



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

VICTOR HUGO FREIRE SALDANHA

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A TELEOLOGIA DO ICMS ECOLÓGICO NO
PARÁ**

Belém, PA
2019

VICTOR HUGO FREIRE SALDANHA

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A TELEOLOGIA DO ICMS ECOLÓGICO NO
PARÁ**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos pela UFPA.

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin

Belém, PA
2021

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de
acordo com ISBD Sistema de Bibliotecas da Universidade
Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados
fornecidos pelo(a) autor(a)**

S162u Saldanha, Victor Hugo
Unidades de conservação e a Teleologia do ICMS Ecológico
no Pará / Victor Hugo Saldanha. — 2021. 101 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Lise Tupiassu
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em
Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do
Pará, Belém, 2021.

1. ICMS Ecológico. 2. Unidades de Conservação. 3. SNUC.
4. Teleologia. I. Título.

CDD 341.390981

VICTOR HUGO FREIRE SALDANHA

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A TELEOLOGIA DO ICMS ECOLÓGICO NO
PARÁ**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos pela UFPA.

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Meio Ambiente

Aprovada em: ____/____/____.

Banca Examinadora:

Profª. Dra. Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin
Orientadora - PPGD/UFPA

Prof. Dr. (a) Luciana Costa da Fonseca
Examinador Externo – PPGD/CESUPA

Prof. Dr. (a) Luly Rodrigues Fischer
Examinador Interno - PPGD/UFPA

Dedico estes esforços aos meus pais, **Edivaldo Saldanha Sousa e Maria do Socorro Freire Silva**. Tenho consciência que sem os ensinamentos, valores e experiência partilhada por ambos, jamais vivenciaria esse momento.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de reservar esse espaço para agradecer e demonstrar minha gratidão às pessoas que considero fundamentais em minha vida acadêmica e pessoal. Sem elas certamente a construção desse trabalho se tornaria completamente inviável, seja por falta de maturidade acadêmica, seja pelo apoio intelectual e emocional que tanto precisei ao longo desta árdua jornada.

Primeiramente gostaria de agradecer a minha querida orientadora Professora **Lise Tupiassu**, que sem sombra de dúvidas provocou uma revolução em minha vida. A pessoa que ingressou no PPGD, nem de perto, se assemelha com a que finaliza esse ciclo neste momento. A gama de conhecimentos, lições e experiências que aprendi com a senhora levo para minha vida toda. O seu idealismo em tornar o mundo um lugar melhor a partir do tripé ensino, pesquisa e extensão é, sem dúvida alguma, algo contagiante. E, por fim, sua generosidade e compreensão, a única palavra que traduz o que sinto neste momento é gratidão.

Gostaria de agradecer especialmente as pessoas mais importantes da minha vida, meus pais, Edivaldo Saldanha Sousa e Maria do Socorro Freire Silva, nunca mediram esforços para me proporcionar boa educação, suas lições de vida moldaram meu caráter, tornando-me um indivíduo sensível aos problemas sociais que assolam nosso país. Muito obrigado por compartilharem comigo seus valores, e sempre se fazerem presentes em minha vida.

Agradeço também as professoras e professores que generosamente compartilharam preciosos conhecimentos comigo e que contribuíram sobremaneira para a construção deste trabalho, especialmente: A professora **Luly Fischer** que sempre compartilhou seus conhecimentos comigo de maneira didática e atenciosa, obrigado pela sugestão das bibliografias que muito somaram a este trabalho; Ao professor **José Heder Benatti** que participou da minha banca de qualificação e muito colaborou com essa pesquisa com seu vastíssimo conhecimento sobre o tema; A professora **Luciana Fonseca**, por ter colaborado enormemente na minha qualificação e por sempre compartilhar seus conhecimentos sobre o direito ambiental de maneira didática e gentil, característica que todos conhecem.

Por fim agradecer aos meus colegas e amigos do PPGD/UFPA, aos membros da secretaria e a todos que compõem o ICJ.

RESUMO

A partir de 2013, as unidades de conservação da natureza passaram a figurar como um dos componentes do critério ecológico para a distribuição da cota-parte municipal do ICMS paraense. Diante disso, o presente trabalho analisa como o critério de repartição de receita do ICMS Verde, que leva em conta, a área municipal afetada por unidades de conservação da natureza, vem atingindo, ou não, ao conjunto teleológico que enseja a criação e manutenção da política ambiental. Para tanto, o estudo apresenta vasta pesquisa bibliográfica permitindo traçar uma visão holística acerca da teleologia do ICMS Ecológico. Considerando que o ICMS Ecológico configura-se como política alocativa, como instrumento econômico para proteção do meio ambiente, e também como mecanismo do federalismo fiscal (transferência vertical), as finalidades que orbitam em torno da respectiva repartição partem da compreensão dessas características, ou seja, de que maneira pretende a política pública alocar recursos, como instrumento econômico de que maneira intervêm para estimular ou desestimular condutas, e por fim quais as finalidades que regem essa transferência. Mediante as finalidades obtidas a partir da tripla abordagem proposta acima, verifica-se o grau de adequabilidade por meio do cruzamento do rol teleológico apresentado com a situação do fator de distribuição na realidade paraense. A análise do fator considera a evolução jurídica das unidades de conservação da natureza e os objetivos de implementação desses espaços no cenário nacional, como funciona Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a execução do critério UC pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS-PA) e a situação relativa a consolidação de UCs paraenses mediante análise de planos de manejo disponíveis nos respectivos órgãos gestores. Em suma, far-se-á cruzamento analítico entre as finalidades da política e a situação atual das unidades de conservação paraenses, a fim de examinar até que ponto o fator atinge plenamente as finalidades apетecidas pela política ambiental.

Palavras-chave: Unidades de Conservação. ICMS Verde. ICMS Ecológico. Teleologia

ABSTRACT

As of 2013, nature conservation units started to appear as one of the components of the ecological criterion for the distribution of the municipal share of the ICMS Verde paraense. In view of this, the present work analyzes how the Green ICMS revenue sharing criterion, which takes into account, the municipal area affected by nature conservation units has been reaching, or not, the teleological group that allows the creation and maintenance of the policy environmental. To this end, the study presents extensive bibliographic research allowing to draw a holistic view about the teleology of the Ecological ICMS. Considering that the Ecological ICMS is configured as an allocative policy, as an economic instrument for protecting the environment, and also as a mechanism of fiscal federalism (vertical transfer), the purposes that orbit around the respective distribution start from understanding these characteristics, that is, , how the ICMS Verde intends to allocate resources, how this economic instrument operates, and for which this transfer occurs. Through the purposes obtained from the triple approach proposed above, the degree of suitability is verified by crossing the list of purposes presented with the situation of the distribution factor in Pará. The factor analysis considers the legal evolution of nature conservation units and the objectives of implementing these spaces on the national scene, how the National System of Conservation Units (SNUC) works, the implementation of the UC criterion by the State Secretariat for the Environment and Sustainability of the State of Pará (SEMAS-PA) and the situation regarding the consolidation of UCs in Pará based on the analysis of management plans available in the respective management bodies. In short, based on the analytical crossing between the purposes of the policy and the current situation of the Pará conservation units, it is intended to examine the extent to which the factor fully achieves the ends desired by environmental policy.

Keywords: Conservation Units. Green ICMS; Ecological ICMS. Teleology.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	Distribuição do ICMS Verde segundo o Decreto Estadual n 775/2013.....	17
Figura 2-	Distribuição do ICMS Verde por fatores em 2018.....	19
Figura 3-	Ilustração do modelo matemático utilizado no cálculo para obtenção dos fatores do ICMS Verde paraense.....	20
Figura 4-	Ilustração do modelo multivariável do ICMS Verde paraense.....	20
Figura 5-	Demonstra como as unidades de conservação que possuem área desmatada são contabilizadas.....	21
Figura 6-	Demonstra que somente a proporção territorial da unidade de conservação que pertence ao município é contabilizada.....	21
Figura 7-	Amplitude das definições: Espaços Territoriais Especialmente Protegidos, Áreas Protegidas, e Unidades de Conservação.....	47
Figura 8-	Distribuição de UCs no Pará de acordo com o tipo de proteção.....	51
Figura 9-	Unidades de conservação da natureza por esfera de competências no Estado do Pará.....	63
Figura 10-	Panorama de unidades de conservação paraenses com e sem plano de manejo.....	64
Figura 11	Unidades de conservação criadas no Pará entre os anos de 2005-2018.....	67
Figura 12	Grau de Implementação de UCs paraenses até o ano de 2013.....	69

LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Impacto da degradação dos recursos naturais sobre diferentes grupos de renda.....	43
Quadro 2-	Categorias de unidades de conservação de proteção integral.....	48
Quadro 3-	Categorias de unidades de conservação de uso sustentável.....	49
Quadro- 4	Modalidades de UCs de PI existentes no Pará.....	51
Quadro 5-	Modalidades de Ucs de Uso Sustentável existentes no Pará.....	51
Quadro 6-	Modalidades de zoneamento ambiental específico em unidades de conservação da natureza.....	55

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Distribuição da Cota-parte do ICMS no Estado do Pará.....	23
Tabela 2-	Municípios paraenses que mais receberam recursos de ICMS Ecológico ao longo do ano de 2018.....	31
Tabela 3-	Taxa do desmatamento na Amazônia Legal em Km ² (Prodes).....	37
Tabela 4-	Ranking dos 10 municípios com maior número de área (em km ²) de UCs de uso sustentável computados na distribuição do ICMS Verde.....	59
Tabela 5-	Ranking dos 10 municípios com maior número de área de UCs de proteção integral computadas no ICMS Verde.....	65

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	A TELEOLOGIA DO ICMS ECOLÓGICO PARAENSE A PARTIR DAS DIMENSÕES FILOSÓFICAS, ECONÔMICA E FEDERATIVA DA POLÍTICA PÚBLICA.....	14
2.1	Breves comentários sobre a teleologia do ICMS ecológico paraense...	14
2.2	A compatibilidade entre teleologia do ICMS Verde e a justiça como equidade.....	18
2.3	Aspectos federativos e a autonomia local como finalidade do ICMS ecológico.....	23
2.4	A dimensão econômica e os aspectos teleológicos do ICMS verde.....	26
2.5	Breve conclusão da seção.....	32
3	O REGIME JURÍDICO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL E SUA COMPATIBILIZAÇÃO COM AS FINALIDADES DO ICMS ECOLÓGICO.....	34
3.1	Panorama histórico das unidades de conservação da natureza no Brasil.....	34
3.2	O sistema nacional de unidades de conservação.....	40
3.3	Aspectos controvertidos entre as unidades de conservação e a teleologia do ICMS ecológico no Pará.....	51
3.3.1	A esfera de competência para o gerenciamento de UCS e os entraves para o cumprimento das finalidades do ICMS ecológico.....	51
3.3.2	Falhas no caráter incentivador da política pública.....	56
3.3.3	A falta de transparência prejudicial ao critério incentivador da política....	59
3.3.4	O problema da regularização ambiental e fundiária das Unidades de Conservação paraenses.....	63
4	CONCLUSÃO.....	68
	REFERÊNCIAS.....	70

1 INTRODUÇÃO

O Brasil possui a maior biodiversidade do planeta (INSTITUTO CHICO MENDES, 2017). Estima-se que somente no Estado do Pará há mais de 71 milhões de hectares de florestas públicas. Aproximadamente um terço do território paraense abriga unidades de conservação (IDEFLOR, 2018), acoitando ainda o maior complexo de áreas legalmente protegidas do planeta (cerca de 22 milhões de hectares situados na calha norte do rio Amazonas, compreendendo áreas de unidades de conservação, terras indígenas e áreas de populações tradicionais).

A enorme vastidão de recursos naturais, biomas, ecossistemas, aumenta a responsabilidade do Estado do Pará, posicionado como território estratégico para a preservação ambiental. Nessa esteira, as unidades de conservação inserem-se como importantes instrumentais jurídicos para a conservação da diversidade biológica.

A Constituição Federal de 88 (CF) prevê, como forma de efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado, a criação, pelo poder público, de espaços territoriais especialmente protegidos. Esses espaços, por sua vez, possuem regramentos jurídicos específicos e níveis diferenciados de restrição ao uso do solo e apropriação dos recursos naturais¹.

A Lei Federal n. 9.985/2000 (BRASIL/2000)² regulamentou o art. 225 da CF, definindo 12 diferentes categorias³ de unidades de conservação (UC): 5 pertencentes ao grupo, proteção integral; e 7 classificadas como de uso sustentável. A Lei estabeleceu, ainda, formas de implementação, supressão, ampliação e o plano de manejo que estabelece modos de gerenciamento e uso da área especialmente protegida. Todas as modalidades preveem restrições, em maior (proteção integral) ou menor (uso sustentável) grau, às interferências antrópicas no espaço natural.

Na linha da proteção ambiental, a Constituição do Estado do Pará previu uma recompensa aos municípios que possuísem áreas protegidas em seus territórios, utilizando a

¹ Segundo Antunes (2015, p. 231), áreas protegidas são aquelas que, devido às características especiais que apresentam, devem permanecer preservadas. O grau de preservação é variável, considerando o tipo de proteção legal específico de cada uma das áreas consideradas individualmente e a classificação jurídica que tenha sido estabelecida para cada uma delas. A proteção pode variar desde a intocabilidade até o uso diário e relativamente intenso.

² O art. 2º, inciso I da Lei do SNUC definiu unidade de conservação como o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob o regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

³ As categorias desdobram-se em várias modalidades disciplinadas nos arts. 7º a 21º da Lei n. 9.985/2000. São consideradas Unidades de Proteção Integral: a) Estação Ecológica; b) Reserva Biológica; c) Parque Nacional; d) Monumento Natural; e) Refúgio da Vida Silvestre. São Unidades de Uso Sustentável: a) Área de Proteção Ambiental; b) Área de Relevante Interesse Ecológico; c) Floresta Nacional; d) Reserva Extrativista; e) Reserva de Fauna; f) Reserva de Desenvolvimento Sustentável; g) Reserva Particular do Patrimônio Natural.

receita advinda do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS)⁴. A portaria n. 2410 da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade que resultou no Plano de Prevenção Controle e Alternativas ao Desmatamento (PPCAD), definiu a valorização prevista pela Constituição Estadual como meta, cumprida no ano de 2012, com a edição da Lei Estadual n. 7638/2012, que criou o ICMS Ecológico⁵ no Estado do Pará. Com a regulamentação da norma, a partir da edição do Decreto Estadual n. 775/2013, as áreas relativas a unidades de conservação da natureza presentes nas municipalidades passaram a ser utilizadas como critério ecológico para repartição da cota parte municipal de ICMS.

Em seguida o Decreto Estadual n. 1696/2017⁶ regulamentou a Lei supracitada e estabelece 4 fatores⁷ que identificam critérios ambientais para repartição do ICMS Ecológico.

