

**Universidade Brasil**  
**Programa de Pós-Graduação *Stricto-Sensu* Mestrado em Ciências Ambientais**  
**Campus de São Paulo**

**MARIVÂNIA FERNANDES SANTIAGO**

**PROPOSTA PARA O USO DO ICMS-ECOLÓGICO NO MUNICÍPIO  
DE GUARAÍ-TO**

Proposal for the use of the ICMS-Ecological in the municipality of Guaraí-TO.

São Paulo, SP

2019

MARIVÂNIA FERNANDES SANTIAGO

PROPOSTA PARA O USO DO ICMS-ECOLÓGICO NO MUNICÍPIO DE  
GUARAÍ-TO

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Leonice Domingos dos Santos Cintra Lima

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Brasil, como complementação dos créditos necessários para obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais.

São Paulo, SP

2019

## FICHA CATALOGRÁFICA

S226p Santiago, Marivânia Fernandes.  
Proposta para uso do ICMS-ecológico no município de  
Guaraí - TO. / Marivânia Fernandes Santiago.  
São Paulo – SP: [s.n.], 2019.  
101 p.: il.; 29,5cm.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós  
Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Brasil, co-  
mo complementação dos créditos necessários para obtenção  
do título de Mestre em Ciências Ambientais.

Orientador (a): Prof.<sup>a</sup>. Dra. Leonice Domingues dos Santos  
Cintra Lima.

1.Tributos ambientais. 2.Políticas socioambientais. 3.Gestão  
pública I. Título.

CDD 342.81023

**Termo de Autorização**

**Para Publicação de Dissertações e Teses no Formato Eletrônico na Página WWW do Respetivo Programa da Universidade Brasil e no Banco de Teses da CAPES**

Na qualidade de titular(es) dos direitos de autor da publicação, e de acordo com a Portaria CAPES no. 13, de 15 de fevereiro de 2006, autorizo(amos) a Universidade Brasil a disponibilizar através do site <http://www.universidadebrasil.edu.br>, na página do respectivo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, bem como no Banco de Dissertações e Teses da CAPES, através do site <http://bancodeteses.capes.gov.br>, a versão digital do texto integral da Dissertação/Tese abaixo citada, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira.

A utilização do conteúdo deste texto, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, fica condicionada à citação da fonte.

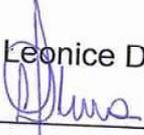
Título do Trabalho: **“PROPOSTA PARA O USO DO ICMS – ECOLÓGICO NO MUNICÍPIO DE GUARÁI-TO”**

Autor(es):

Discente: Marivânia Fernandes Santiago

Assinatura:  \_\_\_\_\_

Orientadora: Leonice Domingos dos Santos Cintra Lima

Assinatura:  \_\_\_\_\_

Data: 29/abril/2019

TERMO DE APROVAÇÃO

MARIVÂNIA FERNANDES SANTIAGO

“PROPOSTA PARA O USO DO ICMS – ECOLÓGICO NO MUNICÍPIO DE  
GUARAÍ-TO”

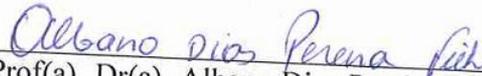
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Brasil, pela seguinte banca examinadora:



Prof(a). Dr(a) Leonice Domingos dos Santos Cintra Lima (Presidente)



Prof(a). Dr(a). Luiz Sergio Vanzela (Universidade Brasil)



Prof(a). Dr(a). Albano Dias Pereira Filho (Instituto Federal de Tocantins-

IFTO)

Fernandópolis, 29 de abril de 2019.

Presidente da Banca Prof(a). Dr(a). Leonice Domingos dos Santos Cintra Lima

## DEDICATÓRIA

A meus pais, Atevaldo (*in memoriam*) e Magnólia, inspirações para minha vida pessoal e profissional.

Ao meu esposo e companheiro, Vanderlei, pelo apoio durante todo o percurso do mestrado; que sempre acreditou no meu sonho e mesmo quando eu achava que não conseguiria me incentivou. A você dedico este trabalho e todo meu amor e respeito

A minha amada filha, Elisa, mesmo sendo ainda tão nova, entendeu os momentos de ausência e a falta de paciência no decorrer das viagens, da pesquisa e da escrita.

Às minhas irmãs, Marivalda e Mariele, pela força nos momentos de ansiedade

## AGRADECIMENTOS

*Nada que nos dispomos a fazer se concretiza de forma solitária, é tudo no final o resultado de parcerias, ideias, posições iguais e divergentes, que são compartilhadas no decorrer das histórias e estórias de cada um. Este trabalho não poderia ser diferente então, este “produto final” não é somente meu, mas o resultado de muita interação com a orientadora, os professores, técnicos e colegas. Assim, agradeço a cada um a contribuição que veio na forma de apoio, atenção, compreensão, compartilhamento, carinho, troca de experiências e conhecimentos; vivências, viagens e amizade, muita amizade construída e fortalecida nesse processo.*

A Deus, pelo direito à vida, pela fé que me conduziu e a meus pais, em nome de quem reverencio minha família, pelo apoio, incentivo, carinho e respeito!

Ao Programa de Pós-Graduação Stricto Senso Nível de Mestrado em Ciências Ambientais da Universidade Brasil a seus docentes e funcionários que na pessoa da Professora **Dr<sup>a</sup> Leonice Domingos dos Santos Cintra Lima** estendo minha gratidão; pelos ensinamentos e apoio na sua experiente orientação para realização desta pesquisa.

Aos professores **Dr. Luiz Sérgio Vanzela** e **Dr. Albano Dias Pereira Filho**, pela disposição participarem da Banca de Defesa deste trabalho.

À **Prefeitura Municipal de Guaraí** e todos os secretários e funcionários que em consonância com a **Sra Lires Fereda** (prefeita municipal), colaboraram para que esta pesquisa se concretizasse.

Ao **Instituto Educacional Santa Catarina/ Faculdade Guaraí-IESC-FAG** pelo apoio financeiro; e a seus funcionários, professores (amigos de trabalho) e alunos/as. Carinho e respeito fazem muita diferença em nossas vidas!

Aos amigos de turma e de viagens a quem homenageio através da amiga querida **Liberta Lamarta**; foram dias inesquecíveis, guardo-os todos e todas no meu coração. Abraços, saudades e meu agradecimento pela partilha!

À **Elisete**: sem sua presença constante e sem a segurança que me transmite eu certamente não deixaria minha joia mais preciosa, minha filha Elisa, para buscar em local tão distante a realização deste sonho!

**DIVIDO COM VOCÊS ESTA VITÓRIA!**

## RESUMO

SANTIAGO, Marivânia Fernandes. **Proposta para o uso do ICMS-Ecológico no município de Guaraí-TO**. [Dissertação de Mestrado] Universidade do Brasil, 2019.

Desde 1988 o Estado brasileiro, como outros, deixou clara sua preocupação com o meio ambiente de forma expressa na Constituição Federal. A Tributação Ambiental surgiu apoiada na extrafiscalidade e no Brasil tem a figura do ICMS Ecológico como uma de suas principais ferramentas. Neste contexto, esta pesquisa teve como objetivo analisar as possibilidades legais para elaboração de instrumentais que possam contribuir tanto com o aumento e efetividade da arrecadação do ICMS Ecológico como com a sua aplicação em políticas públicas ambientais, consideramos a legislação existente que não especifica a vinculação dos recursos recebidos através desta receita. Tomou-se como universo da pesquisa o município de Guaraí no Estado do Tocantins. A metodologia é exploratória, em fontes secundárias com base em revisão de literatura e investigação teórica que possibilitaram a compreensão do cenário sociopolítico econômico do país, sua dinâmica e impactos na gestão municipal. Como resultado, o estudo assevera que o ICMS Ecológico, além de ser eficiente no estímulo à promoção e preservação do meio ambiente, também pode ser uma ferramenta de transformação social, se o recurso recebido for devidamente aplicado em áreas essenciais, como saúde, educação e saneamento básico.

**Palavras-chave:** Tributos Ambientais. Políticas Socioambientais. Gestão Pública.

## ABSTRACT

SANTIAGO, Marivânia Fernandes. **Proposal for the use of the ICMS-Ecological in the municipality of Guaraí-TO.** [Master's Dissertation] Universidade do Brasil, 2019.

Since 1988, the Brazilian State, like others, disabused its concern for the environment expressly in the Federal Constitution. Environmental Taxation has arisen in extrafiscality and in Brazil has an ICMS figure as one of its main tools. This context had as objective to analyze the legal possibilities for the elaboration of instruments that can help to increase and the effectiveness of ICMS collection. resources received by this revenue. It took as the research universe of the municipality of Guaraí in the State of Tocantins. The methodology is exploratory, raw materials based on literature review and theoretical research that make possible the understanding of the socio-political economic scenario of the country, its dynamics and its impacts on municipal management. As a result, the study asserts the Ecological ICMS, as well as being an instrument to promote the promotion and preservation of the environment, can also be a social translation tool if the resource is applied in essential areas such as health, education and sanitation basic.

**Keywords:** Environmental Taxes. Socio-environmental policies. Public administration.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1. Localização Geográfica de Guaraí - TO .....</b>	<b>59</b>
<b>Figura 2. Evolução dos pontos de queimadas em Guaraí - TO .....</b>	<b>62</b>
<b>Figura 3. Lixão em Guaraí - TO .....</b>	<b>63</b>
<b>Figura 4. Lixão em Guaraí - TO .....</b>	<b>63</b>
<b>Figura 5. Lixão em Guaraí – TO após início das intervenções.....</b>	<b>64</b>
<b>Figura 6. Coleta Seletiva no Subprograma Passo Limpo .....</b>	<b>65</b>
<b>Figura 7. ICMS Ecológico .....</b>	<b>69</b>
<b>Figura 8. Cota Parte - Guaraí.....</b>	<b>70</b>
<b>Figura 9. ICMS Ecológico .....</b>	<b>70</b>

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Destinação do lixo em Guaraí - TO .....	62
Tabela 2. Critérios ambientais e ano de implementação em Tocantins .....	66
Tabela 3. Receita total distribuída aos municípios conforme critérios ambientais.....	68

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1 Relevância do tema.....	13
1.2 Objetivos.....	16
<b>2 QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....</b>	<b>17</b>
2.1 Conceitos, Contextualização e Articulação .....	17
2.2 Organização, Ordenamento Jurídico e Desenvolvimento .....	20
2.3 A questão ambiental como questão social.....	33
<b>3 POLÍTICAS AMBIENTAIS NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: ICMS ECOLÓGICO NA GESTÃO MUNICIPAL .....</b>	<b>35</b>
3.1 Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil .....	36
3.2 Legislação ambiental, gestão pública e a questão ambiental.....	41
3.2.1- Legislação ambiental .....	41
3.2.2 Gestão pública .....	43
<b>4 MATERIAL E MÉTODOS .....</b>	<b>58</b>
4.1 Cenário da Pesquisa.....	59
4.2 Instrumentos e Procedimentos.....	61
4.3 Coleta de Dados .....	61
<b>5 TRATAMENTO DOS DADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>61</b>
5.1 Perfil Ambiental do município de Guaraí - TO .....	61
5.2 Arrecadação do ICMS Ecológico .....	65
5.3 Proposta para aumento da arrecadação de ICMS Ecológico e implementação de políticas socioambientais .....	72
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>74</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>87</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente vem sendo explorado de forma indiscriminada com o objetivo de satisfazer necessidades do homem e do sistema de produção e acúmulo de capital. As últimas décadas do século passado foram marcadas por grandes avanços científicos e tecnológicos bem como a ampliação da consciência ambiental da população e dos gestores públicos definindo e orientando condutas individuais e coletivas em âmbito mundial. O avanço da preocupação global com o planeta se legitima no Brasil com o acolhimento da pauta ambiental no texto constitucional de 1988.

Dentre as questões que envolvem a falta de políticas públicas ambientais, o relatório da Organização Mundial de Saúde (OMS, 2017) estimou que em todo mundo existem 2,5 bilhões de pessoas sem acesso à água segura e 4,5 bilhões de pessoas sem saneamento básico. Os resultados do referido relatório apontaram ainda o elevado déficit do saneamento básico no Brasil, sobretudo no que se refere ao esgotamento sanitário, com maior carência nas áreas periféricas dos centros urbanos e nas zonas rurais.

No que tange a titularidade dos serviços de saneamento básico ser constitucionalmente atribuída ao Município, são diversos os arranjos possíveis para a prestação dos serviços no campo ambiental. Superadas essas questões, independente do arranjo institucional adotado para a gestão ambiental, seja por meio de execução direta ou indireta, é incipiente.

É nesse contexto que este estudo se insere, considerando as políticas públicas ambientais como embrionárias nos municípios e a necessidade de sua realização dados os impactos na qualidade de vida da população, tomando como objeto de estudo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias Ecológico (ICMS Ecológico) como um instrumento capaz de incrementar as atividades municipais nesse âmbito.

### 1.1 Relevância do tema

Os problemas ambientais causados pela ação antrópica, sobretudo pelas atividades industriais, foram *a priori* uma preocupação apenas de parte da comunidade científica, mas que passaram a ganhar destaque nas pautas das

conferências internacionais nas últimas décadas do século XX e vem prosseguindo neste século XXI. De acordo com Dal Forno (2017), a mais representativa dessas conferências foi a de Brundtland, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1987, na qual se estabeleceu que os países deveriam primar por um modelo de desenvolvimento sustentável, utilizando racionalmente os recursos no presente, sem comprometer seu suprimento para as gerações futuras. O conjunto de ações impostas por exigências legais, especialmente se gerido de forma integrada e com visão estratégica, deve ser um alicerce para o desenvolvimento de propostas e compromissos futuros.

Pode-se dizer que a degradação do meio ambiente foi intensificada após a Revolução Industrial, pois a melhoria provocada nas condições de vida na sociedade contribuiu para o crescimento populacional, bem como para aumento do consumo e, conseqüentemente, para a necessidade das fábricas produzirem mais. Antunes (2015) elucida que as inovações tecnológicas e a maior exploração dos recursos naturais foram causadores de impactos ambientais negativos, somente sendo percebidos os prejuízos quando a solução já não era mais de apenas reduzir as ações de exploração, mas também de reparar os danos causados. Surge, assim, a necessidade de se tomar medidas eficientes para proteger a vida, resolvendo o eventual conflito entre desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente.

A Constituição Federal de 1988 dedica o seu Capítulo VI ao Meio Ambiente e, em seu Art. 225, determina que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para os presentes e futuras gerações”. Portanto, o meio ambiente equilibrado é um direito fundamental do indivíduo, sendo dever do Estado implementar políticas públicas que promovam o desenvolvimento econômico de forma sustentável. É possível dizer assim, que a Constituição Federal de 1988 sugere a criação de um instrumento que viesse a contribuir para o desenvolvimento dessas políticas públicas, surgindo assim o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Ecológicos (ICMS Ecológico).

Trata-se de um instrumento de compensação fiscal, onde os recursos financeiros do ICMS são rateados entre os municípios de acordo com as ações realizadas em prol do meio ambiente, sendo estas condicionantes do valor a ser recebido. Entende-se que as políticas ambientais, juntamente com as políticas

econômicas, como pressuposto de um desenvolvimento sustentável, têm a função de reduzir a problemática do desenvolvimento econômico e da sustentabilidade. Por meio desta articulação podem ser desenvolvidas as chamadas receitas sustentáveis, onde segundo nosso entendimento insere-se o ICMS Ecológico. Os estudos teóricos realizados apontam a inexistência de legislação federal que determine qualquer obrigatoriedade referente à aplicação do montante de ICMS Ecológico recebido pelos municípios, com isso, os valores arrecadados através de projetos socioambientais geradores do ICMS-Ecológico (na sua totalidade) não têm destinação específica, ficando sua aplicação a critério do gestor.

Pesquisa semelhante a esta foi realizada por Gontijo (2016), identificando o papel dos Municípios na gestão de políticas públicas ambientais, destacando sua competência legislativa exclusiva para essas questões, respeitando a necessidade de tratamento diferenciado em cada localidade, vistos que são detentoras de peculiaridades ambientais, podendo-se destacar fatores como diferenças de solo, clima, população, fauna, flora, doenças endêmicas, entre outros, que demanda o entendimento da gestão municipal para traçar diretrizes capazes de atender as necessidades de seu local.

Para Oliveira e Murer (2010), apesar dos benefícios que podem ser apresentados a partir do ICMS Ecológico, o que se verifica que é sua implementação foi parcialmente bem sucedida, isso porque é possível verificar problemas relacionados ao controle de qualidade com os municípios brasileiros nas políticas públicas implementadas, assim como naqueles que possuem Áreas de Proteção Ambiental (APA) com falhas de fiscalização para verificação da aplicação correta desse imposto.

Diferentemente desse resultado, Souza e Aragão (2012) concluíram em sua pesquisa que o ICMS Ecológico tem se apresentado como instrumento fomentador das políticas públicas ambientais, destacando o município de Marliéria – MG, com promoção de ações voltadas para preservação ambiental, educação, saúde e saneamento básico.

Nesse contexto, trata-se de um estudo de relevância social, considerando que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito dos indivíduos garantido em Constituição Federal, sendo, portanto de interesse de toda a sociedade, destacando-se, nesse caso, a cidade de Guaraí – TO, dada a facilidade de acesso aos dados conseguido por esta autora, permitindo a análise aprofundada

do que se propõe neste estudo. Destaca-se, ainda, a relevância profissional e acadêmica desta pesquisa, por trazer subsídio tanto para gestão pública do município em estudo, como servirá de referência para outros; podendo revelar elementos que possam instruir novas pesquisas.

Desta forma, para fins de entendimento didático a dissertação está organizada em seis itens. O primeiro tem como objetivo introduzir o leitor na temática pesquisada e apresentar brevemente as diretrizes seguidas no estudo.

O segundo e o terceiro itens apresentam os elementos teóricos resultantes da revisão de literatura com conceitos, contextualizações e articulações dos estudos já realizados sobre o tema. Reflexão em estudos sobre legislação ambiental no país, políticas públicas, gestão municipal, arrecadação fiscal e ICMS; que neste trabalho se constituem no assento teórico e/ou alicerce filosófico que dão suporte para a busca e análise dos dados fundamentais para a propositura final do trabalho.

No quarto item apresentam-se o material e métodos utilizados para desenvolvimento da pesquisa, e no quinto revelam-se os resultados, discussões e propostas do trabalho. A conclusão refere-se à articulação dos objetivos com os resultados apresentando o pensamento dos autores sobre o percurso e a finalização.

## **1.2 Objetivos**

Analisar e propor dentro da arrecadação municipal a elaboração de instrumentos legais que possam contribuir tanto com o aumento e efetividade da aplicação específica do ICMS ecológico no município de Guaraí – TO, bem como para sua destinação específicas em políticas públicas socioambientais.

## **2 QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**

### **2.1 Conceitos, Contextualização e Articulação**

Para discorrer acerca do que vem a ser questão social é tomado base a literatura do Serviço Social, vale destacar que sua constituição se deu em torno das transformações econômicas, políticas e sociais ocorridas no século XX, na Europa. Essas múltiplas faces da questão social se modelaram a partir da industrialização, quando a sociedade passou a tomar consciência dos problemas decorrentes do trabalho e da pauperização como fenômeno social. Todavia, de acordo com Santos (2006), mais que problemas relacionados ao trabalho, hoje a questão social diz respeito à expressão das desigualdades e lutas sociais nas mais diversas manifestações, independentemente do segmento social. Conceituando questão social, Carvalho e Iamamoto afirmam que:

A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão (CARVALHO; IAMAMOTO, 2014, p. 77).

Assim, questão social, nada mais é que tudo que envolve a sociedade, as diversas expressões e manifestações sociais, bem como as contradições existentes, as quais geram as necessidades de intervenção. Iamamoto também conceitua questão social afirmando que se trata de um:

Conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (IAMAMOTO, 2010, p. 27).

Assim, verifica-se uma busca dos autores em relacionar questão social e o capitalismo, como se as desigualdades fossem decorrentes do mesmo, o que não seria errado, na verdade, o que se tem percebido é que a evolução da história tem trazido consigo o surgimento de novos (ou velhos) problemas sociais que parecem se repetir. É nesse sentido que Pastorini (2004) destaca que não se pode perder os atores sociais que vivem nesse contexto de vista, pois segundo autor não considerá-

los é o mesmo que tratar a questão social de des-historicizada, des-economizada e des-politizada, sendo estas palavras mencionadas pelo autor.

Para Yamamoto (2010), o que acontece no Brasil é que o processo de desenvolvimento é carregado de particularidades históricas, onde o “moderno” se constrói por meio do “arcaico”. O novo surge com a mediação do passado, transformado e recriado em novas formas nos processos sociais do presente. Para Santos (2012), a questão social no âmbito do serviço social é entendida como um fenômeno necessariamente vinculado ao capitalismo, designando de um lado o crescimento da pobreza (absoluta e relativa) e, de outro, a problematização dessa situação pelas lutas de classe protagonizadas pelo movimento operário desde o século XIX.

Vale destacar que se verifica um quadro de radicalização da questão social, conforme Yamamoto (2010), essa radicalização atravessa o cotidiano do assistente social, com a ampliação das necessidades não atendidas da população, pressionando as instituições públicas por uma demanda crescente de serviços sociais. Esse aumento da demanda esbarra na restrição de recursos governamentais, provocando o desmonte de políticas públicas de caráter universal, ampliando a seletividade típica dos “programas especiais de combate à pobreza” e a mercantilização dos serviços sociais, favorecendo a capitalização do setor privado. A partir desse entendimento de questão social, é possível partir do entendimento que esta funciona como uma mola propulsora para as políticas públicas.

As políticas públicas permeiam as ações humanas que de alguma forma impactam os bens públicos. Com relação à política pública ambiental, é necessário criar regras que limitem seu uso e protejam o meio ambiente para as gerações atuais e futuras. Um dos aspectos fundamentais do legado das políticas públicas são os resultados alcançados. Cada política ou programa tem uma finalidade econômica e social qualitativa e quantitativamente definida, tendo a comunidade e a cidade como principais beneficiárias.

Na literatura, existem várias maneiras de medir o alcance, o impacto ou os resultados de um programa governamental ou de políticas públicas, com base em seus objetivos e beneficiários. Um dos métodos mais utilizados para conhecer as externalidades causadas pela intervenção governamental é analisar os dados ao longo do tempo, em séries temporais mostrando-os o antes e o depois da implementação.

De acordo com o IPEA (2009), as políticas públicas e as decisões dos formuladores de políticas têm sido campos teóricos e empíricos de estudo e pesquisa há décadas. Em tese, a política pública ou o programa público de ação gerado pelas políticas públicas é o instrumento pelo qual a entidade governamental planeja e atende às necessidades de seus cidadãos por meio de ações definidas por sua constituição. A política pública estabelece o curso do desenvolvimento de uma nação, uma região, uma microrregião, um estado, uma cidade e reflete nas instituições geradas por esses determinantes do desenvolvimento, ou seja, a qualidade de vida da população.

