

Repartição de receita fiscal para fomento ao desenvolvimento socioambiental amazônico: o caso do ICMS Ecológico no estado do Pará

Reparto de los ingresos fiscales para fomentar el desarrollo socioambiental amazónico: el caso del ICMS ecológico en el estado de Pará

Distribution of tax revenue to promote socio-environmental development in the Amazon: the case of the Ecological ICMS in the state of Pará

AUTORES

Lise Tupiassu*

lise@ufpa.br

Victor Hugo Saldanha**

victor_saldanha12@hotmail.com

Jean-Raphaël Gros-Désormeaux***

jrmgrosdesormeaux@yahoo.fr

* Doutora em Direito pela Université Toulouse 1 - Capitole. Professora da Universidade Federal do Pará (UFPA, Brasil).

** Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA, Brasil).

*** Doutor em Geografia pela Université des Antilles. Pesquisador do Centre National de la Recherche Scientifique (Paris, França).

RESUMO:

ICMS Ecológico é uma política pública financeiro-ambiental, que traz critérios ambientais para a repartição do produto da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) dos estados-membros aos municípios. A política foi implementada no estado do Pará em 2012, teve os critérios de repasse ajustados em 2017. Considerando os mandamentos legais que regem o ICMS Ecológico paraense e o contexto no qual foi criado, este artigo analisa as potencialidades da política em relação ao desenvolvimento socioambiental amazônico, dando especial relevo à melhoria das condições de vida das comunidades tradicionais. Utilizando método exploratório e procedimento de pesquisa bibliográfica, o estudo expõe a estruturação normativa da política, dando ênfase aos critérios de repasse utilizados e sua relação com a proteção das comunidades tradicionais. Através da análise realizada, verifica-se a ausência de fomento à melhoria da qualidade de vida das populações por meio da aplicação dos repasses obtidos. Porém, se corretamente aplicado o mandamento legal, com ajustes nos critérios de repasse previstos, observa-se ser a política capaz de aportar efeitos positivos às comunidades tradicionais, valorizando a relação positiva destas com a proteção ambiental.

RESUMEN:

El ICMS Ecológico es una política pública financiera-ambiental, que incorpora criterios ambientales para la distribución de los ingresos procedentes de la recaudación del Impuesto sobre la Circulación de Bienes y Servicios (ICMS) de los estados miembros a los municipios. La política se implementó en el Estado de Pará en 2012, y los criterios de transferencia se ajustaron en 2017. Teniendo en cuenta los mandatos legales que rigen el ICMS Ecológico de Pará y el contexto en el que se creó, este artículo analiza el potencial de la política en relación al Desarrollo socioambiental amazónico, con especial énfasis en mejorar las condiciones de vida de las comunidades tradicionales. Utilizando un método exploratorio y el procedimiento de investigación bibliográfica, el estudio expone la estructura normativa de la política, enfatizando los criterios de transferencia utilizados y su relación con la protección de las comunidades tradicionales. A través del análisis realizado, el trabajo concluye que no hay un fomento destinado a mejorar la calidad de vida de las poblaciones mediante la aplicación de las transferencias de ingresos obtenidas. Sin embargo, si se aplica correctamente el mandato legal, con ajustes en los criterios de transferencia previstos, se observa que la política es capaz de aportar efectos positivos a las comunidades tradicionales, valorando la relación positiva de estas comunidades con la protección del medio ambiente.

ABSTRACT:

Ecological ICMS is a financial and environmental public policy that defines environmental criteria for the distribution of Brazilian sales taxes (ICMS) revenues from Member States to municipalities. The policy was implemented in the state of Pará in 2012, the transmission criteria having been adjusted in 2017. Considering the laws governing the Ecological ICMS and the context in which it was created, this article analyzes the potentialities of the policy regarding the Amazonian socio-environmental development, with emphasis on improving the living conditions of traditional communities. Using exploratory methods and a bibliographic research procedure, the study exposes the normative structure of the policy by emphasizing the fiscal sharing criterion and its relations with the protection of the traditional communities. The study concluded that the financial resources resulting from the policy are not applied to improve the quality of life of local populations, but, if the law is correctly applied, correcting the sharing criterion, the policy is able to bring positive effects to traditional communities, valuing their positive relationship with the protection of the environment.

1. Introdução

A tomada de consciência acerca da importância dos recursos naturais para a vida humana na terra fez com que, no final do século XX, a necessidade de preservação do ecossistema e da biodiversidade começassem a aparecer nas pautas internacionais, tendo a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, sediada na cidade do Rio de Janeiro, no ano de 1992, representado um marco importante para Brasil

A Constituição Federal (1988), por sua vez, resguardou o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, salvaguardando, inclusive, áreas de relevante interesse à proteção do ecossistema e da biodiversidade (art. 225, inciso III).

Na esteira da preservação da biodiversidade, o Brasil, no ano de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a partir da promulgação da Lei nº 9.985/2000, considerada marco político de preservação de áreas protegidas, tendo a região amazônica sido palco da criação de vários espaços voltados a tal finalidade.

