

O Icms¹ Ecológico na Biodiversidade: Experiências de Brasil – Caso de Paraná (Wilson Loreiro, Instituto Ambiental, Paraná, Brasil²)

Introdução

O modelo de ocupação recente do território brasileiro, em especial nas regiões denominadas como fronteiras agrícolas capitaneadas pelas monoculturas, induz a sociedade brasileira a alguns recordes: de um lado altas produções e produtividades de produtos para exportação, de outro da exaustão dos solos e degradação acelerada dos ecossistemas. A síntese é o aumento crescente da concentração de renda, das desigualdades sociais, com custo ambiental insuportável.

Na realidade, os tomadores de decisão e formuladores das políticas públicas para a produção no Brasil, nunca “conseguiram” incorporar adequadamente o paradigma ambiental como parte das diretrizes operacionais destas políticas. Os exemplos estão presentes em várias regiões do Brasil, especialmente no Centro Sul, onde uma das amostras mais representativas é o Paraná, que possuía originalmente 83,41% (1890) do seu território com cobertura vegetal (Maack, 1968), passando em 1930 para 64,12 % e em 1965 para 23,92 % (Gubert Filho, 1990). Estima-se que em 2000 esta cobertura não passe dos 5 %. Em algumas regiões como a microrregião homogênea de Maringá, está abaixo dos 2% (IBGE, 1985).

Contraditório é saber que desde 1907 o Estado possui legislação reguladora para apropriação florestal, tendo depois de 1965 a disposição, a exemplo de outros Estados, o Código Florestal como dispositivo legal.

Embora tenha se ocupado em melhorar seu aporte institucional a partir dos anos 70 visando a busca do equilíbrio na regulação desta questão, as experiências desenvolvidas pelo Estado mostraram que apenas a operacionalização do exercício do poder de política pela fiscalização “pós-fato” e o licenciamento, não deram conta adequadamente à solução do problema.

Além da baixa cobertura florestal, o que remanesce são fragmentos florestais concentrados em algumas regiões, especialmente a oeste, onde se localiza o Parque Nacional do Iguaçu (170.000 hectares) e no litoral, com aproximadamente 54 % de sua porção territorial com florestas.

O Sistema de Unidades de Conservação em operação é deficiente, embora esteja em evolução e aponte para a possibilidade de servir como ícone para a construção de Redes de Conservação, caminho promissor para o tratamento da questão da biodiversidade no Estado. Esta possibilidade se assenta na inquietude dos agentes incumbidos da reversão do quadro de degradação ambiental do Estado, Poderes Públicos, Organizações não Governamentais, Ministério Público, e pelo exercício de alguns instrumentos de política pública em desenvolvimento no Estado, entre eles um dos instrumentos mais significativos é o ICMS Ecológico.

O ICMS Ecológico surgiu no Brasil, pioneiramente no Paraná em 1991, a partir da aliança do Poder Público Estadual e de municípios, mediatizado pela Assembléia Legislativa do Estado. Os municípios sentiam suas economias combatidas pela restrição de uso causada pela necessidade de cuidar dos

¹ ICMS = Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

² Engenheiro Agrônomo Msc. do Instituto Ambiental do Paraná. Coordenador do ICMS Ecológico por Biodiversidade. Email: wilsonloureiro@softone.com.br

mananciais de abastecimento para municípios vizinhos e pela existência de unidades de conservação, enquanto o Poder Público estadual sentia a necessidade de modernizar seus instrumentos de política pública.

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

Desenvolvido depois nos estados de São Paulo (1993), Minas Gerais (1995), Rondônia (1996) e Rio Grande do Sul (1998). Em fase de implementação no Mato Grosso do Sul, e em debate ou tramitação nas casas legislativas dos Estados do Mato Grosso, Bahia, Goiás, Pernambuco, Pará, Santa Catarina e Ceará, por seu custo, adequação legal e constitucional, o ICMS Ecológico que opera o princípio do protetor-beneficiário³, tem representado uma promissora alternativa “meio” na composição dos instrumentos necessários a execução das políticas de conservação da biodiversidade.

Neste texto, o ICMS Ecológico será focado sob a ótica da conservação da Biodiversidade⁴, mas especificamente da criação, regularização e gestão das unidades de conservação e da busca da conectividade entre fragmentos vegetais, tendo as unidades de conservação de uso indireto como ponto de partida. O texto usará o modelo e a experiência paranaense como referência, e traz aspectos da definição, funcionamento, resultados e conclui pedindo o aprimoramento desta ferramenta, sua ampliação e adoção por outros Estados brasileiros, segundo as especificidades regionais.