Nos termos do referido Decreto Estadual, o Fator 1, descrito como Regularização ambiental, mede o esforço municipal nos processos de adequação ambiental, tendo como referencial para análise a implementação de propriedades rurais no Cadastro Ambiental Rural (CAR), bem como, a situação das Áreas de Preservação Permanente e Reserva legal (trazidas pelo Código Florestal) e a área degradada definida pelo Plano Nacional de Meio Ambiente (art. 3º, inciso II da Lei Federal nº 6938/81).

Já o Fator 2, denominado Gestão Territorial, avalia o impacto territorial das áreas protegidas nas áreas das municipalidades, e a qualidade da gestão das unidades de conservação, tendo por base as seguintes variáveis: Áreas Protegidas de uso Restrito, Áreas Protegidas de Uso Sustentável, Desflorestamento e deflorestamento em área protegida. As variáveis como descritas no decreto, não se mostram suficientes para entender como o fator 2 opera e encontra seus resultados. Por tal motivo, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade divulgou extrato do cálculo do fator dois⁸, demonstrando de forma mais transparente como os

⁴ 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” (PARÁ, 1989).

⁵ A política do ICMS Ecológico nasce na década de 90, no Paraná, fruto da reivindicação dos municípios que se sentiam prejudicados economicamente, devido às restrições legais impostas por abrigarem em seus territórios, unidades de conservação. A partir da união entre o movimento dos municípios paranaenses e a assembleia legislativa do Paraná, surge a política do ICMS Ecológica, com finalidade, inicialmente, compensatória (LOUREIRO, 2002), objetivando retribuir os municípios que portassem em seus espaços geográficos unidades de conservação, a eles destinando uma parte da receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. Loureiro (2002) destaca que, para além do viés compensatório, o ICMS Ecológico se transformou em um mecanismo de incentivo à conservação ambiental, encorajando gestores locais à promoção de políticas ambientais.

⁶ Este Decreto foi substituído pelo Decreto 1.064/2020, de 28 de setembro de 2020, que, embora tenha alterado a metodologia de cálculo dos repasses do ICMS Verde, retirando a divisão em fatores, mantém intacto aspecto substancial do critério objeto do presente estudo.

⁷ Com a edição do Decreto 1696/2017, os elementos que compõe o índice final do ICMS Ecológico de cada município foram denominados fatores.

⁸ O documento está descrito no sítio eletrônico como *base de cálculo da gestão territorial*.

resultados do fator são obtidos. Atualmente, portanto, os municípios paraenses que possuem em seus territórios, áreas provenientes de unidades de conservação da natureza (de uso integral ou sustentável), terras indígenas, terras militares e territórios quilombolas somaram pontos no fator. Cumpre mencionar que o desmatamento e o desflorestamento são contabilizados também, a secretaria considera quanto da área desmatada (em hectares) está presente no território circunscrito por cada municipalidade. O fator 2 portanto, verifica todas as áreas protegidas e seu estado de conservação, levando em consideração para isso os níveis de desmatamento.

O fator 3 denominado estoque florestal calcula o remanescente florestal, interessa para esse fator qual o percentual (%) de floresta ainda se encontra preservada em cada municipalidade, com relação a sua vegetação original. Deste modo, são considerados para o computo desse fator, os dados obtidos a partir do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

Finalmente o fator 4 descrito como Fortalecimento da Gestão Ambiental, considera a capacidade do exercício da gestão ambiental municipal para licenciamento de impacto local, fiscalização e outras atividades. É o único fator que possui apenas uma variável, sendo o município considerado apto ou inapto para o exercício da gestão ambiental local⁹.

A problemática proposta pela pesquisa reside no fator 2, onde a distribuição valorando unidades de conservação da natureza ocorre. O presente trabalho propõe, portanto, uma análise detida acerca da remuneração aos municípios, tendo por base, única e exclusivamente a variável unidades de conservação (deste modo, a pesquisa não considera todos os elementos do fator 2, tendo em vista, como dito acima, que o fator remunera outras áreas além das UCs). Desta feita, a problemática gira em torno do seguinte questionamento: em que medida a remuneração que o ICMS Verde fornece as municipalidades que portarem em seu território UCs está em coerência com as finalidades almejadas pela política pública?

Quanto a essa temática, o grupo de pesquisa Biodiversidade, Estado Sociedade e Território (BEST) da Universidade Federal do Pará vem produzindo vasta pesquisa em torno da aplicação do ICMS Verde no Estado do Pará. Trabalhos mais recentes discutiram a relação entre o ICMS Ecológico e a redução do desmatamento (TUPIASSU; OLIVEIRA, 2016), o ICMS Ecológico como instrumento de gestão ambiental (SANTOS; PINHEIRO, 2016), os dilemas que cercam o fator 4 - gestão ambiental, bem como sua evolução no Estado do Pará (TUPIASSU; CRUZ; DÉSORMEAUX, 2019).

No entanto, ainda não há produção científica aprofundada acerca dos componentes que integram o fator 2 do Decreto Estadual n. 1696/2017, relativo à gestão territorial que abrange

⁹ Recomenda-se para melhor compreensão do fator 4 a leitura da Dissertação: A Evolução Jurídica da Gestão Ambiental Local e Suas Implicações para o ICMS Verde (CRUZ, 2019)

todas áreas protegidas descritas acima. Considerando tratar-se o fator 2 de variável de segunda maior relevância, em termos financeiros¹⁰, o estudo pretende de forma inédita avaliar pormenorizadamente esse componente.

Considerando a abrangência do critério, e os limites do trabalho acadêmico, optar-se-á por um recorte pautado unicamente na análise das unidades de conservação, investigando seu papel dentro da opção legislativa e a correlação dessa escolha com as finalidades almejadas pela política pública.

O trabalho baseou-se, inicialmente, em pesquisa exploratória (GIL, 2002, p. 41), utilizando as seguintes técnicas: a) levantamento bibliográfico e documental, com consulta às bases oficiais informatizadas relativas às informações acerca das UCs; e b) entrevistas com os gestores estaduais. Foram feitas ainda cerca de cinco visitas a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade, uma ao IDEFLOR-bio, e uma reunião no Centro Integrado de Monitoramento Ambiental (CIMAM), todas essas visando esclarecimentos acerca da colheita de dados, execução e monitoramento do fator Unidades de Conservação da Natureza.

Quanto a abordagem, trata-se de pesquisa qualitativa, onde se busca interpretar a correlação entre o regime de unidades de conservação e as finalidades desejadas pela política, fornecendo conclusões que possam produzir efeitos de melhoria na forma de distribuição dos recursos a médio e longo prazo.

Trata-se, também, de pesquisa aplicada e exploratória (pesquisa documental), a partir da qual, objetiva-se aprofundar conhecimentos relativos ao ICMS Ecológico no Pará, mais precisamente, acerca de uma das variáveis que integram o fator 2 de distribuição.

O método de procedimento é o estudo de caso, segundo Gil (2002, p. 54) o estudo de caso consiste: “no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados”. Portanto, foca-se na compreensão holística do objeto, propiciando uma visão global da problemática, identificando os fatores que ensejam a questão problema.

A Dissertação se subdivide em duas seções. Na seção I a investigação acadêmica propõe expor o campo teleológico da política ambiental a partir das próprias características do instrumento político-jurídico (ICMS Verde). Tal abordagem levará ao reconhecimento de uma política alocativa, que, por sua vez, visa redistribuir recursos a partir de novos critérios e que, portanto, pode ser analisada à luz da filosofia política (que tem como objeto de estudo,

¹⁰ Segundo a portaria SEMAS n. 1615 de 21 de agosto de 2018.

justamente a distribuição de bens dentro de uma sociedade), de maneira que o modelo de justiça escolhido na pesquisa não só corroborará para melhor compreensão do ICMS Verde como contribuirá para discussão acerca do rol teleológico que gira em torno da política.

O ICMS Ecológico também é tratado doutrinariamente como instrumento de intervenção na economia (IE) e como um dos fenômenos do que se entende por federalismo fiscal, justamente por tratar de transferência de recursos públicos advindos de um imposto estatal (ICMS) para municípios. Essas duas abordagens, econômica e federativa permitem, por sua vez, finalizar o rol finalístico que circunda a política.

Na seção II far-se-á uma abordagem da evolução histórica de pensamento acerca das unidades de conservação da natureza e sua implementação no Brasil, buscando raciocinar acerca das finalidades perseguidas no processo histórico nacional de implementação dessas áreas. Em seguida a pesquisa analisa criticamente os aspectos operacionais de valoração das unidades na política do ICMS Verde.

2 A TELEOLOGIA DO ICMS ECOLÓGICO PARAENSE A PARTIR DAS DIMENSÕES FILOSÓFICAS, ECONÔMICA E FEDERATIVA DA POLÍTICA PÚBLICA

O presente estudo visa verificar em que medida o fator distributivo unidade de conservação da natureza se compactua com as finalidades almejadas pelo ICMS Ecológico, isto é, se o fator de distribuição, analisado até o ano de 2019, atende plenamente aos fins prestigiados pela política.

Dessa maneira, faz-se necessário conhecer a teleologia que orbita em torno do ICMS Ecológico paraense. Portanto, a presente seção desnuda quais são essas finalidades¹¹, a partir do dimensionamento filosófico, econômico e federativo da política pública. A priori faz-se necessário conhecer o objeto proposto e sua atual regulamentação.

2.1 Breves comentários sobre o nascimento do ICMS Ecológico no Estado do Pará e sua Teleologia

O desmatamento na região amazônica é reflexo de uma série de empreendimentos que se intensificaram nas últimas décadas do XX, dentre os principais destaques para a promoção do desmatamento ilegal estão: a) o modelo em que se desenvolveu a ocupação da região com forte migração para região amazônica, funcionando como válvula de escape para problemas sociais de outras regiões do país e incentivos fiscais para setores do agronegócio; b) questão fundiária altamente conflituosa devido ausência de títulos de terra (falta de regularização), inúmeras terras devolutas, e forte pressão na região por reforma agrária; c) crescimento do agronegócio, particularmente a pecuária; d) investimento em infraestrutura e pavimentação de estradas, que facilitaram a atividade econômica de extração de madeira e outros recursos naturais. (SCHMITT; SCARDUA, 2015, p.1128-1129).

No contexto, justamente do descumprimento as normas florestais e com o avanço agressivo do desmatamento na região e principalmente no Estado do Pará, o governo federal editou o Decreto Federal n. 6321/07¹² que estabeleceu uma responsabilidade compartilhada pelo desmatamento, ou seja, para além dos órgãos tradicionalmente competentes pela fiscalização, atingindo governos estaduais, municipais e setores econômicos associados ao desmatamento. Além disso, passou a ser publicada lista, periódica, dos municípios com maior

¹¹ As finalidades são tratadas no texto também como teleologia da política pública.

¹² Editado no contexto dos planos de Ação para a Prevenção do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e do Plano Amazônia Sustentável.

nível de desmatamento, os chamados *municípios prioritários*, onde constatou-se que cerca de 80% desses municípios situavam-se no Estado do Pará e Mata Grosso. (OLIVEIRA; TUPIASSU, 2016, p. 283).

A partir disso, o *Grupo de Trabalho Executivo* instituído pelo Governo do Estado do Pará implementa o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado (PPCAD-PARÁ) no ano de 2009, que lista uma série de metas a serem cumpridas, no escopo, justamente de conter o avanço do desmatamento ilegal.

É a partir desse contexto que surge pela primeira vez a proposta do ICMS Ecológico como uma das metas do plano acima referido, que disciplinada sua criação até o ano de 2012, justamente ano em que sobreveio a Lei Estadual n. 7638/2012, que institui o ICMS Verde no Estado.

O permissivo constitucional viabilizador da política pública do ICMS Ecológico é o art. 158, IV da CF/88 que destina 25% da arrecadação do ICMS estadual aos municípios. O parágrafo único do mesmo dispositivo determina os critérios adotados para repartição. Deste modo, 75% (no mínimo) da cota parte pertencente aos municípios, serão repartidos considerando o Valor Adicionado Fiscal (VAF) de cada município, e até 25% (no máximo), como dispuser Lei Estadual.

A parte reservada a Lei Estadual foi preliminarmente disciplinada pela Lei Estadual nº 5.645/91 que institui os critérios de repartição dos 25% da cota parte municipal. 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 7.638/2012¹³ cria ICMS Ecológico no Estado, também chamado de ICMS Verde, redefini 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 Lei Estadual previu, ainda, uma progressão de 2% anual até o ano de 2015, momento em que critério ambiental atingiu seu ápice, 8%¹⁴. Os 8% referente ao critério ecológico são distribuídos de acordo com fatores ou variáveis dispostas em Decreto Estadual.

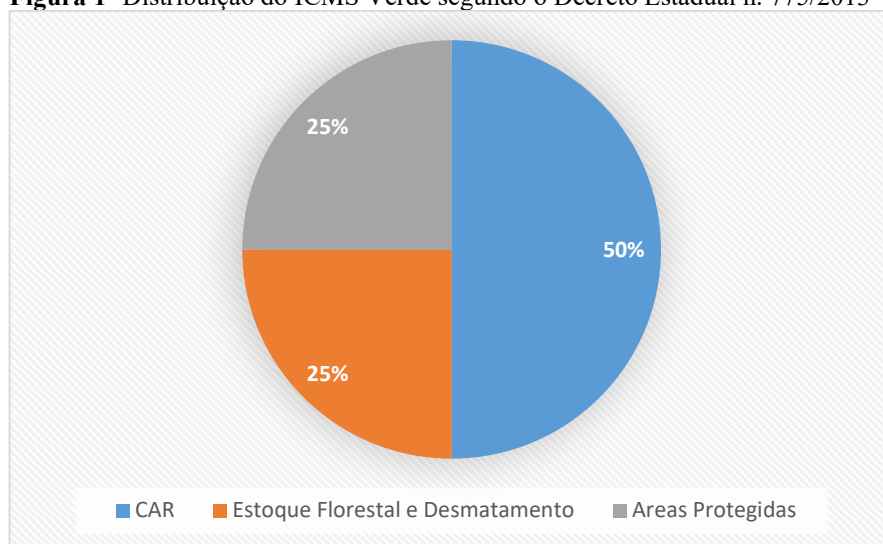
¹³ Regulamentou o art. 225, §2º da Constituição estadual do Pará: “É assegurado aos municípios que tenham parte de seus territórios integrando unidades de conservação ambiental, tratamento especial, quanto ao crédito das parcelas da receita referenciada no art. 158, IV e parágrafo único, II, da Constituição Federal, sem prejuízo de outras receitas, na forma da lei”. (PARÁ, 1989).

¹⁴ 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%.

As variáveis que norteiam o repasse de ICMS Ecológico no Pará receberam primeira regulamentação com a edição do Decreto Estadual nº 775/2013¹⁵. O Decreto, em cumprimento ao art.225, § 2º da Constituição Estadual do Pará 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 que, para as unidades de conservação de uso sustentável, o peso era de 40% (quarenta por cento). O Decreto Estadual n. 775/2013 foi revogado em fevereiro de 2017. A Figura 1 representa a distribuição segundo o decreto.

Figura 1- Distribuição do ICMS Verde segundo o Decreto Estadual n. 775/2013



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Decreto Estadual n. 775 (2013).