Dentro desse contexto, considerando que cerca de um terço do território do estado do Pará comporta áreas legalmente afetadas por restrições de uso do solo - sejam elas unidades de conservação (UCs), terras indígenas (TIs), terras quilombolas (TQs) etc -, inseridas dentro da realidade amazônica, a Constituição Estadual (1989) preconizou diferença de tratamento na distribuição de receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a municípios cujo território esteja afetado por unidades de conservação (artigo 225, § 3º). Tal dispositivo constitucional serviu como suporte legal para a criação da lei estadual nº 7.638 (2012) que instituiu no estado a política conhecida como ICMS Ecológico (Tupiassu, Nóbrega, & Gros-Désormeaux, 2018).

A nova legislação privilegia municípios que possuam em seus territórios áreas protegidas, levando em consideração o nível de qualidade ambiental existente no território municipal, bem como a participação e qualidade vida de populações tradicionais, devendo, as municipalidades apoiarem seu desenvolvimento sustentável.

Considerando o papel das comunidades tradicionais para a preservação ambiental na Amazônia, este estudo objetiva explorar a estruturação normativa da política do ICMS Ecológico, dando ênfase aos critérios de repasse utilizados e sua relação com a proteção das comunidades tradicionais, buscando analisar as potencialidades da política em relação ao desenvolvimento socioambiental da região, dando especial relevo à melhoria das condições de vida da população que nela vive.

Tratando-se de temática inovadora, cuja regulamentação e aplicação são recentes na área geográfica em estudo, a análise foi realizada utilizando metodologia exploratória, de modo a permitir uma maior familiarização qualitativa com o objeto investigado (ICMS Ecológico), bem como o desenho e compreensão de sua relação com o recorte escolhido (condições de vida das comunidades tradicionais). Para tanto, utilizou-se a técnica procedimental de pesquisa bibliográfica, a partir da análise da doutrina jurídica especializada sobre a questão, bem como das normas e documentos oficiais relativos ao tema no estado do Pará.

Além desta introdução e da conclusão, este texto será dividido em 3 partes, abordando, em um primeiro momento, o histórico de criação da política do ICMS Ecológico para, em um segundo momento, explicitar a operacionalização da política do Pará e, enfim, na terceira seção, analisar a relação da política com o favorecimento de elementos socioambientais mencionados.

PALAVRAS-CHAVE

**Amazônia;
comunidades
loais; tributação;
meio ambiente.**

PALABRAS CLAVE

**Amazonia;
Comunidad local;
Política fiscal;
Medio ambiente.**

KEYWORDS

**Amazon; Local
communities;
Tax policy;
Environment.**

**Recibido:
17/05/2020**

**Aceptado:
14/06/2021**

2. Breve histórico acerca da implementação do ICMS Ecológico

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é exação cuja competência impositiva pertence aos estados-membros da federação (e ao Distrito Federal por possuir competência tributária mista), segundo o art. 155, inciso II da CF/88. Porém, pautada no Federalismo Fiscal (Conti, 2004), a Constituição Federal (1988) prevê transferência obrigatória de parte da receita do ICMS aos municípios, levando em conta dois fatores: 1) valor adicionado fiscal; e 2) previsão contida em lei estadual (art. 158, IV). A previsão constitucional de repartição da receita do ICMS aos municípios com base em lei estadual vem dando guarida a criação de uma política ambiental conhecida como ICMS Ecológico.

O ICMS Ecológico, apesar de conter sigla de tributo em sua denominação, não é uma política pública de natureza tributária. Não é novo imposto (Tupiassu, 2006), mas, sim, repartição de receita proveniente de tributo já existente, operando uma reformulação nos critérios de repartição das receitas de ICMS pertencentes aos municípios (35% do total de ICMS arrecadado), fazendo com que uma parte seja distribuída com base em elementos ecológicos e sociais.

O ICMS Ecológico foi regulamentado pela primeira vez no estado do Paraná, trazido pela Lei Estadual nº 9491 (1991) e disciplinado pelo Decreto Estadual nº 974 (1991), produto de reivindicações municipais que, por restrições legais ao uso do solo, se sentiam prejudicados economicamente. Nesse sentido ensinam (Scaff & Tupiassu, 2004, p. 171):

O ICMS Ecológico tem sua origem relacionada à busca de alternativas para o financiamento público em municípios cujas restrições ao uso do solo são fortes empecilhos ao desenvolvimento de atividades econômicas clássicas. O instituto traz resultados surpreendentes capazes de conferir nova feição a todas as políticas ambientais nacionais.

Tal política foi originalmente criada com caráter eminentemente compensatório, visando recompensar municípios lesados economicamente por terem suas terras afetadas legalmente à proteção ambiental, seja por unidades de conservação ou outras restrições. No entanto, com o tempo percebeu-se, seu incentivador, ao fomentar o engajamento dos municípios na preservação de áreas estratégicas, objetivando a conservação do meio ambiente (Loureiro, 2002), constituindo-se em um verdadeiro pagamento por serviços ambientais (Ferreira & Tupiassu, 2017).