1. DEFINIÇÃO E CONCEITO DO ICMS ECOLÓGICO

A par do consenso existente sobre a legitimidade da reivindicação dos municípios em relação ao pedido de compensação pelas restrições de uso do seu território, o problema central era o da alocação dos recursos para tal.

No Estado de São Paulo, reivindicação parecida encaminhada pelos municípios, encontrou guarida na constituição estadual através de orientação para que os municípios com restrição do uso do solo fossem compensados com recursos do *Tesouro do Estado*. Este princípio foi regulamentado em Lei, mas nunca cumprido⁵.

No Paraná a saída coube também a orientação da constituição estadual, valendo-se da possibilidade aberta pelo artigo 158 de CF, que trata dos recursos dos municípios a serem repassados pela União e pelos Estados. O artigo 158 diz:

Pertencem aos municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituem e mantiverem;

³ Este princípio se coloca dialeticamente em contraponto ao princípio do poluidor-pagador, operacionalizando fundamentalmente ações de caráter preventivo. Não devemos encara-los entretanto, como excludentes, mas princípios complementares, que articulados podem propiciar desenhos de políticas públicas de boa qualidade a políticas públicas no campo ambiental.

⁴ O ICMS Ecológico relacionado aos Mananciais de Abastecimento é tratado pela SUDERHSA.

⁵ O Estado de São Paulo tem, portanto duas Leis, uma que trata do rateio do ICMS utilizando critérios ambientais (o ICMS Ecológico) e outra que trata do repasse de recursos do Tesouro do Estado.

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados;

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do Estado sobre propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único - As parcelas de receita pertencentes aos municípios, mencionados no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicional nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser a lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

A Constituição do Estado, em seu artigo 132 estabeleceu que a repartição das receitas tributárias do Estado obedece ao que, a respeito, determina a Constituição Federal, e em seu parágrafo único que:

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

Este princípio fez parte da lei complementar nº 9491, que no seu artigo 2º determinou:

“Regulamentado o art.132 e seu parágrafo único, da Constituição do Estado do Paraná, aplicar-se-á aos municípios beneficiados por aquela norma, cinco por cento (5%)”.

O artigo 132 foi regulamentado através da Lei Complementar nº 59/91, conhecida como Lei do ICMS Ecológico.

A lei do ICMS Ecológico orienta que:

a) devem receber recursos do ICMS Ecológico os municípios que possuem unidades de conservação ambiental ou que sejam diretamente influenciados por elas e Mananciais de Abastecimento público;

b) entende-se que unidades de conservação são áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada;

c) devem ser beneficiados pelo critério de Mananciais de Abastecimento os municípios que abrigarem em seus territórios parte ou o todo de Mananciais de Abastecimento para municípios vizinhos;

d) do volume total de recursos a serem repassados aos municípios, estes devem ser divididos em 50% (cinquenta por cento) para o Projeto referente a Unidades de Conservação e os outros 50% (cinquenta por cento) para o Projeto Manancial de Abastecimento;

e) a objetivação dos parâmetros técnicos será estabelecida pela entidade estadual responsável pelo gerenciamento dos recursos hídricos e meio ambientes, que deverá fazer o cálculo dos percentuais a que os municípios têm direito anualmente.

Para que não pairasse dúvidas sobre os critérios que beneficiam os municípios, a Lei foi regulamentada por Decreto Estadual, refinado por Portarias do Instituto Ambiental do Paraná, conforme orientação da própria Lei.

O ICMS Ecológico, em última instância, trata da operacionalização do processo indutor possibilitado pelo critério de caráter ambiental e seus condicionantes, definido para o repasse de parte dos recursos

financeiros do ICMS arrecadado a que os municípios têm direito constitucionalmente. Neste caso, as Unidades de Conservação⁶ e outros espaços vegetados no seu entorno.

2. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E SEU ENTORNO, ELEMENTOS PARA COMPOSIÇÃO DOS ÍNDICES E PARCERIAS

O ICMS Ecológico atua para a composição dos percentuais a que os municípios têm direitos a receber do ICMS arrecadado. No caso do Paraná, esta composição se fundamenta em duas dimensões: uma quantitativa e outra qualitativa.

A quantitativa leva em conta a superfície da área protegida na relação com a superfície total do município onde estiver contida. Esta relação é corrigida por um multiplicador que caracteriza o nível de restrição de uso da área protegida notadamente a categoria de manejo de Unidade de Conservação.

