

A CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS PROBLEMAS AMBIENTAIS: O CASO DO ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DO PARANÁ¹

RESUMO:

Este artigo tem como objetivo fazer uma discussão teórica acerca da construção social dos problemas ambientais na perspectiva de John A. Hannigan (1995), e como tais problemas podem transformar-se em políticas públicas ambientais. Para este estudo, em especial, destaca-se a Lei complementar nº 59 do ICMS Ecológico no Estado do Paraná. Esta lei contribui para que um problema ambiental, interferente na vida coletiva, tenha tanto respaldo político quanto científico, social e ainda, com subsídios para diminuição dos impactos.

Palavras-chave: Mata Ciliar. Políticas Públicas. ICMS Ecológico.

ABSTRACT:

This article aims to make a theoretical discussion about the social construction of environmental problems from the perspective of John A. Hannigan (1995), and how such problems can become public environmental policies, especially for this study, we highlight the Complementary Law No. 59 of the Ecological ICMS in the State of Parana. This law contributes to an environmental problem, interfering in collective life, have as much political support as scientific, social and even with subsidies for mitigation of impacts.

Word-Keys: Riparian Forest. Public Policy. Ecological VAT

1. INTRODUÇÃO

De que forma um problema ambiental transforma-se em tema freqüente nas discussões das agendas políticas e sociais? Como se prioriza a abordagem de um tema em detrimento de outros? Como estes problemas ambientais tornam-se temas do engajamento social?

Este artigo tem como objetivo fazer uma discussão teórica acerca da construção social dos problemas ambientais e como tais problemas podem transformar-se em políticas públicas ambientais, em especial para este estudo, destaca-se a Lei complementar nº 59 do ICMS Ecológico no Estado do Paraná.

O ICMS ecológico é uma lei estadual que garante o repasse de 5% do ICMS aos municípios que abrigam em seu território mananciais de abastecimento público de interesse. Tem como objetivo de aumentar as áreas protegidas, formando corredores ecológicos através da mata ciliar, além, do aumento e melhoria da qualidade ambiental das unidades de conservação e consequentemente aumentando as áreas verdes de preservação no Estado.

¹ Artigo apresentado para o III Seminário Educação e Desenvolvimento. UTFPR. PPGDR. CEPAD. BIOMA.

Para este estudo, fez-se uso da revisão bibliográfica de textos e autores que discutem a construção social dos problemas ambientais, em especial John A. Hannigan (1995) e Mônica Steffen (2002), e ainda outros autores que trazem reflexões acerca deste tema.

Sendo assim, este artigo está organizado em duas seções sendo que a primeira discute de que forma os problemas ambientais vem à tona nas arenas de discussão e de que forma estes temas são conduzidos para a elaboração de políticas públicas ambientais. Num segundo momento, apresenta-se a Lei do ICMS Ecológico no estado do Paraná, como um exemplo de problema ambiental que subsidiou a elaboração de uma política pública ambiental.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DOS PROBLEMAS AMBIENTAIS E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O cenário mundial mostra crescente preocupação com as questões ambientais nos últimos 40 anos, desde a Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, 1972. Hoje, quase todos os países do mundo possuem ministérios responsáveis por elaborar e implementar políticas públicas ambientais.

De uma forma geral, os problemas ambientais são apresentados como domínio da ciência. Yarley (1992, p. 116 apud HANNIGAN, 1995, p. 60) nos traz o exemplo da camada de ozônio. O conhecimento sobre a camada de ozônio não está ligado à nossa experiência diária, fica apenas disponível através da utilização de investigação da alta tecnologia numa atmosfera acima das relações polares.

Emerge deste exemplo, a necessidade de uma melhor compreensão dos problemas ambientais por parte da sociedade. Se os problemas ambientais não forem abordados socialmente, tornar-se-ão visíveis, infelizmente, apenas em um contexto de crise política, econômica e/ou geográfica.

Segundo Encoe (1975, p. 21 apud HANNIGAN, 1995, p. 65) um acontecimento dá origem a uma questão ambiental quando:

- a) estimula a atenção dos meios de comunicação social;
- b) envolve alguma arma do governo;
- c) exige uma decisão governamental;
- d) não é eliminado pelo público como um fenômeno que acontece apenas uma vez;

e) relaciona-se com os interesses pessoais de um número significativo de cidadãos.