Deste modo, o Estado incentiva a conservação dos recursos naturais, e, ao mesmo tempo propõe compensação financeira para os municípios que sofrem limitações de ordem física para o desenvolvimento produtivo, em razão de seu comprometimento territorial com áreas ambientalmente protegidas (Tupiassu-Merlin & Haber, 2014).

Vários outros estados brasileiros adotaram a política do ICMS Ecológico, adaptando os critérios de repasse de acordo com as especificidades de cada realidade (Tupiassu, 2006), inclusive utilizando variáveis relacionadas a fatores sociais, como saúde e educação (Oliveira, 2014).

No Pará, o ICMS Ecológico, denominado ICMS Verde, surgiu como medida destinada a conter o crescente desmatamento na região amazônica (Tupiassu & Oliveira, 2016).

Os números oriundos do Projeto de Estimativa de Desflorestamento da Amazônia (PRODES, 2017) vinculado ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que realiza o monitoramento por corte raso na Amazônia Legal, permitem constatar a situação preocupante do Pará, que figura dentre os estados com maior área desmatada). Por conta do avanço do desmatamento na unidade federativa, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) resolveu criar um grupo de trabalho, através da Portaria nº 2410, que elaborou o Plano de Prevenção Controle e Alternativas ao Desmatamento (PPCAD). O plano, dentre as inúmeras diretrizes estipulou prazo até dezembro de 2012 para a criação do ICMS Ecológico. Nesse cenário surge a Lei Estadual nº 7.638 (2012) que institui o ICMS Ecológico no Pará (Tupiassu & Oliveira, 2016).

Atualmente a mencionada legislação está regulamentada pelo Decreto Estadual nº 1.064 (2020), o qual traz as formas de cálculo para a repartição de receita proveniente do ICMS a ser transferida aos municípios conforme critérios ambientais.

3. A regulamentação do ICMS Ecológico no estado do Pará

No Estado do Pará, a Lei Estadual nº 5.645 (1991) disciplinou como se daria a repartição dos 25% de ICMS cabíveis aos municípios, conforme mandamento constitucional¹. Segundo tal norma, os recursos seriam distribuídos da seguinte forma: 5% segundo critério populacional; 5% levando em consideração a proporção da área municipal; e 15% distribuído igualmente entre todos os municípios.

A Lei Estadual nº 7.638 (2012)² cria ICMS Ecológico no estado, redefinindo os critérios de distribuição. A partir de 2012 o critério ambiental é inserido e reconfigura os percentuais apresentados acima. A nova legislação estabeleceu um percentual de 2% dos 25% (reservados à legislação estadual) para o critério ecológico. A referida legislação previu, ainda, uma progressão de 2% anual até o ano de 2015, momento em que critério ambiental atingiu seu ápice, 8%³.

As variáveis que norteiam o repasse de ICMS Ecológico no Pará receberam primeira regulamentação com a edição do Decreto Estadual nº 775 (2013). O decreto, em cumprimento ao art. 225, § 2º da Constituição Estadual do Pará (1989) e ao art. 2º da Lei Estadual nº 7.638 (2012), prestigiou as áreas municipais afetadas por unidades de conservação com um percentual de 25% do total repassado aos municípios pela política do ICMS Ecológico. A regulamentação previa, ainda, pesos distintos no repasse, considerando o nível de proteção ambiental da área especialmente protegida. Para as unidades de conservação de proteção integral era atribuído um peso de 60% (sessenta por cento), enquanto, para as unidades de conservação de uso sustentável o peso era de 40% (quarenta por cento). O Decreto Estadual nº 775 (2013) foi revogado em fevereiro de 2017.

Atualmente o Decreto Estadual nº 1.696 (2017) regulamenta a lei supracitada e estabelece os critérios ambientais (fatores⁴) para repartição do ICMS Ecológico. Esses fatores estão previstos no art. 4º, incisos I, II, III e IV da norma.

Os quatro fatores definidos no regulamento da norma, em pese tenham alargado as disposições legais referentes à valoração das áreas especialmente protegidas, trouxeram elementos e pesos distintos, sempre privilegiando aspectos territoriais. Conforme a Portaria Semas/PA nº 1.310 (2017), os fatores e pesos adotados foram os seguintes: Fator 1, denominado de Regularização Ambiental, composto pelos indicadores CAR, Área de Preservação Permanente (APP), Reserva Legal (RL) e a Área Degradada (AD), de peso de 44,565%; Fator 2, denominado de Gestão Territorial, composto pelos indicadores Áreas Protegidas de Uso Restrito, Áreas Protegidas de Uso Sustentável, Desflorestamento e Desflorestamento em Áreas Protegidas, com peso de 29,871%; Fator 3, denominado de Estoque Florestal, formado por um único indicador (Remanescente Florestal), apresentando um peso de 14,223%; Fator 4, denominado de Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal, também composto por um único indicador (Capacidade de Exercício da Gestão Ambiental), com peso de 11,341%. Em 2020, um novo Decreto novamente alterou a metodologia de distribuição do ICMS Verde entre os municípios paraenses, passando a utilizar as seguintes variáveis: I - Cadastro Ambiental Rural (CAR); II - Área de Preservação Permanente (APP); III - Área de Reserva Legal (ARL); IV - Área Antropizada (AA); V - Reserva de Vegetação Nativa (RVN); VI - Áreas de Uso Restrito (UR); VII - Áreas de Uso Sustentável (US); e VIII - Análise de CAR no Município (ACar).