A qualitativa considera, além de aspectos relacionados à existência de espécies da flora e fauna, insumos necessários disponibilizados à área protegida, visando a manutenção e melhoria do seu processo de gestão.

Como orientação para montagem do conjunto de variáveis qualitativas são levados em conta:

“Qualidade física da Unidade de Conservação”;

Qualidade biológica da Unidade de Conservação;

Qualidade dos recursos hídricos da Unidade de Conservação e seu entorno;

Representatividade física da Unidade de Conservação;

Qualidade do Planejamento, Implementação, Manutenção e Gestão da Unidade de Conservação:

Planejamento;

Infra-estrutura;

Equipamentos;

Equipamentos de audiovisual;

Equipamentos de apoio;

Pessoal e capacitação;

Pesquisa nas Unidades de Conservação;

Legitimidade da Unidade de Conservação para a comunidade;

Excedente dos Termos de Compromisso em relação ao conjunto de variáveis de determinada Unidade de Conservação;

Desenvolvimento de variáveis específicas para a Unidade de Conservação;

Análise suplementar das ações do município prioritariamente nas funções: habitação e urbanismo, agricultura e saúde e saneamento;

⁶ Entre os critérios ambientais e de interesse difuso adotado hoje no Brasil, existam além das unidades de conservação, os mananciais de abastecimento, o lixo urbano, e o patrimônio histórico. Outras propostas estão em debate, tais como a Instalação de Conselhos Municipais do Meio Ambiente, a institucionalização de Programas de Educação ambiental e o combate a desertificação e a seca.

Apoio aos agricultores e comunidades locais;

Evolução do nível de penalidades (diminuição), no âmbito do município, pelos Poderes Públicos;

Variáveis especiais relacionadas ao tema e a área protegida“.

As áreas especialmente protegidas consideradas para efeito de cálculo são: Unidades de Conservação, Áreas de Terras Indígenas, Faxinais, Áreas de Preservação Permanente e Reserva Florestal Legal.

As Unidades de Conservação constituídas em qualquer um dos três níveis de gestão são: Reserva Biológica, Estação Ecológica, Parques, Florestas, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Áreas de Proteção Ambiental – APAS, Áreas Especiais e Locais de Interesse Turístico, Refúgio de Vida Silvestre e os Monumentos Naturais⁷.

As Áreas de Preservação Permanente, bem como as Reservas Florestais Legais e outros espaços sob domínio privado, são contempladas apenas na perspectiva da construção da conectividade entre fragmentos florestais no entorno da unidade de conservação de uso indireto.

Este procedimento, recente dentro do ICMS Ecológico no Paraná, procura dar conta da orientação original contida na constituição estadual, que diz dever ter tratamento especial também os municípios que forem influenciado pelas unidades de conservação. A isto conceito dá-se o tratamento de entorno.

Para que o município seja beneficiado, os procedimentos em relação ao entorno se fundamentam na “inversão do ônus da prova”, ou seja, o município, a partir da definição do entorno da área protegida⁸, deve apresentar um documento denominado *Planejamento sócio-ambiental individual da propriedade*, onde constam qualificação da Reserva Florestal Legal, das Matas Ciliares, dos Sítios Especiais, de outras Áreas de Preservação Permanente, e outras florestas que se constituíam elementos na cadeia para construção dos corredores de biodiversidade. Atualmente o Projeto tem registrado em seu cadastro 35.033,00 hectares no entorno de 15 áreas protegidas, sendo: 10.698 hectares em Matas Ciliares, 4.996 hectares em outras Áreas de Preservação Permanente, 14.992 hectares em Reservas Florestais Legais, 3.246 em outras florestas e 1.102 hectares em Sítios Especiais.

É previsto o apoio das Prefeituras aos proprietários para recuperação das Matas Ciliares, Reservas Florestais Legais e outros espaços, o que tem se concretizado em casos isolados.

As parcerias entre os municípios e os gestores das áreas protegidas, são materializadas por mecanismos diferenciados, mediatizados pela tábua de avaliação, instrumento pelo qual se determina o nível de qualidade da conservação da área protegida.

Nos casos das unidades de conservação municipais, é avaliado o empenho direto do município nas UC's sob sua responsabilidade, apenas em casos especiais é que são firmados Termos de Compromisso⁹.

⁷ Além das unidades de conservação de domínio público considerando-se as RPPN's - Reservas Particulares do Patrimônio Natural, que no caso do Paraná, além de atender o previsto no Decreto Federal atende o Decreto Estadual nº 4.262/94. A Portaria que conceitua as categorias de manejo de unidades de conservação e outras áreas protegidas deverá adequar-se as orientações do SNUC, recentemente aprovado.