Estes critérios transformam-se em arenas, onde os ambientalistas buscam manipular as atenções do público. Do outro lado os opositores ao ambientalismo que apelam ao público para o uso de novas tecnologias, como as biotecnologias que busca avanço no viés econômico, independente das conseqüências que venham acontecer.

Hannigan (1995, p. 77) esclarece que “Ambientalismo é uma construção em si própria multifacetada que consolida um conjunto de filosofias, ideologias, especialidades científicas e iniciativas políticas”.

Para Solesbury (1979. p. 387 apud HANNIGAN, 2005, 65) liderar a atenção não é contudo suficiente para levantar uma nova questão na agenda para o debate público. Em vez disso, os problemas ambientais emergentes devem ser legitimados em múltiplas arenas, meios de comunicação social, ciência e público.

Para Sachs (1993, p. 14) emerge a sociedade civil na cena política como o terceiro sistema de poder, ao lado dos estados e do poder econômico, isso deve ser vista como um acontecimento mais importante dos últimos 25 anos.

Assim, o êxito de uma exigência ambiental depende do apoio e magnitude do público envolvido que, em alguns casos, podem muito bem chamar a atenção política. Entretanto, para Steffen (2002 p. 43) somente quando partes importantes da opinião pública são capazes de identificar-se com o problema, este se torna um problema geral capaz de encorajar reações públicas eficientes. Por outro lado a dramatização pública muitas vezes pela falta de conhecimento, leva exigências para uma agenda política sem ser suficientemente necessário, ou seja sensacionalismo para problemas irrelevantes.

Hannigan (1995, p. 75) considera necessário seis fatores para a construção com êxito de um problema ambiental:

- a) autoridade científica para a validação das exigências;
- b) existência de propagandas que estabeleçam a ligação entre o ambientalismo e a ciência;
- c) atenção aos meios de comunicação social onde o problema é visto como “novidade importante”;
- d) dramatização do problema em termos simbólicos e visuais;
- e) incentivos econômicos para tomar uma ação positiva;
- f) emergência de um patrocinador institucional que possa assegurar legitimidade e continuidade.

Para isso é necessário o empenho de várias áreas do conhecimento, formando um conjunto ideológico, científico e político. Corrobora-se com isso, o pensamento de Claude Raynaut (2004) que considera não apenas as conseqüências de processos ambientais sobre as sociedades humanas, mas também a necessidade de incorporar dimensões ambientais na formulação das políticas de desenvolvimento, harmonizando-se objetivos econômicos, sanitários, sociais e éticos com a preservação da natureza, Tratando da visão interdisciplinar das ciências ambientais.

As manifestações públicas aos riscos tecnológicos permanecem difíceis de prever. Elas são dependentes da interação entre os contextos sociais e institucionais em que as situações de risco aparecem, conforme apresenta Steffen (2002 p. 46).

Derivada da Constituição Federal, destaca-se a Política Nacional de Meio Ambiente, considerada a expressão de uma Política Ambiental com perspectiva no desenvolvimento sustentável, possuindo relações de acompanhamento, cooperação e avaliação. Esta integra-se com as demais políticas públicas, envolvidas com o uso do ambiente natural e melhoria das condições ambientais do país, porém, é precária sua implementação em instrumentos de execução, tendo problemas em seus vários níveis de governo: nacional, estadual e municipal.

Entretanto, os estados e municípios possuem certa liberdade, impondo restrições e propondo programas com o intuito de minimizar efeitos negativos de determinadas ações ao meio ambiente. Assim, a política ambiental deve encontrar respaldo em políticas públicas estaduais e municipais, considerando a hierarquia de poder de decisão.

O ICMS Ecológico é um exemplo do poder estadual interferindo nas questões ambientais que dizem respeito ao seu contexto.