Segundo Ferreira (2006), as políticas públicas traçam seu próprio planejamento estadual visando à conquista do interesse público, portanto, não se trata de eleição de prioridades governamentais simples, mas da concretização de opção já realizada pelo legislador. Antes de criar políticas públicas, uma nação deve atender aos tratados e diretrizes internacionais do desenvolvimento mundial. A ONU definiu os desafios de alta prioridade para a eliminação da pobreza e da fome no planeta e organizou oito Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, associados à implementação de saúde, saneamento, educação, habitação, promoção da igualdade de gênero e políticas ambientais. Entende-se por políticas públicas, as diretrizes e princípios norteadores de ação do poder público, formuladas em documentos que geralmente envolvem aplicações de recursos públicos. Cristovam define da seguinte maneira:

As políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de planos e programas de ação governamental voltados à intervenção no domínio social, por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição (CRISTOVAM, 2005, p. 8).

Fazendo uma distinção entre políticas públicas e políticas de governo, Carvalho Filho explica:

Políticas públicas, por conseguinte, são as diretrizes, estratégias, prioridades e ações que constituem as metas perseguidas pelos órgãos públicos, em resposta às demandas políticas, sociais e econômicas e para atender aos anseios oriundos das coletividades. [...]. De um lado, as demandas sociais, políticas e econômicas, representando os fatos que, em determinado lugar e tempo, rendem ensejo à perseguição de metas específicas. De outro, os anseios das coletividades, que é o que resulta das vontades coletivas, vale dizer, os resultados que, efetivamente, podem

causar satisfação às pessoas em geral (CARVALHO FILHO, 2008, p. 110-111).

A adoção de políticas públicas é um demonstrativo de que o poder público está exercendo sua função sendo necessário o envolvimento de vários atores sociais para que se possa ter eficácia nas ações. Sobre elaboração de políticas públicas Teixeira (2002, p. 2) afirma que: “Definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente”.

Com isso a função o maior objetivo das políticas públicas é promover resultados de questões que envolvem o interesse público devendo por isso ser transparente e elaborada em espaços públicos. Em oposição, Oppenheim (2004, p. 25) menciona acerca da dialética da política social, afirmando que, embora, existam “necessidades fundamentais que são substancialmente idênticas, há outras, peculiares de um segmento ou de uma determinada sociedade ou comunidade”. Dessa forma, as políticas sociais funcionam como instrumento de concretização dos direitos sociais, estando comprometidas com essa dialogia e com a igualdade social.

No caso de políticas públicas de caráter ambiental, cabe ao legislador a elaboração de programas e leis ambientais que concretizem as Normas da Ordem Socioambiental. É certamente uma atividade complexa, pois são ações e metas para garantir a sustentabilidade atual e futura de sistemas ambientais específicos de cada região e microrregião.

Nas regiões e municípios, existem programas adequados para a implementação de políticas regionais por meio de ferramentas do consórcio intermunicipal, abrangendo vários municípios, a partir do zoneamento econômico-ecológico. Os municípios são ordenados pelo Plano Diretor e seu zoneamento econômico-ecológico é definido como uma ferramenta da Política Nacional Ambiental, também adequada para ordenamento territorial com padrões de desenvolvimento e ocupação. Destaca-se a importância do zoneamento econômico-ecológico no âmbito interno do município (onde serão tomadas decisões para sua implementação) como forma de delimitação de áreas para definições de usos, proteções, que é o campo empírico.

## **2.2 Organização, Ordenamento Jurídico e Desenvolvimento**

A relação entre o Estado, sociedade civil e bem estar sofreu transformações ao longo dos tempos. Isso decorre da própria dinâmica entre a sociedade e o Estado, que envolve a construção e reconstrução as relações entre grupos e classes, associados aos diferentes modos de produção, resultantes da mudança na estrutura da sociedade e das próprias relações sociais.

O tema central do presente estudo a análise da dicotomia entre o setor público e o privado na prestação dos serviços de saneamento básico, que consiste em direito social e humano essencial à subsistência e emancipação humanas, cuja implementação se dá por meio de políticas públicas, faz-se necessária à contextualização acerca da função do Estado na dinâmica social.

O estudo da dinâmica social não pode partir de uma análise abstrata, e, tampouco de forma isolada, com representações do senso comum, uma vez que envolve uma gama de causalidades, conexões e dimensões. Isso porque as políticas sociais envolvem a ponderação de uma multiplicidade dos fenômenos sociais, suas múltiplas causalidades, relações entre as diversas manifestações e dimensões.

Por essa razão, a questão social está relacionada aos processos históricos e culturais, que apresentam elementos sobre a origem, desenvolvimento e a trajetória das políticas sociais. As questões estruturais, determinações e efeitos da economia também refletem nas políticas sociais, na medida em que repercutem na produção e reprodução da vida das classes. A dimensão política exerce uma posição crucial nas políticas sociais, uma vez que a atuação do Estado e dos mais diversos grupos e classes em defesa de seus interesses em face das forças e posições políticas fornecem elementos para a formação e o desenvolvimento desses processos sociais. Assim, as dimensões histórica, cultural, econômica e política relacionam-se diretamente com a origem, desenvolvimento e trajetória das políticas sociais; sobre esse entendimento Behring e Boschetti ponderam que:

[...] do ponto de vista histórico é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem (e que, dialeticamente, também sofrem efeitos da política social). Do ponto de vista econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora [...]. Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais

e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 62).

A rigor, não existe uma definição universal acerca da expressão política social. O termo tem origem alemã, já que em meados do século XIX, mais precisamente em 1894, ocasião em que foi criada uma associação com a finalidade de promover estudos sobre o tema.

Para alguns autores, como Vilas Boas (2000) e Höfling (2001), as políticas sociais são definidas como um conjunto de medidas e intervenções sociais que são impulsionadas a partir do Estado e que tem por objetivo melhorar a qualidade de vida da população e conquistar crescentes níveis de integração econômica e social, especialmente dos grupos socialmente excluídos nas diversas dimensões pelas quais se expressa a sua exclusão econômica, política territorial, social e/ou cultural. Para outros autores, como Höfling (2001), as políticas sociais consistem em ações voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais, visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Nesse passo, e considerando a infinidade de conceitos, faces e perspectivas que permeiam as políticas sociais, para fins do presente estudo as políticas públicas serão compreendidas como aquelas destinadas a garantir o que é socialmente definido como um mínimo de condições de vida para quem ela se destina. Historicamente, as primeiras manifestações que podem ser associadas às políticas sociais ocorreram na esfera privada, por meio de ação de particulares, sem qualquer interferência ou participação do Estado.

Na fase pré-capitalista a perspectiva de neutralidade do Estado em relação às questões e dinâmica social, colocava-o como uma espécie de mediador civilizador, abstendo-se de intervir na esfera social. Sendo assim, as ações assistencialistas e filantrópicas eram essencialmente motivadas por questões religiosas, filantrópicas e de caridade, destituídas do apoio estatal. Essas ações de caridade e filantropia privada e iniciativas com características assistenciais são consideradas como protoformas de políticas sociais, até mesmo pelo fato de nessa época não se privilegiar a forma de mercado.

Nesse peculiar período, as assunções de responsabilidades sociais possuíam como finalidade precípua de manter a ordem social, estabelecer o imperativo do trabalho e punir a vagabundagem, tanto que nessa fase foram

desenvolvidas regulamentações, que estabeleciam uma coerção ao trabalho, de caráter repressivo e punitivo. O discurso e a prática criminalizadora do não-trabalho a que estavam submetidos os excluídos do processo de produção, de acordo com Faleiros (2000), acompanhou-se da prática de prender, marcar e até condenar a morte aqueles que fossem pegos não trabalhando.

Viana (2012) elucida que algumas regulamentações esparsas e fragmentadas foram criadas no século XVI, consistiram em ordenações do Estado, por meio das quais tornava compulsória a caridade. Um exemplo dessas regulamentações foi a instituição da Lei dos Pobres ou *Poor Laws*, que implicou na criação de um fundo público – denominado imposto dos pobres, em geral recolhido pelas municipalidades – cuja finalidade era tirar os pobres das ruas. Essas regulamentações vigoraram em grande parte dos países europeus entre os séculos XVII e XIX, e a despeito de terem apresentado variações expressivas no decorrer desse período, se caracterizaram pela natureza caritativa, pela forma de assistência pública e pelo alvo a que se destinavam: a pobreza.

O predomínio do liberalismo entre meados do século XIX e a década de 30 do século XX influenciava uma negação das políticas sociais. Behring e Rossetti (2006) explica que a ausência de intervenção estatal nesse período pode ser melhor compreendida como parte do fio condutor do liberalismo, que defendia o predomínio do mercado como regulador das relações sociais. A função do Estado, que se colocava como um mal necessário sintetizava-se no fornecimento da base legal para maximizar o mercado e seus benefícios. Com base no interesse econômico, cada indivíduo agindo em seu interesse próprio maximizaria o bem-estar coletivo. Por meio da “mão invisível” do mercado as relações econômicas e sociais por ele reguladas produziram o bem comum.

Em outras palavras, não se dava a intervenção em decorrência dos elementos norteadores do liberalismo, que, para além de imputar ao mercado a função de regular as relações sociais, preconizava, como bem afirma Behring e Rossetti (2006): (a) o predomínio do individualismo, sendo considerados os indivíduos e não a coletividade; na medida em que os liberais consideram o indivíduo e não a coletividade; (b) bem-estar individual maximizaria o bem estar coletivo, na medida em que os liberais entendiam que não cabia ao Estado garantir bens e serviços para todos, já que caberia a cada indivíduo buscar o bem estar por meio da venda de sua força de trabalho ao mercado; (c) predomínio da liberdade e competitividade, que

são entendidas como formas de autonomia do indivíduo para decidir e lutar pelo que entende ser melhor para si; (d) naturalização da miséria, que é vista como natural, insolúvel e parte de um processo resultante da imperfectibilidade e da moral humana e não como do acesso socialmente desigual; (e) predomínio da lei da necessidade, partindo do pressuposto de que as necessidades humanas não devem ser todas satisfeitas; (f) manutenção do estado mínimo, que deve intervir na garantia da liberdade individual, a propriedade privada e assegurar o livre mercado e; (g) a política social estimula o ócio e deve ser como um paliativo, pois para os liberais a pobreza deve ser minorada pela caridade.

Enquanto uma intervenção realizada com motivação filantrópica e assistencial era realizada sem qualquer interferência do Estado, que defendia o mercado como responsável pela regulação social, a partir de meados do século XIX foi inaugurada a intervenção estatal nas questões sociais.

Todavia, essas manifestações e intervenções não foram suficientes para caracterizar o bem-estar social, uma vez que ocorreram de forma tímida e fragmentada. Segundo Pasche (2009), a intervenção do Poder Público na construção de algumas políticas sociais nesse período não é considerada como pertencente a um Estado de bem-estar social, pois para ser caracterizado como tal seria necessária uma intervenção dotada de uma totalidade de ações, o que não ocorreu nessa época.

O advento e a consolidação do Estado de Bem-Estar Social tiveram causas e implicações nos campos políticos, econômicos e ideológicos. Os efeitos da revolução soviética, a crise de 1929 e do advento do capitalismo, consolidaram essa mudança na percepção e no papel do Estado.

Sendo assim, o Estado passa a ser visto como tendo a função de intervir na realidade e dinâmica social das classes menos favorecidas e da sociedade como um todo. Sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa socialdemocratas e ao estabelecimento dos Estados-Nação na Europa ocidental do final, mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial.

No auge da Revolução Industrial, a camada mais pobre da população vivia em um contexto de subsunção do trabalho ao capital, provocando o período mais precário em relação às questões sociais. Assim, na passagem do capitalismo

concorrencial para o monopolista, impulsionadas pela mobilização da classe operária com a finalidade de reivindicar sua participação no cenário público e a concretização de bens sociais, as questões sociais emergiram.

Nessa conjunção entre a reação da força de trabalho em face do período da jornada de trabalho e da exploração do trabalho de crianças, mulheres e idosos irrompeu a luta de classes que expõe a questão social. Ou seja, a reação da classe trabalhadora ao Estado liberal foi essencial para a reconfiguração da percepção e intervenção do Estado na dinâmica social, uma vez que, como bem afirma Behring e Boschetti:

A mobilização e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX. Pautada na luta pela emancipação humana, na socialização da riqueza e na instituição de uma sociabilidade não capitalista, a classe trabalhadora conseguiu assegurar importantes conquistas na dimensão dos direitos políticos, como o direito de voto, de organização em sindicatos e partidos, de livre expressão e manifestação (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 63).

Como consequência da mobilização da classe trabalhadora, foram agregadas algumas demandas, bem como uma mudança da perspectiva do Estado em relação às questões sociais. Nesse passo, a mudança da perspectiva do Estado acarretou o abrandamento dos princípios liberais, incorporando orientações sociais e democratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes, assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais.

Nesse cenário, se por um lado, as políticas sociais inicialmente constituíram uma alternativa entre a repressão e a caridade, como forma de garantir o mínimo aos trabalhadores, por outro lado, se tornaram uma forma da elite dominante, ao enfraquecer os motivos da mobilização dos trabalhadores.

Importante ressaltar, que a contradição é inerente aos serviços de atenção e políticas sociais, na medida em que se, por um lado, é resultado da reivindicação dos trabalhadores, por outro funcionam como um mecanismo de controle deles, e de amortecimento das contradições sociais.

Dessa forma, a luta de classes foi essencial para a incorporação de algumas demandas da classe trabalhadora, bem como para inaugurar a luta pela emancipação humana e socialização não capitalista, além de garantir alguns direitos

políticos e sociais, mas não foi suficiente para equalizar todas as questões sociais, nem promover um pleno Estado de bem estar social.

Com efeito, os processos históricos, econômicos, lutas de classe, política e cultura delinearão as tendências das políticas sociais. Nessa fase do capitalismo monopolista do século XX, a estratégia de hegemonia do capital concentrou-se na tentativa de diminuir as resistências operárias mediante a incorporação de demandas trabalhistas, além de serem incorporadas garantias decorrentes das lutas trabalhistas, foram agregadas diversas garantias na área social.

Foi nesse cenário que se iniciou o deslocamento do problema da desigualdade e da exploração como questão social, a ser tratada no âmbito estatal e pelo direito formal, que discute a igualdade de oportunidades em detrimento da igualdade de condições. Assim, o Estado de bem estar social, propiciou o desenvolvimento de políticas sociais, e, por conseguinte, a conquista da maioria dos direitos sociais hoje reconhecidos.

No final do século XIX, a intervenção do Estado na dinâmica social se deu de forma mais articulada, com o fito de criar mecanismos para promover o bem-estar social. De acordo com Farah (2016), tal mudança nas estruturas sociais e culturais, dos países, em que se obteve um pleno desenvolvimento modificou as causas de conflitos sociais, especialmente pela desmercantilização principalmente dos serviços de saúde, educação pública e assistência social. Para Souza e Secchi (2015), tendo como base Pierson (1991), as políticas sociais passam a ampliar a ideia de cidadania e desfocalizar suas ações.

O Estado de bem estar social foi difundido pelo ideário keynesiano na Europa e nos Estados Unidos da América, a partir de proposta de medidas para a garantia do mínimo para uma vida digna aos cidadãos, atribuindo aos governos a responsabilidade pelas questões sociais, garantindo, dentre, outros, o pleno emprego, saúde, educação, bem como a diminuição da desigualdade social, assegurando-os na forma dos direitos sociais. Essa afirmação é corroborada pelo entendimento de Faleiros, pois:

[...] pelo Estado Bem-Estar que o Estado garante ao cidadão a oportunidade de acesso gratuito a certos serviços e a prestação de benefícios mínimos para todos. Nos Estados Unidos, esses benefícios dependem de critérios rigorosos de pobreza e os serviços de saúde não são estatizados, havendo serviços de saúde para os velhos e pobres. O "acesso geral" à educação, à saúde e à justiça existente na Europa decorre de direitos estabelecidos

numa vasta legislação que se justifica em nome da cidadania. O cidadão é um sujeito de direitos sociais que tem igualdade de tratamento perante as políticas sociais existentes (FALEIROS, 2000, p. 21).

A partir de então, o Estado passou a intervir na dinâmica social de modo a assegurar uma ampla gama de serviços sociais, a fim de garantir uma vida digna e serviços sociais básicos aos cidadãos, dentre eles o emprego, moradia, educação, saúde e assistência social, saneamento básico, dentre outros serviços sociais essenciais para garantir o mínimo para a sobrevivência, saúde e emancipação humanas.

O surgimento das políticas sociais foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento, e das correlações e composições de forças no âmbito do Estado.

Na América Latina, particularmente no Brasil, de acordo com Behring e Rosseti (2006), não se pode afirmar que houve a plena garantia e universalização dos direitos sociais. Isso porque os serviços públicos essenciais e políticas sociais necessárias para a efetiva garantia de bem-estar social nunca atingiram patamares de universalização e qualidades.

A problemática acerca da falta de acesso universal às políticas sociais na América Latina foi amplamente discutida por Faleiros (2000) que crítica veemente a ausência de bem-estar pleno nos países periféricos a ausência de um pleno bem-estar social nesses países, que entende ser derivado da:

[...] profunda desigualdade de classes, as políticas sociais não são de acesso universal, decorrentes do fato da residência no país ou da cidadania. São políticas “categoriais”, isto é, que tem como alvo certas categorias específicas da população, como trabalhadores (seguros), crianças (alimentos, vacinas) desnutridas (distribuição de leite), certos tipos de doentes (hansenianos, por exemplo), através de programas criados a cada gestão governamental, segundo critérios clientelísticos e burocráticos. Na América Latina, há grande diversidade na implantação de políticas sociais, de acordo com cada país [...] (FALEIROS, 2000, p.22).

Os reflexos do modelo de Estado de bem-estar são observados no sistema de proteção social brasileiro, que a partir de 1965 até meados da década de 1970 consolida a mudança nas diretrizes das políticas sociais. Superadas a fragmentação, os sistemas nacionais de educação, saúde, assistência social, previdência e habitação, consolidam a regulação e oferta de serviços sociais básicos.

A tendência universalizante é instituída por meio de políticas sociais, instituídas como políticas de massa, com a finalidade de ampla cobertura. Villalobos (2000) delinea essa tendência na América Latina, ponderando que a gestão governamental é planejada em setores sociais, sendo:

[...] a partir desta estrutura traçadas e implementadas políticas sociais altamente especializadas em suas respectivas matérias, com importantes componentes assistenciais e tendendo a universalidade dos benefícios por elas fornecidos. Aspirava-se à educação para todos, à saúde para todos, ao trabalho para todos, à moradia para todos, com inspiração num ideal de justiça e igualdade social (VILLALOBOS, 2000, p. 50).

O Estado social atuou como um mediador nas relações capitalistas em sua fase monopolista, cenário esse que se modificou a partir da segunda metade do século XX. Esse período é marcado pela crise capitalista, que promove o avanço de ideais neoliberais que começam a ganhar espaço.

O cenário de altas taxas de inflação e redução dos índices de crescimento foi um terreno fértil para a ofensiva neoliberal em face das políticas sociais até então conquistadas, o que também afetou na forma em que são formuladas e implementadas políticas públicas na área sanitária. Entende-se, pois que os investimentos na área tem ação preventiva e vai além do campo da saúde, atribuindo-a competência normativa e reguladora.

As políticas de cunho neoliberal, que vêm se insinuando desde os anos 1990 encontraram pelo menos dois governos que assumiram e adotaram na prática as determinações do Fundo Monetário Internacional – FMI para a área econômica, e com reflexos diretos nas instituições públicas.

O custo social da adoção dessa política econômica neoliberal vem paulatinamente preocupando, dado que o empobrecimento de grupos enormes de pessoas chega à miséria absoluta, à falta de condições de sobrevivência, à indignidade pública, e ao fantasma da exclusão social. Canabrava Filho (2002) salienta que são inúmeros brasileiros destituídos das possibilidades mínimas de convivência, de participação e de consumo, mesmo o mais básico.

O neoliberalismo e as plataformas de governo que vem sendo concretizadas decorrem basicamente do Consenso de Washington, que foi um conjunto de princípios econômicos e políticos alinhavados pelo economista inglês John Willianson, que em 1989 conseguiu reunir economistas latinos de perfil liberal, representantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, do Fundo

Monetário Internacional – FMI e do Banco Mundial, além de representantes do governo norte-americano em um encontro em Washington.

Conforme Canabrava Filho (2002), Willianson sintetizou dez pontos de discussão do encontro e o batizou de Consenso de Washington, como ficaram conhecidas as conclusões tiradas naquele encontro:

- 1) Os Estados devem limitar os gastos ao que arrecadam, promovendo uma disciplina fiscal e visando eliminar o déficit público.
- 2) Os gastos públicos devem subsidiar prioritariamente a Educação, a Saúde e a Infraestrutura.
- 3) Estimular a Reforma tributária de modo a ampliar a base da carga tributária, priorizando impostos indiretos e diminuição da progressividade dos impostos diretos.
- 4) Liberalização das finanças, liberdade para as instituições financeiras internacionais para agirem nos países em condições iguais às empresas nacionais, com a consequente retirada do mercado do Estado controlador ou regulador.
- 5) Impor taxas de câmbio competitivas, facilitando a ação das grandes financeiras internacionais.
- 6) Redução das alíquotas de importação, liberalização do comércio exterior e estímulo à exportação.
- 7) Permitir investimentos diretos estrangeiros.
- 8) Privatização de empresas estatais.
- 9) Desregulação com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas.
- 10) Direitos de propriedade, inclusive intelectual.

O FMI assumiu inteiramente os pontos escolhidos e com base neles passou a pressionar os países que pediam empréstimos, no sentido de que também adotassem esses pontos como início de uma abertura comercial e financeira ao mercado internacional. Como consequência primeira o papel do Estado na economia se reduzia grandemente, e os governos perdiam seu potencial de interferência nos rumos da economia. Os “mandamentos” de Willianson foram influenciando e até

mesmo determinando a elaboração de políticas públicas, que acabaram sendo responsáveis por uma mudança radical nas ações dos governos.

[...] os dez mandamentos de Washington definem com clareza a política econômica que nos vem sendo imposta com extrema falta de criatividade, nos doze anos de mandato em que o nosso presidente operário não consegue dela se livrar. Pior que isso, aquelas reformas que Fernando Henrique não executou por não ter conseguido apoio suficiente no Congresso, são hoje as prioridades do governo do PT. (CANABRAVA FILHO, 2003, p. 3).

Embora o próprio John Williamson tenha posteriormente criticado o Consenso de Washington, apenas a partir de 2002 seriam vistas ações no sentido de incluir “questões sociais” na plataforma proposta pelo FMI. A intenção então era a de construir fundações ou redes de proteção social que pudessem contrabalançar o prejuízo social decorrente das crises internas nos países, que fatalmente viriam em razão da globalização dos mercados.