⁸ Os entornos das unidades de conservação são definidos a partir de critérios orientados pela Portaria nº 263/98 do IAP. A definição dos limites é responsabilidade dos Escritórios Regionais do IAP.

⁹ Que para efeito do ICMS Ecológico é considerado ato administrativo unilateral tomado por parte do Poder Executivo Municipal e anuído pelo órgão ambiental e outros intervenientes, a fim de que

Nos casos das UC's estaduais e federais em geral são firmados os Termos de Compromisso, avaliados anualmente, com reflexos diretos na composição e interpretação da tábua de avaliação e conseqüentemente no percentual a ser destinado ao município.

Nas Áreas de Terras Indígenas – ATP's, além de um conjunto de variáveis ambientais, são levados em conta aspectos relativos à criação de condições a manutenção e melhoria da qualidade de vida da nação indígena, e também são utilizados Termos de Compromisso. Este ano de 2000 entrou em vigor a Lei 12.690/99, que trata da afetação da receita municipal¹⁰. O IAP tem orientado os municípios a criarem um Fundo e um Conselho Gestor visando à gestão desses recursos. Parcela dos municípios já estão trabalhando desta maneira, mas os resultados concretos só poderão ser avaliados, a partir de março de 2001, quando os municípios enviarem ao Tribunal de Contas do Estado, suas prestações de contas cumprindo (ou não) a citada lei.

Quanto aos Faxinais¹¹ as variáveis incorporadas no processo de cálculo são oriundas de um processo direto de negociação encetada entre as comunidades envolvidas e a Prefeitura Municipal.

Na forma de Lei Complementar n° 63/90, o IAP finaliza a divulgação por ordem alfabética, da lista dos municípios e os respectivos percentuais a que tem direito, no mês de junho do ano imediatamente anterior ao ano de exercício. Durante julho os prefeitos têm a oportunidade de questionar os mesmos, sendo que em agosto novamente o IAP tem o dever de analisar todos os questionamentos, deferi-los ou não, justificando cada caso e publicando estas razões no Diário Oficial do Estado.

Durante toda essa fase, bem como a qualquer momento, é disponibilizado como Memória de Cálculo todas as informações necessárias à validação e conferência dos dados e resultados.

O Extrato Financeiro é outro instrumento de democratização de informações sobre o ICMS Ecológico e oferece informações mensais do quanto cada município recebeu de recursos por individualizada por área protegida.

o todo ou parte dos recursos financeiros recebidos pelo município através do ICMS Ecológico, seja investido na Unidade de Conservação ou no seu entorno, em ações de conservação do meio ambiente de forma generalizada, ou ainda em atividades solicitadas pelas comunidades de influência da Unidade de Conservação. É recomendável que estes compromissos sejam feitos na forma de ações objetivas e mensuráveis, nunca em espécie, ou seja em repasse de recursos diretos, o que exigiria a adoção de outros instrumentos tais como Convênio (Glossário do ICMS Ecológico, no prelo).

¹⁰ A Lei 12690/99 orienta em seu artigo 1° “que os municípios obrigatoriamente aplicarão 50% (cinquenta por cento) do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) recebido pelo fato de possuírem reservas indígenas em seu território consideradas unidades de conservação ambiental, nos termos do artigo 2° da Lei Complementar n° 59, de 1° de Outubro de 1991, alterada pelo artigo 1° da Lei Complementar n° 67 de 08 de Janeiro de 1993, diretamente nas respectivas áreas de terras indígenas”. E no artigo 2° que “o valor previsto no artigo anterior será aplicado pelos Municípios diretamente nas áreas de terras indígenas que abriguem em seu território nos termos das respectivas leis de orçamento”

¹¹ Entende-se por Sistema Faxinal: o sistema de produção camponês tradicional, característico da região Centro-Sul do Paraná, que tem como traço marcante o uso coletivo da terra para produção animal e a conservação ambiental. Fundamenta-se na integração de três componentes: a) produção animal coletiva, à solta, através dos criadouros comunitários; b) produção agrícola - policultura alimentar de subsistência para consumo e comercialização; c) extrativismo florestal de baixo impacto - manejo de erva-mate, araucária e outras espécies nativas (Decreto Estadual n.º 3.446/97).

3. ALGUNS RESULTADOS

Além de resultados indiretos, mas de significativa importância tais como: o aprimoramento institucional do IAP, a democratização do debate sobre as unidades de conservação, a justiça fiscal pela conservação, a construção dos corredores da biodiversidade, geração de trabalho e renda e possibilidade da reprodução em outros estados, os resultados mais significativos e contundentes, dizem respeito ao aumento da superfície de áreas protegidas e evolução da qualidade da gestão das unidades de conservação.