Importa notar que o ICMS é o imposto que mais produz receita para os cofres públicos. Segundo a Secretaria da Fazenda do Estado do Pará (SEFA, 2017), apenas em julho de 2017, o Estado arrecadou R\$ 873.679.406,53 a esse título, sendo o valor acumulado anualmente em torno de seis bilhões de reais.

Por conseguinte, os repasses de ICMS Verde também são consequentes. Segundo a Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMAS, 2017), em janeiro de 2017 foram repassados aos municípios paraenses R\$ 14.421.777,97 referentes à parcela ambiental, valor de substancial importância, principalmente para municípios de pequeno e médio porte, pouco contemplados pelo critério de repartição baseado no Valor Adicionado (VAF).

O art. 3º da Lei Estadual nº 7.638 (2012) determina que para que o município goze dos repasses, deverá ter estruturado seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente⁵. Dentre os requisitos para a composição do sistema, a lei determina que seja criado um fundo municipal próprio para fruição de tais recursos (Tupiassu, Pitman, & Baronetti, 2017). Em seu art. 4º, por sua vez, a lei disciplina que a destinação dos recursos a que cada município tem direito será definida em legislação municipal, dando ênfase à gestão e operacionalização dessa receita pelos Conselhos Municipais de Meio Ambiente.

A lei não vincula a utilização da receita orçamentária pelo município, embora tente orientar a utilização dos recursos para um Fundo Municipal do Meio Ambiente, prestigiando as políticas ambientais locais.

Ao fim, caberá aos Tribunais de Contas (também no exercício de suas funções constitucionalmente definidas), e principalmente, à população - utilizando-se dos inúmeros meios de pressão e controle que lhe são legalmente disponibilizados - o acompanhamento e a fiscalização dos repasses financeiros, da utilização dos valores recebidos e da busca pelo seu incremento, bem como o exame da veracidade das informações que basearam a distribuição.

O art. 6º §1º da lei, traz, porém, estipulação interessante:

Art. 6º Os critérios técnicos de alocação de recursos e os índices percentuais relativos a cada município serão definidos e calculados pelo órgão ambiental estadual.

§ 1º Serão considerados para a fixação dos índices percentuais a serem atribuídos a cada município, a existência e o nível de qualidade ambiental, e de conservação de cada área protegida e seu entorno, existente no território municipal, bem como, da participação e melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, pelo apoio prestado pelo município ao seu desenvolvimento sustentável.

Os valores e critérios legalmente estabelecidos passam então a ser quantificados diante dos dados fáticos, proporcionando a definição de um *ranking* ecológico dos municípios, de modo que cada um receberá um montante proporcional ao compromisso ambiental por ele assumido, o qual deverá ser incrementado conforme a melhoria efetiva da qualidade de vida das populações.

Do dispositivo legal *supra* transcrito subsome-se que, embora inexista vinculação dos valores distribuídos aos municípios a título de ICMS Verde, através da discussão comunitária das prioridades de aplicação dos recursos (a exemplo do que ocorre com o orçamento participativo), ao menos uma parte da receita reverter-se-á aos projetos socioambientais, de modo a garantir o progressivo aumento dos valores a ser recebido pelos próprios entes municipais no futuro, sendo relevante notar a importância da interrelação entre os níveis de conservação das áreas protegidas e a melhoria na qualidade de vida das populações tradicionais, dentro de uma perspectiva sistêmica socioambiental.

Desse modo, os recursos do ICMS Ecológico devem contribuir para a melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais em áreas protegidas, incentivando processo mais incluyente para esses atores sociais (Ferreira & Vasconcellos Sobrinho, 2011).

A implementação dos recursos em prol do desenvolvimento das comunidades tradicionais deve conferir maior autonomia às tais coletividades viabilizando a implementação de modelos de autogestão dos recursos naturais que se correlacionam naturalmente, com a elevação do índice qualitativo dessas áreas, aumentando o repasse de receita oriundo da política.

Na prática, porém, poucos municípios efetivamente destinam os recursos aos Fundos Municipais de Meio Ambiente, tampouco demonstram aplicação efetiva das receitas em projetos socioambientais (Nóbrega, 2018; Tupiassu, Gros-Désormeaux, & Fadel, 2018).

Resta, então, verificar se outros elementos ínsitos à formulação da política permitem uma efetiva contribuição ao desenvolvimento socioambiental do Estado no contexto Amazônico.

4. Elementos para o fomento ao desenvolvimento socioambiental

O objetivo expressamente declarado por ocasião da criação do ICMS Verde paraense foi a redução do desmatamento nos municípios do estado (Tupiassu, Fadel, & Gros-Désormeaux, 2019). Desta forma, a estrutura da política implementada no Pará não seguiu a tendência dos demais estados brasileiros, de incluir critérios com aspectos socioambientais, optando por privilegiar especialmente os municípios que detêm áreas ambientalmente protegidas.