Vários ajustes, entretanto, teriam que ocorrer para contemplar a proteção aos desempregados, e às áreas da Saúde e da Educação, também entendidas pelo Consenso de Washington como áreas carentes de investimentos públicos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 é o marco referencial que revela à adoção um projeto econômico e social amplo e profundo e não apenas a instituição de um regime político democrático. A abertura política e a possibilidade de circulação dos discursos sobre a sociedade e sobre a vida das populações trouxeram um novo tom à discussão sobre as desigualdades, e imprimiram um ritmo novo às soluções almejadas para problemas sociais mais graves, dentre eles a questão ambiental, entendida a partir da Constituição Federal, como uma questão social.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2009) entende que as políticas sociais não possuem uma visão global das situações, embora tenham crescido as propostas nesse sentido. Esta falta de visão do todo, contudo, fica mais prejudicada quando se considera que os estudos sociológicos e econômicos não lidam com as políticas voltadas para o combate a pobreza e a fome no Brasil. A densidade teórica incipiente acaba fragmentando a questão social e estreitando o alcance das políticas traçadas. Segundo o IPEA (2009):

Um sistema de proteção social apresenta complexos esquemas de distribuição e redistribuição de renda, aplicando significativas parcelas do Produto Interno Bruto (PIB) em ações e programas sociais. Mediante uma intrincada rede de tributos, transferências, provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos e redistribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, jovens e idosos, famílias com e sem crianças, saudáveis e doentes. Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade por sua defesa e proteção (IPEA, 2009, p. 58).

Para o IPEA (2009) uma política social deve buscar realizar a promoção social, mediante a geração de oportunidades e de resultados para indivíduos e/ou grupos sociais, e, ainda, promover a solidariedade social, mediante a garantia de segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade, entre as quais se podem citar: a) incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos; por fatores externos entende-se a vulnerabilidade dos indivíduos e as situações de risco em geral que independem da vontade individual, dentre os quais pode-se observar as condições de saneamento dos locais de residência e vida

O que é importante de se destacar, no entanto, é que há um compromisso direto, explícito e escrito do Estado no que concerne a todas as questões sociais, inclusive a questão ambiental, e não há falar-se em questões predominantes, mas sim, em um equilíbrio de normas jurídicas que cumpram ao final o objetivo de promover o bem-estar de todos. A eficácia legal das normas públicas está relacionada a graus diferentes dependendo do efeito que a norma alcança na sociedade e do envolvimento coletivo dos sujeitos nas solicitações de atendimento dessas demandas.

Quando políticas públicas são originadas e geridas por normas legais o nível de responsabilidade dos cidadãos não aumenta. O IPEA (2009) entendeu que estratégias de ação que envolvem a coletividade nem sempre são expressões legítimas, ou carecem muitas vezes e transparência quanto às suas finalidades. Algumas vezes essas estratégias envolvem riscos reais de conflitos sociais localizados.

Assim, há um efeito educativo social que tem sua base na proposição de mudanças no tecido social, focalizado em torno da sociedade, especialmente dos mais pobres.

Os participantes ativos das políticas públicas são conhecidos como “atores” pois eles demandam ou executam ações que são a base das decisões políticas que são aprovadas pelo Estado, e que passam a determinar comportamentos coletivos. Como as políticas públicas tratam de relações atravessadas por exigências sociais dirigidas aos governos, os atores são entes estatais ou entes privados. Como explica o Manual do SEBRAE (2008):

No processo de discussão, criação e execução das Políticas Públicas, encontramos basicamente dois tipos de atores: os ‘estatais’ (oriundos do Governo ou do Estado) e os ‘privados’ (oriundos da Sociedade Civil). Os atores estatais são aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou atuando de forma permanente, como os servidores públicos (que operam a burocracia). Existe importante diferença no modo de agir de cada um desses segmentos. Os políticos são eleitos com base em suas propostas de políticas apresentadas para a população durante o período eleitoral e buscam tentar realizá-las. As Políticas Públicas são definidas no Poder Legislativo, o que insere os Parlamentares (vereadores e deputados) nesse processo. (SEBRAE, 2008, p. 8).

Entende-se que os atores estatais públicos legalmente instituídos, bem como os privados, são vários, e se encontram em diferentes estratos sociais; são grupos de organização mais ou menos perenes, como sindicatos, associações civis, entidades representativas de categorias profissionais, grupos de pressão politicamente formados, jornalistas, entidades civis, entre outros.

Segundo o SEBRAE (2008) o processo de desenvolvimento de políticas públicas é conhecido como “Ciclo das Políticas Públicas” e acontece em cinco fases distintas. A primeira fase é a de “Formação da Agenda” onde são definidas as prioridades; esta fase atende a alguns requisitos, como o nível de urgência ou emergência da demanda, o reconhecimento e definição das questões que envolvem o problema, etc. A segunda fase se identifica como a fase da “Formulação das Políticas”, onde são apresentadas soluções ou alternativas ao problema em questão, já reconhecida a situação como um problema e inclui: a interpretação dos dados estatísticos e informações relevantes que são parte do problema. A terceira fase é conhecida como o “Processo de tomada de decisão”, onde são efetivamente escolhidas as ações que operacionalizarão a política pública definida. A quarta fase é a fase de “Implementação ou de Execução das ações”, marcada pelo planejamento e escolha das ações. Nesse momento a Administração Pública toma para si a tarefa de execução das políticas.

O SEBRAE (2008) destaca que há fatores de disputas e quanto maior a quantidade de agentes nesse momento maior será a quantidade de comandos e mais disputas podem ocorrer. Assevera também que fatores internos da Administração Pública podem afetar os resultados como o nível de consenso entre objetivos e metas das políticas públicas.

A quinta fase é denominada “Avaliação”, o que indica que as fases anteriores serão vistas em conjunto e analisadas em função dos objetivos da política pública construída. A avaliação é uma etapa que pode ocorrer ainda durante a formação da política pública. O procedimento técnico para a elaboração de políticas públicas revela a importância da articulação entre sociedade civil e estado para a efetividade e eficácia dos processos no atendimento das demandas sociais de qualquer natureza, inclusive no campo da questão ambiental.

Assim, compreende-se que no campo das políticas públicas ambientais deve-se considerar também que sua construção indique que as ações que são operacionalizadas são apropriadas para a solução do problema levantado, se essas ações possuem eficácia e eficiência e se os resultados podem ser alcançados em um tempo hábil para os grupos sociais envolvidos.

### **2.3 A questão ambiental como questão social**

A realidade da vida atual, e a situação da água, do clima, da saúde apontam que se vive, hoje, uma crise ambiental. Morin e Kern (2011) explicam o atual estágio de depredação ambiental a partir da ideia de que se vive na “Era Planetária”, ou seja, a partir do momento em que as diversas partes do globo começaram a se conectar agravou-se o processo de ocidentalização do mundo e, com ele, a própria sem medida dos bens naturais e do meio ambiente para proveito humano sem a devida consideração de sua finitude e necessidade de proteção e preservação.

Com o advento da sociedade industrial logo após o processo de ocidentalização do mundo, está apropriação do meio ambiente passou a ocorrer de forma intensa e globalizada, trazendo à tona riscos que ameaçam a vida no planeta e com os quais a ciência atual não está preparada para lidar.

Nesses processos de mundializações cada vez mais complicados o modo de produção capitalista foi se tornando cada vez mais mundial, produzindo efeitos

ambientais proporcionais à sua extensão, tais como o efeito estufa citado por Morin e Kern (2011).

O período atual, segundo Santos (2004, p. 33) fogem a essa regra, pois é, “ao mesmo tempo, um período e uma crise, isto é, a presente fração do tempo histórico constitui uma verdadeira superposição entre período e crise,” apresentando características de ambas as situações; verifica-se a vivência de inúmeros processos de mundializações (demográficos, técnicos, econômicos, ideológicos, ambientais etc.) que acabaram por conectar as diversas partes do globo entre si.

Os efeitos da globalização também são sentidos no meio ambiente: mercados globais exigem consumidores globais que, por sua vez, precisam de matéria prima suficiente - proporcional ao tamanho da produção que é, repita-se, global - para manter seu consumo.

Milaré (2013, p. 52) ao tratar da crise ambiental atualmente vivenciada, assinala que o “processo de desenvolvimento dos países se realiza, basicamente às custas dos recursos naturais vitais, provocando a deterioração das condições ambientais a um ritmo e escala ainda desconhecidos.”

Para manter essa estrutura de consumo, constata-se que no final do século XX a natureza foi absorvida pelo sistema industrial e se converteu ao mesmo tempo em pré-requisito indispensável do modo de vida *no* sistema industrial (BECK, 2011). O autor afirma ainda que, o consumo implica em um novo tipo de dependência: a da natureza que se converte em lei do modo de vida da civilização industrial, assinala que os riscos e os efeitos da modernização provenientes desta apropriação da natureza e concretizados sob a forma de ameaça à vida de plantas, animais e seres humanos já não se limitam geograficamente ou em função de grupos específicos. Possuem, ao contrário, uma tendência globalizante no que se refere à sua produção e reprodução, além de atravessarem fronteiras nacionais gerando, em consequência, ameaças globais e independentes de classe.

A sociedade de risco se manifesta hoje por meio de acidentes e catástrofes cotidianamente noticiados na mídia que vão desde os calamitosos acidentes nucleares como os de Chernobyl (1986) e Fukushima (2011), até vazamentos de óleos, efeito estufa, aquecimento global, poluição das águas e etc. A manifestação midiática, contudo, imputa a estes acontecimentos a característica que Beck chama de “efeitos colaterais latentes” do sistema. São acontecimentos imprevistos e

indesejados os quais uma vez realizados, conclui-se que são marcados pela melhor das intenções.

Nesta perspectiva Beck (2011) destaca que, eventos indesejados e produzidos no seio das melhores intenções, os riscos acabam sendo legitimados e sua aceitação deve ser então decidida pela comunidade. Acidentes nucleares, poluição de rios e aquíferos, destruição da camada de ozônio e descarte indevido de lixo são apenas alguns exemplos dos problemas enfrentados na atualidade, por uma sociedade negligente com o meio ambiente. Muitos destes problemas poderiam ser reduzidos ou até mesmo evitados se a população fosse instruída a praticar boas condutas ambientais e atuasse como verdadeiro defensor e fiscalizador do meio ambiente.

O ponto de partida para a construção de uma nova ordem ambiental pode ser a educação social no âmbito ambiental, e a elaboração de políticas públicas ambientais e intervenção do Estado de leis de incentivo e estímulo a ações tanto públicas quanto privadas pelas políticas públicas sociais e ambientais.

### **3 POLÍTICAS AMBIENTAIS NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: ICMS ECOLÓGICO NA GESTÃO MUNICIPAL**

Em 2000, a Cúpula do Milênio, que reúne líderes de 189 países, promoveu a Declaração do Milênio, organizada pela ONU e definiu as diretrizes para o desenvolvimento mundial, no entanto, para Feres e Reis (2014), essas diretrizes não abordam de forma integrada a conservação dos recursos naturais, os autores entendem que nas diretrizes a questão ambiental é abordada de forma limitada.

Esse macro olhar, que entende que as políticas globais direcionadas aos países devem ser implantadas por políticas microrregionais e municipais para que se estabeleçam ações em um nível viável de atendimento que possam proporcionar resultados em uma extensão macro ou global.

Neste contexto, partindo-se de uma discussão global, é que as políticas ambientais devem ser criadas; a partir de diretrizes internacionais que têm como objetivo principal a sustentabilidade e a preservação da vida e no planeta.

No Brasil, a política de criação das Áreas de Proteção Ambiental (APA) é um desdobramento das metas do Milênio em nível municipal, principalmente em áreas onde há relevância efetiva para a população.

O desafio da sustentabilidade refere-se principalmente ao aumento da população, na relação do homem com o meio e na forma como a ocupação e a gestão as áreas urbanas podem afetar o meio ambiente.

### **3.1 Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil**

O Brasil passou a contar com uma Política Nacional do Meio Ambiente com o advento da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, diploma legal considerado um marco legal para todas as políticas públicas de meio ambiente a ser desenvolvida pelos entes Federativos (União, Estados e Municípios), uma vez que antes de sua edição cada Estado ou Município tinha autonomia para eleger as suas diretrizes políticas em relação ao meio ambiente.

A referida lei dispõe sobre seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) formado pelos órgãos e entidades da União, dos Estados e do Distrito Federal, dos Territórios e Municípios, incluídas as fundações instituídas pelo Poder Público, atribuindo a este a responsabilidade pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, bem como a de instituir políticas nacionais nesse sentido.

Segundo Rodrigues (2016), é a Lei nº 6.938/1981 o marco inicial da tutela do meio ambiente em nosso país, pois foi o primeiro diploma legal instituído para cuidar especificamente do meio ambiente, considerando este como um direito próprio e autônomo.

Farias (2006) destaca ainda, que o Estado antes mesmo da constituinte estabelecer o dever do poder público e da coletividade de proteger e defender o meio ambiente, de modo a assegurar às presentes e futuras gerações com qualidade de vida já se discutia tais questões.

Sendo assim, considera-se então esta lei a mais importante em matéria ambiental antes da Constituição Federal de 1988, pois traçou toda a sistemática das políticas públicas brasileiras para o meio ambiente

Rodrigues (2016) afirma que, antes da homologação da Política Nacional do Meio Ambiente, a proteção ambiental no Brasil era feita de modo mediato, indireto e reflexo, ou seja, o Estado somente atuava quando se prestavam direitos outros, a

exemplo do direito de vizinhança, de propriedade, da análise de regras sobre ocupação do solo urbano, etc.

Ao dissertar sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em especial acerca do seu objetivo, Meirelles preleciona:

[...] o objetivo fundamental da Política Nacional do Meio Ambiente é a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, I, da Lei 6.398/81), norma, essa, que deve servir de parâmetro para a interpretação das limitações administrativas de proteção ambiental (MEIRELLES, 2013, p. 657)

Também Fiorillo, reconhecendo a importância da Lei nº 6.938/1981, assim escreve:

A Lei n. 6.938/81 representou um grande impulso na tutela dos direitos metaindividuais e, nesse caminho legislativo, em 1985, foi editada a Lei n. 7.347, que, apesar de ser tipicamente instrumental, veio a colocar à disposição um aparato processual toda vez que houvesse lesão ou ameaça de lesão ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico: a ação civil pública (FIORILLO, 2012, p. 27).

Trata-se, portanto, de uma verdadeira “Política Nacional do Meio Ambiente” e não apenas um conjunto de regras, já que são estabelecidos princípios, escopos, diretrizes, instrumentos e conceitos gerais sobre o meio ambiente (RODRIGUES, 2016), objetivando a sua efetiva tutela.

Cumprе esclarecer que a Política Nacional do Meio Ambiente foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 principalmente porque a referida lei foi elaborada atendendo a preceitos de Direito Internacional, como enfatiza Rodrigues:

[...] vale dizer que a Lei n. 6.938/81 foi concebida sob forte influência internacional, oriunda da Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, Suécia, no ano de 1972. Também foi influenciada, inegavelmente, pela experiência legislativa norte-americana, especialmente pela lei do ar puro, pela lei da água limpa e pela criação do estudo de impacto ambiental, todos da década de 1970 (RODRIGUES, 2016, p. 86).

A adequação da Política Nacional do Meio Ambiente à atual ordem constitucional é tamanha que Sirvinskas destaca a sua importância na concretização das disposições constitucionais:

[...] a política nacional do meio ambiente visa a dar efetividade ao princípio matriz contido no art. 225, caput, da CF, consubstanciado no direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O objeto de estudo da política nacional do meio ambiente é a qualidade ambiental propícia à vida das presentes e futuras gerações. Qualidade ambiental é o estado do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, caput, da CF) (SIRVINSKAS, 2009, p. 133-134).

Uma grande inovação do diploma legal em comento foi o conceito de meio ambiente, consagrado no art. 3º, posteriormente recepcionado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que o concebe como um direito voltado à satisfação das necessidades humanas básicas (BRASIL, 1988).

Então pode-se afirmar que a Política Nacional do Meio Ambiente objetiva exatamente a proteção da vida em todas as suas formas, e não apenas a vida do homem.

Outra importante disposição se encontra expressa no inciso VII, do art. 4º, da Lei quando legislador impõe, de forma expressa, ao poluidor e ao predador, a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente, e ao usuário o dever de contribuir pela utilização de recursos ambientais para fins econômicos (BRASIL, 1981).

Por isso, como salienta Brito (2014, p. 14), um dos objetivos primordiais da Política Nacional do Meio Ambiente será imputar ao poluidor e ao predador a obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos por ele causados, pois ambas alternativas buscam “[...] impor um custo ao poluidor e cumprir dois objetivos de grande importância, quais sejam: dar uma resposta econômica aos danos sofridos pela vítima e reprimir atitudes semelhantes do poluidor ou de terceiros”.

Thomé, por sua vez, ressalta importância do diploma legal em no que se refere a harmonização entre o desenvolvimento sustentável, a preservação ambiental e a equidade social, nos seguintes termos:

A necessidade de harmonização entre desenvolvimento econômico, preservação ambiental e equidade social, hoje denominado ‘desenvolvimento sustentável’, é um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, o que demonstra a contemporaneidade da norma e sua adequação aos atuais anseios da sociedade. De acordo com o artigo 4º, I da Lei 6.938/81, a política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (THOMÉ, 2015, p. 189).

No bojo deste diploma legal se encontram ainda consagrados diversos princípios relativos ao meio ambiente, dentre os quais pode-se citar os princípios da prevenção, do poluidor-pagador, da reparação integral.

Rodrigues (2016) refere-se à importância da Política Nacional do Meio Ambiente, sintetizando seus principais aspectos:

- a) adotou novo paradigma ético em relação ao meio ambiente, ao colocá-lo como eixo central, fugindo do conceito biocêntrico que imperou por longo tempo;
- b) adotou uma visão holística do meio ambiente, inserindo o ser humano como parte integrante e não dele dissociado;
- c) considerou o meio ambiente um objeto autônomo de tutela jurídica, deixando de ser mero acessório em benefício do homem;
- d) estabeleceu conceitos gerais, assumindo o papel de norma geral ambiental; criou uma verdadeira política ambiental, ao tratar de diretrizes, objetivos e fins da proteção ambiental;
- e) criou um microssistema de proteção ambiental, já que em seu bojo há dispositivos de tutela civil, administrativa e penal.

Assim, a Lei nº 6.938/1981 é importante instrumento no direito pátrio, pois antes da Constituição da República, já consagrava a responsabilização objetiva do poluidor, ressaltando a importância do meio ambiente, a imprescindibilidade de se impor ao poluidor a obrigação de reparar o dano, sem ignorar, claro, o dever de prevenção e precaução.

Importa também destacar o art. 2º da lei que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente dispõe que o objetivo é a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, visando condições para o desenvolvimento socioeconômico em harmonia com os interesses da segurança nacional e a proteção ao princípio da dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1981).

Por sua vez, os objetivos específicos da Política nacional estão elencados no seu art. 4º, que se refere a:

- a) preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- b) a definição de áreas prioritárias para a qualidade e equilíbrio ecológico dos entes Federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios);
- c) o estabelecimento de critérios e normas para o uso dos recursos ambientais;

- d) o desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais no uso dos recursos ambientais;
- e) à divulgação de dados e informações ambientais para a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;
- f) à preservação dos recursos ambientais para o seu uso racional e a imposição ao poluidor e ao predador na obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao meio ambiente.

Tais objetivos, segundo Sirvinskas (2009) têm como finalidades promover o desenvolvimento sustentável, garantir o desenvolvimento socioeconômico e os interesses da segurança nacional e como última finalidade, proteger a dignidade da pessoa humana previstos na Lei Infraconstitucional.

No que tange aos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, estão previstos no art. 9º, I a XII da Lei nº 6.938/1981, merecem destaque os seguintes: estabelecimento de padrões de qualidade, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental. Todos esses elementos evidenciam que a Lei nº 6.938/1981 teve como objetivo harmonizar e integrar as políticas públicas de meio ambiente dos entes federativos, tornando-as mais efetivas e eficazes. Também é possível verificar que foi a referida lei que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA que é a integração dos órgãos e entidades ambientais em todas as esferas da Administração Pública, com o objetivo de proteger o meio ambiente e a qualidade de vida trabalhando as políticas públicas ambientais de forma conjunta e uniforme.

O SISNAMA, segundo Milaré (2013, p. 297), “[...] representa a articulação dos órgãos ambientais existentes e atuantes em todas as esferas da Administração Pública”.

Nesse cenário é que foram instituídos princípios diversos, a exemplo do princípio da educação ambiental, como elemento indissociável do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade.

No campo da gestão, governança ambiental é um conceito de política ambiental que orienta os mercados, a tecnologia e a sociedade para atingir a meta da sustentabilidade. Considera aspectos sociais, econômicos e ambientais na tomada de decisão de suas políticas (FERREIRA, 1998).

No âmbito internacional o Brasil é referido como um país emergente, um país recentemente industrializado, *Newly Industrialized Countries* (NIC), e como um

membro das economias BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China); onde a rápida taxa de crescimento econômico aumenta a responsabilidade pública e social em termos de sustentabilidade, proteção e preservação ambiental.

### **3.2 Legislação ambiental, gestão pública e a questão ambiental**

#### **3.2.1- Legislação ambiental**

A legislação ambiental no Brasil não pode ser analisada separadamente, pois sua trajetória histórica se confunde quando se reconhece que o meio ambiente é o planeta, e as práticas de poluição, degradação e conseqüentes ações contrárias de defesa não têm impacto isolado.

A atuação desencadeia reações sistêmicas que podem ser vistas ou sentidas em qualquer parte do Globo, sejam elas causadas pelo homem civil ou por suas organizações.

Como ponto alto da trajetória legal do Brasil, pode-se destacar:

- a) A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), mecanismo controlador recente, mas que estabeleceu eficiente participação dos órgãos e instituições públicas.
- b) A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação no Brasil, define que: “Meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga, e rege a vida em todas as suas formas”.

No decorrer dos tempos, o Direito ambiental foi se consolidando, até que os fundamentos da proteção ao meio ambiente ganharam identidade própria, pois este ramo recebeu um capítulo próprio na Constituição Federal do Brasil de 1988, onde foram definidos seus fundamentos, e atribuído a todos os cidadãos o direito subjetivo público ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Constituição Federal brasileira de 1988 inovou pelo fato de trazer para a esfera constitucional o tema Meio Ambiente.

Para Milaré (2000), a legislação ambiental brasileira é considerada uma das mais modernas e avançadas do mundo, e autoridades e entidades ligadas à gestão ambiental constantemente vêm se comprometendo em atualizar e motivar a atuação

neste segmento. O autor realça a Constituição Federal como um excelente instrumento balizador para fundamentação e sustentação das leis relacionadas ao meio ambiente.