A tabela 1 mostra uma evolução de 142,82 % no aumento de superfície das áreas protegidas. Para realce, cabe destaque ter havido aumento de superfície em dois casos específicos: na conservação do ecossistema de várzeas no Complexo de Ilha Grande e nas RPPN's estaduais.

TABELA 1 Evolução da superfície das unidades de conservação e áreas protegidas até 1991 e de 1992 até 1999 (em hectares) registradas para efeito de crédito do ICMS Ecológico

NÍVEL DE GESTÃO	ATÉ 1991	DE 1992 A 1999	EVOLUÇÃO (%)
Federal	584.622,98	699.787,50	19,69%
Estadual	118.163,59	984.210,03	732,92%
Municipal	8.485,50	107.009,53	1.161,09%
Terras indígenas	80.118,61	81.863,31	2,18%
RPPN federal	0,0	1.881,45	100,00%
RPPN estadual	0,0	27.468,97	100,00%
Faxinais	0,0	20.347,70	100,00%
TOTAL	793.381,68	1.926.557,49	142,82%

FONTE: DUC/DIBAP/IAP - ICMS Ecológico por biodiversidade.

3.1. Conservação do Complexo de Ilha Grande

Quem nunca ouviu falar, ou mesmo conheceu o Parque Nacional de Sete Quedas? É aquele que submergiu sob a barragem de Itaipu. Pois é, à aproximadamente 20 anos, membros das comunidades locais, em especial de Guaíra – cidade que teve profundo declínio econômico a partir dos anos 70 em função da perda de seu maior patrimônio natural, o conjunto de Sete Quedas –, das organizações não-governamentais e da comunidade científica, em especial da Universidade Estadual de Maringá e outras faculdades isoladas, lutam pela recuperação de pelo menos parte de seu Parque Nacional, que, além de conservar as belezas cênicas, conserva também amostras dos ecossistemas denominados “varjões do Rio Paraná”.

A possibilidade do repasse de recursos financeiros através do ICMS Ecológico despertou nos dirigentes públicos locais, que, aliados ao Ministério Público, iniciaram um movimento visando à recuperação de pelo menos parte desse tempo perdido.

No primeiro momento, em 1993, foram criadas três Unidades de Conservação de uso regulamentado (APA's) nos municípios de Vila Alta, São Jorge do Patrocínio e Altônia. Estas deram origem depois, por força de negociação com o governo do Estado, através do ICMS Ecológico, à Estação Ecológica de Ilha Grande – uma Unidade de Conservação de proteção integral, dando a este ecossistema a esperança de vir a ser novamente protegida. Em seguida, houve sensibilização do governo federal,

criando em 1997 o Parque Nacional de Ilha Grande e a APA Federal das Ilhas e Várzeas do Rio Paraná, que transcendem o Paraná adentrando o território do Estado de Mato Grosso do Sul.

Todas essas ações, no âmbito da criação das Unidades de Conservação, evidentemente podem não representar muito a médio e longo prazo se não houver compromissos efetivos ao se fazer à implementação dessas Unidades. Este compromisso deve estar presente em todos os campos: federal, estadual e municipal. Quanto ao compromisso dos municípios, em princípio, os resultados têm sido animadores, pois os mesmos criaram, desde o início, o Consórcio de Proteção das APA's Municipais - CORIPA, que está em grande parte prestando efetiva contribuição à implementação das Unidades de Conservação de uso indireto como um todo, mesmo de outros âmbitos de gestão, que não apenas as municipais.

As três Prefeituras envolvidas contrataram 17 profissionais entre fiscais e guarda-parques, com o objetivo de dar conta da conservação das Unidades de Conservação, além de adquirir equipamentos tais como veículos, barcos e outros equipamentos¹².

É importante realçar ainda que a região onde foram instituídas as Unidades de Conservação representa o último trecho do Rio Paraná onde não foi construída barragem visando à produção de energia elétrica e que a criação de uma ou mais Unidades de Conservação dos três níveis de governo, após a Constituição Federal de 1998, representa um grande avanço na luta pela conservação daquele ecossistema (inciso III do artigo 225 da C.F.).

A conquista de instrumentos institucionais visando à conservação do “Complexo de Ilha Grande” é um exemplo significativo da contribuição do ICMS Ecológico.

3.2. As Reservas Particulares do Patrimônio Natural

Quando uma Prefeitura toma contato com as possibilidades do ICMS Ecológico, a primeira pergunta que surge é: como podemos nos beneficiar?