É de se notar que, privilegiando as áreas ambientalmente protegidas, o fator gestão territorial elencado acima, leva em consideração apenas áreas afetadas à função ecológica. Porém, realizando-se uma interpretação harmônica com o disposto no art. 6º da lei estadual nº 7638 (2012), observa-se que a proteção de tais áreas correlaciona-se intrinsecamente com a melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais.

É certo, portanto, que a valoração das áreas protegidas prevista na política do ICMS Verde paraense deve ter como foco o pagamento por serviços ambientais inserido em um contexto socioecológico de fomento ao modo de vida amazônico (Tupiassu, Ferreira, Gros-Désormeaux, Santos, & Lopes, 2019).

Nessa perspectiva, importa ressaltar explanação de Benatti (2011, p. 96), no sentido de que

No Brasil - ao contrário do que foi apregoado pela metáfora da “tragédia dos comuns”, defensora de que os recursos naturais deveriam ser privatizados sob o argumento de que somente os proprietários teriam incentivos para proteger a “natureza” - as áreas mais preservadas são exatamente aquelas de apossamento coletivo, tais como as áreas indígenas, as reservas extrativistas, as terras de remanescentes de quilombos ou as áreas públicas, por exemplo, as unidades de conservação parques, reservas biológicas, florestas nacionais etc.

Assim, deve haver verdadeiramente uma via de mão dupla entre as variáveis embutidas no fator Gestão Territorial e o efetivo incentivo da política do ICMS Verde às comunidades e populações tradicionais, contrariando, em muito, a célebre teoria de Hardin (1968).

Segundo Hardin (1968), os recursos naturais essenciais para a existência de qualquer comunidade são finitos, significando, portanto, que o acesso aos bens naturais deve diminuir consideravelmente com o aumento das populações. Da mesma forma, caso sejam coletivizados, tais bens tendem a ser superexplorados, na medida em que os seres humanos, tendem a agir de modo a aumentar sua utilização individual (maximização dos prazeres).

Em contraponto a tal pensamento, Ostrom (2002) comprova que há inúmeras situações em que os usuários que dependem de recursos de acervo comum, se auto organizam para obter melhores resultados, demonstrando não apenas a possibilidade, mas a importância da autogestão de recursos naturais, tanto sob a ótica dos recursos em si, como para o melhor aproveitamento dos usuários. Nabais (2010) igualmente ressalta a importância da propriedade coletiva, tanto do ponto de vista social, quanto do ambiental.

Na realidade amazônica, portanto, a ocupação da terra pelas populações tradicionais de modo historicamente coletivo, fez surgir as características de uma modalidade específica de apossamento, denominado de posse agroecológica (Benatti, 2003), que induz sustentabilidade e resiliência, e vem demonstrando contribuir, de modo efetivo, para a manutenção secular da qualidade ambiental.

Essa perspectiva territorial remete a relações de poder e a diferentes lógicas de atores e de governança (Di Méo, 1990), que faz com que a territorialização *sui generis* venha acompanhada da construção social e política de um espaço interpretativo para resolução dos problemas (Micoud, 2005).

A resiliência desse sistema depende, portanto, das interações entre ecossistemas e sistemas sócio-econômico-político-culturais, através do uso de recursos, conhecimento científico e/ou local, e instituições locais e governamentais, formando sistemas socioecológicos (Ostrom, 2010), voltados à análise das interações entre a sociedade e o ecossistema a fim de promover sua gestão conjunta (Berkes & Folke, 1998).

Correlacionando-se a isso, bem a propósito, a Lei nº 9.985 (2000), que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, incluiu dentre os seus objetivos, não somente a conservação da biodiversidade, como também a conservação da sociodiversidade, dentro de um contexto que privilegia as interações do homem com a natureza, e as interfaces entre a diversidade biológica e cultural (Santilli, 2005), de modo que, segundo a autora, a lei do SNUC reconhece o relevante papel que as comunidades locais desempenham na conservação e no uso sustentável dos recursos.

A conjugação, no âmbito do ICMS Ecológico, da valorização das áreas ambientalmente protegidas com a melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais deve, portanto, contribuir para o alcance da sustentabilidade, com a participação de todos os segmentos da sociedade e respeito às suas complexidades.

Trata-se de materialização das idéias de Sachs (2004) em relação ao desenvolvimento que deve, necessariamente, socialmente incluyente e ambientalmente sustentável, não se podendo dissociar a conservação do meio ambiente do efetivo interesse das comunidades e populações tradicionais.

Segundo Sachs (2007), um processo de desenvolvimento sustentável deve atender a cinco pilares: sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural, sendo que:

O objetivo da sustentabilidade social é melhorar os níveis de distribuição de renda, com a finalidade de diminuir a exclusão social e a distância (econômica) que separa as classes sociais. A sustentabilidade econômica diz respeito a aumentos na eficiência do sistema, seja na alocação de recursos ou na sua gestão. A sustentabilidade ecológica concerne à preservação do meio ambiente, sem, contudo, comprometer a oferta dos recursos naturais necessários à sobrevivência do ser humano. A sustentabilidade espacial refere-se ao tratamento equilibrado da ocupação rural e urbana, assim como de uma melhor distribuição territorial das atividades econômicas e assentamentos humanos. Já a sustentabilidade cultural diz respeito à alteração nos modos de pensar e agir da sociedade de maneira a despertar uma consciência ambiental que provoque redução no consumo de produtos causadores de impactos ambientais.