Já Antunes (2015) elucida que a Constituição de 1988 superou as demais versões devido à abrangência e à proteção jurídica com que o tema meio ambiente foi tratado, alterando, inclusive no seu ponto de vista, a conotação de recursos econômicos dada aos recursos naturais.

É importante ressaltar que a vasta legislação ambiental até então surgida no Brasil necessitou de mecanismos que estimulassem sua aplicação e seu cumprimento.

De forma complementar, a Política Nacional de Meio Ambiente PNMA, dentre seus preceitos, instituiu no artigo 6º o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), importante estrutura nacional de agências governamentais nos diversos níveis da Federação, que permite a aplicação das leis e o controle das ações do homem e suas instituições organizacionais.

Para Antunes (2015), a competência ambiental em nível federal é difusa, pois descreve existir constatação de desconexão e desentrosamento entre os diversos órgãos e níveis de poder com as responsabilidades na área ambiental.

Diniz (2001) ressalta que, somente no ano de 1998, tendo como objetivo criminalizar condutas nocivas ao meio ambiente surge a Lei de nº. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a chamada Lei de Crimes Ambientais, com o intuito de penalizar com base em lei aqueles que agredirem ao meio ambiente, haja vista que o progresso da civilização ocorre se for compatibilizado com os padrões de preservação da natureza. Estão estabelecidas na lei 9.605/98 as sanções penais e administrativas que devem recair sobre os indivíduos que adotam condutas e atividades causadoras de lesões ao meio ambiente. Com o advento desta lei, a legislação ambiental passou a ter um tratamento mais sistematizado acerca da tutela penal ambiental.

Esta lei prevê crimes contra a fauna, a flora, o ordenamento urbano, o patrimônio cultura, a poluição e outros crimes ambientais, além de crimes contra a administração ambiental, dispostos em diferentes seções; tenta não só trabalhar por meio de punições, mas também fazer um acordo em que o agressor recupere o dano causado, pagando assim o seu crime.

Diniz (2011, p. 71) define crime como “a violação de um bem penalmente protegido”, então, pode-se entender crime ambiental pela danificação ou prejuízo oferecido a todo e qualquer elemento ambiental protegido por lei.

Desse modo, esta lei trouxe melhorias no combate aos crimes ambientais por coibir sua prática a partir da possibilidade de sanções penais serem aplicadas.

### **3.2.2 Gestão pública**

A atividade pública é financiada com recursos públicos, oriundos de contribuições compulsórias de cidadãos e empresas, os quais devem ser direcionados para a prestação de serviços públicos e a produção do bem comum. A atividade privada é financiada com recursos de particulares que têm legítimos interesses capitalistas.

A administração pública tem como destinatários as suas ações cidadãos, sociedade e partes interessadas, demandantes da produção do bem comum e do desenvolvimento sustentável.

A governança pode ser entendida como o exercício de autoridade, controle, gerenciamento e poder de governo. É a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos, políticos e sociais para o desenvolvimento do país (SANTOS, 2001). Está, portanto, relacionada à capacidade de implementação das políticas públicas, sem seus aspectos políticos, técnicos, financeiros e gerenciais (KOCKERT, 1997, p. 732).

A formulação e a implementação de políticas públicas, em qualquer esfera do governo, requer o entendimento da realidade, a identificação das causas críticas e as formulações sobre produtos e resultados que permitam a otimização do uso dos recursos públicos escassos disponíveis.

A governança está relacionada com a capacidade e as condições internas ao governo, para exercício de suas competências e alcance de seus objetivos. Diz respeito aos recursos técnicos, tecnológicos, de infraestrutura, de pessoal, entre outros que dispõem as estruturas governamentais para formular, planejar e implantar as políticas públicas, assim como acompanhar, avaliar e fiscalizar a sua execução e resultados obtidos.

A qualidade da governança está relacionada, também, à capacidade do sistema de liderança do órgão ou entidade em atuar de forma coesa e orientada para o alcance dos objetivos institucionais, assim como de envolver e motivar todos

os servidores ou empregados do quadro de pessoal. Os líderes, na gestão pública de excelência, devem orientar e direcionar o órgão ou entidade pública ao cumprimento de suas finalidades legais – é deles o papel de promover a compreensão interna e externa sobre o papel institucional do órgão ou entidade e garantir o seu desempenho, na estrita observância de suas competências, observadas as orientações gerais e prioridades de governo.

A excelência da gestão pública pressupõe sistemas de trabalho estruturados, que considerem as competências, os requisitos técnicos, tecnológicos e logísticos necessários para a execução dos processos institucionais, de forma a cumprir as finalidades do órgão ou entidade.

A gestão pública de excelência exige processos finalísticos e de apoio adequadamente estruturados, a partir da estratégia institucional, com base nos recursos disponíveis, nos requisitos dos públicos alvos e nas possibilidades e limitações jurídico-legais.

Entre os processos finalísticos e de apoio, dos órgãos e entidades públicas, destacam-se, pela relevância do investimento e aperfeiçoamento, os seguintes: o atendimento ao público; a gestão financeira; a gestão de parcerias com entidades civis; a gestão de suprimentos; e a gestão do patrimônio público.

Nos últimos anos, a sociedade empresarial está presenciando uma grande onda de mudanças, que está afetando de forma significativa a maneira de atuar no mercado e de fazer negócios, fala-se da “Onda Verde”, ou a “Era da Sustentabilidade”, uma grande tendência mundial que começa a mudar a cabeça dos executivos e as estratégias empresariais, e vem se mostrando cada vez mais como um grande diferencial competitivo e adoção de suas práticas estão se tornando crucial para a sobrevivência e perpetuação dos negócios.

Fala-se em sustentabilidade, um conceito amplo de desenvolvimento sustentável e responsabilidade social e que envolve aspectos sociais, econômicos, ambientais e culturais. Tais conceitos, porém, não devem ficar adstritos às organizações privadas, ou seja, devem alcançar também o Poder Público, a Administração Pública em todas as suas esferas.

Como é sabido, é pelas leis e normas que o Estado atua perante a sociedade, fixando regras de convivência mútua, seja pela regulação das normas pré-existentes na sociedade, ou seja, pela promoção de ações afirmativas, de fomento ou de intervenção, que se estabelecem certas diretrizes, também chamadas de políticas

públicas. Sendo assim, é pelo direito que o Estado pode atuar na promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Na legislação nacional atual, o desenvolvimento sustentável se fez constar em vários institutos e de várias formas. Em alguns deles falou-se diretamente do desenvolvimento sustentável, em outros, garantiu-se, por exemplo, a defesa do meio ambiente.

O legislador, contudo, não foi omissivo no que tange a Administração Pública, seja de forma direta, seja de forma indireta, de modo a assegurar, como dito alhures, o desenvolvimento social com sustentabilidade. A gestão ambiental, nesse contexto, ganha relevância.

Segundo Falqueto (2007, p. 22), a “[...] gestão ambiental torna-se uma preocupação crescente da maioria das organizações, sejam públicas ou privadas, que não querem continuar fazendo o papel de vilãs da sociedade”. Decerto, por longos anos faltou às organizações a consciência ambiental, o que levou, como explanado anteriormente, à impactos ambientais diversos, muitos irreversíveis.

Na Administração Pública a gestão ambiental ganha relevo, pois além dos conceitos afetos às organizações privadas, cabe ao Poder Público a edição de normas para disciplinar, fiscalizar e punir quaisquer ações dos entes privados que afetem o meio ambiente, comprometendo a vida com qualidade.

Não é objeto deste estudo a análise específica da gestão ambiental ou mesmo das normas legais que determinam que a Administração Pública observe o princípio do desenvolvimento sustentável. Porém, ao determinar de forma explícita e implícita no próprio texto constitucional que é obrigação do Estado e da sociedade como um todo zelar por um meio ambiente sadio e equilibrado, sem ignorar que o desenvolvimento econômico deve pautar-se no princípio em comento, o constituinte não excluiu a Administração Pública.

A Constituição adotou em seu texto os preceitos de defesa e preservação do meio ambiente, prescrevendo o direito ao meio ambiente equilibrado e a sua preservação para as futuras gerações; previu também a questão das dimensões da sustentabilidade, ou seja, dos aspectos econômicos, sociais e ambientais, além de tratar também política urbana, da sustentabilidade espacial, parte integrante do Estatuto das Cidades.

Nesse ponto é necessário destacar que a redação original do *caput* do art. 3º da Lei nº 8.666/1993, que regulamenta as licitações e contratos administrativos, as

finalidades da licitação eram apenas duas, ou seja, a observância ao princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa. Atualmente, com a redação instituída pela Lei nº 12.462/2011, foi promovido à finalidade da licitação o desenvolvimento nacional sustentável. A promoção desta nova finalidade fez com que as características dos certames possam ser alteradas visando promover licitações sustentáveis. Nas palavras de Freitas, licitação sustentável:

[...] é cogente, não uma mera opção política do administrador. O seu caráter prioritário decorre, sobretudo, da Lei Fundamental, que consagra o princípio da sustentabilidade, em suas entrelaçadas dimensões, quais sejam, a social, a ambiental, a ética, a econômica e a propriamente jurídico-política [...] A ressignificação das licitações e dos contratos administrativos informados pelo direito fundamental à boa administração, conduz à adoção obrigatória dos critérios de sustentabilidade, em todos os Poderes e no Estado inteiro (FREITAS *apud* BITTENCOURT, 2014, p. 19).

Dessa forma, a adoção dos critérios da sustentabilidade, tratou de dar novo significado às licitações e contratos administrativos. Por natural, que isso resulte em alguns conflitos de princípios, dentre àqueles já estabelecidos pela ordem constitucional e legal, em face do agora princípio da sustentabilidade.

Justen Filho (2014) elenca como as principais repercussões da sustentabilidade nas licitações a especificação do objeto da licitação e do futuro contrato; os requisitos de habilitação; os critérios para avaliar a proposta mais vantajosa; e, por fim, à previsão de preferências, sem ignorar o viés ambiental. Na análise de Justen Filho,

[...] a Administração deve definir suas obras e serviços de engenharia de modo ambientalmente adequado, no que tange, dentre outros aspectos, aos insumos equipamentos e eficiência energética. Deve comprar bens ambientalmente adequados, sob todos os aspectos, preferindo aqueles que sejam reciclados (JUSTEN FILHO, 2014, p. 44).

A administração, na execução das atividades da esfera pública, obedece aos princípios básicos implícitos ou expressos no texto constitucional, mais precisamente em seu art. 37, que visam orientar as atividades públicas de que a partir do seu cumprimento harmonizado seja possível controlá-las (BARBOSA, 2002). Portanto, é possível dizer que atuar com responsabilidade ambiental é uma obrigação da Administração Pública, entendendo que o meio ambiente equilibrado é um direito do cidadão.

Essa situação já tem vasta previsão legal, inclusive, podendo-se citar como referência a Instrução Normativa nº 01/2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; o inciso XI do artigo 7º da Lei nº 12.305/10; o § 1º do artigo 4º da Lei nº 12.462/1111, todos com previsão de objetos a serem contratados em atenção à sustentabilidade (JUSTEN FILHO, 2014).

Contudo, a principal questão, que pode ser tratada como reflexo da sustentabilidade no âmbito da Administração Pública, em especial quanto ao procedimento licitatório, diz respeito à relevância do benefício ambiental e o custo agregado, podendo resultar, por vezes, em contratações com valores um pouco mais elevados do que simplesmente cotadas pelo menor preço. Sobre o assunto, bem destaca Gerigk:

Observa-se que administração pública é a atividade pela qual os gestores públicos buscam satisfazer as necessidades de interesse público, para tanto, buscam interpretar as carências e anseios da sociedade e atendê-las por intermédio dos serviços públicos (GERIGK, 2007, p. 4).

Todavia, apesar dessa busca de satisfação do atendimento ao interesse público, o que se observa é que sua atuação ainda é muito falha, principalmente quando o assunto se volta para as questões ambientais que por vezes são colocadas em segundo plano, sem observância para sua relevância de fato, destacando-se que no atual mercado, os produtos que recebem essa característica sustentável ambientalmente geralmente são dotados de altos custos. Para Justen Filho:

O problema é que muitas vezes o benefício ambiental é irrelevante ou, em que pese haver uma característica ambientalmente positiva, o produto traz consigo várias outras negativas. E, mais, as vezes o produto é ambientalmente adequado, porém com custo altíssimo, incompatível com os orçamentos públicos. Nem sempre, em razão dos seus custos, a Administração conseguirá arcar com os produtos ambientalmente adequados e isto pode ser, a depender do caso, justificativa para definir no edital produtos que não o sejam (JUSTEN FILHO, 2014, p. 44).

Logo, a questão da definição do objeto ambientalmente adequado será casuística e dependerá muito da aplicação da correta apreensão do princípio da proporcionalidade. Eis aqui, portanto, o primeiro princípio com reflexo direto da sustentabilidade.

Para Moura (2013) o problema está na forma como a Administração Pública realiza os cálculos para análise de custo/benefício dos produtos sustentáveis, visto que quando se considera as externalidades negativas à sociedade que podem ser evitadas com produtos socialmente responsáveis, evita-se gastos com poluição, saúde pública e desperdício de recursos naturais, o que torna os custos dos produtos sustentáveis na verdade menores.

A segunda repercussão diz respeito aos requisitos de habilitação, onde, por exemplo, “[...] é permitido à Administração, inclusive, exigir que as propostas sejam acompanhadas de certificações ambientais como meio para comprovar que os objetos fornecidos à Administração são ambientalmente adequadas” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 45). A esse respeito o autor ainda acrescenta:

No tocante à habilitação, as exigências de sustentabilidade são obstadas pela parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, cujo teor somente permite aquelas de natureza técnica e econômico indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Exigências de sustentabilidade não são indispensáveis para verificar se os contratos são aptos ou não para cumprirem as obrigações decorrentes dos futuros contratos, por isto inconstitucionais (JUSTEN FILHO, 2014, p. 45).

Portanto, outro reflexo é a possibilidade de fazer constar no edital e, como consequência, obrigar as empresas interessadas em contratar com o Poder Público, exigências de sustentabilidade de natureza técnica e econômica, o que, por vezes, pode refletir, direta ou indiretamente, na questão da competitividade do certame, bem como, eventualmente, na isonomia. Portanto, como bem-dito pelo autor acima mencionado, essas exigências devem se ater às previstas em Lei e, na prática, devem ser aplicadas, também, com proporcionalidade.

No Guia de Compras Públicas Sustentáveis do Governo Federal (BRASIL, 2010) também são elencados obstáculos para as compras sustentáveis pela Administração Pública, mencionando que trazer critérios relacionados ao meio ambiente no edital pode ser considerado como uma restrição à competitividade, assumindo a característica de uma barreira de entrada nos processos licitatórios, o que prejudicaria ainda mais a questão de custos, já que provavelmente a oferta seria insuficiente. Os autores ainda mencionam a falta de conhecimento de gestores públicos sobre o meio ambiente e os critérios ambientais, além de obstáculos relacionados à cultura organizacional.

Outra repercussão da sustentabilidade, que na visão de Justen Filho (2014), tem maior relevância, é na questão da avaliação do que é considerado como a proposta mais vantajosa. Como regra e em virtude do contido no *caput* do art. 46 da Lei nº 8.666/1993, as licitações são julgadas tendo por base o menor preço, mesmo nos casos de licitações de melhor técnica e melhor preço, este acaba sendo o determinante. Porém, com a inclusão da sustentabilidade, a dúvida paira em como se identificar o melhor preço.

Souza, Quelhas e Gomes (2015) elucida que é necessário sair desse mérito apenas de menor preço de aquisição e considerar a relação custo/benefício, ou seja, os fatores qualitativos envolvidos como os critérios de qualidade e ambientais, considerando não o custo imediato de curto prazo, mas o que ele representa a médio e longo prazo, tomando como base também a vida útil do produto ou serviço adquirido.

Como regra, hodiernamente, a Administração avalia o preço levando em conta apenas os custos diretos e deixando à margem os custos indiretos, como de manutenção, reparo, vida útil, custos ambientais, etc. Ocorre que, em alguns casos não faz sentido desprezar os custos indiretos, visando obter apenas o produtor de menor preço na licitação, sendo que podem ter custos indiretos muito superiores àqueles bens preteridos na licitação (JUSTEN FILHO, 2014). Neste sentido, a vantagem na contratação pública não é mais aquela que avalia apenas o custo direto.

Avaliar a proposta apenas em razão do custo direto quando o indireto é relevante e pode ser avaliado objetivamente é errado e sempre foi errado. A Lei nº 8.666/93 não prescreve expressamente que os custos indiretos sejam levados em consideração. Porém, também não prescreve o contrário, que não sejam aferidos. O fundamento para avaliar o custo indireto desde logo e para todas as licitações são os princípios constitucionais da eficiência, da economicidade e da sustentabilidade (JUSTEN FILHO, 2014, p. 46).

Logo, a sustentabilidade tem reflexos no princípio da vantagem, analisado em conjunto com o da eficiência e economicidade. Moura (2013) acredita que para modificar essa realidade e reduzir essas questões que surgem com as compras governamentais sustentáveis é preciso que isso não seja visto como uma política isolada, fazendo-se um trabalho integrado do mercado para a promoção de práticas sustentáveis desde a aquisição da matéria prima até os processos finais de

armazenagem e descarte, buscando formas de estímulo para que os critérios ambientais possam ser algo que já faz parte do mercado.

Por último, mas não menos importante, tem-se que “[...] a sustentabilidade, sob a perspectiva ambiental, pode ser aproveitada em licitações também para a instituição de direito de preferência aos licitantes que cotarem bens ou que tenham comportamentos ambientalmente adequados” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 47).

Esse direito de preferência foi previsto, por exemplo, no inciso XII do art. 6º da Lei nº 12.187/2009, bem como para produtos manufaturados e serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras, limitada até 25% acima do preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros. (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2013, p. 292-293). Essa condição de desigualdade, com margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais que venham a atender normas técnicas brasileiras, fundou-se na necessidade de desenvolvimento da indústria nacional, e, supostamente, estariam infringindo os princípios da isonomia e da competitividade (BITTENCOURT, 2014, p. 40).

Evidencia-se, que a aplicação da sustentabilidade não é discricionária, mas vinculada às preferências estabelecidas pela lei. E a constitucionalidade desta preferência, decorre dos desdobramentos do próprio princípio da isonomia. Portanto, verifica-se pelo menos quatro reflexos da sustentabilidade nos princípios licitatórios, ou seja, podem influir no princípio da proporcionalidade, da eficiência, da economicidade, da seleção da proposta mais vantajosa, da competitividade e da isonomia de forma direta.

Não obstante, o fato de a sustentabilidade refletir em vários aspectos nos princípios licitatórios não invalida estes, muito pelo contrário, apenas resulta em uma nova forma de ler seus enunciados, sempre levando em conta, agora, a nova finalidade da licitação, que é a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, o que reflete a preocupação do legislador ordinário com a gestão ambiental no âmbito da Administração Pública.

Por derradeiro, é importante destacar que a análise da sustentabilidade voltada às licitações e contratos administrativos é apenas um exemplo, uma forma de demonstrar a preocupação da Administração Pública com a gestão ambiental, pois às organizações públicas compete, repita-se, a edição de normas, a fiscalização e a punição daqueles que deixam de observar as normas de tutela ao meio

ambiente, devendo, portanto, dar exemplo, institucionalizando o princípio do desenvolvimento sustentável.

Desde a década de 1990, os processos de transferência fiscal ambiental (TFA) foram implementados como parte de um conjunto integrado de incentivos para recompensar os esforços dos governos locais na busca de estratégias para o desenvolvimento sustentável. Estes processos estão sendo amplamente utilizados para redistribuir as receitas públicas aos governos locais. Desta forma, a TFA pode ser entendido como uma forma de responder as preocupações emergentes sobre conservação de recursos, expansão e biodiversidade.

Em resposta aos requisitos de governança estabelecidos pela Constituição de 1988, no início dos anos 90 o estado do Paraná criou o ICMS-E como uma medida para compensar os municípios que enfrentaram custos de oportunidade de perda de receita devido à proteção das bacias hidrográficas para maior área metropolitana de Curitiba. Em vez de tornar essa compensação restrita a essa área, legisladores determinados a estendê-lo a todo o Estado, e incluir uma parte igual para outras áreas protegidas. Ring et al. (2011) mencionam que essas áreas incluem áreas públicas e privadas protegidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), bem como áreas de florestas de propriedade comum localmente relevantes conhecidas como faxinais.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - Ecológico (ICMS-E) surgiu da constitucional prerrogativa de que os estados podem alocar legislativamente até 25% das receitas aos municípios, de acordo com os seus próprios critérios (e não com base em receitas geradas localmente sozinhas). Embora o ICMS-E tenha sido originalmente introduzido para compensar restrições de uso da terra, logo se transformou em um incentivo para criar novas áreas protegidas. Contudo, duas deficiências importantes impedem sua eficácia a esse respeito:

- 1) as receitas do ICMS-E não são destinadas a apoiar os gastos ambientais do governo local, a menos que os governos locais passem legislação complementar e;

- 2) os montantes devolvidos para este fim são diluídos pelo muito sucesso do instrumento; como representa uma proporção fixa das receitas globais de valor acrescentado, a criação adicional de áreas protegidas reduz a quantidade proporcional de impostos sobre o valor agregado devolvido por unidade de área. Os

impactos reais do ICMS-E no Brasil ainda estão sob análise e discussão assim como em outros países onde já existem instrumentos semelhantes.

Tacconi et al. (2011) elucidam que as transferências fiscais intergovernamentais foram identificadas como um instrumento inovador para compensação das jurisdições locais pelos bens e serviços ecológicos que fornecem em os limites. Desde os anos 1990, esses tipos de esquemas estão sendo implementados como parte de uma estratégia para criar um conjunto integrado de incentivos para apoiar o desenvolvimento sustentável.

Da perspectiva das finanças públicas, as transferências fiscais são um instrumento capaz de incluir os custos causados pelas externalidades do espaço geográfico e fortalecer a capacidade financeira intergovernamental. No entanto, de acordo com Ring et al. (2011), a maioria dos Estados usa este instrumento predominantemente para recompensar as áreas social e econômica do setor público, em vez promover atributos ecológicos ou esforços de proteção e/ou educação ambiental.

O ICMS-E surgiu da possibilidade de estabelecimento de padrões e critérios ambientais para uma parcela do ICMS (Imposto sobre Valor Agregado e serviços) receitas que são devolvidas aos municípios. Embora o ICMS-E tenha sido originalmente introduzido como uma compensação pelas restrições de uso da terra, ele evoluiu ao longo do incentivo para criar novas áreas protegidas. Parte da receita deste imposto sobre valor agregado é redistribuído ao nível local com base em indicadores ecológicos.

Desta forma, os Estados usam transferências para compensar os municípios pela dedicação de terras a áreas protegidas e por outros serviços ecológicos prestados nos seus territórios que tenham repercussões para além dos municípios. Com base na experiência brasileira, analistas argumentam que tais como as transferências fiscais podem representar tanto uma compensação pelas restrições ao uso da terra como um incentivo ao valor e se envolver em mais atividades de conservação no nível local. No entanto, a pesquisa ainda é necessária para avaliar a eficácia do ICMS-E no Brasil como base para recomendações de extensão do instrumento para outros estados, bem como para outras nações onde tais abordagens estão sendo testadas.