Esse momento é crucial no Projeto, pois sem tal questionamento certamente o Projeto teria poucas possibilidades de avançar, afinal um dos “insumos” fundamentais para o seu exercício é a demanda gerada em especial pelo Poder Público local. Por isso, o Projeto precisa estar preparado para responder às demandas, precisa dispor de alternativas técnicas e aproveitar esses momentos para exercer a política de conservação da biodiversidade.

Isso está acontecendo com as Reservas Particulares do Patrimônio Natural. Num primeiro momento, buscou-se trabalhar com a RPPN processada administrativamente pelo IBAMA, mas, num segundo, a partir da necessidade de maior agilidade burocrática e do atendimento às especificidades regionais, o Estado criou seu próprio modelo de RPPN.

Em 2000, o Estado do Paraná possui 153 RPPN's, sendo quatro processadas administrativamente pelo IBAMA e 149 pelo IAP, perfazendo um total aproximado de 28 mil hectares de novas áreas protegidas de uso indireto. O mais significativo é que 80% destas RPPN's estão situadas nas regiões norte e oeste do Estado, onde este possui, em média, pouco mais de 2% de cobertura florestal.

¹² Fruto deste processo foi assinado convênio entre o IAP e as Prefeituras Municipais visando o repasse de atribuições fiscalizatórias no âmbito das unidades de conservação e seu entorno, experiência que esta servindo não apenas para a evolução do ICMS Ecológico, mas para a formulação do Programa de Descentralização da Gestão Ambiental no Paraná.

A criação da RPPN no Paraná, a partir da entrega dos primeiros títulos de reconhecimento, representa um salto de qualidade na conservação da biodiversidade no Estado, pois inaugura um processo sem volta, que é o da participação do setor privado na conservação.

A primeira etapa deste processo foi o da construção de uma relação de confiança entre o Poder Público e os proprietários das RPPN's. Esta fase, embora não tenha sido vencida (pois deve ser permanente e por tempo indeterminado), evoluiu. A segunda etapa pode ser registrada pela organização dos proprietários visando à criação de condições a independência, de forma a que se possa construir o entendimento de que a RPPN é ao mesmo tempo uma contribuição do setor privado a conservação, representando um empreendimento com potencial de geração trabalho e renda.

Esse processo em relação as RPPN's foi alavancado pelo ICMS Ecológico, que aflorou a discussão sobre a necessidade de alternativas para conservação. Este é um dos resultados mais importantes e promissor do Projeto para a conservação da biodiversidade no Paraná.

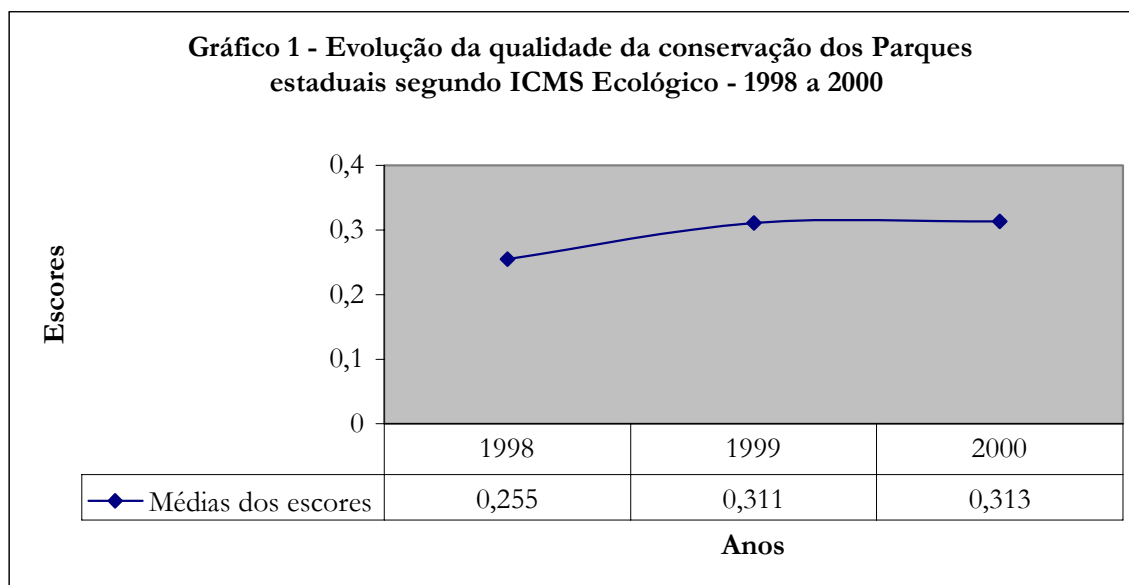
A Portaria nº 232/98 do IAP, que regulamenta o Decreto Estadual nº 4.262/94, disciplina em seus artigos 8, 9 e 10, os procedimentos passíveis de serem adotados na relação: proprietário <----> municipalidade, quanto ao apoio desta ao proprietário, em função dos recursos financeiros angariados.