Nos dizeres de Flores (2013, p. 103) a sustentabilidade deve:

considerar que é sustentável aquilo que tem segurança na continuidade de sua existência, implica repetir que está diretamente vinculada com a biorresponsabilidade aqui explicada como decorrente de um conjunto de fatores que estabelecem relações entre si para garantir a permanência sustentável dos recursos ambientais, não somente como um bem jurídico passivo, mas como um dinâmico processo de atribuição de direitos fundamentais, contribuindo com elementos para a construção de um novo significado da biodiversidade e dos recursos ambientais, em especial nas áreas protegidas e em toda sua área de influência.

É necessário, portanto, que o uso do instrumento econômico em questão seja voltado a fortalecer capacidades (Sen, 2010) das comunidades que vivem na região amazônica, auxiliado na constituição de sistemas que tenham por característica flexibilidade, aprendizagem e adaptação face a processos imprevisíveis de mudança.

Pela análise dos dispositivos legais elencados ao longo do texto, verifica-se que a política do ICMS Verde apresenta uma estrutura normativa capaz de abarcar um planejamento e gestão voltados a dar suporte ao processo de desenvolvimento amazônico considerando as experiências das comunidades locais, suas dinâmicas próprias (Benatti & Fischer, 2013), bem como os mecanismos por elas utilizados para manter uma perspectiva territorial adaptativa e resiliente diante das mudanças já ocorridas.

Na prática, porém, a forma de cálculo dos fatores não vem propiciando uma correlação entre o repasse financeiro e a redução do desmatamento amazônico (Tupiassu, Fadel *et al.*, 2019), tampouco com a efetiva implementação de melhorias na qualidade de vida das comunidades tradicionais, e nem mesmo uma real participação da administração municipal na melhoria ou gestão ambiental das áreas protegidas (Cruz, 2019; Gonçalves, 2019).

De fato, há pouca valoração efetiva dos elementos relacionados à sustentabilidade amazônica no montante de recursos repassados aos municípios (Ferreira, 2016), notadamente em razão da falta de consideração dos aspectos socioambientais que envolvem os fatores territoriais analisados (Tupiassu, Gros-Désormeaux, & Fischer, 2019) e das falhas nos elementos de cadastro utilizados (Tupiassu, Gros-Desormeaux, & Cruz, 2017).

Diante desses elementos, é necessária uma reavaliação da forma como vem se dando a repartição dos recursos do ICMS Verde paraense, de modo a efetivamente fomentar a resiliência socioecológica da região amazônica, com a valorização da gestão comunitária dos recursos naturais, inserindo-se na perspectiva socioambiental.

5. Considerações finais

A análise aqui apresentada demonstra que instrumentos fiscais e econômicos podem levar em conta a promoção de um meio ambiente mais saudável e contribuir à implementação de uma melhoria na qualidade de vida da população, especialmente no contexto amazônico. Uma nova leitura dos instrumentos econômicos e tributários deve servir como forte incentivo à atuação ativa dos membros da comunidade na gestão e promoção da sustentabilidade.

A política do ICMS Ecológico, em sua formulação normativa, traz elementos que favorecem essa compatibilização, remunerando a difusão de áreas protegidas bem como a melhoria da qualidade de vida de comunidades tradicionais.

Nota-se que há uma correlação virtuosa entre tais elementos, tendo em vista o modo tradicional com que essas comunidades se relacionam com os bens comuns, sendo capazes de autogerir seus recursos naturais e maximizar os benefícios deles oriundos, vem se mostrando resiliente e sustentável ao longo de vários séculos.

Necessário, pois, o fomento a tal modo de organização, que pode ser estimulada e otimizada pela própria ação dos entes públicos, os quais arcam com a tarefa de informar não só as administrações municipais, mas também as comunidades, dando transparência à execução da política fiscal-ecológica e garantindo que a vontade da população seja integrada à gestão da sustentabilidade. Desta forma, mais facilmente será valorizada a consciência ecológico-social que, num bom círculo vicioso, incentivará a otimização das ações ambientais realizadas pelo município com vista ao aumento do repasse financeiro e ao bem-estar da sociedade como um todo.

Necessário se faz que os critérios de repasse utilizados no ICMS Verde sejam ajustados a fim de que as potencialidades socioecológicas da política possam ser verificadas na prática.

A análise realizada evidencia, de todo modo, que o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o aperfeiçoamento dos diversos critérios de repartição de receitas, como o exemplo do ICMS Ecológico,

pode possibilitar a concretização da ideia de que a preservação do meio ambiente não significa apenas a manutenção das áreas verdes mas, primordialmente, a elevação da qualidade de vida da população que vive no ambiente e com ele interage, a qual necessita de saúde, educação, higiene, saneamento e, principalmente, cidadania, obtida através da real efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

NOTAS

¹ A Emenda Constitucional nº 108/2020 alterou este montante para 35%.