2.2 A LEI DO ICMS ECOLÓGICO NO ESTADO DO PARANÁ

Lei do ICMS-Ecológico, ou Lei dos *Royalties* Ecológicos é o nome que se dá à lei Complementar nº 59 de 1º de outubro de 1991, aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado do Paraná (IAP, 2011). Esta Lei estabelece que, dentre os municípios beneficiados pelo projeto, terão os *royalties* divididos em duas partes iguais: uma para os que preservam o verde e a outra para aqueles que possuem bacias hidrográficas destinadas ao abastecimento da população.

Trata-se de uma lei pioneira, de grande alcance social, com amplas repercussões sobre o desenvolvimento e a qualidade de vida dos cidadãos que, pela primeira vez no Brasil,

repassa 5% do ICMS aos municípios que abrigam em seu território mananciais de abastecimento público de interesse de municípios vizinhos ou unidades de conservação ambiental (IAP, 2011).

O mais importante de tudo é que a Lei define a co-responsabilidade Estado-Município na proteção ambiental e, com o fortalecimento que gera, abre enorme leque de possibilidades econômicas, como novas áreas de produção, maiores frentes de trabalho, desenvolvimento e qualidade de vida (IAP, 2011).

A Lei do ICMS Ecológico contempla todos os municípios situados em áreas de mananciais utilizados para atender o abastecimento público de sedes urbanas de municípios vizinhos. Dadas as peculiaridades dos mananciais no Estado do Paraná, foram contempladas bacias de captação com área de até 1.500 Km² (INSTITUTO DAS AGUAS DO PARANÁ, 2011).

Cada município contemplado tem seu índice ambiental financeiro calculado anualmente em função da área municipal dentro da bacia de captação e da quantidade e qualidade da água captada. O procedimento de avaliação e acompanhamento das condições ambientais de cada manancial é realizado através de câmaras técnicas Regionais com participação direta das prefeituras beneficiadas (INSTITUTO DAS AGUAS DO PARANÁ, 2011).

Neste sentido, entidades municipais e órgãos de gestão ambiental dos estados engajam-se na elaboração de projetos que venham a contemplar o Código Florestal, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (SENAR, 2002), em seu Art. 2, estabelece que as margens de córregos, rios e lagos devem possuir vegetação permanente. Assim, o ICMS-Ecológico prioriza a preservação ou recuperação de Áreas de Preservação Permanente, em especial a Mata Ciliar.

Para Kageyama (2001) com as recentes cobranças por parte da promotoria pública, de recomposição destas áreas, que devem ser preservadas permanentemente, ocorre um choque ideológico, mas que abala as estruturas do dito triângulo social-ambiental-econômico, pois para os proprietários de terras nas beiras de arroios, se for cumprida a lei, ficarão sem sua fonte de sustento, de modo que a maior parte ou quase toda a sua propriedade, não poderiam ser mais utilizadas para a produção agrícola, principal fonte de sustento.

Considerando-se as áreas ciliares e o tão divulgado uso e conservação dos recursos, é necessária uma análise e discussão aprofundada, em diferentes áreas da biologia e, à nossa legislação, adequações, para que as áreas ciliares sejam devidamente revegetadas,

principalmente no que toca as pequenas propriedades, onde, em muitos casos, estas áreas ocupam uma grande proporção da gleba total (KAGEYAMA, 2001).

A utilização de áreas de preservação permanente com atividades agropecuárias é resultado da ocupação desordenada da grande maioria das propriedades. De forma histórica as primeiras áreas a serem ocupadas são próximas à água e são herdadas ou vendidas observando-se apenas o tamanho. Muitas vezes considera-se a área de preservação, que caberia a vegetação ciliar, como área produtiva. Por isso a extrema importância de conscientização da sociedade a respeito da conservação e recuperação, não só das matas ciliares como o meio ambiente como um todo.