O artigo 8 faz ilação entre os procedimentos do ICMS Ecológico e as RPPN's, orientando que se aplica em relação as RPPN's tudo o que couber e estiver normalizado em relação às unidades de conservação e outras áreas especialmente protegidas. Esta relação é afirmada quando se orienta que para os municípios terem acesso aos benefícios emanados da legislação, a RPPN deverá estar gozando das prerrogativas descritas na Portaria de manifestação ao de interesse público e reconhecimento.

O artigo 9 orienta que todas as RPPN's deverão passar por um processo de avaliação (ou reavaliação) quali-quantitativa anual e o artigo 10 diz que esta reavaliação deve levar em conta, como variável fundamental, o nível de apoio e empenho oferecido pela Prefeitura ao proprietário, visando a efetiva conservação da RPPN. Cabe realçar que além do apoio objetivo da Prefeitura Municipal, cabe ao Poder Executivo municipal tratar de empenhar-se, inclusive junto a outros setores da sociedade local (setor privado, por exemplo), para apoiar a iniciativa do proprietário.

O artigo 10, além das orientações listadas, afirma que ouvido o proprietário, quando denunciado o descaso do Poder Executivo Municipal em auxiliar adequadamente o proprietário, o município poderá ter suspenso o repasse de recursos financeiros que teria direito, considerando a possibilidade do corte da RPPN no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação.

Importante realçar o aspecto relativo a ouvir-se os proprietários, em face de que este poderá não ter interesse em que o município seja molestado.



Do ponto de vista da melhoria da qualidade da gestão com apoio do ICMS Ecológico, é de se destacar o caso dos Parques Estaduais em que registra evolução no escore médio da avaliação da qualidade da gestão (gráfico 1). Entre os anos 1999 e 2000 houve pequena variação, certamente ocasionada pela alteração parcial no processo de avaliação, ou seja, a partir de 2000 esta avaliação passou a ser realizada diretamente pelo gerente da unidade de conservação, não mais pelo técnico do Escritório Regional do IAP. A avaliação feita pelo gerente, não apenas como interlocutor, mas como *sujeito*, pode representar um avanço nos procedimentos, pois sentindo de maneira mais forte os problemas para gestão da área, têm a tendência de ser mais rigoroso, o que deve ser um desafio para otimização do instrumento de política. A melhoria na conservação em outras áreas protegidas também ocorre, como as RPPN's, embora exista necessidade de avanço, especialmente na concretização do apoio aos proprietários, visando a efetivação desta conservação.

4. RECOMENDAÇÕES

O ICMS Ecológico representa uma iniciativa que pode ser adotado por qualquer estado brasileiro. O perfil atual da distribuição do ICMS nos estados brasileiros permite esta possibilidade sendo que em 8 estados o critério do repasse pelo Valor Adicionado Fiscal esta acima dos 75% determinados pela Constituição Federal, 5 estados já possuem o critério ambiental em funcionamento e 14 necessitariam de rearranjos novos entre os vários critérios em utilização, posto já estarem no limite da sua possibilidade de legislar.

Fazer evoluir os procedimentos ou mesmo a legislação dos estados onde já existe o ICMS Ecológico é fundamental, posto já existir massa crítica disponível para tal. Face às especificidades de cada estado e seu arcabouço legal disponível, na tabela 2, discrimina-se os estados e algumas recomendações que poderiam representar o avanço na gestão do instrumento de política.

O aperfeiçoamento do ICMS Ecológico passa, além do aprimoramento metodológico, adoção por outros estados e trabalho por sua manutenção no contexto do Sistema Tributário Nacional, no contexto e após a Reforma Tributária.

Incorporar cada dia mais a criação de mecanismos a participação da comunidade local na gestão dos recursos públicos recebidos pelos municípios é fundamental, aliás, participação que deveria ser

estendida a toda administração local, e não ficar restrita aos recursos recebidos através do ICMS Ecológico¹³.

A apropriação social dos espaços protegidos também é outra verdade a ser perseguida no intuito de construir a legitimidade política e social destas áreas. Esta apropriação deve se dar levando-se em conta os objetivos de manejo das unidades de conservação.