² Regulamentou o art. 225, §2º da Constituição estadual do Pará: “É assegurado aos municípios que tenham parte de seus territórios integrando unidades de conservação ambiental, tratamento especial, quanto ao crédito das parcelas da receita referenciada no art. 158, IV e parágrafo único, II, da Constituição Federal, sem prejuízo de outras receitas, na forma da lei”.

³ O critério igualitário foi gradualmente reduzido até 2015. No ano de 2011 vemos o percentual de 15%, a partir de 2012 observa-se uma queda anual de 2%. Portanto, em 2012 o critério igualitário figurou 13% da distribuição, em 2013, 11%, 2014, 9%, até o último decréscimo, em 2015, 7%.

⁴ Com a edição do Decreto nº 1.696 (2017), os elementos que compõem o índice final do ICMS Ecológico de cada município foram denominados fatores.

⁵ Art. 3º Para fruição do tratamento especial de que trata esta Lei, cada município deverá organizar e manter seu próprio Sistema Municipal do Meio Ambiente, que privilegie a participatividade e seja composto, no mínimo, por: I - Conselho Municipal do Meio Ambiente, de caráter deliberativo e composição socialmente paritária; II - Fundo Municipal do Meio Ambiente; III - órgão público administrativo executor da Política Municipal do Meio Ambiente, dotado de recursos humanos, materiais e financeiros adequados e suficientes para exercer suas funções, em especial, a implantação do processo de planejamento e o Plano Municipal do Meio Ambiente, visando consolidar a Agenda 21 Local; IV - demais instrumentos de política pública e participativa necessários à plena execução da Política Municipal do Meio Ambiente.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil, no âmbito do Programa Capes/Cofecub, bem como do Programa “Investissements d’avenir” da Agence nationale de la recherche française (Ceba, réf. ANR-10-LABX-25-01).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Benatti, J. H. (2003). *Posse agroecológica e manejo florestal*. Curitiba: Juruá.

Benatti, J. H. (2011, janeiro). Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. *Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas*, 3-113.

Benatti, J. H., & Fischer, L. R. C. (2013). As novas tendências do planejamento nacional brasileiro: fim da Amazônia Legal? In V. Silveira (Ed.), *Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI* (pp. 51–84). Brasília: CONPEDI.

Berkes, F., & Folke, C. (1998). *Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience*. Cambridge: Cambridge University Press.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília. Recuperado em 15 junho de 2017, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989. (1989). Belém.

Conti, J. M. (2004). *Federalismo fiscal*. Barueri: Manole.

Cruz, G. A. C. da. (2019). *A evolução jurídica da gestão ambiental local e suas implicações para o ICMS Verde*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Pará, Belém do Pará, Pará, Brasil.

Decreto Estadual nº 775, de 26 de junho de 2013. (2013). Regulamenta a Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012. Belém. 2013.

Decreto Estadual nº 1.696, de 07 de fevereiro de 2017. (2017). Revoga o Decreto Estadual nº 775, de 26 de junho de 2013, dando nova regulamentação à Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012 e dá outras providências. Belém. 2017.

Decreto Estadual nº 1.064, de 28 de setembro de 2020. (2020). Regulamenta a Lei Estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012, e dá outras providências. Belém. 2020.

Di Méo, G. (1990). De l'espace subjectif à l'espace objectif : l'itinéraire du labyrinthe. *Espace Géographique*, 19, 4359-4373.

Ferreira, L. C. de S. (2016). *ICMS Verde: um estudo sobre a adequação de seus indicadores à sustentabilidade amazônica*. Dissertação de mestrado, Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, PA, Brasil.

Ferreira, L., & Tupiassu, L. (2017). O ICMS ecológico como forma de pagamento por serviços ambientais aos municípios paraenses para a redução do desmatamento amazônico. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, 41(2), 87-109.