Considerando com base em Myszczyk e Souza (2016), que as questões ambientais são consideradas como ativos de política pública, a gestão pública de

entidades federais também deve levar em conta a política ambiental orientada pela Constituição Federal de 1988, além disso, existem outros princípios estabelecidos na constituição que precisam ser observados:

a) sustentabilidade, que estabelece o dever do governo e da comunidade de defender e preservar o ambiente natural para as gerações atuais e futuras;

b) responsabilidade ambiental, responsabilizando o ônus dos impactos e a recuperação de danos causados pelo agente causador do meio ambiente.

Entretanto, Quintas (2006) aponta que no cotidiano, o processo de apropriação e uso dos recursos naturais não ocorre de forma harmônica; existem conflitos potenciais ou explícitos entre atores sociais, classes sociais e setores da sociedade para controlar sua defesa e proteção, apesar do princípio constitucional de que “todos têm direito a um ambiente ecologicamente equilibrado”. Ainda assim, de acordo com o autor, o governo é o principal responsável pela proteção ambiental no Brasil, e é seu dever intervir em processos conflitantes para garantir a qualidade de vida, intervindo como mediador para conflito de interesses inclusive nas questões ambientais.

Com base no artigo 2º, inciso I da Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, compete à administração pública em relação ao meio ambiente: atuação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como bem público a ser necessariamente garantido e protegido com vistas ao uso coletivo.

Juchem (1995) afirma que gestão ambiental pública deve combinar políticas operacionais e práticas administrativas que levem em conta a saúde, segurança e proteção ambiental pela eliminação ou minimização de impactos e danos ambientais resultantes do planejamento, implementação, operação, expansão, realocização ou desativação de empreendimentos ou atividades, incluindo todas as fases do ciclo de vida do produto.

Observa-se especialmente que nos municípios de pequeno e médio porte; aqueles com baixa população e diferentes realidades territoriais; os extremamente heterogêneos, cuja principal característica é a diversidade de situações socioeconômicas, estruturas administrativas e modos de governança, quanto autonomia são incipientes e frágeis, o que dificulta a criação de mecanismos legais de proteção ambiental.

Segundo Neves (2006), as maiores dificuldades são encontradas no nível do governo local e, especialmente, nos municípios de baixo índice populacional. A esse respeito, Arretche (2004) apresenta que um dos grandes problemas é a “oligarquia regionalista” controlando a despesa pública, algo que a Constituição de 1988 não conseguiu extinguir totalmente.

Do ponto de vista de Abrucio (2005), os municípios, até a Constituição de 1988, não estavam imunes aos remanescentes de uma cultura política local resistente à *accountability* democrática, práticas de criação centralizadas na administração pública, denominadas por Oliveira (2004) “executivismo” ou “prefeituralização”, embora haja assessores políticos.

Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu os conselhos de gestão de políticas públicas como canais de participação popular, compartilhando a responsabilidade pela administração pública municipal. Eles têm sido descritos como reinvenção política de células capazes de controlar o governo, torná-lo suscetível às demandas sociais e promover o aprendizado participativo.

No entanto, a hegemonia do poder do estado, a passividade cívica e a falta de recursos para operar a natureza de suas ações. Na maioria dos casos, os conselhos se tornam instrumentos burocráticos para endossar as decisões do executivo e garantir a transferência de recursos.

A solução para os problemas ambientais e sua minimização requer informações atualizadas e até gerentes treinados para tomar decisões e adotar tecnologias complexas administrativas para ajudar a expandir a capacidade da administração pública nos três níveis de governo. A Política ambiental nacional alcançou status constitucional na Constituição Brasileira de 1988, que garante um ambiente ecologicamente equilibrado como um direito comum dos cidadãos, tornando é dever do governo e da sociedade “defendê-lo e preservá-lo para presentes e futuras gerações”.

Os governos Estaduais e Municipais são obrigados a criar departamentos e conselhos capazes de responder às preocupações ambientais da população. A capacidade técnica e financeira ambiental tornou-se uma preocupação institucional central. A predominância de sistemas especiais aplicados à arrecadação de tributos advém da preferência brasileira pela aplicação do princípio da conveniência. Esta abordagem tem várias consequências para a qualidade da tributação, incluindo os seguintes:

- a) Um alto nível de ineficiência econômica
- b) Um alto grau de injustiça na distribuição da carga tributária
- c) Ausência absoluta de transparência no que diz respeito à carga fiscal
- d) Uma importante fonte de maior atrito nos conflitos entre os estados.

A ineficiência econômica deste imposto, que resulta do acúmulo de diferentes regimes aplicado à sua coleção, foi reconhecido há muito tempo, mas assumiu proporções sérias no contexto atual de crescente exposição da economia brasileira à concorrência internacional e o avanço de novas tecnologias que estão tornando cada vez mais móveis as bases tributárias que tradicionalmente foram extraídos para fontes de receita dentro dos limites das fronteiras nacionais.

Com as facilidades que as tecnologias modernas permitem para a circulação de mercadorias e serviços em escala global e com custos cada vez mais baixos, a carga tributária assume papel nas decisões de compra de produtos ou de transferir sua produção, ou parte dela, para outros países ou continentes. Como resultado, as relações comerciais entre as diferentes regiões deste país podem sofrer transformações significativas, afrouxando os laços econômicos entre eles e gerando conflitos que ameaçam a preservação da coesão federativa.

A transferência da produção para lugares fora do Brasil é acompanhada por uma perda de empregos e base tributária que, além do dano que causa ao país, reduz as oportunidades de crescimento das receitas públicas a médio e longo prazo. As possibilidades de exportar bases tributárias que são criados pela convergência da liberalização dos mercados com a aplicação de novas tecnologias para o processo de produção e circulação de bens. Tanzi (2005) chama a atenção para a erosão das bases tributárias tradicionais tem sido provocada pelas atividades subterrâneas do que ele chama de “cupins fiscais”. Essa erosão, promovido pelo progresso da tecnologia da informação em várias áreas da economia, resulta de:

- a) os avanços do e-commerce nos planos doméstico e internacional
- b) A facilidade de transferir recursos financeiros de um lugar para outro por meio de transação
- c) A criação de centros financeiros offshore
- d) Presença de paraísos fiscais.

Neste contexto, a base tributável de um país não se restringe ao seu território, podendo estender-se a partes da economia global. Uma questão é de especial interesse neste sentido, refere-se à exportação de bases tributárias que

resultam da terceirização, por grandes organizações, de partes do processo de produção. Com serviços como software, *call centers* e outros sendo transferidos para outros países e continentes, juntamente com a produção das peças e componentes utilizados em quase todos os segmentos significativos da produção industrial, boa parte das bases tributárias que tradicionalmente explorados em nível subnacional está desaparecendo, levando à necessidade de concentrar a arrecadação de receitas em impostos que possuem pouca mobilidade geográfica, como impostos, sobre a renda familiar e sobre o consumo de bens e serviços.

Em longo prazo, todos perdem, mas a intensidade do antagonismo reinante é percepção disso. As barreiras fiscais ao comércio interno, tais como aquelas levantadas pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), estados nas partes mais distantes do Brasil para o comércio com outros países. Essas barreiras cortam links nas cadeias produtivas nacionais, causam a perda de importantes segmentos da indústria complexo, e desestimular a agregação de valor às exportações de produtos obtidos a exploração dos recursos naturais do Brasil.

As dificuldades que o antagonismo e a desconfiança criam para a aprovação de mudanças na tributação podem comprometer as perspectivas de crescimento do país e obstruir seus esforços para avançar mais rapidamente no sentido de reduzir as disparidades regionais e sociais. Para superar a resistência dos estados ao progresso de uma ampla reforma tributária que a sociedade brasileira deve mobilizar, mas a falta de transparência da carga fiscal impede que o público exerça a sua função cívica. Consciência em relação aos impostos.

Um estudo recente publicado por Gaiger (2011) deixou claro que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o imposto que mais contribui para a regressão do sistema tributário brasileiro, mas a revelação desse fato não encontra eco dentro do público em geral. A prática de “embutir” o valor do imposto ao preço da mercadoria (a taxa faz parte do preço e não 'ad valorem', dando a impressão de que é menor), a multiplicidade de taxas aplicadas, a diversidade de regimes e a ausência de a harmonização entre as regras adotadas pelos 27 Estados da federação impossibilita o consumidor a saber quanto imposto está sendo retirado do bolso. Os brasileiros de baixa renda são os mais prejudicados, mas sua falta de conhecimento sobre as verdadeiras dimensões do problema condições de criação que lhes permitiriam mobilizar em defesa da necessidade de mudança.

O ICMS atual não possui, portanto, nenhuma das vantagens atribuídas a um valor imposto adicionado. Ele acumulou uma série de distorções quando se afastou do modelo original. No entanto, a dificuldade de trazer mudanças que têm sido discutidas há muito tempo parece aumentar com o passar do tempo. Algumas dessas dificuldades podem ser atribuídas à perda de identidade daquele imposto mencionado no início desta seção.

O ICMS-E atua assim como uma ferramenta de receita neutra para promover a conservação da biodiversidade compensando um município pelas áreas protegidas existentes em seu território. O instrumento pode também incentivar a criação de novas áreas protegidas: os municípios podem agir proativamente para criar novas Políticas Ambientais (PA), aumentando assim sua participação na alocação geral do ICMS-E. Em geral, critérios ambientais refletidos no ICMS-E incluem, além das áreas protegidas, outros fatores, tais como investimento em saneamento e proteção dos recursos hídricos. Variáveis como índices de pobreza, população, parte da renda local proveniente da agricultura e outros fatores são usados por alguns estados na alocação de tais receitas. A parte proporcional dos 25% devolvidos aos municípios derivada exclusivamente de áreas protegidas em cada estado que adota o instrumento é descrito em Ring et al. (2011)

O ICMS-E já foi adotado por lei em 16 estados brasileiros, todos incluíram um fator de conservação na alocação da fórmula, variando de 2 a 20% da participação (25%) das receitas de ICMS dos municípios. Segundo Campos (2000), em muitos casos, o valor da transferência do ICMS ecológico representa uma parcela significativa do orçamento municipal, variando de 28% a 82% do total de recursos recebidos (CAMPOS, 2000; RIVA; FONSECA; HASENCLEVER, 2007).

Uma vez aprovados legislativamente, os governos estaduais devem adotar regulamentos nos quais estabelecem as fórmulas de alocação municipais ajustadas e procedimentos de cálculo. Simulações foram realizadas em muitos estados como meio de negociar as fórmulas específicas.

Apesar de alguns municípios perderem invariavelmente uma parte das receitas que teriam recebido sem medidas, esses municípios são tipicamente urbanizados, sem espaços verdes e difíceis de identificar novas áreas protegidas, para que eles não sejam facilmente trazidos para os benefícios do programa. Os municípios que perdem receitas fiscais devido às alocações do ICMS-E são geralmente aqueles com maior receita global, então a perda em termos per capita

pode não ser significativa. Além das dificuldades na negociação de uma fórmula equitativa de participação nos lucros, May et al. (2002) e Ring et al. (2011) citam que um dos problemas com o ICMS-E, como transferência fiscal ambiental, são seus coeficientes fixos ao longo do tempo.

O ICMS-E no Brasil tem sido amplamente citado como instrumento não só para a indenização dos custos de oportunidade associados à dedicação de terras à conservação ou proteção de bacias hidrográficas, mas também como um mecanismo de incentivo para motivar os governos municipais a pressionarem pela criação de novas áreas. Sua eficácia do instrumento em estimular a criação de novas áreas protegidas ainda não foi analisada empiricamente.

#### **4 MATERIAL E MÉTODOS**

Foi realizada uma pesquisa exploratória, no período de Abril de 2018 a Março de 2019, de abordagem qualitativa com base em revisão de literatura e investigação documental, considerando a construção do cenário sociopolítico econômico e legal do país acerca do tema estudado. A partir de revisão de literatura pode-se compreender a organização política do país e a relação interdependente dos entes federados. Desta forma, consolidou-se conhecimento sobre a constituição das receitas públicas no Brasil, bem como os mecanismos para a sua aplicação, destinação e mecanismos de fiscalização. Realizou-se, ainda, o procedimento da coleta de dados por meio de análise documental do município de Guaraí - TO e do Estado de Tocantins.

Tomou-se como base documental a legislação estadual nº 1.323/02, criada com a perspectiva de garantir o repasse do ICMS-E. Salienta-se que a referida lei dispõe sobre os índices que compõem o cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios, para a qual se justifica a composição dos cálculos no artigo 3º desta lei, fica a cargo do município demonstrar as ações realizadas e os dados consolidados sobre a pontuação dos critérios do ICMS-E. Destacou-se que na pesquisa foi buscada fonte documental oficial do período de 2007 a 2017.

A pesquisa classifica-se como um estudo de caso. Segundo Lüdke e André (1986), o estudo de caso como estratégia de pesquisa. Pode ser semelhante a outros, mas é também distinto, pois tem um interesse próprio, único, particular e representa um potencial na educação. Destacam em seus estudos as características

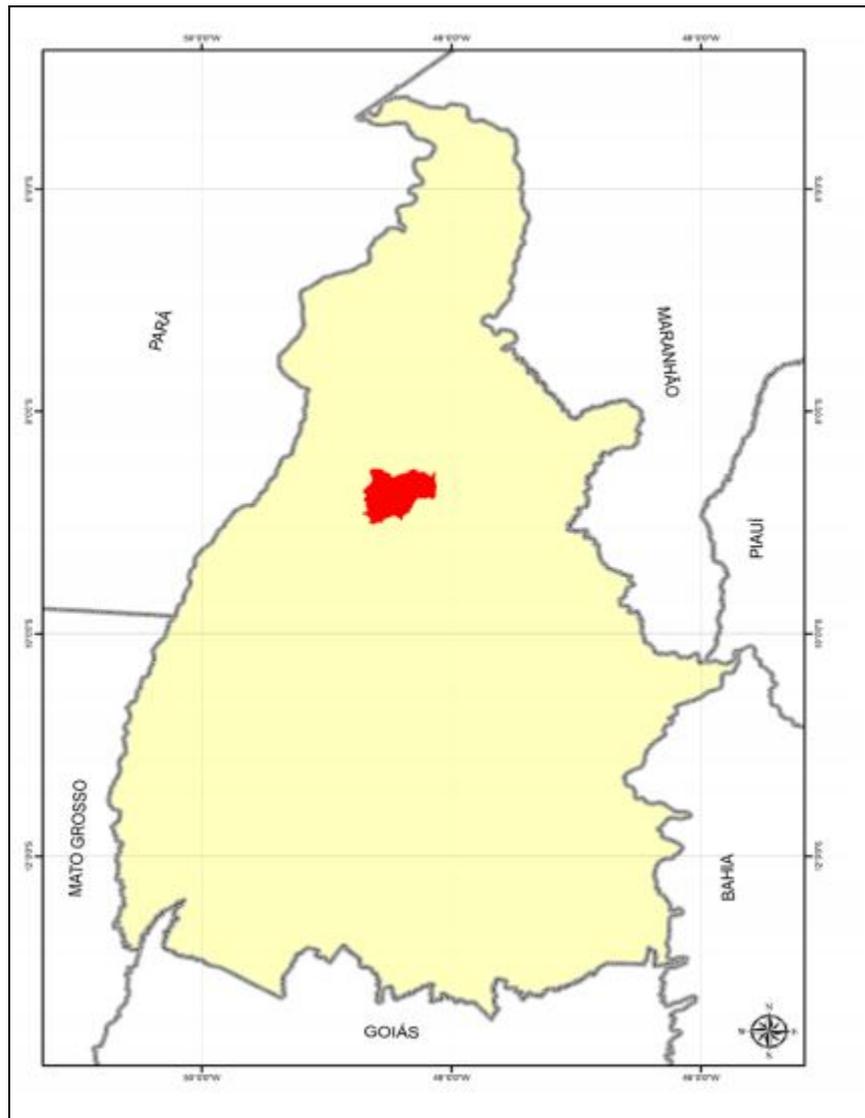
de casos naturalísticos, ricos em dados descritivos, com um plano aberto e flexível que focaliza a realidade de modo complexo e contextualizado.

Para atingir os objetivos da pesquisa foi utilizada a análise documental como instrumentos de coleta de dados, a partir de documentos publicados no município em estudo, desde o perfil socioeconômico do município até as legislações que envolvem o assunto, fazendo uma leitura seletiva dos documentos, considerando os objetivos traçados nesta pesquisa para seleção dos dados que seriam tratados e analisados.

#### **4.1 Cenário da Pesquisa**

Toma-se como universo da pesquisa a cidade de Guaraí, que está localizada a 178 quilômetros de Palmas, capital do Estado do Tocantins, na mesorregião Ocidental do Estado. Guaraí está localizada nas coordenadas 08°50'03" Sul 48°30'37" Oeste, estando a uma altitude de 259 metros. Sua população estimada em 2010 era de 23.200 habitantes em uma extensão territorial de 2.268,161km<sup>2</sup>. Sua microrregião é a de Miracema do Tocantins, na Figura 1 está ilustrada a localização geográfica do município em estudo:

#### **Figura 1. Localização Geográfica de Guaraí - TO**



Fonte: Miranda, Torres e Martins (2017).

Observa-se que o município tem como bioma o Cerrado e a Amazônia, se caracterizando por um clima predominantemente tropical.

Atualmente o município recebe do Estado os seguintes impostos rateados: Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), sendo 50% do valor de todos os veículos que são licenciados no mesmo; e Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Intermunicipal e Interestadual e de Comunicação (ICMS), com 25% do total do imposto arrecadado.

Conforme dados da Secretaria do Planejamento e Coordenação (SEPLAN, 2017), Guaraí ocupa a 743ª posição, em 2010, em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 742 (13,33%) municípios estão em situação melhor e 4.823

(86,67%) municípios estão em situação igual ou pior. Em relação aos 139 outros municípios de Tocantins, Guaraí ocupa a 5ª posição, sendo que 4 (2,88%) municípios estão em situação melhor e 135 (97,12%) municípios estão em situação pior ou igual.

## **4.2 Instrumentos e Procedimentos**

A pesquisa classifica-se como um estudo de caso. Segundo Lüdke e André (1986), o estudo de caso como estratégia de pesquisa. Pode ser semelhante a outros, mas é também distinto, pois tem um interesse próprio, único, particular e representa um potencial na educação. Destacam em seus estudos as características de casos naturalísticos, ricos em dados descritivos, com um plano aberto e flexível que focaliza a realidade de modo complexo e contextualizado.

## **4.3 Coleta de Dados**

Para atingir os objetivos da pesquisa foi utilizada a Análise documental como instrumentos de coleta de dados, a partir de documentos no município em estudo, desde o perfil socioeconômico do município até as legislações que envolvem o assunto, fazendo uma leitura seletiva dos documentos, considerando os objetivos traçados nesta pesquisa para seleção dos dados que seriam tratados e analisados.

# **5 TRATAMENTO DOS DADOS E DISCUSSÃO**

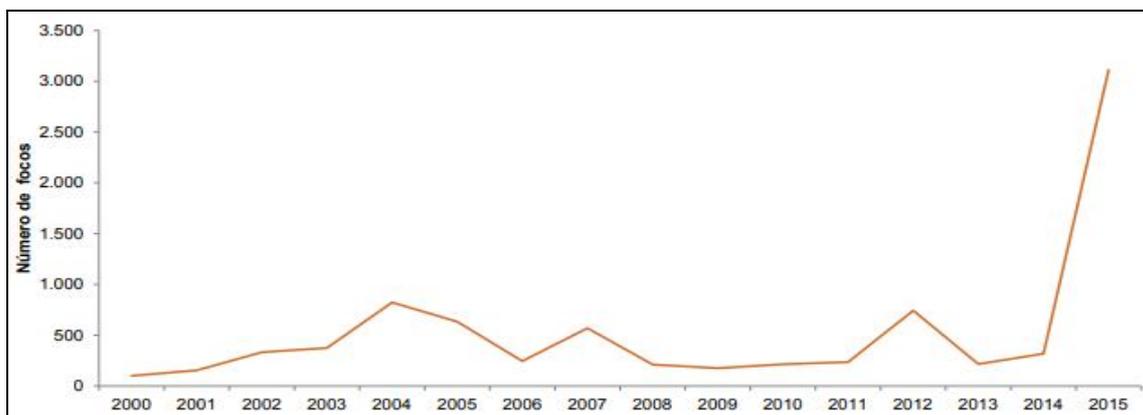
## **5.1 Perfil Ambiental do município de Guaraí - TO**

O perfil ambiental do município foi analisado com vistas a melhor compreender sobre as necessidades presentes em seu cenário nos que diz respeito às políticas públicas ambientais. Vale esclarecer que foram utilizados dados de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), pois se trata de dados oficiais e se constitui no registro utilizado como parâmetro para o governo local. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2017) esgotamento sanitário instalado em 59,0%. O município

conta com uma Estação de Tratamento de Esgotamento (ETE) que já se encontra em funcionamento desde o ano de 2005.

Em relação à arborização das vias públicas é possível verificar um bom percentual, com 84,7% das vias públicas arborizadas, somente 1,2% das vias públicas do município em estudo são urbanizadas (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quanto aos problemas ambientais verificados no município de Guaraí – TO, de acordo com o documento de perfil socioeconômico dos municípios do Tocantins de 2017, tem destaque as queimadas na localidade, verificando-se um crescimento significativo, principalmente de 2014 para 2015, conforme é possível observar na Figura 2.

**Figura 2. Evolução dos pontos de queimadas em Guaraí - TO**



Fonte: TOCANTINS (2017).

Dentre as ações que têm sido realizadas pelo município de Guaraí – TO cita-se a implantação de uma brigada de incêndios, que apesar de ainda não estar em funcionamento tem como objetivo o controle e o combate a queimadas. Outra problemática identificada é referente à destinação do lixo, que quando inadequada traz significativos impactos ambientais, verificando-se evolução positiva na destinação, conforme é possível verificar na Tabela 1.

**Tabela 1: Destinação do lixo em Guaraí - TO**

Destino do Lixo (t)	1991	2000	2010
Coletado	2.504	4.154	6.238
Diretamente por serviço de limpeza	2.493	3.937	6.139
Em caçamba de serviço de limpeza	11	217	99t

Queimado na propriedade	442	637	617
Enterrado na propriedade	39	36	69
Jogado em terreno baldio ou logradouro	1.130	286	36
Jogado em rio, lago ou mar	-	1	-
Outro	1.049	96	18

**Fonte:** perfil socioeconômico dos municípios (2017).

Em relação à destinação do lixo, vale destacar a problemática dos lixões de Guaraí até o ano de 2017, onde se observava grande geração de doenças, com acúmulo de pneus, fácil acesso de catadores de materiais recicláveis, entre outros fatores, conforme demonstra a Figura 3.



Lixo e entulhos à margem da rodovia TO-431 e na via de acesso ao Lixão e à guarita; Detalhe: livre acesso a Catadores de materiais recicláveis (Adultos e crianças), dentro e nas áreas periféricas, caso este de constante reincidência.



Cena 05 – Resíduos de construção e galhas também dispostos de forma inadequada, em frente à guarita e já se aproximando da rodovia TO-431.

**Figura 3. Lixão em Guaraí - TO**

Fonte: Dados primários da pesquisa.



Cena 02 – Ecoponto/ Pneus Inservíveis. Detalhe: Big Bag's utilizados pelos Catadores de materiais recicláveis durante recolhimento de resíduos de interesse dentro da área do atual Lixão de Guaraí.

**Figura 4. Lixão em Guaraí - TO**

Fonte: Dados primários da pesquisa.

Para modificar essa realidade, a Prefeitura tem desenvolvido ações como o Plano Municipal de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos de Guaraí (PMGIRS), que foi aprovado no ano de 2018 a Minuta e aguarda neste ano de 2019 a aprovação do Projeto de Lei pela Câmara. Intervenções já vêm sendo realizadas e estão encontrando resultados positivos, conforme é possível observar na Figura 5.



**Figura 5. Lixão em Guaraí – TO após início das intervenções**

Fonte: Dados primários da pesquisa.

Em relação à destinação cabe destacar o Subprograma Passo Limpo do Programa Cataguará da Secretaria Municipal do Meio Ambiente que tem promovido uma parceria com catadores da cidade para a coleta seletiva e destinação de resíduos para reciclagem, alcançando resultados positivos em relação ao assunto. O município tem fornecido um caminhão para que a associação possa realizar a coleta dos materiais nos comércios locais no período noturno, conforme figura 6



**Figura 6. Coleta Seletiva no Subprograma Passo Limpo**

Fonte: Guaraí (2019).

A poluição tem sido vista também como uma problemática, não sendo encontrados dados estatísticos sobre o assunto, todavia, reportagens apontam poluição sonora e das águas de rios, sendo esta última decorrente, principalmente, de crimes ambientais. Salienta-se que o município tem trabalhado com Parcerias Público-Privadas (PPP) para a criação de uma área de relevante interesse ecológico e de um parque ecológico para pontuar no critério de unidades de conservação. Dessa forma, ratifica-se a demanda da cidade em relação às políticas ambientais.

## **5.2 Arrecadação do ICMS Ecológico**

O Estado do Tocantins instituiu o seu ICMS Ecológico por meio da Lei nº 1.323, de 04 de abril de 2002, deixando claro, logo em seu artigo 1º, a intenção do legislador em beneficiar municípios que se mostrem engajados nas causas ambientais:

Art.1º Na composição dos cálculos da parcela do produto da arrecadação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, a partir do exercício de 2003, serão adotados índices que incentivem os municípios a:

- I - criar leis, decretos e dotações orçamentárias que resultem na estruturação e implementação da Política Municipal de Meio Ambiente e da Agenda 21 local;
- II - abrigar unidades de conservação ambiental, inclusive terras Indígenas;

- III - controlar queimadas e combater incêndios;  
 IV – promover:  
 a) a conservação e o manejo do solo;  
 b) o saneamento básico;  
 c) a conservação da água;  
 d) a coleta e destinação do lixo.(ICMS,2002)

A metodologia de cálculo premia os municípios que comprovam atuação nas áreas de política municipal de Meio Ambiente, combate e controle às queimadas, unidades de conservação e terras indígenas e saneamento básico.

Bastante abrangente, como se vê, a lei atenta para critérios que vão além das áreas de reserva, incentivando a preocupação com a manutenção desses espaços por meio do controle de queimadas, bem como com questões de saneamento urbano, como a coleta e destinação de lixo, o que demanda uma atuação direta das prefeituras. Como em outros estados, a legislação tocantinense previu a implantação gradativa dos critérios ambientais até, no ano de 2007, haver a implementação total com o repasse de 13% (treze por cento) do ICMS dos municípios, somados todos os critérios ambientais, como mostra o anexo da Lei nº 1.323, conforme a tabela 2

Tabela 2. Critérios ambientais e ano de implementação em Tocantins

Critérios	Ano de Implantação / Índices de Cálculos				
	2003	2004	2005	2006	2007
Valor Adicionado (%)	82,5	80,2	78,9	75,6	75,0
Quota Igual (%)	9,0	8,5	8,0	8,0	8,0
Número de habitantes (%)	2,5	2,4	2,3	2,2	2,0
Área territorial (%)	2,5	2,4	2,3	2,2	2,0
Política Municipal do Meio Ambiente (%)	0,5	1,0	1,5	2,0	2,0
Unidades de Conservação e Terras Indígenas (%)	1,0	1,5	2,0	2,5	3,5
Controle e combate a queimadas (%)	0,5	1,5	1,5	2,0	2,0
Conservação dos Solos (%)	0,5	1,0	1,5	2,0	2,0
Saneamento Básico e Conservação da Água (%)	1,0	1,5	2,0	3,5	3,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Anexo único à lei nº 1.323, de 4 de abril de 2002.

Todo o cálculo do ICMS Ecológico é baseado no ICMS normal. Do ICMS normal arrecadado pelo Estado, 25% desse montante são repassados aos

municípios. A forma de distribuição desses 25% aos municípios é feita com a aplicação do Índice de Participação dos Municípios (IPM). A composição do IPM segue cinco critérios: (1) o Valor Adicionado (75%), que é resultante da movimentação econômica (adição de riqueza) do município; (2) a Quota igual (8%) para todos os municípios; (3 e 4) o Número de Habitantes e a Área Territorial, com percentuais de 2% cada, (5) o ICMS ecológico, que representa os 13% restantes destinados aos municípios segundo critérios quantitativos e qualitativos.

O percentual do ICMS Ecológico é dividido em relação aos seguintes temas: Política Municipal de Meio Ambiente (2%); Unidades de Conservação e Terras Indígenas (3,5%); Controle de queimadas e combate a incêndios (2%); Conservação do solo (2%); Saneamento básico, conservação da água, coleta e destinação do lixo (3,5%). Do exposto, entende-se que o ICMS Ecológico é utilizado no município de Guaraí para referenciar critérios de divisão de ICMS ligados à manutenção da qualidade do meio ambiente.

Importa esclarecer o cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios fica sob a responsabilidade do Instituto Natureza do Tocantins (NATURATINS), autarquia estadual criada em 1996, que tem por função a execução de políticas públicas voltadas para a preservação e conservação dos recursos naturais, propiciando o seu aproveitamento de forma a assegurar sua disponibilidade para a atual e futura geração.

Para Sachs (2009), em consequência das ações ambientais aplicadas desencadeia-se um processo de desenvolvimento sustentável que melhora as condições de vida da população e, ao mesmo tempo, respeita os limites e a capacidade dos ecossistemas, preservando e recuperando a biota.

Essa etapa de distribuição de percentuais e critérios definidos pela legislação estadual nº 1.323/2002 foi uma fase de anos de estudo, consulta à sociedade civil, discussão que permitiu o levantamento de informações necessárias que resultaram nesses critérios mencionados anteriormente; entre esses, 13% correspondem ao índice do repasse do ICMS-E. Após a análise dos índices de repasse do ICMS-E, estes representam ações ambientais que no entendimento de Sachs (2009) influenciam para o desenvolvimento sustentável e, ainda, são considerados um equilíbrio de sintonia entre as cinco diferentes dimensões: social, ambiental, territorial, econômica e política. Nesses pilares evidencia-se a necessidade da participação efetiva das organizações privadas e públicas. Desta

forma a receita total distribuída aos municípios com os critérios ambientais são os seguintes:

Tabela 3. Receita total distribuída aos municípios conforme critérios ambientais

	25% ICMS (ESTADO) - COTA PARTE MUNICIPIOS	% ICMS ECOL	COTA PARTE ICMS ECOLOGICO DOS MUNICIPIOS	IPM/ICMS GUARAI	% ICMS ECOLOGICO GUARAI	COTA PARTE GUARAI	ICMS ECOLOGICO GUARAI
2007	196.685.313,79	13%	25.569.090,79	1,4158995	0,08536120	2.784.866,37	167.892,94
2008	227.611.700,01	13%	29.589.521,00	1,406384	0,04482980	3.201.094,53	102.037,87
2009	234.022.145,41	13%	30.422.878,90	1,1279166	0,04287980	2.639.574,63	100.348,23
2010	278.374.330,25	13%	36.188.662,93	1,177835	0,04292200	3.278.790,29	119.483,83
2011	322.171.567,23	13%	41.882.303,74	1,2900222	0,06305150	4.156.084,74	203.134,01
2012	370.968.113,17	13%	48.225.854,71	1,19785055	0,04807384	4.443.643,58	178.338,62
2013	418.599.860,62	13%	54.417.981,88	1,338844	0,09207500	5.604.399,12	385.425,82
2014	474.662.855,89	13%	61.706.171,27	1,6849797	0,21020319	7.997.972,77	997.756,46
2015	513.374.326,83	13%	66.738.662,49	1,42433288	0,09065314	7.312.159,33	465.389,95
2016	576.654.295,66	13%	74.965.058,44	1,1175555	0,05851721	6.444.431,80	337.442,01
2017	615.520.958,63	13%	80.017.724,62	1,770677	0,11805021	10.898.888,04	726.623,78

Fonte: <http://www.transparencia.to.gov.br/>.

Os resultados são passíveis de serem encontrados na seguinte equação:

Calculo do Índice de Participação dos Municípios – IPM

$$IPM_F = IF_{VA} + I_{FX} + I_{PO} + I_{AT} + IPA_M + ICB_M + ICQ_M + ICS_M + ISBA_M$$

Sendo:

$IF_{VA}$  = Índice final do valor adicionado, representa o índice percentual da média dos índices apurados nos dois anos civis imediatamente anteriores ao de apuração.

$I_{FX}$  = Índice fixo, representa a quota igualitária correspondente ao resultado percentual estabelecido legalmente, dividido pelo total de municípios do Estado.

$I_{PO}$  = Índice populacional representa o percentual da quantidade de habitantes do município em relação ao total de habitantes do Estado.

$I_{AT}$  = Índice territorial representa, o percentual da área territorial do município em relação ao total da área territorial do Estado.

Os itens seguintes são referentes ao ICMS Ecológico.

$IPA_M$  = Política Municipal de Meio ambiente e da implementação da agenda 21 local.

$ICB_M$  = Unidade de conservação e terras indígenas

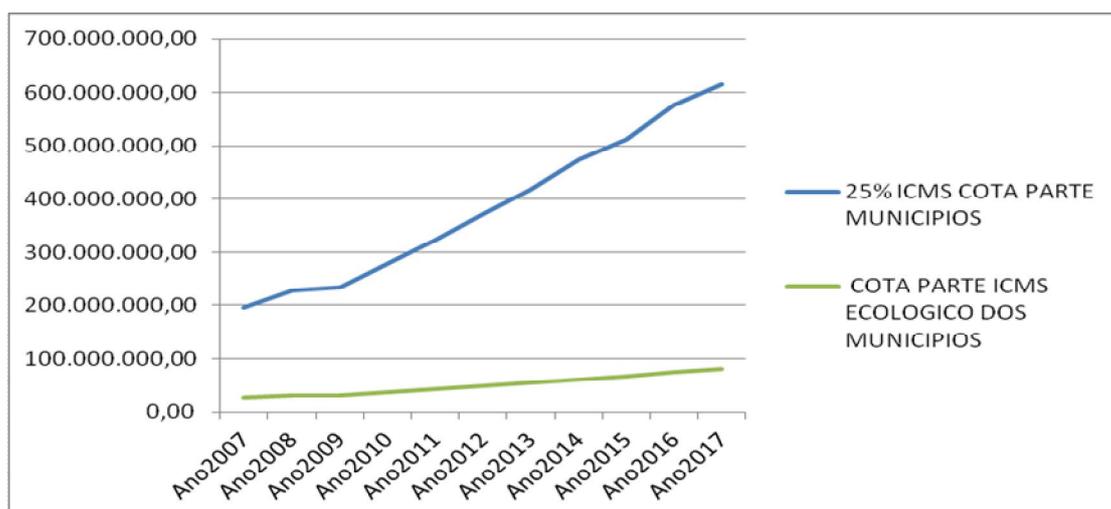
$ICQ_M$  = Controle e combate a queimadas.

$ICS_M$  = Conservação dos solos.

$ISBA_M$  = Saneamento básico e conservação da água.

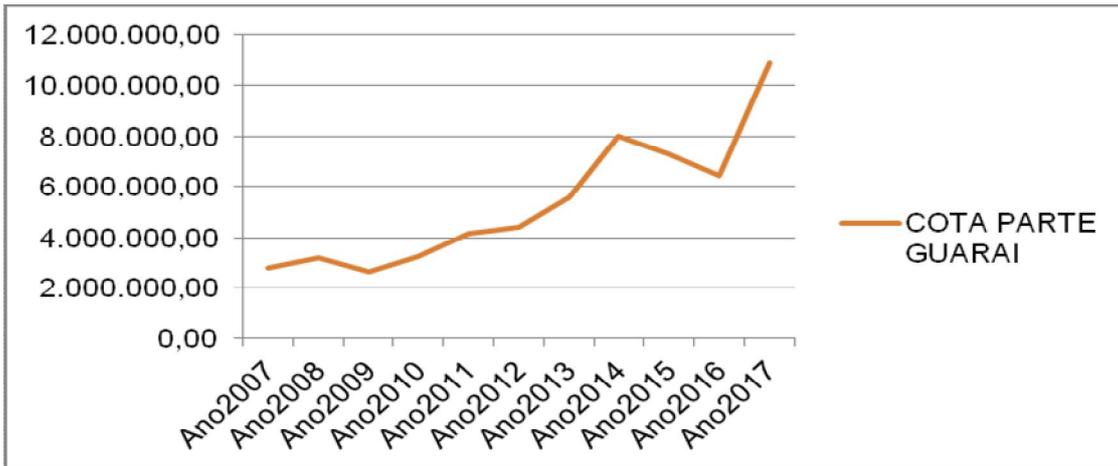
Os valores referentes aos itens de ICMS ecológico são repassados pela Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente-SRHMA.

Ao analisar a distribuição do ICMS Ecológico a partir de visualização gráfica é possível perceber o significativo crescimento de repasse entre 2007 e 2017 (Figura 7 , 8, 9 e 10).



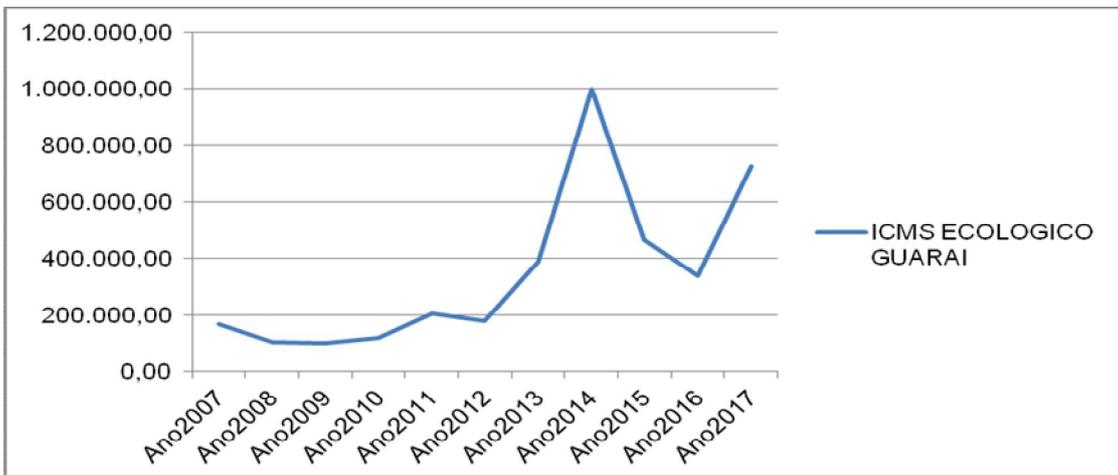
**Figura 7. ICMS Ecológico**

Fonte: <http://www.transparencia.to.gov.br/>



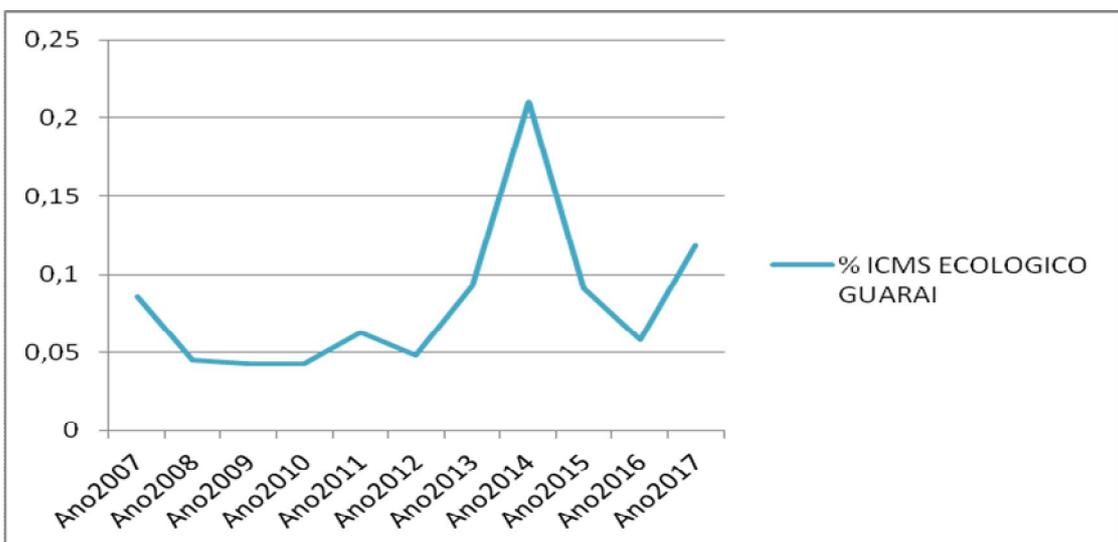
**Figura 8. Cota Parte - Guaraí**

Fonte: <http://www.transparencia.to.gov.br/>



**Figura 9. ICMS Ecológico**

Fonte: <http://www.transparencia.to.gov.br/>



**Figura 10. ICMS Ecológico Guaraí**

Fonte: <http://www.transparencia.to.gov.br/>

Ressalta-se, com base em Silva (2007) que o município de Guaraí, contemplado com um acréscimo dos valores repassados do ICMS Ecológico ao longo dos anos, o qual começou a receber este recurso desde o ano de 2004. Neste mesmo ano recebeu um valor equivalente a R\$ 35.498,76, já em 2010 o valor foi de R\$ 119.483,83, isso graças às inúmeras e diversificadas ações que foram realizadas pela Coordenadoria Municipal do Meio Ambiente (CMMA) e ainda pelo aumento gradativo do valor arrecadado pelo estado de ICMS . Nota-se ainda que a grande diferença de valores comparados aos anos é devido à implantação de políticas voltadas ao meio ambiente, garantido uma melhor qualidade de vida a todos os envolvidos.

A adoção do ICMS Ecológico instala o critério ambiental na redistribuição do imposto. A partir desse mecanismo cria-se uma oportunidade para o Estado influir no processo de desenvolvimento dos municípios, premiando algumas atividades e coibindo outras. A ideia do ICMS Ecológico é proporcionar aos municípios o investimento em saneamento ambiental, por exemplo, e/ou compensar aqueles que sofrem restrições de ocupação e uso de parte de seus territórios, em função das unidades de conservação.

Então, de acordo com Fiuza (2003), o ICMS Ecológico apresenta duas funções principais, quais sejam a de estimular os municípios a adotarem iniciativas de conservação ambiental e desenvolvimento sustentável, seja pela criação de unidades de conservação ou pela manutenção de áreas já criadas ou pela incorporação de propostas que promovam o equilíbrio ecológico, a equidade social e o desenvolvimento econômico e recompensar os municípios que possuam áreas protegidas em seu território.

O ICMS Ecológico, conforme Fiuza (2003), que nasceu como uma forma de compensar os municípios pela restrição de uso do solo em locais protegidos (unidades de conservação e outras áreas de preservação específicas), uma vez que algumas atividades econômicas são restritas ou mesmo proibidas em determinados locais a fim de garantir sua preservação, felizmente, se mostrou um ótimo meio de incentivar os municípios a criar ou defender a criação de mais áreas de preservação e a melhorar a qualidade das áreas já protegidas com o intuito de aumentar a arrecadação.

### **5.3 Proposta para aumento da arrecadação de ICMS Ecológico e implementação de políticas socioambientais**

Para análise das possibilidades de aumento da arrecadação de ICMS Ecológico para implementação de políticas socioambientais em Guaraí – TO foi necessário considerar a legislação do município relacionada ao assunto, além de analisar no Portal da Transparência as despesas e o empenho realizado, considerando especificamente as áreas da Secretaria de Infraestrutura e Obras e da Secretaria de Agricultura, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, as quais foram identificadas durante a pesquisa como aquelas que não possuem recursos próprios, realizando suas ações a partir de receitas da Prefeitura, abrindo caminho para redirecionamento do empenho e, conseqüentemente, para aumento do ICMS Ecológico.

Explica-se que o ICMS Ecológico é calculado a partir do produto entre dois índices, um qualitativo e outro quantitativo, conforme previsto no Decreto n. 1.666, de 26 de dezembro de 2002, com seu Anexo III trazendo as formas de cálculo. Resumidamente é possível dizer que o índice qualitativo ocorre inicialmente com o município preenchendo um questionário padrão para todos, conforme anexo I, com documentos de comprovação de todas as ações, realizadas também em parceria com as demais secretárias do município e entregues para análise do NATURATINS, sendo atribuída uma nota para esse quesito, enquanto o índice quantitativo considera os gastos feitos em suas funções na dotação orçamentária, também atribuindo nota conforme previsto em lei. As notas qualitativa e quantitativa são multiplicadas e o produto é considerado para cálculo do repasse.

A partir do levantamento documental realizado foi possível verificar que o melhor caminho para aumentar a arrecadação de ICMS Ecológico do município é focar nas funções 17 (Saneamento Básico) e 18 (Gestão Ambiental), que considera como fundamentais nesse processo. No município de Guaraí – TO, as Secretarias de Infraestrutura e Obras e Agricultura, Meio Ambiente e Recursos Hídricos não possuem recursos específicos para essas políticas, sendo campos potenciais de aumento da arrecadação. Isso porque essas secretarias realizam atividades que podem ser empenhadas nas funções 17 e 18, o que já aumentaria a arrecadação de ICMS Ecológico.

A partir dessa possibilidade levantada, esta pesquisadora buscou se aprofundar no assunto, analisando as legislações e o portal da transparência do município. Essa possibilidade pode ser confirmada a partir da Lei Complementar n. 008, de 22 de dezembro de 2017, que traz em seu corpo entre as funções da Secretaria Municipal Infraestrutura e Obras: “VI- executar obras de saneamento básico, em articulação com as Secretarias Municipais de Saúde e de Agricultura, Meio Ambiente e Recursos Hídricos; VII- promover os serviços de reposição, construção, conservação e pavimentação das vias públicas; IX- manter a rede de galerias pluviais limpas e fiscalizar a limpeza dos cursos d’água; [...]”. Verifica-se, portanto, funções que podem ser empenhadas nas funções 17 e 18, o que confirma essa possibilidade.

Na letra da mesma lei também foi identificada essa possibilidade nas funções da Secretaria Municipal de agricultura, Meio ambiente e recursos hídricos, quando diz: “X-planejar, desenvolver e executar ações relativas ao desenvolvimento da política ambiental do Município em parceria com os demais órgãos da administração pública; XII- executar programas de proteção dos recursos naturais; promover a Educação Ambiental ampla, estabelecendo a educação ambiental como mecanismo principal de alcance socioambiental, no sentido preventivo e corretivo à degradação ambiental; XVII-promover a aplicação da Legislação integrante do Código Municipal de Meio Ambiente e, no que couber das Legislações Federais e Estaduais, de forma que através de Normas de Direito Ambiental e do Bem Estar Público; [...]”.

A partir da leitura das legislações acredita-se ser importante mencionar a Lei Municipal n. 602, de 16 de dezembro de 2015, que criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, tendo dentre suas funções: “participar na definição das políticas para o desenvolvimento rural, o abastecimento alimentar e a defesa do meio ambiente; [...] zelar pelo cumprimento das leis municipais e das questões relativas ao meio ambiente, sugerindo, inclusive, mudanças visando ao seu aperfeiçoamento; [...]”, o que lhe habilita como figura importante para aumento da arrecadação do ICMS Ecológico.

Outra possibilidade de aumentar essa arrecadação é a melhoria da prestação de contas, com todos os comprovantes das funções empenhadas com registro na Receita e entrega ao NATURATINS, aumentando a pontuação qualitativa. Dessa forma, verifica-se as possibilidades de uso do ICMS Ecológico nas

políticas ambientais, destacando-se as demandas de saneamento básico e redução das poluições e queimadas.

Com a pesquisa verifica-se que o município tem recebido recurso suficiente para valorizar essa receita sustentável e trabalhar ações de forma contínua para seu incremento. Propõe-se ao município a criação de uma lei, onde 15% de toda receita oriunda do ICMS ecológico seja compulsoriamente investido em ações ambientais como capacitação dos servidores da secretária de agricultura, meio ambiente e recursos hídricos, medidas preventivas com a equipe da saúde quanto ao uso e medidas de tratamento da água, em parceria com a empresa responsável no município, aquisição de caminhão para doação à associação do programa Cata Guará para que possa ocorrer de forma contínua, aquisição de lixeiras ecológicas e projeto de educação quanto ao processo de coleta seletiva, aquisição de equipamentos e capacitações para a brigada de incêndio para sua real efetivação; aquisição e investimentos em áreas que possam ser de relevante interesse ou parques ecológicos. Aqui citados como exemplos, dentro das inúmeras ações que o município pode trabalhar para o incremento de forma contínua.

## **5 CONCLUSÃO**

As consequências do desgaste ambiental gerado pelo desenvolvimento, percebido com a proliferação de tecnologias e indústrias poluidoras, bem como pelo aumento das áreas urbanizadas em detrimento das florestas e outros biomas e vegetações originárias, são visíveis e preocupantes em todo o mundo.

Desde 1988, o Estado brasileiro tornou expresso na Constituição Federal o dever da União, estados, municípios e Distrito Federal de proteger o meio ambiente e combater a poluição, bem como o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, demonstrando claramente a necessidade da participação do Estado na busca pelo desenvolvimento sustentável.

Entretanto, práticas predatórias e devastadoras continuam em alta, gerando o aumento da temperatura global e consequentes desastres naturais. Portanto, resta claro que a mera positividade de direitos relacionados ao meio ambiente e normas incriminadoras de condutas causadoras de danos ambientais não são o bastante,

sendo necessária maior participação do Estado na busca por soluções ecológica e economicamente viáveis.

Uma das respostas apresentadas pelos estados foi a instituição do ICMS Ecológico, método de repartição das receitas provenientes da arrecadação desse imposto que buscava, em princípio, compensar financeiramente os municípios que possuíam áreas ecologicamente resguardadas. Entretanto, apesar do ICMS Ecológico ter nascido apenas como uma forma de compensação financeira aos municípios paranaenses que possuíam grandes áreas de seus territórios ocupadas por reservas ambientais e mananciais de abastecimento hídrico impossibilitando seu aproveitamento econômico, a experiência mostrou que o instituto pode ser aproveitado de maneira eficiente na luta pela preservação ambiental em outros estados do Brasil.

Atualmente adotado por 16 (dezesseis) estados brasileiros, o ICMS Ecológico possui características comuns entre a maioria deles, mas também traz inovações e adaptações próprias em cada norma instituidora, especialmente em relação aos critérios considerados na qualificação dos municípios e cálculo dos benefícios a serem distribuídos.

Após a análise das normas e resultados publicados, foi possível perceber que, apesar do instituto ser o mesmo, o ICMS Ecológico tem contornos diferentes em cada estado, gerando resultados também diferentes. A falta de informações acerca dos resultados obtidos por alguns deles torna ainda mais difícil a identificação de um padrão de desempenho, entretanto, pode-se possível tecer alguns comentários considerando as informações ora disponíveis.

Ressalta-se, dentre os cinco critérios definidos pela legislação do Tocantins, o que mais se destacou no índice de repasse foi o indicador: saneamento básico e conservação da água. Resultado decorrente do Plano Municipal de Água e Esgoto que estabelece medidas obrigatórias pela lei federal nº 11.445/2007, tais como: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e também, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Em consequência a esses fatores, evidenciou-se maior repasse ao critério saneamento básico e conservação da água.

Assim, tem-se que, de maneira geral, a implementação do ICMS Ecológico trouxe benefícios a diversos municípios dos estados adotantes. Entretanto, esses resultados não foram lineares, sendo mais significantes em determinados estados do

que em outros, como visto na análise de resultados realizada ao longo do terceiro capítulo. Tais diferenças podem ser produto de uma série de variáveis, sendo interessante levantar algumas explicações para esses resultados, ressaltando-se que, até então, tratam-se apenas de novas hipóteses originadas durante a execução deste trabalho.

O estudo verificou como possibilidade de aumento de sua arrecadação a maior qualidade na prestação de contas entregue ao NATURATINS e o empenho nas funções 17 e 18 de ações realizadas por secretarias que não contam com recursos específicos, como a Secretaria de Infraestrutura e Obras e da Secretaria de Agricultura, Meio Ambiente e Recursos Hídricos, sendo essas possibilidades respaldadas em lei. Espera-se que com isso, o interesse de novos pesquisadores seja despertado, estimulando a realização de novas pesquisas em busca de melhores conclusões, sempre buscando o aperfeiçoamento do instituto, em prol da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, FL (2005) Os Avanços e os Dilemas do Modelo Pós-Burocrático: A reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: Bresser Pereira, LC e Spink, PK, Eds., **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 6.ed. FGV: Rio de Janeiro, 173-200.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2015.

ARRETCHE, MTS. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, 18, 17-26. 2004.

BARBOSA, D.B. **Uma Introdução à Propriedade Intelectual**. 2. ed. Rio, Lumen Juris, 2002.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. SP: Edições 70, 2011.

BAUGARTNER, Frank e JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press. 2009.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. Política social no Brasil contemporâneo: entre a inovação e o conservadorismo. In: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. (org.). **Política Social: fundamentos e história**. 5 Ed. São Paulo: Cortez, 2008. p.147-191.

BEHRING, Elaine Rossetti. Trabalho e Seguridade Social: o neoconservadorismo nas políticas sociais. In: BEHRING, Elaine Rosseti e ALMEIDA, Maria Helena Tenório (orgs.). **Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2006.

BECK, J. Como chegar a hora de uma idéia? In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (2011). *Políticas Públicas – Coletânea Volume 1*. Brasília: ENAP.

BITTENCOURT, S. **Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável**. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei n. 6938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)>. Acesso em: mar. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; ICLEI – Local Governments For Sustainability. **Guia de compras públicas sustentáveis para administração federal**. MP; ICLEI, 2010.

BRITO W. Políticas Públicas no Brasil. *Estudos Feministas*, Florianópolis, 22(1): 416, janeiro-abril/2014.

BUENO, Luciano. “A Aplicação da Advocacy Coalition Framework (ACF) na Análise da Evolução da Política Pública de Controle de Armas no Brasil”. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005.

CAMPOS, L. **Experiências nos Estados do Paraná, São Paulo, Minas Gerais e Alternativas na Amazônia Programa Piloto de Proteção de Florestas Tropicais**. Subprograma de políticas de recursos naturais - SPRN. 2000.

CANABRAVA FILHO, L. **Políticas Públicas Brasileiras**. Revista Brasileira de Ciências Sociais 18 (51): 21-30. 2002.

\_\_\_\_\_. Debates Públicos. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Dados 41 (1): 230-245.

CAPELLA, Cláudia Niedhardt. “**Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas**”. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005.

CARVALHO, A. **Políticas Públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes a prática das análises de Políticas Públicas no Brasil. In Planejamento e Políticas Públicas, 2011.

CARVALHO, Adriana Alves. **ICMS Ecológico no Estado do Tocantins** (Conservação e Manejo do Solo). Gurupi, 2006.

CARVALHO, R.; IAMAMOTO, M. V. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo, 41 ed., Cortez, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Políticas públicas e pretensões judiciais determinativas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Orgs.). **Políticas públicas**: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

COUTO, C. G. **Constituição, competição e Políticas Públicas**. Lua Novas, São Paulo, Nr. 65, 2005.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Breves considerações sobre o conceito de políticas públicas e seu controle jurisdicional**. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 797, set 2005.

DAL FORNO, Marlise Amália Reinehr. **Fundamentos em gestão ambiental (DERAD108)**. PLAGEDER, 2017.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**: introdução à teoria geral, à filosofia do direito, à sociologia jurídica e à lógica jurídica. 22 ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

FALEIROS, E. T. S. Repensando os Conceitos de Violência, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e de Adolescentes. **MJ/DCA/UNICEF/VISÃO MUNDIAL/CECRIA**. Brasília. 2000.

FALQUETO, L. **Descarte de Medicamentos no Meio Ambiente no Brasil** Rev. Bras. Farm. 96 (2): 1142 – 1158, 2007

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 959-979, 2016.

FARIAS T. Administração pública como área de conhecimento e ensino: **a trajetória brasileira**. Revista de Administração de Empresas, v. 24, n. 4, p. 278-288, 2006

FERREIRA, F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. 2.ed. Editora Universidade de Brasília, 2006.

FERREIRA, F. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap. 1998.

FERES L. REIS, K. **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke University Press, 2014

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **O Direito de Antena em face do Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2012

FIUZA, Anete Garcia. **ICMS Ecológico**: Um instrumento para a gestão ambiental. Direito Ambiental. 25: 85-88, 2003.

FREITAS, E. J. X. **Reflexão crítica e sustentabilidade da formação do administrador**: o que revelam os discursos discentes?. Dissertação - Curso de Administração, Programa de Pós Graduação em Administração de Empresas, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo. 2014. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/662/1/Emanuel Jones X Freitasprot.pdf>>.

FREY, K. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a prática das análises de Políticas Públicas no Brasil**. In Planejamento e Políticas Públicas, Nr 21, Jun. 2010.

GAIGER, Fernando. **Equidade Fiscal no Brasil**. Estudo patrocinado pelo BID, janeiro de 2011.

GERIKG, Willson et al. **Custos dos serviços na administração pública municipal: um estudo utilizando o método do custo-padrão**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, XIV, 2007. João Pessoa. Anais... João Pessoa: ABC, 2007.

GREGORY, L. Politics Publics in Brazil. The Institutional Structure of Production. In: MENÁRD, Claude SHIRLEY, Mary M. Handbook of New Institutional Economics. Dordrecht: Springer, 2010

GOMES, R. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev, 2012

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Relações intergovernamentais e políticas públicas: notas sobre os domínios de política e suas particularidades como variável independente. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, v. 47, 2016.

HÖFLING, ELOISA DE et al. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, 2001.

IAMAMOTO, Marilda Vilela O Serviço Social na cena contemporânea. In CFESS e ABEPSS (Org). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS / ABEPSS, 2010.

IBGE CIDADES. **Guaraí – TO**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/> Acesso em: mar. 2019.

**ICMS ECOLÓGICO**. Sítio eletrônico. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/site/> Acesso em: mar. 2019.

IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise. Vinte anos da Constituição**. Brasília, 2009. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps\\_completo\\_2.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo_2.pdf) Acesso em: mar. 2019.

JUCHEM, PA. **Introdução à Gestão, Auditoria e Balanço Ambiental para Empresas**. Notas prévias de aulas, Faculdade de Administração e Economia, Curitiba. 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KOCHERT MN, STEENHOF K, MCINTYRE CL, CRAIG EH. 2002. Golden Eagle (Aquila chrysaetos), The Birds of North America Online (A. Poole, Ed.). <<http://bna.birds.cornell.edu/bna/species/684>>

LOUREIRO, W. **Contribuição do ICMS Ecológico para conservação da biodiversidade no Estado do Paraná**. Curitiba, 1997.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARQUES, Eduardo. (2013). **As políticas públicas na Ciência Política**. In: Eduardo Marques & Carlos de Faria (orgs.). A política pública como campo multidisciplinar, São Paulo, Ed Unesp.

MAY, PH, VEIGA NETO, F., DENARDIN, V., LOUREIRO, W. Uso de instrumentos fiscais para incentivar conservação: respostas municipais ao imposto sobre valor agregado 'ecológico' no Paraná e em Minas Gerais, Brasil. In: PAGIOLA, S., BISHOP, J., LANDELL-MILLS, N. (Eds.). **Vendendo serviços ambientais da floresta: Mecanismos de Mercado para Conservação e Desenvolvimento**. Earthscan, Londres, pp. 173-199. 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. 8ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013

MORIN, E; KERN, A. B. **Terra-Pátria**. Tradução de Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MYSZCZUK, Ana Paula; DE SOUZA, Andrea. Brief considerations on the conflict between public environmental protection and economic development policies and their consequences for energy expansion in Brazil. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 5, n. 2, p. 305-335, 2016.

NASCIMENTO, L. **Estado e teoria política**. Campinas, Parirus: 2010

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. The trajectory of sustainability: from environmental to social, from social to economic. **estudos avançados**, v. 26, n. 74, p. 51-64, 2012.

NATURATINS, ICMS ECOLOGICO – **Manual de Orientação Técnica**. 30p. 2008.

NEVES, EMSC. **A Política Ambiental e os Municípios Brasileiros**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

OLIVEIRA, Vanessa. As fases do processo de políticas públicas. In: Vitor Marchetti (org). **Políticas Públicas em debate**, São Bernardo do Campo, MP Editora. 2013.

OLIVEIRA, Thiago Vieira Mathias; MURER, Yully Cristiano. O ICMS Ecológico e a implementação de políticas públicas ambientais no estado de Rondônia. **Revista do Direito Público**, v. 5, n. 1, p. 185-216, 2010.

OLIVEIRA, JMD. **Proteção ambiental e Sistema Tributário**. Brasil e Japão: problemas em comum? Em MARINS, James. **Tributação do Meio Ambiente**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 117.

OPPENHEIM, Bohdan W. Lean product development flow. **Systems engineering**, v. 7, n. 4, p. no-no, 2004.

PASCHE, D.F. Política Nacional de Humanização como aposta na produção coletiva de mudanças nos modos de gerir e cuidar. **Revista Interface - Comunicação, Saúde, Educação**. Botucatu. V.13, supl.1, pp.701-8. 2009.

PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo: Cortez, 2004.

PIERSON, P. Origins and Development of the Welfare State 1880-1975. In: **Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare**. Cambridge Polity Press, 1991.

QUINTAS, JS. **Introdução à gestão ambiental pública**. 2.ed. IBAMA, Brasília, 134 p. 2006.

RING, I. Integrating local ecological services into intergovernmental fiscal transfers: The case of the ecological ICMS in Brazil. **Land Use Policy**, v.25, n. 4, p.485-497, 2011.

RIVA, Ana Luisa M; FONSECA, Luis Fernando Laranja da; HASENCLEVER, Leonardo. **Instrumentos econômicos e financeiros para a conservação ambiental no Brasil**: uma análise do estado da arte no Brasil e no Mato Grosso: desafios e perspectivas. São Paulo: Instituto Socioambiental – ISA, 2007.

RODRIGUES, F. **Política e políticas**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 52-63, abr./jun. 2016

ROSS K. Politics in Industrial Society. London: André Deutsch, 2015

ROSA, H. A intersectorialidade entre as políticas públicas de saúde e de assistência social pós constituição brasileira de 1988. V jornada internacional de políticas públicas, São Luís, UFMA, 2004

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009.

SACHS, Ignacy. **A Terceira Margem**: em busca do ecodesenvolvimento. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SANTOS, Clézio Saldanha. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 5, p. 50-77, 2001.

SANTOS, Milton. **Por outra globalização: del pensamiento único a la conciencia universal**. Convenio Andrés Bello, 2004.

SCHMITTER, Phillip. **Reflexões sobre o Conceito de Política**. In: BOBBIO, Norberto et. al. Curso de Introdução à Ciência Política. Brasília: UnB, 1984.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEBRAE. Disponível em: [www.sebrae.com.br/Minasgerais](http://www.sebrae.com.br/Minasgerais)

SILVA, j. NETO, J. **Políticas públicas como instrumento de inclusão social**. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, Brasília, UNICEUB, v. 7, n. 2, p. 161-211, jul-dez, 2008.

SILVA, Fábio Araújo. **ICMS Ecológico no Tocantins: Tributo à Ecologia**. Gurupi, 2007.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2009

SNIS, Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017**. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2017> Acesso em: Março. 2019.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Gleidison Azevedo; ARAGÃO, Iracema Raimunda Brito Neves. O ICMS Ecológico como Incentivo para Implementação de Políticas Públicas Ambientais no Município de Marliéria (MG). **Revista de Administração e Contabilidade da FAT**, v. 4, n. 2, p. 04-15, 2017.

SOUZA, Yalle Hugo; SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 20, n. 66, 2015.

SOUZA, Talita Ferreira; QUELHAS, Osvaldo Luiz Gonçalves; GOMES, Carlos Francisco Simões. Sustainable public hiring: an analysis of the profile of procurement conducted by brazilian public institutions. **Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental**, v. 19, n. 2, p. 477-492, 2015.

TACCONI, M. F. F. S. et al. R. Explorando os Geradores da Confiança nas Compras Interorganizacionais. **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, v. 10, n. 3, p. 37-47, jul./set. 2011.

TANZI, VITO. Globalización y Sistemas Tributarios. In: TANZI, V; BARREIX, A; E VILLELA, L. **Tributación para la integración del Mercosur**. Washington DC. Interamericana Banco de Desenvolvimento, 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Salvador: AATR**, v. 200, 2002.

TOCANTINS. **Portal da Transparência**. 2019. Disponível em: <http://www.transparencia.to.gov.br/> Acesso em: Março. 2019.

TOCANTINS. **Lei nº 1.323 de 04 de abril de 2002**. Dispõe sobre os índices que compõem o calculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios e adota outras providências. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/images/legislacao/leg055.pdf>. Acesso em: Março. 2019.

THOME, L. **Mudanças nas Políticas de Trabalho e da educação (197-225)**” in C. Machado, T. Batista, L. Lima, Políticas de Saúde no Brasil-continuidades e mudanças, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2015

UCLA. Brazil: **Public Assistance Programs**”. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Third Edition. London: CRC Press, 2013.

UNDP (United Nations Development Programme). 2002 Human Development Report 1995. New York: Oxford University Press.

VIANA, Lilia Penha. O processo de constituição da política de assistência social: da caridade ao direito. **VI Jornada Internacional de Políticas Públicas**. São Luiz, MA. 2012.

VILAS BOAS, Benigna Maria de Freitas. **Virando a escola do avesso por meio da avaliação**. Papyrus Editora, 2000.

VILLALOBOS. Verónica Silva. **Cadernos Adenauer 1: Pobreza e política social** – São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

## ANEXOS

### A

## POLÍTICA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE (100 PTS)

### **1. Política Municipal de Meio Ambiente**

1.1- Situação da Política Municipal de Meio Ambiente:

1.1.1- Implantou o órgão executivo municipal? ( )

Não- 0 ponto ( ) Sim - 2 pontos

Documentos comprobatórios: cópia da Lei e ato de nomeação dos técnicos.

1.1.2 - Regulamentou a Política Municipal de Meio Ambiente -PMMA? ( )

Não - 0 ponto ( ) Sim - 3 pontos

Documentos comprobatórios: cópia do Decreto.

1.1.3- Possui Plano de Trabalho para a execução da PMM A? ( )

Não - 0 ponto ( ) Sim - 5 pontos

Documentos comprobatórios: cópia do Plano de Trabalho.

### **2. Conselho Municipal de Meio Ambiente**

2.1 - Criou o Conselho Municipal de Meio Ambiente? ( )

Não – 0 ponto ( ) Sim - 2 pontos

Documentos comprobatórios: cópia do ato de criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente; cópia do Decreto de nomeação dos membros do Conselho e Termo de posse.

2.2 - O Conselho Municipal de Meio Ambiente se reúne regularmente?

( ) Não se reuniu - 0 ponto

( ) Reuniu três vezes ou mais ao ano -

( ) Reuniu uma vez ao ano – 2 pontos

6 pontos

( ) Reuniu duas vezes ao ano - 4

pontos

Documentos comprobatórios: calendário de reuniões; Atas de reuniões, fotos datadas; lista de presença e cópias das deliberações.

2.3 - O Conselho Municipal de Meio Ambiente elaborou o regimento interno?

( ) Não - 0 ponto ( ) Sim - 2 pontos

Documentos comprobatórios: cópia da publicação do regimento interno.

### **3. Fundo Municipal de Meio Ambiente**

3.1 - Criou o Fundo Municipal de Meio Ambiente?

( ) Não – 0 ponto ( ) Sim - 2 pontos

Documentos comprobatórios: cópia da Lei Municipal de criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente.

3.2 - Regulamentou o Fundo Municipal de Meio Ambiente?

Não - 0 ponto  Sim - 2 pontos

Documentos comprobatórios: cópia da Lei e/ou Decreto de regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente.

3.3 - Deu posse ao Conselho Gestor do Fundo Municipal de Meio Ambiente?

Não - 0 ponto  Sim - 2 pontos

Documentos comprobatórios: cópia do Termo de posse dos Conselheiros.