TABELA 2: ESTADOS ONDE EXISTE O ICMS ECOLÓGICO E ALGUMAS RECOMENDAÇÕES NO SENTIDO PARA O AVANÇO DE SEUS PROCEDIMENTOS OU LEGISLAÇÕES

ESTADOS	RECOMENDAÇÕES
Paraná	Aprimorar o processo de avaliação, tábuas específicas e planos de metas negociadas com os municípios.
Minas Gerais	Garantir o ICMS Ecológico e operar o critério qualitativo
São Paulo	Reformular a legislação atual e aprimorar os critérios
Rondônia	Adoção de variáveis qualitativas/apurar regulamentação
Rio Grande do Sul	Alterar a legislação visando dar plenitude ao ICMS Ecológico.

A relação entre os proprietários, o IAP e as Prefeituras municipais, precisam ser aprimoradas. Há necessidade urgente de um levantamento a cerca do nível de satisfação dos proprietários em relação à instituição das RPPNS e das necessidades mais imediatas para a conservação das áreas.

O ICMS Ecológico é uma solução simples que contribui para o aumento das áreas e possibilita a criação de condições e melhoria da gestão, mas sozinho é pouco. Para ser otimizado há necessidade que haja um forte programa institucional de longo prazo para conservação da Biodiversidade, porque sem vontade e determinação política, participação e cobrança da sociedade, fica difícil, e o Brasil continuará sendo o perdulário de sempre no exercício das políticas públicas, mas num cenário satisfatório, com as condições objetivas necessárias atendidas, os resultados aparecem e neste contexto o ICMS Ecológico ajuda, e ajuda muito, afinal tem baixo custo e esta a mão.

Portanto, se tivéssemos que concluir por uma recomendação conclamaríamos a todos a por as mãos na massa lutando pelo ICMS Ecológico nos seus estados e pelo seu aprimoramento crítico onde já foi adotado.

¹³ Esta assertiva se assenta na afirmação, entre outras, de um prefeito que indignado ao ser cobrado sobre de que forma gastava os recursos oriundos do ICMS Ecológico respondeu: “*não sei porque tanta preocupação com estes 5% do ICMS Ecológico se não vejo ninguém preocupado com os outros 95%*”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, Constituição Federal do Brasil, artigo 158 de 5 de outubro de 1988. Trata das repartições das receitas tributárias pertencentes aos municípios. 9. ed. São Paulo : Ícone, 208 p.
- GUBERT FILHO, Francisco A. O desflorestamento do estado do Paraná em um século.
- LOUREIRO, Wilson. ICMS Ecológico - Incentivo Econômico à Conservação da Biodiversidade : uma experiência exitosa no Brasil. Curitiba : s.n., 1997.
- MAACK, Reinhard. Geografia física do estado do Paraná. Curitiba: M.Roesner, 1968.
- PARANÁ Assembléia Legislativa, Curitiba. Repartição das Receitas Tributárias. Artigo 132, parágrafo único da Constituição do Estado do Paraná, aspectos para sua regulamentação de 29 de novembro de 1990. Curitiba, 1990. 133p.
- PARANÁ, Assembléia Legislativa, Curitiba. Lei Estadual Complementar nº 9491, de 21 de dezembro de 1990. Estabelece critérios para fixação dos índices de participação dos municípios no produto de arrecadação do ICMS. Diário Oficial do Estado do Paraná.
- PARANÁ, Assembléia Legislativa, Curitiba. Lei Estadual Complementar nº 59, de 01 de outubro de 1991. Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, que alude o art.2º da Lei nº 9491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná.
- PARANÁ, Gabinete Civil do Governo do Estado do Paraná, Curitiba. Decreto nº 2791/96, de 27 de dezembro de 1996. Define critérios técnicos a que alude o art. 5º da Lei Complementar nº 59, de 01 de outubro de 1991. Diário Oficial do Estado do Paraná.
- PARANÁ, Gabinete Civil do Governo do Estado do Paraná, Curitiba. Decreto Estadual nº 3.446 de 14 de agosto de 1997. Dispõe sobre as ARESUR - Área Especial de Uso Regulamentado, que abrangem porções territoriais do Estado caracterizadas pela existência do modo de produção denominado: Sistema Faxinal. Diário Oficial do Estado do Paraná.
- SOCIEDADE DE PESQUISA EM VIDA SELVAGEM E EDUCAÇÃO AMBIENTAL, Nossas Árvores. Manual para recuperação da Reserva Florestal Legal. Curitiba: FNMA, 1996