- Ferreira, Y. C., & Vasconcellos Sobrinho, M. (2011). ICMS Ecológico como suporte ao Pagamento por Serviços Ambientais (PSA): uma análise para o estado do Pará. *Novos Cadernos NAEA*, 14, 1179-1198.
- Flores, M. do S. A. (2013). *Áreas protegidas na Amazônia como instrumento de gestão ambiental: a situação do município de Oriximiná*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, Brasil.
- Gonçalves, M. P. (2019). *O ICMS ecológico e a gestão ambiental nos municípios da Região Metropolitana de Belém*. Dissertação de mestrado, Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, Pará, Brasil.
- Hardin, G. (1968, June). The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1243-1248.
- Lei Estadual nº 5.645, de 11 de janeiro de 1991*. (1991).
- Lei Estadual nº 7.638, de 12 julho de 2012*. (2012). Dispõe sobre o tratamento especial de que trata o § 2º do art. 225 da Constituição do Estado do Pará. Belém. 2012.
- Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. (2000). Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília. 2000.
- Loureiro, W. (2002). *Contribuição do ICMS Ecológico à Conservação da Biodiversidade no Estado do Paraná*. Tese de doutorado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil.
- Micoud, A. (2005). Comment, en sociologie, tenter de rendre compte de l'émergence du thème de la biodiversité ? In P. Marty (Ed.). *Les biodiversités* (pp. 57-66). Paris: CNRS éditions.
- Nabais, J. C. (2010). Alguns perfis da propriedade colectiva nos países do civil law. In J. C. Nabais (Ed.). *Estudos sobre autonomias territoriais, institucionais e cívicas*. Coimbra: Almedina.
- Nóbrega, B. M. (2018). *O ICMS Verde como instrumento e equidade intraestadual no Pará*. Dissertação de mestrado, Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, Pará, Brasil.
- Oliveira, A. C. (2014). *ICMS Ecológico e Desenvolvimento: análise dos Estados de Rondônia, Tocantins, Ceará e Pará*. Dissertação de mestrado, Centro Universitário do Estado do Pará, Belém, Pará, Brasil.
- Ostrom, E. (2002). Reformulando los bienes comunes. In R. C. Smith, & D. Pinedo (Eds.). *El cuidado de los bienes comunes: gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonia* (49-77). Madrid: Instituto de Estudios Peruanos.
- Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100, 41-72.
- Portaria nº 1.310, de 03 de agosto de 2017*. (2017). Publica os dados, informações e índices definitivos referentes ao repasse do ICMS Verde aos municípios e dá outras providências. Belém.
- PRODES. (2017). *Mapeamento do desmatamento da Amazônia legal com imagens satélite*. Recuperado em 20 junho de 2017, de <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>.
- Sachs, I. (2004). *Desenvolvimento: incluindo, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Sachs, I. (2007). *Rumo à ecossocioeconomia - teoria e prática do desenvolvimento*. São Paulo: Cortez.
- Santilli, J. (2005). *Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural*. São Paulo: Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental (ISA); Instituto de Educação do Brasil (IEB).
- Scaff, F. F., & Tupiassu, L. V. C. (2004). Tributação e políticas públicas: o ICMS Ecológico. *Verba Juris*, 3(3), 154-190.
- SEFA. (2017). *Receitas-Despesas/Tesouro Estadual ICMS*.
- SEMAS. (2017). *ICMS Verde repassado aos municípios*.
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Tupiassu-Merlin, L., & Haber, L. M. (2014). Quota-parte do ICMS e desenvolvimento sustentável: a nova lei do ICMS Ecológico no estado do Pará. In J. C. Dias & M. A. de M. Gomes (Eds.). *Direito e Desenvolvimento* (139-147). São Paulo: Método.
- Tupiassu, L. (2006). *Tributação Ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais para a implementação do direito ao meio ambiente saudável*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Tupiassu, L., & Oliveira, A. (2016). ICMS Verde para a redução do desmatamento amazônico: estudo sobre uma experiência recente. *Veredas do Direito*, 13(25), 277-306.
- Tupiassu, L. V. D. C., Gros-Désormeaux, J.-R., & Fadel, L. P. D. S. L. (2018). O impacto do ICMS Verde nos municípios prioritários do Estado do Pará. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, 5(2), 67-86.
- Tupiassu, L., Fadel, L. P. D. S. L., & Gros-Désormeaux, J.-R. (2019a). Ecológico e desmatamento nos municípios prioritários do estado do Pará. *Revista Direito GV*, 15(3).
- Tupiassu, L., Ferreira, F. N., Gros-Désormeaux, J.-R., Santos, L. W. L. dos, & Lopes, M. do C. (2019b). Pagamentos por serviços ambientais, comunidades tradicionais e sistemas socioecológicos. In J. C. Dias, J. C. M. de Brito Filho, & J. H. M. Araújo (Eds.). *Direito e desenvolvimento da Amazônia* (219-240). Florianópolis: Qualis.
- Tupiassu, L., Gros-Désormeaux, J.-R., & Fischer, L. (2019). L'optimisation de l'ICMS écologique à partir des indicateurs géographiques pour la protection

environnementale en Amazonie. *Revista Jurídica da Presidência*, 21(123), 73-94.

Tupiassu, L., Gros-Desormeaux, J. R., & Cruz, G. A. C. da. (2017). Regularização fundiária e política ambiental: incongruências do cadastro ambiental rural no estado do Pará. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 7(2), 188-203.

Tupiassu, L., Nóbrega, B. M., & Gros-Désormeaux, J. R. (2018). Brazil's tax revenue distribution based on environmental criteria. In M. Hymel, A. Andrews, L. Kreiser, J. Milne, & H. Ashiabor (Eds.). *Innovation Addressing Climate Change Challenges: Market-Based Perspectives* (141-153). Northampton: Edward Elgar.

Tupiassu, L., Pitman, A., & Baronetti, A. (2017). Fundos municipais de meio ambiente como instrumento de sustentabilidade das cidades. *22º Congresso brasileiro de direito ambiental: direito e sustentabilidade na era do antropoceno: retrocesso ambiental, balanço e perspectivas* (558-600). São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde.