$ 1.243.122,28	R\$ 3.733,06	R\$ 1.239.389,22
2013	R\$ 1.569.985,70	R\$ 456,00	R\$ 1.569.529,65
2014	R\$ 2.257.978,41	R\$ 7.543,71	R\$ 2.250.431,70

O débito aumenta a cada ano não havendo, nos dados, qualquer elemento que explique o porquê. Ainda, em comparação com os dados já expostos, os valores de débitos e créditos possuem uma diferença esmagadora, enquanto que nos outros eles são muito aproximados.

Passando então para a análise das despesas, será analisado individualmente cada ano para, em seguida, fazer uma correlação entre elas afim de averiguar a evolução, ou não, da gestão ambiental no Município.

Iniciando por 2012, os primeiros gastos apontados são de pessoal: R\$ 451.368,25 (quatrocentos e cinquenta e um mil trezentos e sessenta e oito reais e vinte e cinco centavos). Todos são com pessoal fixo, não havendo a contratação de temporários. Isso pode ser interpretado como um bom indicativo, haja vista que um pessoal fixo pode contribuir com um recurso de conhecimento melhor por estar a mais tempo no órgão e imerso no tema.

Seguindo, o campo “materiais de consumo” do ano se mostra bastante interessante. Ele apresenta uma despesa que não foi observada nos outros até o momento: gastos com “sementes, mudas de plantas e insumos”. Nesse campo foram gastos R\$ 92.080,00 (noventa e dois mil e oitenta reais).

Também há gastos com “serviços de controle ambiental”, igualmente não vistos até o momento, no valor de R\$ 50.307,57 (cinquenta mil, trezentos e sete reais e

cinquenta e sete centavos). Por fim, houve compra de “outros materiais permanentes” no campo de investimento no valor de R\$ 4.640,00 (quatro mil seiscentos e quarenta reais).

No ano de 2012, nota-se que também houve registro de gastos com combustível, o que, lembrando, não houve em Afuá. De todos os analisados até o momento, os gastos com 2012 foram os que mais se aproximaram de uma boa gestão ambiental, elemento este prejudicado, entretanto, pelo enorme débito.

Em 2013, por sua vez, as despesas com pessoal no que se refere a contratação por tempo determinado, se gastou R\$ 380.776,46 (trezentos e oitenta mil e setecentos e setenta e seis reais e quarenta e seis centavos), enquanto que dos servidores fixos (chamados de “pessoal civil” na planilha) os gastos foram de R\$ 254.348,59 (duzentos e cinquenta e quatro mil trezentos e quarenta e oito reais e cinquenta e nove centavos).

Ou seja, é gasto mais com pessoal temporário do que com servidores fixos, podendo significar uma possível falta de recurso humano e, a depender dos servidores temporários, até uma falta de recurso de conhecimento, o que prejudica a efetivação de uma gestão ambiental eficaz. Trata-se, aqui, de grande diferença com o ano de 2012.

Continuando a análise, foi encontrado um campo denominado “outros serviços pessoa física” com gasto de R\$ 115.668,54 (cento e quinze mil seiscentos e sessenta e oito reais e cinquenta e quatro centavos). Não há qualquer exposição do que esses serviços seriam e, considerando que o valor é alto, pode evidenciar uma falta de recurso técnico na elaboração do balanço ou alguma irregularidade.

Ainda em 2012, foi detectado investimentos sendo R\$ 154.252,11 (cento e cinquenta e quatro mil duzentos e cinquenta e dois reais e onze centavos) no campo “obras e instalações” e R\$ 23.507,26 (vinte e três mil quinhentos e sete reais e vinte seis centavos) para o campo “equipamentos e material permanente”. Desse total, R\$ 8.734,23 (oito mil setecentos e trinta e quatro reais e vinte e três centavos) foi destinado para equipamentos de processamento de dados, R\$ 11.353,03 (onze mil trezentos e cinquenta e três reais e três centavos) para o campo “outros materiais permanentes” e o restante para “aparelhos e utensílios domésticos”.

Em relação aos gastos específicos com serviços ambientais ou mudas e plantas, estes não foram encontrados no balanço de 2013. Por fim, o balanço de 2013 registra os

gastos com “combustíveis e lubrificantes automotivos” – elemento este que não foi detectado em Afuá.

O balanço de 2014 também começa com gastos de pessoal, e aqui os gastos com pessoal temporário em relação ao ano de 2013 aumenta fortemente. Foram gastos R\$ 718.421,82 (setecentos e dezoito mil quatrocentos e vinte e um reais e oitenta e dois centavos) para contratação temporária e R\$ 351.801,77 (trezentos e cinquenta e um mil oitocentos e um reais e setenta e sete centavos) em servidores fixos.

Percebe-se que se passou a gastar, na contratação de servidores temporários, mais da metade do que se gasta com servidores fixos. Isso pode representar um problema de recurso de conhecimento pois, como já exposto, o contato com o tema é bastante reduzido em comparação com servidores fixos.

Como 2013, não houve qualquer gasto específico ambiental. Em relação a investimentos, houve gasto de R\$ 188.741,00 (cento e oitenta e oito mil setecentos e quarenta e um reais) para aquisição de “outros materiais permanentes”.

Fazendo uma comparação dos três, nota-se uma mudança extremamente forte de gestão. Os anos de 2013 e 2014 passaram a focar na contratação de temporários e eliminação de gastos com campos ambientais. Ainda, a dívida manteve-se em crescimento.

Outro ponto interessante é o que abrange os combustíveis. Houve um aumento, nos três anos, dos gastos no campo “combustíveis e lubrificantes automotivos” sem qualquer indicativo de que qualquer veículo foi adquirido ou locado. Vejamos o aumento dos valores como explicitado na tabela 15:

Tabela 5.5: Gastos com “combustíveis e lubrificantes automotivos” do Município Canaã dos Carajás nos anos de 2012 a 2014

Ano	Combustíveis e Lubrificantes
2012	R\$ 23.859,89
2013	R\$ 42.885,00
2014	R\$ 64.432,32

Os valores quase triplicaram de 2012 a 2014. Também se procurou gastos com viagens que pudesse dar algum indício de que muitos transportes foram feitos afim de justificar tais valores, entretanto, nada nos balanços patrimoniais dos três anos deram qualquer indicativo.

Em geral, o ano de 2012 é extremamente diferente dos dois anos seguintes. O único fato que pudesse justificar isso, é a eleição de um novo prefeito, porém, não foi encontrado nenhum elemento concreto para comprovar isso.

Ainda, a análise geral é que, se em 2012 o Município estaria caminhando para uma adequada gestão ambiental, houve queda significativa nos anos de 2013 e 2014, mesmo gastando mais.

A 6ª Controladoria, por sua vez, enviou uma explicação de como funciona o ICMS Verde e, em relação a informações solicitadas, teve uma interpretação diferente. Compreenderam que o termo “em especial” deveria ser interpretado de forma complementar, ou seja, que os dados requeridos poderiam ser somente dos Municípios constantes do termo “em especial” e não todos que possuísem Fundo Municipal de Meio Ambiente. Assim se manifestaram:

No entanto, até o exercício de 2015, não houve criação do FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE no município de Óbidos, para implementar a destinação dos recursos do ICMS Verde, obedecendo a legislação que regula a matéria, impossibilitando de fornecer maiores informações para o requerente.

Encaminhamos em anexo *CD* com os arquivos das receitas transferidas e arrecadas pelo município de Óbidos, nos exercícios de 2013 e 2014.

Quanto ao exercício de 2015, em virtude do sistema exclusivo para o envio das prestações de contas por meio digital – SPE, não foi possível fornecer o arquivo contendo as informações do referido exercício.

Tais dados não auxiliam na presente pesquisa, pois não demonstram qualquer gasto, seja ele ambiental ou não. Aqui também é válido fazer uma crítica a controladoria em relação a transparência, porque até relacionados a informações não requeridas, houve negativa fundamentada pelo meio de envio das prestações de conta.

Também pode ser argumentado acerca da compreensão de que só os Municípios expressamente citados bastavam, já que a primeira controladoria não teve qualquer problema de compreensão.

Analisado todos os dados em conjunto, conclui-se que, em que pese a gestão ambiental seja o critério que mais garante proteção ambiental e que se enquadra na maior possibilidade de resposta ambiental, os gastos com Gestão ambiental se mostraram reduzidos e, em alguns casos, com falhas de contabilidade ou aplicação.

6 CONCLUSÃO

Dentro de uma sistemática de federalismo fiscal, cujo principal instrumento de combate a desigualdade é a figura da transferência intergovernamental (TERMINASSIAN, 1997), e considerando o ICMS Verde como transferência, fez-se necessário identificar critérios de equidade que pudessem permitir a verificação da existência, ou não, de um caráter equitativo na política pública objeto do trabalho.

Tais critérios foram identificados através de um estudo conjunto de equidade fiscal, aproveitando-se das lições de Liam Murphy e Thomas Nagel, teoria da justiça utilizando-se como principal base John Rawls e justiça ambiental.

Através do modelo Pressão Estado e Resposta, a aplicação dos critérios de equidade com as condicionantes do ICMS Verde, demonstrou-se que esses critérios equitativos se encontram no elemento Resposta do Modelo PER, ou seja, são uma resposta governamental/social.

Ocorre que a resposta municipal é limitada por ingerência territorial de maneira que o Município não possui total possibilidade de aplicação das condicionantes dos ICMS Verde. Dos quatro critérios adotados pela política pública ICMS Ecológico, os três primeiros dependem, mesmo que parcialmente, dos demais entes federativos e não estão diretamente relacionados a uma resposta exclusiva municipal.

Das que possuem possibilidade de resposta adequada, a que demonstrou maior potencial de medir a conduta Municipal foi o quarto critério que analisa a Gestão Ambiental. Apontou-se que a Gestão Ambiental é instrumento indispensável para a realização dos outros três critérios e que com uma Gestão Ambiental forte, os demais critérios serão devidamente cumpridos. Os demais critérios – Regularização Ambiental, Gestão Territorial e Estoque Florestal - seriam uma consequência de uma Gestão Ambiental equilibrado.

Entretanto, a Gestão Ambiental no Estado do Pará, nos municípios analisados é baixa, conforme apontaram as análises de dados do IMAZON e dados do Tribunal de Contas dos Municípios, de Municípios que contam com Fundo Ambiental Municipal.

A análise conjunta desse estudo permitiu identificar, resumidamente:

- Critérios de equidade para transferências intergovernamentais redistributivas, quais sejam:
 - a) – Analise do mérito do gasto público;
 - b) – Consideração da problemática de limitação municipal;
 - c) - Utilizando de um critério que inclua a sustentabilidade;
 - d) – Respeitar as liberdades e garantias individuais;
 - e) – Combater desigualdade;
 - f) – Garantir um direito para gerações futuras;
 - g) – Estar disponível para quem se enquadra na situação que a transferência visa afetar;
- Que, na política do ICMS Verde, esses critérios se encontram no elemento de resposta municipal, ou seja, é através de uma resposta municipal que esses princípios serão efetivados;
- A resposta municipal é limitada sendo que quatro critérios de ICMS Verde adotados no Pará, os três primeiros Regularização Ambiental (primeiro), Gestão Territorial (segundo) e Estoque Florestal (terceiro) focam em respostas exclusivas dos Municípios;
- O critério de Gestão Ambiental (quarto) é o capaz de garantir a maior resposta municipal de maneira que os outros três critérios seriam consequências de uma Gestão Ambiental forte;
- A gestão ambiental municipal é baixa.

Esses pontos não são suficientes para fundamentar, sozinhos, a criação de novos critérios para o ICMS Verde Paraense. Os elementos identificados, porém, são capazes de gerar um framework na qual um estudo visando a proposta de novos critérios pode se basear na elaboração.

Em relação aos critérios atuais de ICMS Verde, o presente estudo é capaz de recomendar uma alteração legislativa: o aumento do peso do fator de Gestão Ambiental.

Esse fator alavancaria os demais por consequência e, além disso, tornaria o Município de fato presente na questão ambiental.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gustavo. **Direito, Escassez e Escolha**. 1 ed. Renovar. 2001

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. 2010. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br>> Acesso em 11 de dezembro de 2016

Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – Radar IDHM. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br>> Acesso em 23 de março de 2017

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Economia Paraense: estrutura produtiva e desempenho recente**. In: Boletim Regional do Banco Central do Brasil. 2013.

BAKKES, J. A *et al.* **Environment assessment technical reports. An overview of environmental indicadores: state of the art and perspectives**. United Nations Environment Program. 1994

BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro. **Fundos constitucionais como instrumento de redução das desigualdades regionais da federação**. in CONTI, José Maurício (org.). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole, 2004.

BARCELLOS, F. *et al.* **Diagnóstico ambiental dos Municípios segundo o modelo Pressão-Estado-Impacto-Resposta**. In: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA - ECOECO, 6., 2005, Brasília Anais. Brasília: 2005. p 1 - 27.

BARCELLOS, F; CARVALHO, P. Capítulo 5: **Mensurando a sustentabilidade**. In: MAY, Peter H. *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

BECKER, B. **Geopolítica na Amazônia**. Instituto de Estudos Avançados da USP. 2005.

BENJAMIN. Antônio Herman. **Princípio da proibição do retrocesso ambiental**. In: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); Colóquio Internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília. 2012.

BULLARD, Robert. **Unequal protection: environmental justice and communities of color**. Sierra Club Book. 1997.

BRITO, Brenda. JR, Dário Cardoso. **Regularização fundiária no Pará: afinal qual é o problema?** Belém, PA: Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON, 2015

Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: de acordo com a Resolução. Nº 44 44/228 da Assembleia Geral da ONU, de 22-12-89, estabelece uma abordagem equilibrada e integrada das questões relativas a meio

ambiente e desenvolvimento. *Agenda 21* - Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

DIAS, Jean Carlos. "Políticas públicas e questão ambiental". *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 31, n. 8, p. 117-135, jul./set., 2003

DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L. DE A.; NINIS, A. B. **Brazilian Federal Conservation Units: A Historical Overview of their Creation and of their Current Status**. *Environment and History*, v. 15, n. 4, p. 463–491, 1 nov. 2009.

DRUMMOND, J. A. L.; FRANCO, J. L.; OLIVEIRA, D. **An assessment of Brazilian conservation units – a second look**. *Novos Cadernos NAEA*, v. 15, n. 1, PP. 53-83, 30 ago. 2012.

EMBRAPA. **Alcance Territorial da Legislação Ambiental, Indigenista e Agrária**. 2013. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/gite/projetos/alcance/index.html>> Acesso em 10 de julho de 2017.

GALLOPIN, G. **Reunión de Consulta sobre Indicadores de Desarrollo Sostenible**. Santiago de Chile: Cepal, 2003.

GOLDBERG, Daniel K. **Entendendo o federalismo fiscal: uma moldura teórica multidisciplinar**. José CONTI, Maurício (Org.). *Federalismo fiscal*. São Paulo: Manole, 2004

GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, p. 28-40, set/dez. 2007.

GUIJIE, Y; LIANG, P; LIMING, D. **Ecological security assessment of Beijing based on PSR model**. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1878029610001271>> . Acesso em 29 de junho de 2016.

HAMMOND, A. *Et al.* **Environmental indicators: a systematic approach to measuring and reporting on environmental policy performance in the context of sustainable development**. World Resources Institute. 1995.

HERCULANO. Selene. **Resenhando o debate sobre justiça ambiental: produção teórica, breve acervo de casos e criação da rede brasileira de justiça ambiental**. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente* nº 5. P. 143-149. Jan/jun. Editora UFPR. 2002.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. **The Cost of Rights – why liberty depend on taxes**. New York: W.W. Norton & Company, 1999,

HUEMER, Michael. **Is Wealth Redistribution a Rights Violation?** In: BRENAN, Jason. SCHMIDTZ. *The Routledge Handbook of Libertarianism*. New York: Routledge, 2016. Disponível em: < <https://philpapers.org/archive/HUEIWR.pdf>>

IBAMA. **O que é fiscalização ambiental?** 2016. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=825&Itemid=748#oquee> Acesso em 04 de Julho de 2017.

IPEA. **Desigualdade regional recente: uma nota a partir de dados estaduais**. Nº 71, 2010

JANNUZZI, Paulo. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005

_____. **Indicadores sociais no brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 5. ed. Campinas: Alínea, 2012.

KRAMA, M. **Análise dos indicadores de desenvolvimento sustentável no Brasil, usando a ferramenta painel de sustentabilidade**. Pontifícia Universitária Católica Paraná. 2009

KRISTENSEN, Peter. **The DPSIR framework**. National Environmental Research Institute, Denmark. 2004. Disponível em: < <http://wwz.ifremer.fr/dce/content/download/69291/913220/file/DPSIR.pdf>>. Acesso em 08 de julho de 2016.

LEROY. Jean Pierre. **Justiça Ambiental**. 2011. Disponível em: < http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-LEROY_Jean-Pierre_-_Justi%C3%A7a_Ambiental.pdf> Acesso em 05 jan. 2017.

LINSTER, M. **OECD enviromental indicadores: development, measurement and use**. Paris: OCDE - 2003.

LOUREIRO. Wilson. **ICMS Ecológico, uma experiência brasileira de pagamentos por serviços ambientais**. Fundação SOS Mata Atlântica – Curitiba: The Nature Conservancy (TNC), 2008.

LOUREIRO. Violeta Refkalesfksy. **Amazônia: uma história de perdas e danos, um futuro a (re)construir**. *Estudos Avançados*, v.15, n.15. São Paulo. 2002

LOUREIRO. Violeta Refkalesfksy. **A Amazônia no século XXI: novas formas desenvolvimento**. São Paulo. Empório do Livro. 2008

LOUREIRO, Violeta Refkalesfsky. **A Amazônia no século 21: novas formas de desenvolvimento.** Revista Direito GV, v. 8, p. 527-552, 2012.

LIRA, Sérgio Roberto Bacury de. SILVA, Márcio Luiz Monteiro da. PINTO, Rosenira Siqueira. **Desigualdade e heterogeneidade no desenvolvimento da Amazônia no século XXI.** *Nova Economia*. Belo Horizonte, v.19, n.1. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000100007>

MACHADO, Paulo Fernando. **Lei Kandir, os Estados Exportadores e a Reforma Tributária: o caso do Pará.** Belém: SECTAM, 2002

Ministério do Meio Ambiente. **Programa Nacional do Meio Ambiente II.** Brasília – DF. 2009. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/pnma/_arquivos/04_02_manual_monitor_amb_jul09_6.pdf> Acesso em 02 de Julho de 2017.

MOURA, Daniele Veleda. **Justiça ambiental: um instrumento de cidadania.** Qualitas Revista Eletrônica, Campina Grande, n. 1, v. 9, p. 1-10, 2010.

MURPHY, Liam. NAGEL, Thomas. **O Mito da Propriedade: os impostos e a justiça.** São Paulo: Martins Fontes. 2005.

NETO, W; JANNUZZI, P; SILVA, P; **Sistemas de Indicadores ou Indicadores Sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais?** 2008
NEVES, Estela Maria Souza Costa. **Diagnóstico da gestão ambiental municipal do Estado do Pará.** Belém-PA: Programa Municípios Verdes, Imazon e Clua. 2013. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/181120153139_Neves2013P_MV_CLUA_RelatorioGestaoAmbiental_Final_310320141.pdf> Acesso em 02 de Julho de 2017.

NORDIC COUNCIL OF MINISTERS STAFF. **Indicators and parameters for monitoring cultivated soil in scandinavia.** 1996.

OLIVEIRA, Adriano Carvalho. **ICMS Ecológico e Desenvolvimento: análise dos Estados de Rondônia, Tocantins, Ceará e Pará.** Dissertação de Mestrado – CESUPA – 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Fundos públicos financeiros.** Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, v. 65, p. 215-226, ago. 2005

PIRES, José Salatiel Rodrigues. **Análise ambiental voltada ao planejamento e gerenciamento do ambiente rural: abordagem metodológica aplicada ao município de Luiz Antonio –SP.** Tese de Doutorado em Ciências–Ecologia e Recursos Naturais, Universidade Federal de São Carlos, São Paulo,1995.

PIGOU, Arthur. **The Economics of Welfare**. 4th ed. London: Macmillan. 1932. Available online at: <<http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW.html>>

PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C.E. **Partilha de recursos na federação brasileira**. São Paulo, 2003

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes. 2016-

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius. (Coord.) **O que é Análise Econômica do Direito: uma introdução**. Editora fórum: Belo Horizonte. 2011

RIBEIRO, Maurício Andrés. **O princípio protetor recebedor para preservar um bem natural**. Revista Eco21, Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <<http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=495>> Acesso em 03 Jan de 2017

RUBINSTEIN, Flávio. Promoção da equalização fiscal no federalismo brasileiro: o papel dos fundos de participação. In: CONTI, José Mauricio; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco;

SÁNCHEZ, Luís Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa?** 21ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2016.

SANTOS, Valcir Bispo. Desigualdades Regionais e Dinâmicas Territoriais na Amazônia Paraense. In: XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. ANPUR, 2011.

SARAIVA, Enrique. **Introdução à teoria da Política Pública**. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (org). Políticas Públicas. Coletânea. Vol 1, ENAP, 2006.

SCAFF, Fernando Facury (Orgs.). *Federalismo Fiscal: questões contemporâneas*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SCAFF, Fernando Facury. **Aspectos financeiros do sistema de organização territorial do Brasil**. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 112, p. 16-31, jan. 2005.

SCAFF, Fernando. Facury; TUPIASSU, Lise Viera. *Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico*. In: TORRES, Heleno Taveira. (Org.). Direito Tributário Ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 724-748.

SHAH. Anwar. **The new fiscal federalism in Brazil**. World Bank. 1990

SOARES, Domitília Diogo. **Percepção social da fiscalidade em Portugal**. Coimbra: Almedina, 2004, p. 45-82 e 221-223.

SOUSA, Antonio José da Silva *et al.* **Recomendações para uma agenda de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Estado do Pará.** Belém: Fórum Paraense de Mudanças Climáticas, 2015.

SOUSA, Rodolfo Gadelha de. **Avaliação do Modelo de Monitoramento Ambiental no Estado do Pará: Estudo de caso da SEMA/PA.** Tese de mestrado em Planejamento do Desenvolvimento Sustentável – UFPA. 2013.

SPAHN, Paulo Bernd. **Da controvérsia sobre a compensação financeira na Alemanha.** In: HOFMEISTER Wilhelm, CARNEIRO, José Mario Brasiliense Carneiro (Org.) *Federalismo na Alemanha e no Brasil.* São Paulo: Konrad Adenauer, 2001. v. 1. p. 147-172.

STEVENS, Candice. **“Mesurer le développement durable.”** *Cahiers Statistiques.* OCDE. Paris. Março, nº 10, 2006.

SUDAM. Subsídios ao Plano Regional de Desenvolvimento (1972-1974). Belém: 1971

TESOURO NACIONAL. Balanço do Setor Público Nacional Exercício de 2016. Brasília. 2017. Available online at: <
<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/390400/BSPN+2016+-+Vers%C3%A3o+Final+-+sem+marca%C3%A7%C3%B5es.pdf/2db4fb40-516e-4d13-8cc8-ee6541e10aa8>>

TER-MINASSIAN, Teresa. **Fiscal Federalism in Theory and Practice.** International Monetary Fund, 1997.

TÔRRES, Heleno Taveira. **Funções das leis complementares no sistema tributário nacional – hierarquia de normas – papel do Código Tributário Nacional no ordenamento.** Revista de Direito Tributário, São Paulo, n. 84, p. 50-69, mar. 2000

TUPIASSU. Lise Vieira da Costa. **Tributação Ambiental: A utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável.** Renovar 2006.

VEDOVETO, Mariana; ORTEGA, Valmir; VERÍSSIMO, Adalberto. **Gestão ambiental rural: custos e receitas do controle ambiental em doze municípios do Pará.** Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2014.

VITA, Alvaro de. **A justiça igualitária e seus críticos.** 2ª ed. São Paulo: WMF Martins Fontes. 2007

LISTA DE ANEXOS

Anexo I – Matriz de Correlação de Fatores da SEMAS-PA

Anexo II – Dados disponibilizados pelo TCM