3.4 - Percentual de despesas liquidadas do Fundo Municipal de Meio Ambiente:

01 - 20% - 1 ponto

61 - 80% - 7 pontos

21 - 40% - 3 pontos

81 - 100% - 9 pontos

41 - 60% - 5 pontos

Documentos comprobatórios: demonstrativo simplificado do relatório resumido da execução orçamentária ou balanço orçamentário do Fundo Municipal de Meio Ambiente.

#### **4. Educação Ambiental**

4.1 - Instituiu o Programa Municipal de Educação Ambiental?

Não - 0 ponto  Sim - 2 pontos

Documentos comprobatórios: Ato legal de instituição do Plano Municipal; cópia do Plano Municipal de Educação Ambiental.

4.1.1 - As metas dos projetos do programa municipal foram atingidas?

01 - 20% - 1 ponto

61 - 80% - 5 pontos

21 - 40% - 2 pontos

81 - 100% - 6 pontos

41 - 60% - 3 pontos

Documentos comprobatórios: cópia dos projetos; relatório de execução do projeto com percentual.

4.2 - Inseriu a educação ambiental no Projeto Político Pedagógico ou no Projeto de Desenvolvimento Escolar nas escolas **municipais**?

Não - 0 ponto  Sim - 3 pontos

Documentos comprobatórios: cópia do Projeto Político Pedagógico ou Projeto de Desenvolvimento Escolar.

4.3 - No último ano, realizou ações de educação ambiental através dos meios de comunicação (site, rádio, TV, jornais locais, carros de som)?

1 a 2 ações - 1 ponto

Acima de 5 ações - 5 pontos

3 a 4 ações - 3 pontos

Documentos comprobatórios: materiais de divulgação produzidos para os meios de comunicação pela prefeitura e suas referidas notas fiscais.

4.4 - Que tipo de atividade ambiental foi realizada pelo Município no último ano?

Semana do Meio Ambiente - 3 pontos

Mobilização via caminhadas, maratonas, passeatas, atividades culturais, campanhas e outros - 2 pontos

Dia de Campo - 4 pontos

Fóruns, Oficinas ou Seminários - 2 pontos

Palestras - 2 pontos

Documentos comprobatórios: materiais de divulgação produzidos para os meios de comunicação pela prefeitura e suas referidas notas fiscais.

4.5 - O Município realizou ações de educação ambiental, no último ano-base, em parceria com organizações da sociedade civil?

Não – 0 ponto  Sim - 5 pontos

Documentos comprobatórios: cópia de projetos, convênios, termos de parceria, termo de cooperação técnica, relatórios e registros fotográficos.

4.6 - O Município realizou no último ano, direta ou indiretamente, projetos ambientais junto às instituições locais?

Não - 0 ponto  Sim - 5 pontos

Documentos comprobatórios: cópia de projetos, relatórios.

## **5. Agenda 21 Local**

5.1 - Planejamento participativo para elaboração da Agenda 21 Local?

Criou Agenda 21 Local - 2 pontos

Realizou Fórum de discussão da Agenda 21 Local - 2 pontos

Elaborou ou revisou o Plano de Desenvolvimento Local Sustentável - 2 pontos

Executou as ações prioritárias elencadas no Plano de Desenvolvimento Local Sustentável – 5 pontos

Documentos comprobatórios: **Da agenda 21:** Cópias da Lei ou decreto de criação da lista de presença e das Atas, fotos datadas, programação do evento, relatório do planejamento participativo; **Do Fórum:** Cópias de lista de presença e das Atas, fotos datadas e programação do evento; **Do Plano de Desenvolvimento Local Sustentável (deverá ter no máximo 4 anos):** Cópias lista de presença da reunião de elaboração do plano, da ata de reuniões, fotos datadas, cópia do Plano de Trabalho folders; Relatório de gestão, cópia de notas fiscais, cópias de projeto e fotos datadas; Cópia do Plano Plurianual - PP A.

5.2 - O Plano de Desenvolvimento Local Sustentável subsidia o poder público municipal (Câmara e Prefeitura) na formulação e implementação de Políticas Públicas?

Não - 0 ponto  Sim - 5 pontos

Documentos comprobatórios: cópia do Plano Plurianual - PP A e do Plano de Desenvolvimento Local Sustentável.

## **6 - Capacitação e treinamento na área ambiental**

6.1 - Quantos eventos de capacitação e treinamento foram realizados no último ano-base?

Um evento - 2 pontos

Três eventos ou mais - 10 pontos

Dois eventos- 5 pontos

Documentos comprobatórios:

- cópia de lista de presença;

- cópia da programação do evento;

- notas fiscais;

- cópia de certificados e fotos datadas.

## B

### CONTROLE E COMBATE ÀS QUEIMADAS (100 PTS)

#### **1. Controle de Combate às Queimadas**

1.1 Instituiu a Coordenadoria Municipal da Defesa Civil - COMDEC?

Não - 0 ponto  Sim - 5 pontos

Documentos comprobatórios: Lei de criação da COMDEC, ato de nomeação do coordenador da COMDEC, em caráter de exclusividade.

1.2 - A COMDEC possui sala ou imóvel exclusivo?

Não - 0 ponto  Sim - 5 pontos

Documentos comprobatórios: cópia de ato oficial de destinação de sala ou imóvel para organização das atividades de prevenção e combate.

1.3 - A COMDEC possui automóvel exclusivo?

Não - 0 ponto  Sim - 5 pontos

Documentos comprobatórios: cópia de ato oficial de destinação do automóvel para organização das atividades de prevenção e combate.

#### **2. Atuação da Brigada Civil Municipal:**

2.1 - Sobre a Brigada Civil Municipal, responda:

Possui brigada sem apoio da prefeitura - 0 ponto  A brigada é mantida pela prefeitura - 10 pontos

A brigada conta com apoio da prefeitura - 5 pontos

Documentos comprobatórios:

- Relatório contendo fotos datadas das atividades realizadas, cópia dos contratos individuais dos brigadistas, regimento interno da brigada, cópia do termo de responsabilidade, recibo de aquisição de equipamentos, termo de recebimento de EPI assinado pelos brigadistas, cópia de ato oficial de destinação de sala ou imóvel para organização das atividades de prevenção e combate;- Termo de cooperação, quando se tratar de brigada não mantida pela prefeitura.

2.2 - A brigada é coordenada pela Defesa Civil Municipal?

Não - 0 ponto  Sim - 10 pontos

Documentos comprobatórios: regimento interno da brigada.

2.3 - A quantidade de brigadistas contratados no último ano segue as orientações da Defesa Civil Estadual, de acordo com o Ranking de Densidade do Fogo?

Não - 0 ponto  Sim - 10 pontos

A quantidade mínima de brigadistas será definida de acordo com a classificação do Município no Ranking de Densidade do Fogo, com base nos dados dos últimos 10 (dez) anos, que terá quatro níveis definidos pela Defesa Civil Estadual - CEDEC/TO:  
Nível A - De 0 a 25% de densidade - 7 Brigadistas

Nível B - De 26 a 50% de densidade - 13 Brigadistas

Nível C - De 51 a 75% de densidade - 19 Brigadistas

Nível D - De 76 a 100% de densidade - 25 Brigadistas

Documentos comprobatórios: cópia dos contratos individuais dos brigadistas, cópia do termo de responsabilidade, recibo de aquisição de equipamentos, termo de recebimento de EPI assinado pelos brigadistas.

**2.4 - A brigada foi contratada por quantos meses no último ano? (somente quem pontuou na questão anterior)**

1 a 2 meses - 1 pontos

8 meses a 1ano - 9 pontos

3 a 4 meses - 3 pontos

Permanente - 10 pontos

5 a 7 meses - 7 pontos

Documentos comprobatórios: cópia dos contratos individuais dos brigadistas, regimento interno da brigada.

**2.5 - Quanto à capacitação de Brigadistas, quantas ações foram feitas:**

Nenhuma ação - 0 ponto

3 a 4 ações - 4 pontos

1 a 2 ações - 2 pontos

Acima de 5 ações - 5 pontos

Documentos comprobatórios: cópia de lista de presença, cópia da programação do evento, notas fiscais, cópia de certificados e fotos datadas.

**3. Protocolo Municipal do Fogo:**

3.1 - Foi firmado o Protocolo Municipal do Fogo entre lideranças representantes dos segmentos sociais, com Termo de Compromisso estabelecido, tendo como base as exigências contidas no Termo de Referência desenvolvido pelo NATURATINS e aprovado pelo COEMA?

Não - 0 ponto  Sim - 5 pontos

Documentos comprobatórios: Protocolo Municipal do Fogo assinado pelos partícipes.

3.2 - Quanto ao Protocolo do Fogo, qual o percentual de ações cumpridas?

de 5% a 25% das ações propostas cumpridas - 5 pontos

De 26% a 50% das ações propostas cumpridas -10 pontos

De 51% a 75% das ações propostas cumpridas - 15 pontos

Acima de 75% das ações propostas cumpridas - 20 pontos

Documentos comprobatórios: atas de reuniões, lista de presença, relatórios de trabalho, fotos datadas das atividades, material educativo distribuído em ações educativas/preventivas.

3.3 - Qual o percentual de redução de focos de calor nos Municípios em relação ao ano anterior:

Avaliar com a média dos últimos 3 anos. Ex: (2011; 2012; 2013)

Até 5% - 0 ponto

De 21 a 30% - 11 pontos

De 6 a 10% - 5 pontos

Acima de 31% - 15 pontos

De11 a 20% - 9 pontos

Documentos comprobatórios: dados tabulados pelo NATURATINS a partir das informações do INPE.

## C

### UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

#### **1. Unidades de Conservação (100 pts)**

1.1 - Existem Unidades de Conservação Municipal:

- |  |  |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Unidades de Conservação de Proteção Integral - 20 pontos. | <input type="checkbox"/> Unidades de Conservação de Uso Sustentável - 10 pontos. |
|--|--|

1.1.1 - No caso de existir Unidade de Conservação de Proteção Integral, qual a área destinada a ela?

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> 1 a 5% da área do Município - 2,5 pontos<br><input type="checkbox"/> 6 a 10% da área do Município - 5,0 pontos | <input type="checkbox"/> De 11 a 30% da área do Município - 7,5 pontos<br><input type="checkbox"/> Acima de 31% da área do Município - 10 pontos |
|---|--|

1.1.2 - No caso de existir Unidade de Conservação de Uso Sustentável:

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> 1 a 5% da área do Município - 2,5 pontos<br><input type="checkbox"/> 6 a 10% da área do Município - 5,0 pontos | <input type="checkbox"/> de 11 a 30% da área do Município - 7,5 pontos<br><input type="checkbox"/> acima de 30% da área do Município - 10 pontos |
|---|--|

1.2. Quanto ao Planejamento e Co-gestão da Unidade de Conservação existente no Município:

- Integra e participa do Conselho Gestor da UC - 10 pontos.
- Participa da elaboração do Plano Operativo Anual - POA da UC - 10 pontos.
- Participa e/ou apoia a execução dos programas previstos no Plano de Manejo da UC - 10 pontos
- O Município faz aporte de recursos humanos e físicos para a UC - 10 pontos.
- Executa e/ou apoia programas de implementação de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPP N - 10 pontos.

Documentos comprobatórios:

- Lei de criação de UC municipal, decreto de desapropriação quando se tratar de UC de Proteção Integral, Plano de Regularização Fundiária;
- Publicação da composição do Conselho Gestor da UC, ata e lista de presença de reuniões do conselho, termo de cooperação, cópia de projetos e plano de trabalho;
- Comprovante de parceria estabelecida para implementação de RPP N.

## D

### TERRAS INDÍGENAS

#### **1. Terras indígenas - TI (100 pontos)**

1.1. Quanto ao apoio do Município ao desenvolvimento da temática ambiental junto à comunidade indígena:

1.1.1 - O Município apoia e/ou executa:

- Ações e/ou atividades educativas, diretamente ou em parceria - 10 pontos
- Práticas agroecológicas em parceria com o órgão de extensão rural e entre outras instituições - 30 pontos.

Documentos comprobatórios: relatório de atividades realizadas contendo fotos datadas, lista de presença, folders, termo de cooperação técnica, etc.

1.1.2 - Existem projetos de preservação e conservação ambiental com apoio da prefeitura na comunidade indígena?

- Não - 0 pontos
- Sim - 10 pontos

Documentos comprobatórios: Fotos, cópia do projeto, declaração da FUNAI (atestando a existência do projeto na Terra Indígena).

1.1.3 - A prefeitura promove atividades de prevenção e combate a queimadas na terra indígena?

- Treinamentos - 5 pontos
- Aceiros – 5 pontos
- Disponibilização de brigada-10 pontos
- Fornecimento de equipamentos de combate e EPI - 10 pontos

Documentos comprobatórios: relatório de atividade realizada contendo fotos datadas, lista de presença, folders, certificados, material educativo distribuído em ações educativas/preventivas, notas fiscais e outros.

1.1.4 - A prefeitura faz coleta de resíduos sólidos e desenvolve atividades educativas?

- De 25% a 50% das aldeias - 5 pontos
- De 50% a 75% das aldeias - 10 pontos
- Acima de 75% das aldeias - 20 pontos

Documentos comprobatórios: fotos, declaração da FUNAI (atestando a existência do projeto na Terra Indígena).





2.1.5 - Qual o índice de cobertura do monitoramento da qualidade das águas (parâmetros do ICA) dos mananciais do Município:

Forma de Cálculo:

$$Ic = Nm/Nr$$

Sendo: Ic - índice de cobertura

Nm - Número de mananciais monitorados

Nr - Número de mananciais no Município

Assim temos:

( ) 0,01 a 0,20 - 10 pontos

( ) 0,51 a 0,80 - 25 pontos

( ) 0,21 a 0,50 - 20 pontos

( ) 0,81 a 1,00 - 30 pontos

Documentos comprobatórios:

- Cópia do termo de cooperação com a concessionária, ou laboratório certificado e os laudos de análise de água;
- Mapa hidrográfico do Município, em escala 1:100.000, identificando os pontos de coleta.

2.1.6 - O Município desenvolve estratégias e ações de conservação e proteção dos solos e águas em Áreas de Preservação Permanente dos mananciais da microbacia responsável pelo abastecimento de água?

( ) Assistência técnica - 5 pontos

( ) Educação ambiental - 5 pontos

( ) Comando e controle (Licenciamento, Fiscalização e Monitoramento Ambiental) - 5 pontos

Documentos comprobatórios: cópias de projetos, plano de trabalho, relatório físico financeiro, etc.

### **3. Avaliação Qualitativa do Sistema de Coleta e Destinação dos resíduos sólidos (100 pts)**

3.1. Quanto às ações de Planejamento do Sistema de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas (artigo, 3º, I, c, da Lei 11.445/2007).

3.1.1 - O Município possui Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos?

( ) Não - 0 ponto ( ) Sim - 5 pontos

3.1.2 - O Município possui Plano de Gerenciamento de PGRSS (Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviço de Saúde)?

Relacionar os empreendimentos dos Municípios e fazer proporção (vigilância sanitária estadual e municipal, IBGE)

( ) Não - 0 ponto ( ) Sim - 5 pontos

3.1.3 - Em relação ao sistema de disposição final de Resíduos Sólidos Urbanos - RSU (somente uma alternativa):

( ) Deposita em lixão (a céu aberto) - 0 ponto

- ( ) Possui Projeto de Aterro Sanitário em processo de licenciamento, sem pendências processuais - 5 pontos
- ( ) Deposita RSU em aterro sanitário licenciado - 15 pontos
- ( ) O aterro sanitário é operado em consonância com as normas técnicas - 20 pontos

Documentos comprobatórios:

- Cópia da Licença de Operação do aterro sanitário;
- Cópia da Certidão de tramitação processual;
- Relatório de pendências processual - NATURATINS;
- Fotos datadas do destino final dos resíduos sólidos coletados;
- Evidências do uso de Equipamentos de Proteção individual pelos trabalhadores do recolhimento dos resíduos sólidos (fotos, notas fiscais de aquisição, termo de doação e entrega de material);
- Relatório de Monitoramento do Aterro feito pelo órgão licenciador ou auditoria ambiental;
- Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos Urbanos elaborado e/ou revisado a cada 4 anos;
- Plano de Gerenciamento de PGRSS e/ou revisado a cada 4 anos.

### 3.2. Quanto às ações de Gerenciamento do Sistema de Resíduos Sólidos Urbanos

3.2.1 - O Município coleta os resíduos sólidos urbanos e realiza a limpeza de áreas públicas?

- ( ) Não - 0 ponto ( ) Sim - 5 pontos

Documentos comprobatórios:

- Programa de rotina da coleta dos resíduos sólidos e limpeza de áreas públicas com horários e itinerários;
- Certificação de realização da coleta dos resíduos sólidos e da limpeza de áreas públicas, assinada pelo diretor ou responsável pelo departamento de limpeza pública do Município;
- Cópia de contrato de terceirizado;
- Fotos com datas da limpeza e das áreas limpas;
- Cópia contracheques (até cinco) de pessoal da limpeza urbana.

3.2.2 - A prefeitura, ou o prestador de serviço, fornece Equipamento de Proteção Individual - EPI, para os funcionários da limpeza pública adequado ao risco da atividade?

- ( ) Não - 0 ponto ( ) Sim - 5 pontos

Documentos comprobatórios:

- Notas Fiscais de compra e fotos datadas;
- Laudo técnico do programa de monitoramento ambiental do aterro sanitário com RT.

3.2.3 - O Município realiza coleta dos resíduos dos serviços de saúde de acordo com as normas técnicas?

- ( ) Não - 0 ponto ( ) Sim - 5 pontos

Documentos comprobatórios:

- Programa de rotina da coleta dos resíduos dos serviços de saúde;

- Relatórios de procedimentos de vigilância em saúde;
- Evidências do recolhimento e destinação final dos resíduos dos serviços de saúde (fotos datadas da coleta termo de entrega do aterro sanitário);
- Cópia de contrato de prestação de serviço ou de aluguel dos veículos de coleta;
- Fotos datadas dos veículos que realizam o transporte dos resíduos dos serviços de saúde coletados;
- Cópia de contrato de prestação de serviço ou de aluguel dos veículos de coleta;
- Cópia do documento do veículo;
- Fotos datadas dos veículos que realizam o transporte dos resíduos dos serviços de saúde coletados.

3.2.4 - O Município realiza coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos e destina para a reciclagem dos materiais coletados?

- ( ) De 1 a 25% dos domicílios - 2 pontos                      ( ) Acima de 50% dos domicílios - 10 pontos
- ( ) De 26 a 50% dos domicílios - 5 pontos

Documentos comprobatórios:

- Programa de rotina da coleta seletiva dos resíduos sólidos urbanos;
- Evidências do recolhimento e destinação dos materiais recicláveis às cooperativas ou associações de catadores (fotos datadas da coleta e termo de entrega);
- Cópia de contrato de prestação de serviço ou de aluguel dos veículos de coleta;
- Fotos datadas dos veículos que realizam o transporte dos materiais recicláveis;
- Contrato de doação ou locação de área adequada para triagem e separação do material reciclável;
- Relatório com percentual das ações realizadas.

3.2.5 - Possui veículo adequado e em quantidade suficiente para a coleta de resíduos sólidos urbanos, em conformidade com as normas técnicas?

- ( ) Não - 0 ponto ( ) Sim - 5 pontos

Documentos comprobatórios:

- *Documentos comprobatórios da realização da coleta;*
- Cópia de contrato de prestação de serviço ou de aluguel dos veículos de coleta;
- Cópia do documento do veículo;
- Fotos datadas dos veículos que realizam o transporte dos resíduos sólidos coletados.

3.3. Quanto às atividades de Educação Ambiental relacionadas aos resíduos sólidos

3.3.1 - O Município possui projetos de educação ambiental voltados à gestão dos resíduos sólidos?

- ( ) Não - 0 ponto ( ) Sim - 5 pontos

Documentos comprobatórios:

- Cópia dos projetos com descrição das ações e cronogramas;
- Relatório das ações de cada projeto;
- Cópias dos certificados, lista de presenças dos eventos de educação ambiental (oficinas, cursos, seminários, folders, cartazes, material de divulgação e etc.);
- Fotos datadas das campanhas realizadas.

3.3.2 - Existe o Fórum Municipal Lixo e Cidadania atuando?

Não - 0 ponto  Sim - 5 pontos

Documentos comprobatórios: Ato legal de instituição do Fórum, atas de reuniões, lista de presença, fotos datadas.

3.3.3 - O Município apoia a criação e o funcionamento de associação e cooperativas de catadores de materiais recicláveis?

Doação de área - 5 pontos

Disponibilização de infraestrutura física – 5 pontos

Equipamentos (caminhão, prensa, esteira, EPI, etc.) - 5 pontos

Realiza doação de materiais recicláveis - 5 pontos

Documentos comprobatórios:

- Cópias de documentos que comprovem a doação de área, infraestrutura, materiais recicláveis e equipamentos para associação ou cooperativas;
- Fotos datadas.

3.3.4 - O Município possui Ponto de Entrega Voluntária - PEV de materiais recicláveis?

1 PEV - 3 pontos

Acima de 2 PEV - 10 pontos

2 PEV - 6 pontos

Documentos comprobatórios: Termo de Compromisso de doação do material, firmado entre a Prefeitura e a Associação e catadores e fotos datadas.

## **ATENÇÃO!**

- 1- Os documentos da Conservação do Solo são de responsabilidade do RURALTINS e deverão ser entregue na Instituição.
- 2- Os Documentos deverão estar **encadernados e paginados**.
- 3- Encaminhe somente os documentos comprobatórios solicitados no questionário referente às ações de 2018.

### **COMO PREENCHER O QUESTIONÁRIO**

Por gentileza, solicito ao Senhor (a) Gestor(a) que encaminhe esse QUESTIONÁRIO respondido com os devidos Documentos comprobatórios, para uma melhor avaliação do processo. Siga as etapas na ordem abaixo:

- 1) Questionário respondido do tema **Política Municipal de Meio Ambiente** e os documentos comprobatórios seguindo a ordem das questões.
- 2) Questionário respondido do tema **Controle e Combate às Queimadas** e os documentos comprobatórios seguindo a ordem das questões.
- 3) Questionário respondido do tema C **1. Unidades de Conservação - UC** e os documentos comprobatórios seguindo a ordem das questões e depois o tema D **1. Terras indígenas – TI** CASO EXISTA NO MUNICÍPIO.
- 4) Questionário respondido do tema **Saneamento Básico (1.Avaliação Qualitativa de Esgotamento Sanitário)** e os documentos comprobatórios seguindo a ordem das questões e o mesmo para os temas **(2. Avaliação Qualitativa da Água e 3. Avaliação Qualitativa do Sistema de Coleta e Destinação dos resíduos sólidos)**

**Os documentos do ICMS Ecológico deverão ser entregues até dia 15 de março de 2019, na sede do NATURATINS em Palmas, no setor de Protocolo.**

Obrigada por sua colaboração!!! **Maiores informações 3218 - 2693**

**icmsecologico.ecologico@gmail.com**