Cabe neste artigo uma análise a partir de Hannigan (2005) acerca da construção social dos problemas ambientais. Se levarmos em conta os seis fatores destacados pelo autor, pode-se analisar o ICMS Ecológico que:

a) Acerca da **autoridade científica para a validação das exigências**, no caso do ICMS Ecológico, estudos sobre as matas ciliares, comprovam sua importância principalmente no que diz respeito ao ciclo e qualidade da água, protegendo as nascentes e mananciais, favorecendo sua infiltração no solo e facilitando o ciclo hidrológico. A Mata ciliar ou ripária é a cobertura florestal localizada às margens de nascentes ou cursos de água. Sua conservação e recuperação têm sido atribuídas aos inúmeros benefícios por ela trazidos ao ecossistema, especialmente sobre os recursos naturais de origem biótica e abiótica (DURIGAN e NOGUEIRA, 1990).

No Brasil, temos o histórico de destruição das matas ciliares, em geral, devido ao crescimento desordenado da agricultura ou para o suprimento de água para as criações de animais. Quando existentes, apresentam-se empobrecidas e maltratadas pelo homem, com grande redução da flora, geralmente com a existência de arbustos e árvores de pequeno porte.

As matas ciliares também se caracterizam como corredores ecológicos além de servirem para refúgio de espécies da fauna. As sementes das árvores servem de alimento para os peixes do rio que fazem aparecer uma avifauna, isto é, as aves encontram ali moradia (árvores) e riqueza de alimentação para, também, cumprir o seu papel de semear outros sítios, longe dali, através de seus dejetos com sementes (IAP, 2011). Outro fator relevante é que, com o aumento da vegetação, a regulação climática fica facilitada.

Segundo o Código Florestal – Lei nº 4.771 de 1965, as matas ciliares fazem parte das áreas de preservação permanente que são vistas por tal legislação, sendo,

[...] área protegida nos termos dos Artigos 2º e 3º do Código Florestal, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo genético da fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas.

Em síntese, a cobertura vegetal também chamada de mata ciliar, visa proteger a beira (as laterais) dos córregos, rios, nascentes e demais cursos d'água afim de evitar assoreamentos, desmoronamentos, e outras formas de degradação das condições ambientais, com especial preocupação de proteger e conservar as águas nascentes ou correntes nesses locais (SILVA, 2004, p. 171-172).

O desmatamento e uso irregular destas áreas de preservação permanente degradam o habitat destas espécies. Segundo o Site Mata Ciliar (2011) quando não há mata ciliar podem acontecer impactos ambientais como:

- a escassez de água: sem a mata ciliar a água das chuvas escoar rapidamente pela superfície, não infiltrando não armazenando no lençol freático; em seqüência, reduzem-se as nascentes, rios, riachos e córregos;

- erosão e assoreamento: a mata ciliar é uma proteção natural contra o assoreamento, pois evita que a terra seja levada pelas chuvas para dentro dos rios, deixando-o barrento, raso e dificultando a entrada de luz solar;

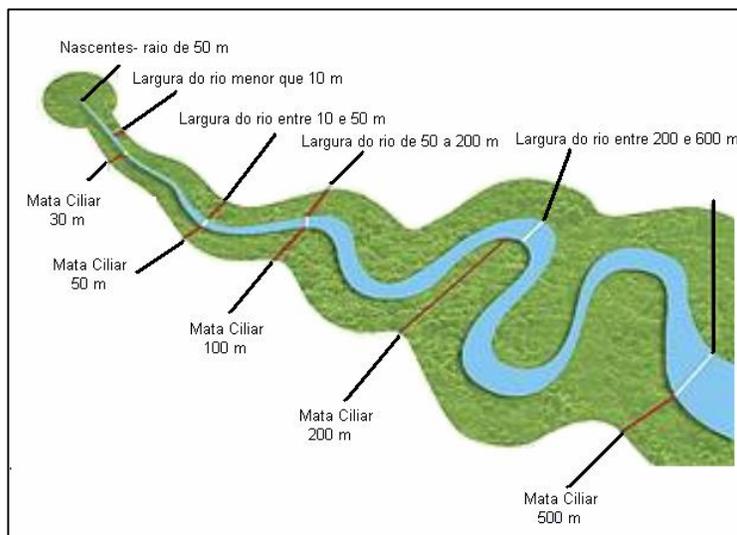
- pragas na lavoura: a falta da mata ciliar pode provocar o aparecimento de pragas e doenças nas lavouras e outros prejuízos econômicos às propriedades rurais, pois algumas pragas podem alimentar-se da vegetação ciliar;

- qualidade da água: a vegetação ciliar reduz o assoreamento dos rios, drena as impurezas e lixo trazido pelas enxurradas deixando as águas mais límpidas, beneficiando a vida aquática;

- formação de corredoras naturais: a existência da mata ciliar possibilita que espécies, tanto da fauna quanto da flora, possam se deslocar, se reproduzir, se abrigar, garantindo assim, a biodiversidade da região.

Com diversas funções ambientais, a revegetação das matas ciliares devem respeitar uma extensão específica de acordo com a figura. A largura dos rios, córregos, lagos, represas e nascentes,

conforme a a seguir



synetizada lei, na imagem (IAP, 2011).

Figura 1 - Matas Ciliares e Extensão
Fonte: IAP, 2011.

b) Sobre a **atenção dada pelos meios de comunicação social à novidade do problema**, pode-se destacar o foco na água e seu ciclo. Este ciclo determina a distribuição, e principalmente, sua disponibilidade no planeta. Estima-se que 70% da superfície do planeta é coberto de água, porém, 3% é água doce, 2% dos três está nas geleiras e calotas polares e apenas 1% em rios, lagos e aquíferos podendo assim, ser tratada para consumo humano (DASHEFSKY, 2001 p. 25).

A crescente necessidade de cuidados com a água, tem feito a mídia chamar a atenção da população sobre este recurso natural fundamental para a sobrevivência da humanidade. Os meios de comunicação em massa como a televisão, rádio, jornal e internet, unem forças e divulgam mobilizações importantes abrangendo vários setores. Como exemplos: o Dia da Água, Campanhas da Fraternidade que focam a temática, Projeto Fundo Azul promovido pela Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR entre outros mais, todos com o objetivo de mostrar a importância da água.

c) Pensando na **dramatização do problema em termos simbólicos e visuais**, houve o apelo para que a comunidade em geral, especialmente produtores e proprietários que têm em sua área rios e córregos formadores de mananciais, foi e ainda é grande. Instituições como Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA), Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), várias ONG'S como a The Nature Conservancy (TNC) frequentemente distribuem panfletos e folhetos, disponibilizam materiais para *download*, e mantêm sites com informações e realizam palestras direcionadas ao tema da preservação da mata ciliar. Isso tudo na tentativa de disseminar informações à população em geral numa linguagem mais clara e objetiva.

Outro programa que vale destacar aqui é o Programa da Mata Ciliar de grande repercussão no estado do Paraná. A primeira etapa deste programa foi concluída com 100 milhões de mudas plantadas em 2009 (RENNER, ROSANA MARIA[et al.] p. 3) o quê mostra a importância da preservação de espécies nativas, melhorando a flora e qualidade da água.

d) Acerca dos **incentivos econômicos o próprio ICMS Ecológico** concretiza este direcionamento financeiro. Transformou-se em Lei Complementar nº 59 de 1º de outubro de 1991 – justamente para atender à necessidade de destinação de tributos aos municípios que preservam suas áreas de preservação permanente: matas ciliares que preservam os mananciais de abastecimento público de municípios vizinhos e unidades de conservação. Funcionando da seguinte forma, o Estado repassa anualmente os valores aos municípios que, possuem mananciais responsáveis pelo abastecimento de outros municípios, ou com a presença de Unidades de Conservação. Hoje no Paraná 79 municípios recebem repasse do Estado com valores proporcionais ao tamanho e composição do manancial.

e) Sobre a **emergência de um patrocinador institucional que possa assegurar legitimidade e continuidade**, o projeto do ICMS Ecológico tem como patrocinador a própria população que, com o pagamento de seus impostos, em especial do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) garantem a legitimidade e continuidade dos repasses financeiros e conseqüentemente a preservação ambiental. Deste montante, 5% são destinados à preservação das matas ciliares e unidades de conservação. Vale aqui também destacar que, entidades não governamentais associaram-se ao projeto, como é o caso da The Nature Conservancy (TNC).

Hoje o Projeto ICMS Ecológico no estado do Paraná completa 20 anos e serviu de modelo para implantação em outros estados brasileiros como Minas Gerais, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Pernambuco, entre outros estados que se encontram em processo de aprovação.

O resultado desta ação ambiental não será visto a curto prazo, embora alguns benefícios já podem ser identificados como:

- isolamento com cercas nas áreas de preservação permanente das matas ciliares;
- maior conscientização da população sobre a importância de preservar;
- envolvimento de entidades importantes do estado, nacionais e internacionais;
- destinação financeira de recursos para subsidiar a proposta.

Diante disso, é fundamental compreender que, a partir de um problema ambiental de grande impacto social, houve o trabalho coletivo da mídia, de Ong's, de entidades governamentais em suas várias esferas, do poder público legislativo e da comunidade em

geral, especialmente de produtores e proprietários de áreas em micro bacias que aderiram, em sua grande maioria, à proposta.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante desta realidade, a questão ambiental vem sendo discutida em vários países do mundo, como assunto mais importante de suas agendas. O Brasil, assim como em muitos países, encontra-se sérios problemas, principalmente na implantação e fiscalização das políticas públicas ambientais.

A idéia da construção social dos problemas ambientais apontado por Hannigan (2005) pode ser perfeitamente adequada ao caso do ICMS Ecológico no estado do Paraná. Percebeu-se que há tanto apelo da mídia social quanto apelo do meio científico acerca da importância e necessidade urgente de preservação de mananciais de água para a preservação da vida no planeta. Além disso, percebeu-se as fortes campanhas de apelo popular vindas de instituições sociais como SEMA, EMATER, IAP, SENAR, EMBRAPA e ONG'S como a TNC, vieram fortalecer esta política pública de preservação ambiental, que no Paraná, ganhou subsídios para a preservação a partir da Lei nº 59 de 1º de outubro de 1991.

Neste sentido, percebe-se que mesmo com as dificuldades encontradas na prática, algumas políticas públicas ambientais repercutem de forma positiva como o caso do ICMS Ecológico auxiliando na preservação e conservação ambiental.

4. REFERÊNCIAS

DASHEFSKY, H. Steven. **Dicionário de ciência ambiental**. 2. Ed. São Paulo: Gaia, 2001. p. 25

DURIGAN, G. & NOGUEIRA, J.C.B. **Recomposição de Matas Ciliares**. Disponível em <www.bdt.fat.org.br/ciliar/sp/recomp>. Acesso em maio de 2011.

HANNIGAN, A. John. **Sociologia Ambiental**. A formação de uma perspectiva social. Editora Instituto Piaget, 1995.

Instituto Ambiental do Paraná – IAP. **Projeto ICMS Ecológico**. Disponível em <www.iap.gov.br>. Acesso em outubro de 2011.

Instituto das Águas do Paraná. **ICMS Ecológico**. Disponível em <www.aguasparana.pr.gov.br>. Acesso em março de 2011.

KAGEYAMA, P. Y. **Recomposição da vegetação com espécies arbóreas, nativas em reservatórios de usinas hidrelétrica da CESP.** Instituto de Pesquisa e Estudos Florestais em Convênio com: Universidade de São Paulo. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiros, 1992.

RAYNAUT, Claude. Meio Ambiente e Desenvolvimento: construindo um novo campo de saber a partir da perspectiva interdisciplinar. In: **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente.** Curitiba: UFPR, 2004. p. 21-32.

RENNER, Rosana Maria [et al.] **Programa Mata Ciliar no Estado do Paraná:** comportamento de espécies florestais plantadas. Colombo: Embrapa Florestas, 2010.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI:** desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR. **Trabalhador em reflorestamento:** vegetação ciliar. Curitiba: SENAR/PR, 2002.

SILVA, Vicente Gomes da. **Legislação Ambiental Comentada.** 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SITE OFICIAL MATA CILIAR. Disponível em <www3.pr.gov.br/mataciliar>. Acesso em novembro de 2011.

STEFFEN, Mônica. Respostas Públicas, Sucesso e Fracasso No gerenciamento de riscos. In: **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente:** Riscos coletivos- ambiente e saúde. Curitiba: UFPR, 2002. P. 39- 60.