Em seguida, o Decreto Estadual n. 1696/2017, vigente no período de elaboração deste trabalho, regulamentou a Lei supracitada e estabeleceu os critérios ambientais (fatores¹⁶) para repartição do ICMS Ecológico. Esses fatores estão previstos no art.4º, incisos I, II, III e IV do Decreto.

¹⁵ Estabelecia três variáveis de repartição para o ICMS Ecológico. O cadastro ambiental rural (CAR) representava 50% da parcela destinada ao critério ambiental, áreas protegidas 25%, e os outros 25% considerando o estoque mínimo de cobertura vegetal existente no território do município e a redução do desmatamento, baseados nos índices do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

¹⁶ Com a edição do Decreto 1696/2017, os elementos que compõem o índice final do ICMS Ecológico de cada município foram denominados fatores.

São quatro fatores, portanto, que norteiam o repasse de ICMS Ecológico no Estado do Pará, que integram uma pluralidade de variáveis que integram o cálculo final. O fator 1, denominado regularização ambiental, considera as áreas cadastradas no Cadastro Ambiental Rural (CAR), Áreas de Preservação permanente (APP), Reserva Legal (RL) e área degradada. Portanto, o fator vai contabilizar a quantidade de imóveis rurais inscritos no CAR na área dos municípios (em Km²), bem como, a situação das APPs, RLs e as áreas degradadas, não bastando somente a regularização dos imóveis no CAR, mas, também a qualidade ambiental que se verifica nas áreas acima amparadas pelo Código Florestal¹⁷. O fator 3, estoque florestal, calcula o percentual de cobertura vegetal ainda existente no município. Finalmente o fator 4, gestão ambiental municipal, mede a capacidade de exercício da gestão ambiental local.

O fator 2, nomeado Gestão Territorial, considera as áreas protegidas de uso restrito e sustentável, desflorestamento e desflorestamento em áreas protegidas. É no fator 2 que se insere as unidades de conservação foco de análise desse trabalho. Dispõe o Decreto Estadual que o fator 2 representa a “dimensão que mede o impacto territorial das áreas protegidas e a gestão sobre unidades de conservação”. (PARÁ, 2017a).

A base de cálculo da Gestão territorial publicado pela SEMAS-PA (2018), permite entender melhor como o fator é calculado e quais áreas são consideradas na sua composição. A memória de cálculo publicada pela secretaria lista todos os municípios paraenses, verificando quanto das seguintes áreas existe em cada um:

- A) Terras indígenas
- B) Áreas Militares
- C) RPPN Km²
- D) Territórios Quilombolas
- E) Uso Sustentável¹⁸
- F) Proteção Integral¹⁹
- G) Desmatamento em UC
- H) Desflorestamento

Assim, verifica-se a quantidade de área dos respectivos itens acima existe em cada município, bem como o montante desmatado em Unidades de Conservação e o

¹⁷ definidas nos artigos 4º e 12º, respectivamente, do Código Florestal.

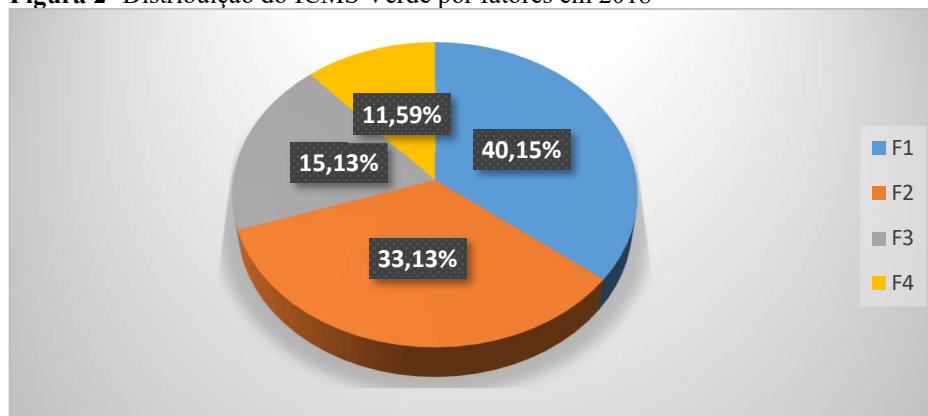
¹⁸ Aqui a secretaria calcula o total de unidades de conservação de uso sustentável, discriminando as áreas pertencentes a esfera federal, estadual e municipal.

¹⁹ A secretaria faz o mesmo para as unidades de conservação de proteção integral

desflorestamento. Verifica-se, portanto que o Fator 2 é bem mais amplo que objeto de discussão da pesquisa, todavia, vale ressaltar como se opera em sua totalidade.

Anualmente, através de portaria editada pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade são redefinidos os percentuais disponíveis para cada fator na distribuição dos recursos do ICMS Verde. A distribuição definida pela portaria n. 815 de 31 de maio de 2019 redesenhou o repasse da seguinte maneira²⁰:

Figura 2- Distribuição do ICMS Verde por fatores em 2018



Fonte: Elaborado pelo autor com base no Decreto 1696 (2017).

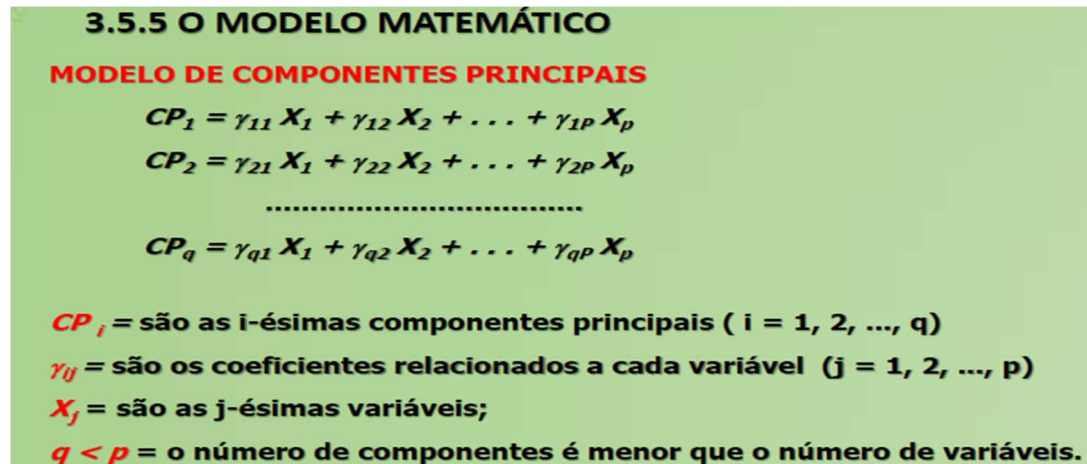
A partir do tratamento de dados referentes aos fatores listados acima se obtêm o índice final que regulará o repasse da parcela de ICMS Verde a cada município. Esse índice é repassado a Secretaria da Fazenda (SEFA-PA) e determinará, quanto, em termos percentuais, cada municipalidade receberá de ICMS Ecológico (os valores orçamentários dependerão da quantidade de arrecadação de ICMS pelo Estado).

Cumprе destacar que a confecção dos índices individuais para cada municipalidade não é simplória, isso se deve, em grande parte, à metodologia de cálculo então adotada pela Secretaria Estadual de meio Ambiental e Sustentabilidade (SEMAS) através do modelo de análise fatorial²¹. As figuras abaixo ilustram como o modelo de cálculo funcionava:

²⁰ Cumprе notar que apesar de os percentuais repassados para cada fator mudarem anualmente, a ordem de preferência não foi alterada desde entrada em vigor da política pública em 2013, deste modo, em ordem crescente verifica-se a seguinte relação: F1>F2>F3>F4

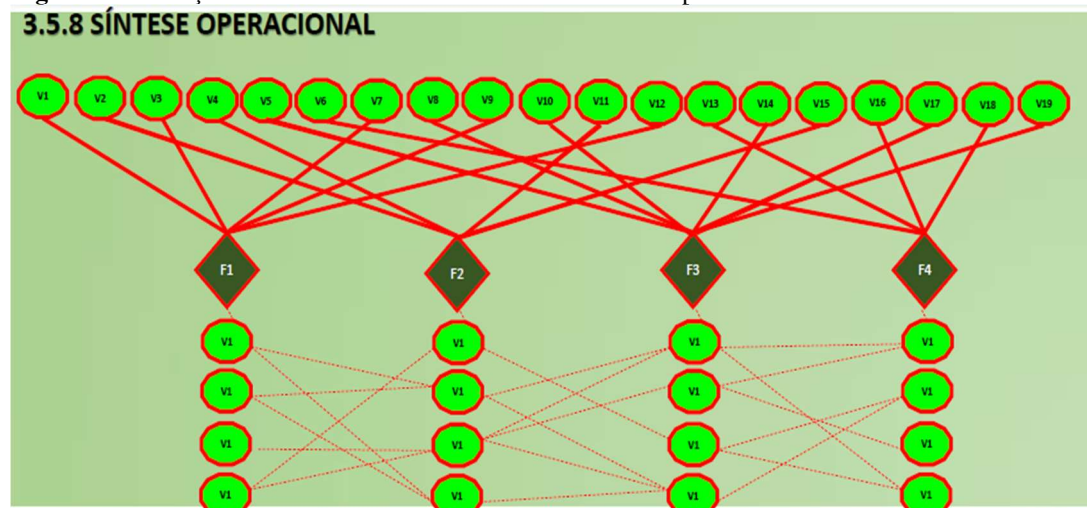
²¹ Modelo de Análise Fatorial: Dilon e Goldstein (1984).

Figura 3- Ilustração do modelo matemático utilizado no cálculo para obtenção dos fatores do ICMS Verde paraense



Fonte: SEMAS (2015, n.p).

Figura 4- Ilustração do modelo multivariável do ICMS Verde paraense



Fonte: SEMAS (2015, n.p).

Nessa sistemática, os fatores ou variáveis distributivas do ICMS Ecológico interagem entre si, de modo que o crescimento ou decrescimento de uma variável afeta diretamente os outros fatores. Exemplificando, suponhamos que haja incremento do índice obtido a partir do fator 1 (por um aumento dos números de imóveis rurais cadastrados no CAR), essa alteração, interfere, diretamente, no fator 2, sem que tenha havido, necessariamente, a implementação de unidades de conservação, ou, melhoria em uma variável que constitua o respectivo fator. Isso torna extremamente dificultosa a percepção da contribuição de cada variável, isoladamente, no índice final do ICMS Ecológico, pois, do ponto de vista financeiro, não há como analisá-las separadamente.

Não havendo como verificar isoladamente o impacto do fator 2 no ICMS Verde, ainda assim, vale o esforço para entender individualmente os elementos que o compõem, isso porque, mesmo não sendo viável a mensuração orçamentária, é possível notar a extrema relevância que as unidades de conservação representam nas repartições do imposto estadual, como demonstra a portaria SEMAS-PA n. 1310 de 2017, definindo, para o ano de 2018, o peso de cada fator nos índices de repasse da seguinte forma: a) Regularização ambiental (44,565%); b) Gestão Territorial (29,871%); c) Estoque Florestal (14,223%); d) Fortalecimento da gestão ambiental municipal (11,341%). As unidades de conservação compõem o segundo fator mais importante, em termos financeiros.

Com a publicação da metodologia de cálculo (SEMAS, 2015), a secretaria estadual demonstra como são contabilizadas as áreas das unidades:

Figura 5- Demonstra como as unidades de conservação que possuem área desmatada são contabilizadas



Fonte: SEMAS (2015, n.p).

Figura 6- Demonstra que somente a proporção territorial da unidade de conservação que pertence ao município é contabilizada



Fonte: SEMAS (2015, n.p).

Na Figura 5 é possível notar área de unidade de conservação encontrada no município 1, no entanto, o montante desmatado é desconsiderado. Assim o fator não apenas contabiliza o

quantitativo de áreas de unidades de conservação da natureza, como também a qualidade ambiental apresentada nesses espaços. A Figura 6 demonstra que uma mesma unidade de conservação, pelas suas dimensões, pode pertencer à mais de um município, porém somente o percentual encontrado na área de cada municipalidade é considerada (é possível, portanto, encontrar uma mesma unidade de conservação sendo contabilizada mais de uma vez para diferentes territórios municipais).

Feita a apresentação do fator, e mais pormenorizadamente da variável, objeto desse estudo, é possível notar que a política surge, como resposta ao desmatamento no Estado do Pará. Portanto, o ICMS Verde nasce com o *telos* de combater ao desmatamento, porém, veremos que com o desenvolvimento da política pública, outras finalidades são abarcadas, a análise levando em conta sua perspectiva filosófica, econômica e federativa, torna evidente que o rol teleológica do ICMS Ecológico é bem mais amplo do que apenas frear o desmatamento na Amazônia. O trabalho demonstrará a seguir que, a depender da perspectiva em que se examina o instrumento de repasse de recursos públicos, é possível notar diferentes finalidades que devem ser respeitadas.

Nesse sentido, a perspectiva filosófica em que se examina o ICMS, tratá-lo-á como política alocativa, isto é como um instrumento em que se opera uma escolha ou opção política que prestigia a distribuição de recursos para determinada finalidade. De outra maneira a perspectiva econômica examina o ICMS Verde como instrumento econômico estatal, ou seja, maneira na qual o Estado, licitamente intervêm mediante agentes econômicos para estimular ou desestimular condutas. Por fim, no viés federativo, o ICMS Ecológico é tratado como uma transferência vertical de recursos (Estado para Municípios).

2.2 O ICMS Verde e a equidade intergeracional

Qualquer política implementada pelo Estado pode ser submetida aos crivos das teorias da justiça, e, por sua vez, podem ser objeto da filosofia política, isso porque, as políticas públicas refletem, em alguma maneira, o modo como o Estado aloca seus recursos, como distribui seus bens entre seus cidadãos e quais direitos estarão à disposição de cada um. Desta maneira, o ICMS Ecológico enquanto política, revela-se como um instrumento de alocação (uma vez que configura uma opção do legislador pela alocação de recursos para determinada finalidade ao invés de outra), importando saber qual sua adequabilidade em relação a justiça. A perspectiva de justiça sobre a qual se debruça o presente trabalho será a da justiça como equidade desenvolvida pelo Jusfilósofo John Rawls. A escolha teórica é oportuna, pois a

referida teoria trabalha de forma sólida e contundente o princípio da intergeracionalidade ou justiça entre gerações.

A necessidade de submeter políticas públicas a um crivo de justiça, deve-se ao valor virtuoso primário da justiça. Como destaca. (RAWLS, 2002, p. 4),

A única coisa que nos permite aquiescer a uma teoria errônea é a falta de uma melhor; de maneira análoga, a injustiça só é tolerável quando é necessária para evitar uma injustiça ainda maior. Por serem virtudes primeiras das atividades humanas, a verdade e a justiça não aceitam compromissos.

Não obstante o valor primário da justiça, entender do ponto de vista filosófico a escolha alocativa do ICMS por critérios ambientais, ou mais precisamente optar por prestigiar unidades de conservação no repasse de recursos, permite uma compreensão mais aperfeiçoada acerca das suas finalidades (pois, afinal, porque a lei quer tanto a preservação dessas áreas?). Entender o que se quer prestigiar sob um viés de justiça, possibilita a visualização dos princípios abarcados pela política e qual deve ser seu direcionamento do ponto de vista teleológico. Cumpre notar que antes implementação do ICMS Verde, o Estado do Pará possuía outra configuração para distribuição de receita, vejamos a seguir.

O regramento do ICMS Verde se estabelece em torno da Lei Estadual n. 7.638/2012 que deu efetividade ao art.225, §2^o da Constituição do Estado do Pará (1989), que já preceituava a diferença de tratamento, a título de repartição de receita do ICMS, para municípios que possuíssem unidades de conservação. A nova legislação, como dito acima, reformulou os critérios de repartição receita, estabelecidos pela lei estadual n. 5645/91, inserindo o critério ecológico a repartição.

A Lei Estadual n. 7638/2012 determinou que o critério ecológico atingiria sua meta de repartição no ano de 2015, isto é, 8% da receita de ICMS referente a cota parte dos municípios. A distribuição de receita do imposto estadual as municipalidades operam segundo os percentuais apresentados na tabela abaixo:

Tabela 1- Distribuição da Cota-parte do ICMS no Estado do Pará

	2011	2012	2013	2014	2015
Distribuídos igualmente	15%	13%	11%	9%	7%
População do território	5%	5%	5%	5%	5%

²² Art. 225, §2º: 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 (Constituição do Estado do Pará, 1989).

Superfície territorial	5%	5%	5%	5%	5%
Critério ecológico	0%	2%	4%	6%	8%

Fonte: Lei Estadual nº 7.638/2012 (Pará).

A tabela demonstra que o repasse de receita proveniente da legislação do ICMS verde retira o montante da parcela de repartição igualitária e adiciona aos critérios ecológicos de repartição.

Nessa perspectiva é interessante analisar se é justo retirar a parcela de divisão igualitária, criando critérios ecológicos para a partilha de recursos.

Considerando a necessidade de identificar um prévio parâmetro de justiça, opta-se por utilizar a concepção de justiça como equidade defendida por John Rawls²³. A escolha não se dá de forma arbitrária, a justiça concebida na obra de Rawls (*Teoria da Justiça*) é a única, dentre as mais aclamadas teorias da justiça contemporâneas que trata especificamente do tema da intergeracionalidade e da justiça para as futuras gerações, temas indispensáveis para análise de políticas ambientais. Vale lembrar que apesar do ICMS Verde, do ponto de vista jurídico, ser uma política de transferência financeira, e, portanto, matéria comum ao Direito Financeiro, seus objetivos são claramente ambientais, assim sendo, faz-se necessário a utilização de teoria que contemple os princípios também da disciplina ambiental.

Em se tratando de unidades de conservação o princípio da intergeracionalidade ganha maior importância, isto porque essas áreas são estratégicas para a conservação da biodiversidade e da cultura de comunidades tradicionais residentes. Deste modo, deve-se ter um olhar focado em justiça para as presentes e futuras gerações. A justiça como equidade de John Rawls possui essa virtude.

A ideia de Rawls (2002) parte da noção fundamental de que a justiça deve ser vista segundo as exigências de equidade (SEN, 2011, p.83). A equidade pode ser descrita como imparcialidade na escolha e distribuição dos recursos (entendidos também, como bens, ônus, direitos e deveres fundamentais). Essas escolhas devem evitar vieses que levem em conta os interesses de terceiros, particulares, benefício próprio, preconceitos e excentricidades (SEN, 2011, p.84).

²³ A teoria da justiça de Rawls é sem dúvida uma das mais influentes correntes da filosofia política moderna, os principais estudiosos na área dialogam e reconhecem sua importância, podendo citar aqui, intelectuais como Amartya Sen em *A ideia de justiça* (2011), Ronald Dworkin que desenvolve a teoria prática de justiça na *A Virtude Soberana*, Michael Sandel *O que é fazer a coisa certa?*, Will Kymlicka *Filosofia Política Contemporânea*, Roberto Gargarella *As Teorias da Justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política*, dentre outros.

Para obter equidade na eleição dos bens sociais prestigiados, Rawls (2002) desenvolve um procedimento racional hipotético chamado posição original, “a ideia de uma posição original é configurar um procedimento equitativo, de modo que quaisquer princípios acordados nessa posição sejam justos” (RAWLS, 2002, p. 165).

Nesse ambiente ideal, os membros da comunidade acordam os valores e os princípios de justiça da sociedade. Nessa esteira, “Rawls (2002) argumenta que seus princípios de justiça são superiores porque são o resultado de um contrato social hipotético” (KYMLICKA, 2006, p. 69). O principal argumento da teoria de Rawls (2002) a favor de sua concepção de justiça reside justamente na ideia de contrato social. Segundo Gagarella (2000, p. 14), sobre a força do discurso contratualista:

Em linha gerais, poderíamos dizer que a especial importância do contratualismo deve-se ao fato de nos ajudar a responder, de modo interessante, a duas perguntas básicas de qualquer teoria moral: a) O que a moral exige de nós? E b) Por que devemos obedecer certas regras? A primeira pergunta, o contratualismo responde, a moral exige que cumpramos aquelas obrigações que nos comprometemos a cumprir. E, ante a segunda pergunta, o contratualismo afirma que a razão pela qual devemos obedecer certas regras é porque nos comprometemos a isso.

A noção de contrato em Rawls (2002) emerge de um acordo firmado por partes em um conjunto de circunstâncias bem específicas, por eles identificado como posição original. A posição original representa um estado anterior à vida em sociedade, onde as pessoas definiram (com juízos ponderados em equilíbrio reflexivo²⁴) suas concepções de justiça. Nesse momento as partes não conhecem as contingências da vida em sociedade, na posição original, desconhecemos qual classe social, etnia, ou vantagens e desvantagens naturais teremos. À completa desinformação das eventualidades, condicionalidades ou probabilidades, Rawls (2002) atribuiu o nome de véu de ignorância. Essa ignorância faz parte do método que impõe aos indivíduos equidade ou imparcialidade na escolha dos princípios de justiça. Presume-se então que:

As partes não conhecem certas particularidades. Em primeiro lugar, ninguém sabe qual é seu lugar na sociedade, classe nem *status* social; além disso, ninguém conhece a própria sorte na distribuição dos dotes e das capacidades naturais, sua inteligência e força, e assim por diante. Ninguém conhece também a própria concepção do bem, as particularidades de seu projeto racional de vida, nem mesmo as características especiais de sua psicologia, como sua aversão ao risco ou sua tendência ao otimismo ou ao pessimismo. Além do mais, presumo que as partes não conhecem as circunstâncias de sua própria sociedade. Isto é, não conhecem a posição econômica ou política, nem o nível de civilização e cultura que essa sociedade conseguiu

²⁴ “O procedimento do equilíbrio reflexivo propõe que se parta de juízos morais concordantes, como o repúdio à escravidão e a tolerância religiosa, para ver se estes juízos são coerentes com os princípios de justiça no que tange à defesa da igualdade e liberdade e, dessa forma, utilizar os princípios de justiça como uma referência normativa ao desacordo moral, a exemplo do que se dá no dissenso sobre a distribuição de riqueza e autoridade”. (SILVEIRA, 2009, p.143).

alcançar. *As pessoas na posição original não sabem qual geração pertencem.* (RAWLS, 2002, p.1666, grifo nosso).

O véu de ignorância é um método racional que serve para anular as contingências arbitrárias e garantir maior imparcialidade no processo de escolha dos princípios de justiça.

Pela execução do método acima referido, a justiça como equidade determina que devemos escolher princípios de justiça que não sacrifiquem as presentes e futuras gerações²⁵, isso, porque, devido ao véu de ignorância, não sabemos em qual geração nasceremos, desse modo, não ousaríamos escolher princípios que sacrificassem demasiadamente gerações ulteriores.

Desse modo, é nítida a associação da teoria de Rawls (2002) com os parâmetros de justiça intergeracional, em que se consideram justas as ações, na medida, que seus efeitos satisfazem nossas obrigações para com os indivíduos das gerações futuras e injustas em caso de fracasso para com eles. (SARTOR, 2001, p. 55).

Rawls (2002) ao prestigiar em sua posição original a justiça intergeracional, nos fornece embasamento teórico para proteção do meio ambiente, conseqüentemente, criação de políticas como o ICMS Ecológico, pois ambientalização dos critérios de repartição do imposto estadual, a princípio, objetiva incentivar as municipalidades a promoverem políticas de conservação ambiental, proteção da cobertura vegetal e desenvolvimento sustentável.

A importância filosófica de políticas públicas como a do ICMS ecológico reside justamente na noção de escassez dos recursos naturais.

A finitude dos bens comuns ou recursos da natureza é demonstrada Garret Hardin (1968, p.1244-1245). Em seu ensaio *The Tragedy of the commons: the population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality*, o autor refere-se a tragédia dos bens comuns como esgotamento dos recursos naturais pela ação do homem, que segundo ele age racionalmente tendendo sempre a aumentar sua utilidade, ou seja, seu bem-estar, em prejuízo contudo, dos bens fornecidos pelo meio ambiente.

Desse modo, se os bens e serviços fornecidos pela natureza são finitos e limitados, o uso indiscriminado pelas gerações atuais comprometeria sobremaneira o bem-estar das futuras gerações. Assim, quando uma política pública objetiva conservação de áreas sensíveis para manutenção da biodiversidade, como unidades de conservação da natureza, através de incentivos e/ou compensação financeira a entes federados que, produzam em suas áreas práticas

²⁵ A noção de desenvolvimento sustentável defendida a partir do relatório Brundtland de 1987, defendeu similarmente um modelo desenvolvimentista que não sacrifica as presentes e futuras gerações.

ambientais sustentáveis, pode-se concluir que há afinidade entre a política pública e a debatida concepção de justiça.

Ademais, pode-se aferir como vontade do constituinte de 88 a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, como unidades de conservação da natureza, que garantissem a preservação ambiental para as presentes e futuras gerações. O artigo 225, caput da CF é muito claro: “Todos têm direito ao meio ambiente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. O texto constitucional impõe como dever do Estado, para efetivação desse direito o §1º, III:

Definir, em todas as unidades da federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.

Portanto, pode-se aferir que as unidades de conservação da natureza, configuram-se como um instrumento constitucional que assegura proteção as presentes e futuras gerações, a fim de que possam ter acesso ao meio ambiente sadio e equilibrado.

Ad argumentandum, quando o ICMS Ecológico, enquanto política alocativa privilegia em seu repasse a criação, manutenção, ampliação e melhoria dessas áreas, ao fim e ao cabo, vê-se na verdade, que o instrumento financeiro prestigia o princípio da intergeracionalidade, configurando-se claramente como uma de suas finalidades pretendidas.

Destarte, sob a perspectiva da justiça intergeracional, recepcionada pela justiça como equidade, a reformulação dos critérios de distribuição proposta pelo ICMS Ecológico é pertinente. E não somente isso, a justiça intergeracional foi contemplada enquanto parâmetro da política pública, ou seja, como uma *finalidade* a ser alcançada. Isso porque, os critérios de distribuição do ICMS Verde paraense visam a conservação do meio ambiente.

Contudo, a ideia de intergeracionalidade não se resume a conservação ambiental das presentes, para futuras gerações. Rawls desenvolve uma teoria sofisticada acerca do tema, o que certamente não é objeto de análise nessa pesquisa, todavia vale ressaltar a amplitude que esse o princípio pode tomar. A partir da compreensão do Rawls chama de princípio de diferença é possível entendermos os contornos da justiça intergeracional.

O princípio da diferença prevê a repartição do ganho dos mais ricos, de modo que possa atender ao mínimo de perspectivas dos mais desafortunados. A expectativa adequada na aplicação do princípio de diferença é aquela que viabilize que as perspectiva a longo prazo, dos mais pobres, se estendam às gerações futuras (RAWLS, 2002, p.355). Portanto, cada geração

deve conservar os ganhos em cultura, as instituições justas, e, constituir uma poupança justa que viabilize as expectativas das próximas gerações.

O princípio da poupança justa também expressa que existe um motivo para impedir impactos ambientais que possam destruir saúde e oportunidades, das presentes e futuras gerações, incluindo o controle de uso dos bens naturais, pois observa a exigência do princípio da diferença que estabelece que as desigualdades podem ser aceitas, desde que, favoreça os que se encontram em situações mais vulneráveis. (FELIPE, 2006, p. 20).

Em suma, a partir da análise da política à luz da filosofia liberal igualitária de John Rawls, depreende-se que o ICMS Ecológico abarca dentre seu rol teleológico o respeito as futuras gerações, portanto, o critério de justiça intergeracional, e o princípio da poupança justa, desautorizando as presentes gerações a maximizarem indiscriminadamente suas utilidades, sob pena, de prejuízo as gerações futuras.

Há, portanto, uma estreita afinidade entre os princípios filosóficos defendidos por John Rawls e a execução da política pública do ICMS Verde paraense, principalmente, no tocante, a redistribuição dos recursos do imposto levando em conta unidades de conservação da natureza. Resta saber se na prática, a variável UC, que como se argumentou, pode ser viabilizadora da intergeracionalidade, é executado satisfatoriamente para o atingimento dessa finalidade. Antes disso, o trabalho deve exaustar o rol teleológico proposto.

2.3 Aspectos federativos e a autonomia local como finalidade do ICMS ecológico

A política do ICMS Ecológico configura-se como política ambiental redistributiva inserida no contexto do federalismo fiscal brasileiro.

O Federalismo é um modelo de organização de Estado que garante, em maior ou menor medida, a descentralização política e a autonomia dos entes subnacionais. Segundo Bastos e Val (2016, p. 935) “a forma federal é fruto de um acordo político no plano interno que se materializa por meio de uma constituição. O principal objetivo desta articulação é assegurar a pluralidade dos centros decisórios no mesmo espaço geográfico”.

Para Sales, Federalismo (2010, p. 13):

É uma forma de organização política instituída em um determinado território em que se compartilham autonomia e legitimidade, por um lado, e interdependência entre seus membros, por outro, derivando numa divisão de funções e poderes resultantes das decisões coletivas entre o governo nacional e os subnacionais. Esse tipo de organização política distingue-se do chamado Estado unitário, no qual as relações de poder obedecem a uma lógica hierárquica e piramidal. Trata-se de um “acordo” capaz de estabelecer o compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, na mesma nação, diferentes entes autônomos, cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas.

Ademais, em um sistema federativo, onde, visa-se a descentralização política e a autonomia dos entes subnacionais, é imprescindível garantir formas eficazes de financiamento dos entes locais, seja na forma de repartição de competências de receita própria adquirida, seja na forma de transferências. É por meio do federalismo fiscal que o exercício da autonomia dos entes subnacionais viabiliza-se. Nessa esteira, Sales (2010) destaca que o que move as federações é a distribuição de recursos fiscais.

No Brasil, adota-se o modelo de federalismo fiscal cooperativo (CONTIPELLI, 2013), calcado na ideia de solidariedade, fundamentando inclusive transferências intergovernamentais, no intuito de criar um contexto de cooperação/colaboração entre unidades federais, que envolve tanto a repartição de competências fixadas no texto constitucional, quanto a promoção de vida digna e satisfatória aos cidadãos.

O ICMS Ecológico, inserido na lógica do federalismo fiscal, garante financiamento a municípios que adotem políticas ambientais. Desse modo, a política contribui no aprimoramento da gestão ambiental local, e, também, para o desenvolvimento da autonomia financeira.

Averigua-se a partir daqui mais um elemento finalístico da política pública. Uma vez que se propõe uma reconfiguração dos parâmetros de distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, pela perspectiva do critério ecológico, permite-se garantir autonomia financeira, mediante instrumento federativo de repasse de receita, não somente pelo critério econômico, mas pelo aperfeiçoamento de práticas ambientais de conservação. De outra forma, sob a ótica finalística, a política pública pretende conferir maior autonomia financeira aos municípios provedores de políticas locais que auxiliem a manutenção de serviços ecossistêmicos. Autonomia local, portanto, configura-se como importante pressuposto perseguido pelo ICMS Verde.

A autonomia dos entes subnacionais, especialmente a dos municípios, é uma característica desejável, pois, em um sistema federal de governo, parte-se da noção que “os governos locais podem prover serviços de melhor qualidade e maior eficiência na alocação dos serviços públicos em função da maior proximidade das pessoas” (SALES, 2010, p. 16). Por outro lado, a centralização política não é desejável, devido à dificuldade do governo central em promover serviços públicos eficientes, devido à distância das populações locais. (SALES, 2010).

A percepção de maior adequabilidade dos governos locais encontra guarida no princípio da subsidiariedade que preconiza que “o desenho e a implementação de políticas públicas devem ser feitos no nível de governo mais baixo capaz de atingir os objetivos

desejados, considerados os ganhos de escala e a absorção das externalidades envolvidas”. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008, p. 11).

No Brasil a União concentra cerca de dois terços de toda arrecadação direta enquanto que os municípios arrecadam somente 7% do total de tributos (AFONSO, 2016). Portanto as transferências intergovernamentais²⁶, como o ICMS Ecológico, são ferramentas importantes para garantia da descentralização política e autonomia dos entes subnacionais, considerando os níveis baixíssimos de receita própria adquirida pelas municipalidades.

Sem deixar de notar os baixíssimos percentuais de receita própria adquirida pelos municípios no Brasil, em sistemas federativos, é comum que existam brechas verticais²⁷.

Segundo Bastos e Val (2016, p. 965):

Difícilmente o ente infranacional terá tributos próprios suficientes para arcar com seus gastos em razão do princípio da eficiência alocativa, em que se atribui a competência para tributar ao ente da federação capaz de fazê-lo com maior eficiência.

As transferências ajudam a sanar as brechas verticais. O ICMS Ecológico, por sua vez, produz efeito duplamente positivo, além de contribuir para o estreitamento das brechas verticais, incentiva os municípios, mais precisamente, os gestores municipais a implementarem políticas de preservação ao meio ambiente, como criação e gestão de unidades de conservação.

Ademais política do ICMS Ecológico, ao garantir financiamento aos municípios que adotem políticas ambientais (como a implementação e gestão de áreas protegidas), contribui positivamente para descentralização, transferindo verticalmente recursos e se inserindo na lógica federativa de compartilhamento de autonomias e responsabilidades.

O engajamento financeiro destinado pela política do ICMS Ecológico pode reduzir, em alguma medida, a dependência financeira do ente local, que, em troca, implementa políticas públicas de conservação ambiental. Nessa linha Tupiassu e Oliveira (2016) argumentam que o

²⁶ As transferências intergovernamentais no Brasil só ocorrem de maneira vertical, ou seja, União-Estados, União-Municípios ou Estados-Municípios. Na Alemanha o modelo de Federalismo Cooperativo viabiliza transferências horizontais no intuito de promover uma maior equalização regional. A distribuição de receitas fiscais na Alemanha é feita tanto verticalmente quanto horizontalmente. A divisão vertical ocorre basicamente com a partilha da receita arrecadada pelo IRPF (Imposto de Renda Pessoa Física) e IRPJ (Imposto de Renda Pessoa Jurídica). Por sua vez, a repartição horizontal realiza-se com o produto da receita advinda das transferências de parte da arrecadação do IRPF, IRPJ e IVA (Imposto sobre Valor Agregado). No tocante ao Imposto sobre a Renda, os *Länder* (Estados) recebem de acordo com a receita local, no caso do IVA 75% do repasse observa o critério populacional, e 25% é distribuído para os *Länder* que ficarem aquém da média nacional estabelecida em lei federal. (BACHUR, 2005).

²⁷ Segundo Sales (2010), brecha vertical é a diferença entre a receita própria arrecadada e a despesa do ente subnacional. Portanto não é estranho a modelos federativos que os entes subnacionais possuam volume maior de despesas do que de receitas próprias. As brechas verticais não são um desarranjo do sistema, mas, característica da forma federativa. Desse modo, faz-se necessário resguardar alguma centralização de recursos, pois, cabe ao governo central, principalmente em países emergentes, como o Brasil, a promoção de políticas de redução de desigualdades regionais, principalmente por meio das transferências. (SALES, 2010).

ICMS Ecológico é considerado ferramenta do federalismo fiscal a favor do desenvolvimento socioambiental dos municípios.

Considerando que critérios tradicionais de repartição da cota parte do ICMS municipal, a partir do critério majoritário preconizado pela CF/88 (art.158, IV) não valorizam municípios de pequeno porte (geográfico e populacional) com baixa pujança econômica, a inserção do critério ambiental pela Lei Estadual nº 7.638/2012, oportuniza maiores repasses financeiros a municípios que pratiquem políticas ambientais, como a criação de espaços territoriais especialmente protegidos.

No Pará, os valores repassados de ICMS Ecológico, no biênio 2017-2018, corresponderam, respectivamente, R\$ 163.387.634,74 e R\$ 174.681.285,52 (SEMAS, 2018). Trata-se de quantias expressivas e de fundamental importância para implementação e gestão de políticas públicas. Não se deve ignorar, portanto, a relevância do ICMS Ecológico como ferramenta de patrocínio público aos entes municipais.

A tabela seguir permite visualizar o montante individual anual recebido pelos principais beneficiados pela política no ano de 2018:

Tabela 2- Municípios paraenses que mais receberam recursos de ICMS Ecológico ao longo do ano de 2018
Recolhimento Total de ICMS Ecológico no ano de 2018

1º	São Felix do Xingu	3.255.627,92
2º	Altamira	2.732.818,20
3º	Paragominas	2.259.790,84
4º	Almerim	2.239.560,00
5º	Oriximiná	2.076.152,87
6º	Novo Progresso	1.984.799,57
7º	Portel	1.962.023,31
8º	Itaituba	1.961.256,01
9º	Cumaru do Norte	1.951.894,75
10º	Marabá	1.871.251,54

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados fornecidos pela SEMAS

2.4 A dimensão econômica e os aspectos teleológicos do ICMS verde

A redistribuição feita pela política do ICMS Ecológico é tratada pela doutrina como instrumento econômico para conservação da natureza²⁸,

A discussão de instrumentos econômicos para proteção do meio ambiente, parte da premissa do valor econômico agregado ao meio ambiente, nesse sentido. (TRISTÃO, 2003, p. 75):

²⁸ Partilham desse entendimento Loureiro, Tupiassu, Scaff, Nusdeo dentre outros.

Sob a ótica econômica a análise do meio ambiente deve considerar dois aspectos básicos. Em primeiro lugar que o meio ambiente pode comportar-se como um fator produtivo, ou seja, pode ser utilizado para produzir uma série de bens e serviços que, de outro modo, teriam que ser obtidos pelos meios produtivos substitutos. Em segundo lugar que o meio ambiente pode também se comportar como um bem em si mesmo que produz um conjunto de serviços e satisfações pelo simples fato de existir. Sob essas duas perspectivas o meio ambiente tem um valor econômico, ainda que não possa ser adequadamente traduzido por meio de um preço de mercado.

Para Tupiassu (2006, p. 65) a discussão da proteção do meio ambiente passa por uma perspectiva de se considerar a importância econômica do bem ambiental, compreendendo que os recursos naturais são essenciais para a subsistência humana, e, por outro lado, há uma correlação estreita entre degradação ambiental e pobreza, não havendo como desassociar desenvolvimento econômico e preservação ambiental²⁹. Portanto, a necessidade de conservar o meio ambiente está ligada ao direito fundamental ao desenvolvimento, nesses termos Amartya Sen argumenta (2011, p.282-283):

[...] o valor do meio ambiente não pode ser apenas uma mera questão do que existe, pois também deve consistir nas oportunidades que ele oferece às pessoas. O impacto do meio ambiente sobre as vidas humanas precisa estar entre as principais considerações na ponderação do valor do meio ambiente. Tomando um exemplo extremo: para entendermos por que a erradicação da varíola não é vista como um empobrecimento da natureza (não tendemos a lamentar): ‘o ambiente está mais pobre desde que o vírus da varíola desapareceu’ da mesma forma que, digamos, a destruição de florestas ecologicamente importantes parece ser, a ligação com a vida em geral e a vida humana em particular tem de ser levada em consideração.

O Estado pode contribuir positivamente na relação meio ambiente/desenvolvimento, por meio promoção de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento sustentável³⁰ e minimizem externalidades negativas, e, de outro lado, fomentem externalidades positivas.

As externalidades ambientais são um dos pontos mais relevantes para análise da intervenção do Estado na proteção do meio ambiente, pois é através do conceito de externalidade que se compreende o papel do Estado e dos entes privados na consecução do bem-estar geral. (TUPIASSU, 2006, p. 66).

Os mercados normalmente alocam recursos de maneira eficiente, obedecendo às regras de oferta e demanda, e, em geral, a distribuição dos bens e serviços ocorre de maneira equilibrada (MANKIW, 2009, p. 203). No entanto, a ação de um agente econômico pode trazer

²⁹ Tupiassu destaca que a dignidade da pessoa humana pressupõe a consolidação de todas as gerações de direitos humanos, notadamente, o direito ao desenvolvimento e o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, culminando por forma o conceito de desenvolvimento sustentável (Relatório Brundtland), essencial a atuação econômica do Estado e das entidades privadas. Destaca-se a importância ao meio ambiente saudável, como primordial para garantia do bem-estar da coletividade.

³⁰ Vide relatório Brundtland 1987

consequências adversas a comunidade, os exemplos mais comuns são as externalidades ambientais. Segundo Tupiassu (2006, p. 69):

[...] quando o bem-estar de uma família é afetado pela poluição despejada ao ar por uma indústria vizinha, ou um pescador se vê desprovido de seu sustento em razão da poluição de um rio, os custos de eventuais problemas de saúde da família e o desemprego do pescador não são computados nos gastos operacionais da indústria, constituindo-se em externalidades, ou seja, preços suportados por terceiros em razão da atuação danosa gratuita do ente econômico em detrimento do meio ambiente.

Diante disso o Estado pode atuar através de políticas públicas para redução ou mitigação das falhas de mercado, ou, estimulando externalidades positivas (lógica em que se insere o ICMS Ecológico).

Embora as externalidades tendam a fazer com que a alocação de recursos pelo mercado seja ineficiente, não se exige, necessariamente, ação governamental para a resolução das falhas de mercado. Mankiw (2009, p. 209) demonstra que a partir de códigos morais (não necessariamente legais), as partes podem ser inclinadas a agir de forma correta, internalizando externalidades. Outra forma de corrigir falhas de mercado é através das instituições filantrópicas (custeadas exclusivamente por entes privados) que produzem externalidades positivas.

As partes podem, por meio de transações voluntárias, e segundo seus próprios interesses internalizar externalidades. Segundo o Teorema de Coase “se os agentes econômicos privados puderem negociar sem custos a alocação de recursos, então o mercado privado sempre solucionará o problema das externalidades e alocará os recursos com eficiência” (MANKIW, 2009, p. 210)³¹

³¹ Coase (2009, p. 7-8) exemplifica como se daria a resolução de externalidades a partir do caso *Sturges v. Bridgman*. No exemplo um médico entra em litígio com um confeitiro a partir do seguinte impasse: o confeitiro usava em seu trabalho dois almofarizes e pilões, um médico, supervenientemente, veio a ocupar instalações vizinhas e não se sentia incomodado pela atividade laboral do confeitiro. Até que em um dado momento o médico resolve construir uma sala para atender seus pacientes do lado da cozinha do confeitiro. O barulho (externalidade) causado pelo maquinário do confeitiro impedia o médico de realizar seu ofício, o segundo, por sua vez ajuizou a ação requerendo que o confeitiro utilizasse suas ferramentas, logrando êxito da demanda judicial. Todavia, Coase destaca que, o mesmo resultado produzido pela decisão judicial poderia ter sido alcançado pelas partes, através de transação voluntário (seguindo seus próprios interesses).

O teorema de Coase sugere nesse caso o seguinte: o médico poderia permitir que o confeitiro continuasse suas atividades, desde que, o confeitiro lhe pagasse uma quantia maior do que o somatório arcado com os prejuízos da impossibilidade de realizar completamente suas atividades. Por sua vez o confeitiro faria isso se o que ele tivesse que pagar ao médico fosse menor que suas perdas por ter que parar com a sua atividade ou mudar de local. “A solução do problema depende, essencialmente, de se saber se o uso contínuo do maquinário acrescenta mais à renda do confeitiro do que diminui a renda do médico”. (COASE, 2009, p. 8).

Se, ao contrário, o confeitiro houvesse ganhado a ação, o médico deveria pagar-lhe para convencê-lo a parar de usar o maquinário, nesse caso, se as perdas do médico com os ruídos provocados pelo maquinário fossem maior que os lucros do confeitiro haveria espaço para barganha. Em suma, a decisão judicial determinou quem deve pagar a quem, mas as circunstâncias em que valeria a pena o confeitiro continuar ou não com suas atividades não foi alterado. Desse modo, as partes poderiam voluntariamente ter chegado a um acordo (presumindo a ausência de custos de transação).

Segundo Mankiw (2000, p.211):

O teorema de Coase diz que os agentes econômicos privados podem solucionar o problema das externalidades entre si. Qualquer que seja a distribuição inicial dos direitos, as partes interessadas sempre podem chegar a um acordo no qual todos fiquem numa situação melhor e o resultado seja eficiente.

Porém, as soluções privadas nem sempre são eficientes. O principal óbice para que as partes interessadas não consigam resolver as externalidades são os custos de transação³².

Destarte, o papel do Estado, através da promoção de políticas públicas³³ é alternativa a resolução de falhas de mercados e, internalização de externalidades pelos agentes. Dentre as formas de atuação estatal mais conhecidas, estão a regulação ou instrumentos de comando e controle³⁴, os impostos de Pigou, concessão de licenças ambientais, e os pagamentos por serviços ambientais onde se insere o ICMS Ecológico.

A opção pelas políticas de comando e controle se dá geralmente quando o Estado visa barrar alguma atividade. Nessas políticas trabalha-se com a dicotomia permissivo/proibido. Então quando os governos estabelecem multas ambientais, por exemplo, para quem pratica extração de madeira sem licença ambiental, quer-se coibir a atividade. Deve-se adotar políticas de comando e controle quando custos sociais (externalidades negativas) superam em muito os benefícios gozados pelo poluidor. (MANKIW, 2000, p. 212)³⁵.

³² Os custos de transação são os ônus que as partes incorrem no processo de efetivação da transação. Na realidade toda negociação possui custos para que se realize, como, por exemplo, a formulação do contrato, empreender mecanismo de controle para garantir a eficácia das cláusulas contratuais, contratação de tradutor caso as partes não falem o mesmo idioma, dentre outros custos. Se esses custos forem maiores que o ônus para internalizar externalidades, à composição por meio da regra de Coase não será possível. Trazendo novamente o exemplo do caso *Sturges v. Bridgman*, a solução do caso, sem custos de transação, se resumiria em saber se o uso das máquinas gera mais lucros ao confeitiro do que prejuízo ao médico, caso positivo, o confeitiro poderia internalizar as externalidades negativas pagando ao médico quantia maior do que os prejuízos sofridos. No entanto, com custos de transação, a negociação poderia ser inviabilizada, caso o ônus para realizar a negociação fosse maior que o benefício do confeitiro em continuar suas atividades laborais.

³³ Cumpre notar que a ponderação da política pública aplicada leva em consideração 5 fases (LE PESTRE *apud* MARCEL BURSZTYN; MARIA BURSZTYN, 2012, p. 183-184). A primeira fase refere-se às *demandas*, diz respeito a definição do problema, que levará em conta as peculiaridades geográficas, históricas, culturais, científicos, econômicas e políticas. Logo, a questão ambiental pode ser enfrentada de maneira diferente, a depender do território, da forma como são distribuídos os recursos ambientais, das crenças, raízes culturais, símbolos e o nível de desenvolvimento econômico. (MARCEL BURSZTYN; MARIA BURRSZTYN, 2012, p. 184).

As outras etapas concernem as fases operacionais da política, como, colocação do problema na agenda política, processo de decisão, implementação, impactos e a avaliação das decisões.

³⁴ Os instrumentos regulamentares, também denominados de comando e controle, tem por escopo a regulamentação do comportamento dos agentes econômicos (tanto no setor privado, como no público), visando compatibilizar suas práticas com a qualidade ambiental necessária, para tanto, o Estado se utiliza de determinados instrumentos coercitivos que repercutem sobre os processos de produção, limitando ou proibindo a atividades poluidoras ou degradantes. Instrumentos que podem ser citados como exemplo (além das multas ambientais) são: a legislação sobre a qualidade da água e do ar atmosférico, os regramentos sobre a destinação de resíduos sólidos, e o licenciamento ambiental. (MARCEL BURSZTYN; MARIA BURRSZTYN, 2012, p. 213).

³⁵ Nusdeo (2006, p.364) descreve que os instrumentos de comando e controle podem ser representados pela fixação de padrões, sejam eles, indicados a um conjunto de agentes poluidores, que por ocasião da normatização, devem atender a limites na emissão de certas substâncias poluentes, esses padrões são chamados de padrões de emissão.

Apesar de amplamente utilizados no Brasil, a regulamentação ou instrumentos de comando e controle, nem sempre são os modelos mais adequados para enfrentamento de externalidades ambientais. Isso porque, dentre as críticas levantadas a esses instrumentos podemos citar os altos custos de fiscalização, ou seja, para a verificação do cumprimento de padrões o Estado demanda orçamento para a estruturação de aparato eficiente para fiscalização. Outra crítica levantada são as peculiaridades industriais e tecnológicas dos agentes econômicos, ou seja, a emissão de poluição e a disposição de tecnologia pode variar significativamente de acordo com atividade, então como estabelecer padrões genéricos, de modo que não prejudiquem ou inviabilizem determinadas atividades produtivas. Por fim, as políticas de comando e controle não incentivam os agentes capazes de reduzir sua poluição além dos termos já previstos na regulamentação. (NUSDEO, 2006, p. 365).

O Estado pode se valer, no entanto, da lógica econômica para a internalização de externalidades. O exemplo mais conhecido são os impostos de Pigou. Esse nome deve-se aos trabalhos desenvolvidos pelo Economista inglês Arthur Cecil Pigou. Em sua obra *The Economist of Welfare* de 1920 o autor defende atuação estatal no caso de presença de externalidades ou falhas de mercado, no entanto, não pela via da regulamentação, mas propondo que o Estado taxasse fontes geradoras de externalidades negativas³⁶, e por outro lado, subsidiasse externalidades positivas, fomentando e incentivando.

Nessa conjuntura a política do ICMS Ecológico representa um instrumento de internalização de externalidades positivas.

Há diversos instrumentos de internalização de externalidades positivas utilizados no Brasil, especialmente diante na nova regulamentação prevista pelo Código Florestal Brasileiro (instituído pela Lei Federal n. 12.651/2012), o qual traz, dentre vários dispositivos, a utilização de Pagamentos por serviços ambientais (PSA)³⁷.

Segundo Nusdeo (2013, p. 13):

Os pagamentos por serviços ambientais podem ser conceituados como transações entre duas ou mais partes envolvendo a remuneração àqueles que promovem a conservação, recomposição, incremento ou manejo de áreas de vegetação /ecossistema considerada apta a fornecer certos serviços ambientais, e ou que se abstém de práticas tendentes à sua degradação. Tende-se a remunerar os provedores

Há ainda outro critério para fixação de padrões, os chamados padrões de qualidade, onde o Estado impõe limites máximos para emissão de certas substâncias na atmosfera, na água, ou ainda limiares em decibéis toleráveis para ruídos produzidos por uma fábrica (por exemplo). Ocorre que as duas formas de padrões podem ser aplicadas conjuntamente, é o caso da resolução 357 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), de 17 março de 2005, que dispõe sobre a classificação dos corpos de água e estabelece diretrizes para lançamento de efluentes.

³⁶ A taxação de agentes produtores de externalidades ambientais negativas serve para que o agente poluidor enfrente o custo social real da produção daquele bem ou serviço, incorporando os prejuízos ambientais ou sociais gerados a terceiros.

³⁷ Vide art. 58, Inciso VIII do Código Florestal Brasileiro.

dos serviços ambientais (proprietários, posseiros ou ocupantes legítimos de certas áreas) por práticas de conservação, recuperação, regeneração, manejo do uso dos recursos naturais e abstenção de uso de técnicas impactantes tais como o emprego do fogo ou agrotóxicos.

Trata-se, pois, de uma forma de incentivo financeiro para agentes³⁸ que produzam externalidades ambientais positivas, partindo da noção e importância dos serviços ambientais³⁹ fornecidos pela natureza.

Interessante a definição de PSA trazida por Wunder (2005, p. 3), que se divide em 5 elementos: (1) pagamentos por serviços ambientais constitui transação voluntária por meio da qual um (2) serviço ecológico específico é adquirido por no mínimo um (3) adquirente de um ou mais (4) provedores que garantem a provisão do serviço (5). Ressalta-se que a provimento do serviço é uma condicionante para o PSA.

A política pública do ICMS Ecológico insere-se nessa perspectiva e traz os elementos identificados por Wunder muito bem definidos. Nesse caso o provedor dos serviços ambientais são os municípios que, a partir de políticas públicas locais, devem gerar bem-estar e equilíbrio ecológico para a coletividade. Devido a difusidade do bem ambiental, difícil se torna a tarefa de delimitar os adquirentes do serviço prestado. Na política ambiental ora mencionada, os serviços ambientais específicos são as atividades previstas em lei que, por sua vez, geram receita para o município. O exemplo mais oportuno é a implementação de unidades de conservação objetivando garantir a conservação da biodiversidade. Vislumbra-se também a voluntariedade, uma vez que a política pública não é impositiva e, muito menos punitiva, prevendo apenas uma sanção premial⁴⁰. (KELSEN, 2011, p. 92).

Logo a noção de PSA tem como princípio a ideia de que quem protege o meio ambiente presta um serviço a toda sociedade e ao planeta. Segundo Burztyzen a característica básica dos mecanismos de PSA são a voluntariedade tanto de quem presta o serviço quanto de quem adquire o serviço, citando as seguintes vantagens. (2012, p. 267):

- a) serve para incentivar os que conservam áreas naturais ou que contribuam com sequestro do carbono;

³⁸ O Código Florestal estabelece prioridade aos produtores da agricultura familiar, na aplicação de políticas de PSA com financiamento público.

³⁹ O conceito de serviços ambientais está associado ao “reconhecimento que o meio ambiente fornece gratuitamente uma gama de bens e serviços que são de interesse direto ou indireto do ser humano, permitindo sua sobrevivência e seu bem-estar”. (RIVA, FONSECA, HASENCLEVER, 2007, p. 30). Esses bens produzidos pelos serviços ambientais incluem produção de alimentos, combustíveis, água, medicinais até os serviços de regulação climática, controle de doenças, inundações e etc.

⁴⁰ Termo inspirado na célebre obra Teoria Pura do Direito, do Autor austríaco Hans Kelsen. A ilação sanção premial, é obtida a partir da argumentação kelseniana que visa obter a cientificidade do direito. Para o célebre autor o princípio da imputação está presente desde os ordenamentos jurídicos primitivos, portanto, sanção configura-se como consequência imposta para uma determinada ação. Se agires bem, algo de bom deve te caber, deves ser premiado. De outra sorte, se te portas mal, deve ser punido.

- b) permite que alguns agentes produtivos compensem as suas emissões, pagando a quem neutraliza;
- c) estimula a conservação da biodiversidade;
- d) contribui para a conservação da qualidade dos recursos hídricos; e
- e) ajuda a manter paisagens de interesse cênico

O ICMS Ecológico no Estado do Pará representa, portanto, uma forma de PSA governamental, onde o Estado, enquanto ente federado redistribui uma parte da cota municipal do ICMS a municípios que preencham os requisitos de distribuição do critério ecológico.

Note-se que, por um lado há uma grande dificuldade de fiscalizar o desmatamento no Estado do Pará como revela as altas taxas de desflorestamento fornecidas pelos dados do INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) a seguir (tabela 2). Por outro lado há municípios que pela própria configuração geográfica e disposição legal arcam como a maior parte do ônus de conservação, por abrigarem em boa parte do seu território unidades de conservação. Portanto, nesse caso, a lógica do PSA é de compensação.

Tabela 3- Taxa do desmatamento na Amazônia Legal em Km² (Prodes)

Ano/Estados	AC	AM	AP	MA	MT	PA	RO	RR	TO	AMZ LEGAL
2012	305	523	27	269	757	1741	773	124	52	4571
2013	221	583	23	403	1139	2346	932	170	74	5891
2014	309	500	31	257	1075	1887	684	219	50	5012
2015	264	712	25	209	1601	2153	1030-	156	57	6207
2016	372	1129	17	258	1489	2992	1376	202	58	7893
2017	257	1001	24	265	1561	2433	1243	132	31	6947
2018	444	1045	24	253	1490	2744	1316	195	25	7536

Fonte: INPE (2018).

Assim, o ICMS Ecológico se coaduna com a principiologia econômica do pagamento por serviços ambientais, compensando as externalidades positivas fornecidas pelos municípios que abrigam unidades de conservação da natureza.

A política adequa-se, ainda ao princípio do protetor recebedor, tendo por finalidade a) compensar os agentes (municípios) que suportam sozinho o ônus da preservação, e, que, no entanto geram benefícios para um sem número de coletivos através da manutenção dos serviços ecossistêmicos; b) incentivo e fomento da conservação ambiental, através de uma espécie de sanção premial que prestigia outros critérios, para além do econômico na distribuição da cota parte do ICMS; c) e por fim contenção do desmatamento, base histórica em que se promoveu a política pública no Estado.

Diante de todos esses elementos, passar-se-á a analisar, a adequação finalística dos critérios de distribuição do ICMS Verde paraense, tendo como recorte, o aspecto relacionado às unidades de conservação.

2.5 Breve conclusão da seção

Nesta primeira seção do trabalho, fez-se ampla discussão acerca das finalidades expressamente almejadas pela política pública do ICMS Verde paraense, considerado como instrumento de incentivo à redução do desmatamento no Estado. Ao lado disso, a partir da análise econômica do instrumento, identificou-se ser o mesmo voltado a internalizar externalidades ambientais positivas, caracterizando-se como um PSA governamental, tendo como finalidades compensar e incentivar o agente que arca com ônus da conservação.

Ademais, considerando a estrutura federativa em que se forma o Estado brasileiro, situa-se o ICMS Ecológico como ferramenta do federalismo fiscal, sendo assim, uma transferência vertical entre Estados e Municípios. Nesse sentido, molda-se como importante instrumento para a garantia da autonomia financeira das municipalidades, além de incentivar as políticas ambientais locais.

Por fim (não, necessariamente na ordem apresentada), sob à ótica da teoria política de Jonh Rawls, constatou-se ampla afinidade entre os ditames defendidos na concepção de justiça liberal e os objetivos desenhados pela política do ICMS Ecológico, concluindo-se que os pressupostos defendidos pela justiça como equidade, mais precisamente justiça intergeracional e poupança, justa são objetivos almejados e compactuados pela política ambiental em tela.

O que se pretende nesta segunda seção é analisar em que medida o uso das unidades de conservação da natureza como critério financeiro distributivo se compatibiliza com os fins perseguidos pelo ICMS Ecológico o Estado do Pará. Portanto, a partir da metodologia proposta (hipotético-dedutivo), busca-se atestar em que grau as UCs enquanto critério ambiental para repartição de receita do imposto apresentam compatibilidade com a teleologia apresentada.

Faz-se imprescindível, para tanto, uma breve abordagem acerca do instituto, discorrendo a respeito de como se deu evolução histórica no cenário nacional, embates ideológicos para a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), disposição legal no Brasil, realidade ambiental⁴¹ dessas áreas dentro do território paraense a partir da verificação da regularização ambiental e fundiária, levando em consideração a situação

⁴¹ Já verificou-se na seção 1, baixíssimos níveis na implementação dos planos de manejo, considerando os percentuais totais de ucs criadas e catalogadas pelo Ministério do Meio Ambiente.

disposta nos planos de manejo apresentados no órgão gestor competente. Essas discussões viabilizarão o enfrentamento da problemática proposta, isto é, levantamento acerca de que grau efetivo de implementação possuem essas áreas na realidade estadual, e, portanto, qual a relevância do critério unidade de conservação nos fins perseguidos pelo ICMS Ecológico.

3 O REGIME JURIDICO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL E SUA COMPATIBILIZAÇÃO COM AS FINALIDADES DO ICMS ECOLÓGICO

3.1 Panorama histórico das unidades de conservação da natureza no Brasil

As áreas unidades de conservação da natureza, como são nomeadas no Brasil as áreas protegidas popularmente conhecidas na doutrina internacional, remetem sua origem ao XIX. Segundo Benatti (2007, p. 130-131), a primeira unidade de conservação criada no mundo foi o Parque Nacional de Yellowstone no ano de 1872, nos Estados Unidos. Primariamente, o pensamento público a respeito da criação desses espaços buscava como finalidade a proteção de áreas de grande beleza cênica e lazer da comunidade. Nesta mesma linha o Brasil cria o primeiro Parque Nacional de Itatiaia no Rio de Janeiro em 1937.

Diegues (2007, p. 25) argumenta que a criação dos primeiros parques de conservação nos Estados Unidos foi oriunda das ideias preservacionistas provenientes da Europa do século XVIII. Tais fundamentos ideológicos podem ser descritos como:

A reverência à natureza no sentido da apreciação estética e espiritual da vida selvagem (*wilderness*). Ela pretende proteger a natureza contra o desenvolvimento moderno, industrial e urbano. Na história ambiental norte americana, o conflito entre Gifford Pinchott e Jonh Muir é usualmente analisado como um exemplo arquetípico das diferenças entre a conservação dos recursos e a preservação pura da natureza. O preservacionismo norte-americano foi muito influenciado pelos escritos e pela obra de Henry David Thoreau que, em meados do século XIX, se baseavam na existência de um Ser Universal, transcendente no interior da natureza. (DIEGUES, p. 32).

Sob o aspecto finalístico, o modelo de exportação americana de unidades de conservação em formato de parques foi muito criticado. Isso porque, a visão preservacionista dos parques atende a um modelo antropocêntrico que somente considera os benefícios à população urbana das grandes cidades. O fundamento para a criação dessas áreas é a conservação da beleza cênica, visando a exploração de sua beleza estética. O *wilderness* não considera a criação de espaços protegidos a partir da valorização da biodiversidade ou dos bens ambientais, a não ser que os mesmos estejam a serviço de padrões estéticos compartilhados pela civilização ocidental, principalmente dos grandes centros urbanos. (DIEGUES, p. 37).

O Código Florestal de 1934, instituído a partir do Decreto nº 23.793, foi o primeiro texto legal brasileiro que previa a criação de Parques Nacionais, Estaduais e Municipais. Drummond *et al.* (2010, p. 346) explicam como funcionava a disciplina normativa do referido dispositivo:

Ele classificava as florestas nativas (e não nativas) em quatro tipos: “protetoras” e “remanescentes” (ambas sob regime de preservação permanente), e “modelo” e “produtivas” (ambas passíveis de exploração comercial). As florestas protetoras foram um antecedente das chamadas Áreas de Preservação Permanente (APPs), mais

tarde consagradas pelo novo Código Florestal, Lei no 4.771, 15 de setembro de 1965, como um tipo de área protegida. As florestas modelo seriam aquelas manejadas e/ou plantadas para fins comerciais. Foram um prenúncio das florestas nacionais e das grandes extensões de florestas plantadas em terras particulares, a partir da década de 1970, para fins comerciais. Com base no Código Florestal de 1934, foram criados, ao longo de três décadas, vários parques nacionais, florestas nacionais e florestas protetoras de mananciais e encostas – estas últimas mais conhecidas pelo nome não oficial de “Florestas Protetoras da União”

Essa visão de natureza intocada difundida pelo modelo de parques norte-americanos se consolidou no Brasil⁴² a partir de 1948, com a edição do decreto legislativo n. 3⁴³ que aprovou a Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e das Beleza Cênicas Naturais dos Países da América. Adiante com a aprovação da Lei Federal n. 4.771/65 (antigo Código Florestal Brasileiro) estabeleceu-se a previsão para a criação de unidades de conservação na modalidade de Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Parques de Caça. O artigo 5º do antigo Código Florestal demonstra como o Brasil incorporou o *Willderness*:

Art. 5º O Poder Público criará:

a) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos;

b) Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, com fins econômicos, técnicos ou sociais, inclusive reservando áreas ainda não florestadas e destinadas a atingir aquele fim.

Parágrafo único. Fica proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais

Parágrafo único. Ressalvada a cobrança de ingresso a visitantes, cuja receita será destinada em pelos 50% (cinquenta por cento) ao custeio da manutenção e fiscalização, bem como de obras de melhoramento em cada unidade, é proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos parques e reservas biológicas criados pelo poder público na forma deste artigo. (redação dada pela lei nº 7875/89).

O Código Florestal de 1965⁴⁴ e o Código Fauna (instituído pela Lei nº 5197/67) são marcos regulatórios importantes no histórico de implementação de unidades de conservação no

⁴² Cumpre Salientar que a primeira proposta para criação de parques no Brasil já vinha sendo suscitada desde o ano de 1876, quando o engenheiro André Rebouças sugeriu que fossem criados parques nacionais em dois locais: ilha do bananal e rio Araguaia (DRUMMOND *et al.*, p. 345).

⁴³ Artigo único do Decreto Legislativo n. 3: Fica aprovada a Convenção para a proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, assinada pelo Brasil a 27 de dezembro de 1940; revogadas as disposições em contrário.

⁴⁴ “Na segunda fase, que se estende de 1965 a 2000, marcada pela vigência do segundo Código Florestal brasileiro, editado em 1965, este código sistematiza mais claramente as áreas protegidas, ao mesmo tempo em que o aumento da relevância das questões ambientais em nível mundial desencadeia a criação de diversas categorias de áreas protegidas. Neste período foi criado o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF), Decreto - Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967, que substituiu o primeiro Serviço Florestal brasileiro e passou a ser responsável pela administração das Unidades já criadas, incluindo-se às suas atribuições a de criar novos parques nacionais, reservas biológicas, florestas nacionais e os parques de caça”. (FLORES, 2013, p. 61).

Brasil. A partir dessas normativas estabeleceu-se pela primeira vez as modalidades de unidades de conservação que permitiam o uso direto dos recursos naturais, como as Florestas Nacionais e os Parques de Caça. (DRUMMOND *et al.*, p. 346).

Adiante a Lei nº 6902/81 estabelece novas categorias de unidades de conservação: Estação Ecológica e as Áreas de Proteção ambiental. A partir do Decreto nº 89.336/84, estabeleceu-se mais duas categorias: Reserva Ecológica e Área de Relevante Interesse Ecológico. As Reservas Extrativistas, habitualmente conhecidas como RESEX, foram incorporadas pelo ordenamento jurídico ambiental brasileiro através da portaria nº 627/87 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), reconhecidas como UCs a partir Decreto nº 98.897/90. Finalmente o Decreto nº 1992/96 criou a categoria da Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). (DRUMMOND *et al.*, p.347).

As reformas normativas e criação de novas modalidades de espaços de conservação acompanharam as mudanças no cenário internacional. A noção de Desenvolvimento Sustentável, consolidada a partir dos anos 80, influenciou sobremaneira a política ambiental. Isso porque a ideia de desenvolvimento passou a ser reestruturada e a visão homem *versus* natureza repensada. Começou-se a associar a questão da pobreza⁴⁵ com os problemas ambientais⁴⁶. Nesse sentido Kitamura (1994, p. 55) argumenta:

[...] a contribuição mais interessante da nova abordagem parece ser o reconhecimento da existência de um processo de causação cumulativa entre condições de pobreza, degradação ambiental e falta de desenvolvimento. Parte-se da premissa que muitos problemas ambientais nos países em desenvolvimento têm origem na própria falta de desenvolvimento; ou seja, na luta de suas populações para vencer as condições de extrema pobreza.

Vários autores, entre eles Repetto (1985), Barbier (1987), Pearce (1990) e a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD (1991) tem contribuído para construir e popularizar o conceito de desenvolvimento sustentável.

A definição do termo de desenvolvimento sustentável surge a partir do relatório *Nosso Futuro Comum* ou *Relatório Brundtland* em 1987, produzido pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Segundo o documento, desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas necessidades.⁴⁷

⁴⁵ Entende-se pobreza como: “uma privação inaceitável de bem-estar multidimensional, seguindo a abordagem das organizações internacionais” (SERRA *et al.*, 2013, p. 145).

⁴⁶ O modelo capitalista, que extrai seu lucro do trabalho humano e da exploração dos recursos naturais, e que, por sua vez, mercantilizou tanto o homem (através de seu trabalho) quanto a terra, conecta, em decorrência do seu modo de exploração, tanto os problemas sociais quanto ambientais. (SCHONS, 2011, p. 71).

⁴⁷ A definição de desenvolvimento sustentável reproduz a ideia de justiça intergeracional (trabalhada na seção 1). Isso porque, do ponto de vista filosófico, a política percebe a importância da exploração dos recursos naturais para subsistência, a partir daí define critérios de prudência para exploração racional dos recursos.

O reposicionamento dos problemas ambientais ao lado dos sociais inaugura nova perspectiva sobre a conservação da biodiversidade refletindo, desta feita, sobre os modelos de conservação e os espaços juridicamente protegidos para conservação.

Serra *et al.* (2013, p.144-145) destacam ainda que o reconhecimento da importância das questões ambientais é indispensável para o bem-estar humano, e, nessa esteira, as relações entre meio ambiente e pobreza estão intimamente conectadas, uma vez que são os pobres que mais dependem dos recursos naturais e que mais sofrem com a degradação ambiental. Portanto a questão ambiental configura-se como elemento de suma importância para políticas públicas que visam combater a pobreza. O quadro a seguir mostra como os problemas ambientais afetam profundamente os mais pobres.

Quadro 1- Impacto da degradação dos recursos naturais sobre diferentes grupos de renda.

Recursos	Impactos	Consequências	Grupos Afetados
Florestas	Proteção de bacias hidrográficas	Alterações pluviométricas, maior risco de inundação	Todos, mais o grupo de baixa renda mais atingido
	Erosão do solo	Queda de produtividade, escassez de água	Todos, mais o grupo de baixa renda mais atingido
	Destruição da zona de segurança	Perda de produtos florestais não madeireiros, maior gasto domiciliar	Baixa Renda
	Queda de produtividade	Queda na renda	Baixa Renda
	Escassez da lenha	Menor produtividade do trabalho, maior gasto domiciliar	Baixa Renda
Terra	Perda da camada de solo fértil	Queda na produtividade agrícola	Todos, mas o grupo de baixa renda mais atingido
Água	Saúde	Aumento na mortalidade, queda de produtividade	Baixa renda
	Alimentação	Redução das fontes de proteína, queda de produtividade	Baixa renda
	Seca	Queda na produtividade agrícola	Baixa renda
Ar	Queda na qualidade do ar interior	Aumento de doenças respiratórias	Baixa renda, principalmente mulheres e crianças
	Queda na qualidade do ar exterior	Aumento de doenças respiratória	Todos, mas o grupo de baixa renda mais atingido

Fonte: Serra *et al.* (2013, p. 146.)

Nessa esteira, passou-se a pensar o tema da conservação ambiental conectado ao desenvolvimento humano (combate à pobreza). Santili (2005, p. 66) alerta para a ineficiência

de estratégias conservacionistas que tratem a biodiversidade como uma fotografia, isolada de interferência antrópicas capazes de provocar alterações no cenário natural. Deve-se se considerar, em verdade, os sistemas ecológicos como dinâmicos e complexos.

A nova perspectiva de desenvolvimento é importantíssima para a noção que se desenha a respeito da evolução legal das unidades de conservação da natureza no Brasil. Como coloca Benatti (p. 132-133):

A visão romântica de wilderness, segundo a qual era importante preservar áreas selvagens que não sofreram a ação humana, tornou-se comprovadamente frágil através de estudos recentes sobre o tema. Hoje, adquire importância cada vez maior a satisfação das necessidades e das aspirações humanas, não a qualquer preço, mas levando em consideração as limitações do estágio da tecnologia e da organização social, fazendo que se respeitem as necessidades presentes e futuras da humanidade [...].

Não é por outro motivo que um dos principais objetivos para a criação de áreas protegidas está na possibilidade de se garantir a manutenção da diversidade biológica e genética. Trabalhos científicos têm comprovado que a biodiversidade existente hoje no mundo é em grande parte gerada e garantida pelas chamadas populações tradicionais. Neste sentido, a conservação da diversidade biológica e a cultural devem caminhar juntas

Assim comporta o pensamento científico moderno acerca da relação entre unidades de conservação da natureza e comunidades locais, não havendo que se falar em antagonismo.

Uma nova legislação acerca de unidades de conservação foi implementada no ano 2000, sendo regulamentada pelo Decreto Federal nº 4320/02.

Na ocasião, embates ideológicos importantes acerca da interação homem *versus* natureza foram travados. Benatti (p.135-136) aponta dois embates principais levantados no processo de criação do SNUC. O primeiro está relacionado ao combate à presença de populações tradicionais em áreas de unidades de conservação. Postulantes dessa linha, influenciados por noções conservacionistas de proteção do meio ambiente, defendem que a presença de comunidades tradicionais nessas áreas (principalmente nas de proteção integral) representariam uma ameaça a conservação da biodiversidade. Outra questão concerne a discussão quanto à consulta ou não à sociedade no procedimento de criação de unidades de conservação.

Nessa linha, conceituação de áreas protegidas⁴⁸ trazida pelo artigo 2º do SNUC é:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

⁴⁸ Utilizada aqui como sinônimo de unidades de conservação, sabendo, entretanto que a terminologia refere-se também a áreas configuradas em outro sistema de proteção.

II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral [...].

A nova definição de unidades de conservação da natureza supera a concepção de *willderness* trazida pelo Decreto Federal nº 23.793/34, bem como a do antigo Código Florestal de 1965 e se alinha com a atual noção de desenvolvimento sustentável e pregando uma relação de compatibilidade entre o homem e a natureza.

A reestruturação da definição de unidades de conservação vem nesse sentido. Como comenta Santili (2005, p.70):

A Convenção da Diversidade Biológica estabelece a seguinte definição de área protegida: “área definida geograficamente que é destinada ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”. Adotando definição bastante próxima à da referida Convenção, a Comissão Mundial de Áreas Protegidas da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), que reúne alguns dos maiores especialistas mundiais, considera área protegida como uma “área de terra ou de mar definida especificamente para a proteção e a manutenção da diversidade biológica e dos recursos **naturais** e **culturais** associados, e gerida por meios legais ou outros que sejam efetivos”. Saliente-se que a definição adotada pela IUCN inclui a concepção de que as áreas protegidas devem incluir não só os recursos naturais, como também os recursos culturais associados, revelando a compreensão de que tão importante quanto a diversidade biológica é a diversidade cultural a ela associada.

Assim, a atual visão para implementação de unidades de conservação da natureza pensa as comunidades locais, e trabalha com a concepção moderna de desenvolvimento sustentável.

Dados do INPE (2018) revelam que a contenção do desmatamento em unidades de conservação federal e estadual são efetivos vez que o desmatamento total em km² encontrados nas unidades de conservação entre 1997 e 2018 foi de aproximadamente 1% da área protegida. E segundo o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM, 2015), as comunidades tradicionais vêm desempenhando um papel fundamental para o combate ao desmatamento em áreas protegidas.

A partir da visão de Benatti, (ano) exposta acima, ao referir-se à participação de comunidades tradicionais nas áreas relativas as unidades de conservação, percebe-se a positiva a inter-relação entre essas comunidades e a natureza, potencializando inclusive serviços ecossistêmicos e a conservação florestal.

A Lei do ICMS Verde, atenta a este fato, dispõe que:

Art.6 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 consideradas 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. (autoria, ano, p. Grifo nosso).

Desta feita, o art. 6, §1º da Lei nº 7638/12, dispõe que a repartição do imposto estadual considerará em seus critérios de distribuição, as municipalidades que incentivem o desenvolvimento sustentável e a promoção da melhoria de vida de comunidades tradicionais, reconhecendo, desta forma, a importância das populações locais para a conservação.

Assim, o legislador estadual, ao instituir a Lei nº 7.638/12, demonstrou afinidade com a perspectiva socioambiental, valorizando comunidades locais como aliadas do desenvolvimento sustentável e propulsoras de serviços ambientais.

Verifica-se, pois, que, teoricamente, as unidades de conservação constituem importante critério de repasse para que os municípios tenham acesso aos recursos advindos da política do ICMS Ecológico. Todavia, é importante analisar na prática, a adequabilidade entre as modalidades de ocupação, criação, gerenciamento dessas áreas, com os objetivos da política ambiental.

3.2 O sistema nacional de unidades de conservação

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)⁴⁹ tem por escopo:

A preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios

I- Ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tem em vista o uso coletivo

[...]

IV – Proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas (BRASIL, 1981).

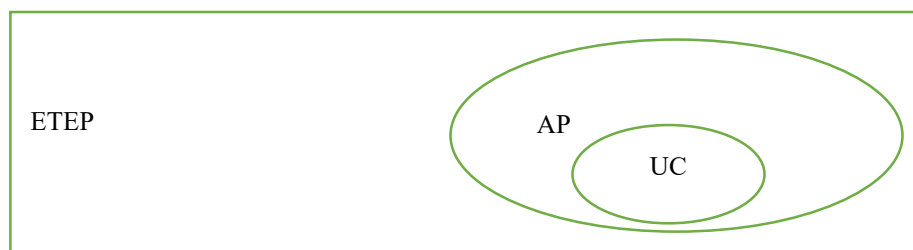
O artigo 9º do PNMA, apresenta os instrumentos para proteção do meio ambiente, dentre eles: “VI- A criação de espaços territoriais, especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas”.

⁴⁹ Dita pela Lei Federal nº 6.938/81, com alterações da Lei Federal nº 7.804/89

O PNMA (1981) é cronologicamente anterior ao SNUC (2000) e trabalha como a terminologia Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEP). No entanto, o conceito de unidade de conservação não se confunde com o de espaços especialmente protegidos, sendo UCs uma das espécies do gênero ETEP. Deve-se, a priori, fazer a distinção para que não haja confusão com o objeto em estudo. Portanto, chama-se de unidade de conservação somente áreas pertencentes ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação, sem prejuízo de outras áreas receberem proteção especial do poder público. (PEREIRA; SCARDUA, 2008, p. 84).

Outra terminologia que aparece como sinônima de UCs é *áreas protegidas*. Porém, no Brasil a expressão abrange outras áreas com regime de proteção distintos, isto é, quando se fala em área protegida (AP), pode-se estar referindo a unidades de conservação da natureza (terrestres ou marinhas), terras indígenas e quilombolas, isto, porque o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) enfoca suas políticas estratégicas sobre essas áreas (PEREIRA; SCARDUA, 2008, p.85). A figura abaixo mostra a amplitude das definições:

Figura 7- Amplitude das definições: Espaços Territoriais Especialmente Protegidos, Áreas Protegidas, e Unidades de Conservação



Fonte: FLORES (2013, p.69)

Feita essa breve explanação, vale ressaltar que o objeto de análise no trabalho que se sucede opõe a respeito da compatibilidade de UCs delimitadas pelo SNUC, com a teleologia do ICMS Ecológico, sem olvidar que parte da receita do critério ecológico, também considera outras áreas descritas aqui no cômputo do seu índice.

A Constituição Federal de 1988 menciona no art. 225, §1º, inciso III, a obrigação do poder público em instituir esses espaços territoriais especialmente protegidos, que incluem as unidades de conservação.

A criação de unidades de conservação, portanto está vinculada a ato do poder público que deverá indicar. (ANTUNES, 2015, p. 235):

- a) A denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e órgão responsável por sua administração;

- b) A população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;
- c) população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e
- d) as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

Os objetivos dessas áreas estão elencados no art. 4º do SNUC, e são sinteticamente são descritos por Santos. (2011, p. 85) :

[...] contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional; proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica [...].

A Lei do SNUC ainda categoriza essas áreas classificando como de proteção integral (admitindo só o uso indireto dos recursos naturais) e de uso sustentável (que compatibiliza conservação com uso sustentável dos recursos naturais). Dentro as denominadas de proteção integral encontram-se 5 categorias, as de uso sustentável correspondem a 7 modalidades (SANTOS,2011, 85). Os quadros 2 e 3 traçam as principais características dessas modalidades:

Quadro 2- Categorias de unidades de conservação de proteção integral

Unidades de Conservação- Proteção Integral					
Estação Ecológica	Objetivo: preservação da natureza e pesquisas científicas				
	Visitação pública: proibida, salvo com objetivo educacional, observado o plano de manejo ou regulamento específico				
	Regime dominial: posse e domínio públicos. Desapropriação de áreas particulares em seus limites				
	Pesquisa Científica: mediante autorização				
	<table> <tr> <td rowspan="4">Alteração de Ecossistema</td><td>Restauração de ecossistemas modificados.</td></tr> <tr> <td>Manejo de espécies para preservação.</td></tr> <tr> <td>Coleta científica.</td></tr> <tr> <td>Pesquisas científicas em área de até 3% da extensão total da unidade e até o limite de 1.500 hectares.</td></tr> </table>	Alteração de Ecossistema	Restauração de ecossistemas modificados.	Manejo de espécies para preservação.	Coleta científica.
Alteração de Ecossistema	Restauração de ecossistemas modificados.				
	Manejo de espécies para preservação.				
	Coleta científica.				
	Pesquisas científicas em área de até 3% da extensão total da unidade e até o limite de 1.500 hectares.				
Parque Nacional	Objetivo: (i) preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza; (ii) pesquisas científicas; (iii) atividades de educação ambiental, de recreação e turismo ecológico				
	Regime dominial: posse e domínios públicos. Desapropriação das áreas particulares incluídas em seus limites				
	Visitação pública: admitida mediante regulamento				
	Pesquisa científica: mediante autorização				
Reserva Biológica	Objetivo: preservação integral da biota e demais atributos naturais em seus limites, sem interferência humana ou modificações, salvo medidas de recuperação de ecossistemas alterados e manejo.				
	Regime dominial: posse e domínios públicos. Desapropriação de áreas particulares em seu interior.				
	Visitação pública: só com objetivo educacional				
	Pesquisa científica: depende de autorização prévia				
	Objetivo: preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica				

Monumento Natural	Regime dominial: privado, havendo incompatibilidade com os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários haverá desapropriação
	Visitação pública: sob condições previstas em regulamento
Refúgio da Vida Silvestre	Objetivo: proteger ambientes naturais para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória
	Regime Dominial: público ou privado, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio da Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei
	Visitação Pública: mediante autorização conforme regulamento
	Pesquisa Científica: mediante autorização conforme regulamento

Fonte: Antunes (2015)

Quadro 3- Categorias de unidades de conservação de uso sustentável

Unidades de Conservação de uso sustentável	
Área de Proteção Ambiental	Definição: área extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas e tem como:
	Objetivos: proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais
	Regime dominial: público ou privado
	Respeitando os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização da propriedade privada
	Visitação pública e pesquisa: conforme regulamento. Nas áreas privadas, mediante autorização do proprietário
	Deve possuir Conselho Diretor
Área de Relevante Interesse Ecológico	Definição: área de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional
	Objetivo: manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza
	Regime dominial: público ou privado
Floresta Nacional	Definição: área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas
	Objetivo: uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica
	Regime dominial: posse e domínio públicos. As áreas particulares em seus limites devem ser desapropriadas
	Admite-se a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação
	Visitação pública e pesquisa: admitidas conforme regulamento.
	Deve dispor de Conselho Consultivo
Reserva Extrativista	Definição: área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte
	Objetivos: proteger os meios de vida e a cultura das populações e assegurar o uso sustentável dos recursos da unidade
	Regime Dominial: domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais

	Deve possuir Conselho Deliberativo	
	Visitação pública e pesquisa: admitidas mediante regulamento	
	Proibida a exploração de recursos minerais e caça	
Reserva de Fauna	Definição: a área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residente ou migratórias.	
	Regime dominial: posse e domínio públicos. As áreas particulares devem ser desapropriadas	
	Visitação pública: admitida mediante regulamento	
	Proibida a caça	
	Comercialização de produtos: mediante regulamento	
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Definição: área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais	
	Objetivos: preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais	
	Regime Dominial: público. As áreas privadas devem ser desapropriadas	
	Deve possuir Conselho Deliberativo	
	Atividades mediante condições	Visitação pública: mediante regulamentação Pesquisa científica: mediante regulamento
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Definição: área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica	
	Pesquisa científica e visitação: conforme regulamento	

Fonte: Antunes (2015).

O Estado do Pará ao instituir o Macrozoneamento Ecológico-Econômico (Lei Estadual n. 6745/05) definiu que, a área territorial do Estado ficaria distribuída em quatro grandes zonas definidas a partir do grau de degradação ambiental e a intensidade de uso e exploração dos recursos naturais. Desse modo as áreas se distribuem da seguinte forma:

I – 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, destinados a áreas especialmente protegidas, assim distribuídas:

- a) 28% (vinte e oito por cento), no mínimo, para terras indígenas e terras de quilombos;
- b) 27% (vinte e sete por cento), no mínimo, destinados a unidades de conservação de uso sustentável; e
- c) 10% (dez por cento), no mínimo, destinados a unidades de conservação de proteção integral; (PARÁ, 2005, n.p)

Portanto 37%, no mínimo, do território estadual deve estar afetado por unidades de conservação da natureza. Considerando a disposição normativa, e as modalidades, acima apresentadas, temos a seguinte distribuição no Pará, conforme o quadro 4 e 5 e 6:

Quadro 4- Modalidades de UCs de PI existentes no Pará

Proteção Integral	
Parques	14
Refúgio da Vida Silvestre	4
Reserva Biológica	4
Estação Ecológica	2
Monumento Natural	1
Total	25

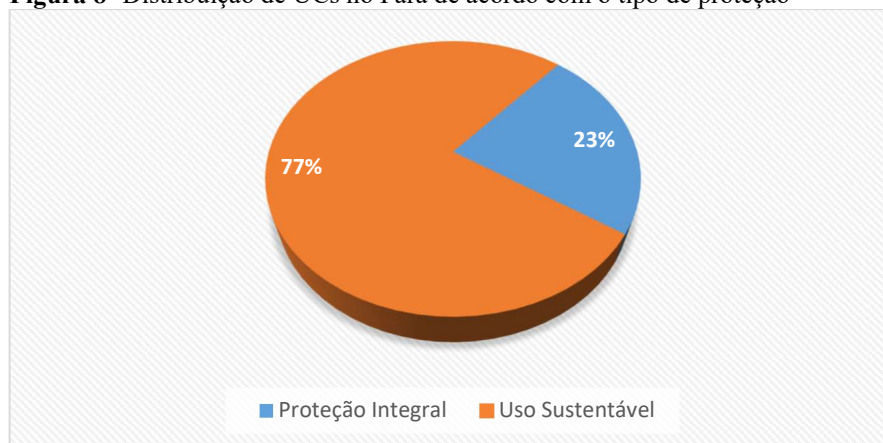
Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados fornecidos pelo MMA

Quadro 5- Modalidades de Ucs de Uso Sustentável existentes no Pará

Uso Sustentável	
Área de Proteção Ambiental	18
Área de Relevante Interesse Ecológico	6
Floresta Nacional	18
Reserva Extrativista	23
Reserva de Fauna	0
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	5
Reserva Particular do Patrimônio Natural	6
Total	76

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados fornecidos pelo MMA

Deste modo, verifica-se um total de 25 (vinte e cinco) áreas de unidades de conservação de uso sustentável e 76 (setenta e seis) de proteção integral. Percentualmente, portanto tem-se o seguinte cenário:

Figura 8- Distribuição de UCs no Pará de acordo com o tipo de proteção

Fonte: Elaborado pelo Autor com base em dados fornecidos pelo MMA

Segundo o art. 22 do SNUC essas áreas são criadas mediante ato do poder público, devendo constar no ato de criação:

- I- a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;
- II- a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;
- III- a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e

IV-as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas. (BRASIL, 2000).

A mera implementação por dispositivo legal (via de regra decreto), não satisfaz finalidades ambientais para criação da UCs. Para que a área seja capaz de cumprir os objetivos pela qual foi criada, devem ser corretamente observadas etapas como: a inscrição da UC no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), a implementação dos documentos de gestão, e a criação dos órgãos consultivos e/ou deliberativos, para que se possa dar a correta destinação da área.

O CNUC é mantido pelo Ministério do Meio Ambiente com colaboração dos órgãos gestores federais, estaduais e municipais. O cadastro funciona como registro jurídico da área protegida, fornecendo as principais informações sobre sua atual situação, como, circunscrição espacial, órgão gestor, plano de manejo, esfera de competência, tipo de proteção, dentre outras informações relevantes.

Cumprir notar também que o cadastramento é importante para garantir recursos para essas áreas e para administrações do poder público responsáveis. Os recursos provenientes de compensação ambiental são destinados exclusivamente para áreas registradas no cadastro (art. 11 da Resolução CONAMA 371/2006). O ICMS Ecológico no Estado do Pará também considera o cadastro como base informacional (não exclusivamente), utilizando os dados para a composição do Fator Gestão Territorial (Fator 2), que utiliza as áreas ocupadas por unidades de conservação na territorialidade de cada município, como parâmetro distributivo. Portanto, é fundamental o cadastramento dessas áreas no CNUC, que por um lado auxilia na gestão ambiental das UCs (fornecendo informações básicas para implementação de política públicas), e por outro permite o acesso a recursos como os cada cota-parte do ICMS pelo critério ecológico.

Os procedimentos para a inscrição, manutenção e organização do CNUC estão previstos na Portaria nº 380/2015 do Ministério do Meio Ambiente (MMA)⁵⁰. Segundo a normativa, é de responsabilidade do órgão gestor a correta inscrição da UC no CNUC, seguindo as formalidades discriminadas no ato normativo, cabendo ao órgão gestor credenciar servidor

⁵⁰ Art. 2º: A organização e a manutenção do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação são de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, por meio da Diretoria do Programa Nacional de Áreas Protegidas - DAP, com a colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e dos órgãos estaduais e municipais responsáveis pela gestão das unidades de conservação integrantes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. Parágrafo único. Os órgãos gestores de unidade de conservação serão responsáveis pela correta utilização do sistema de cadastramento, manutenção e veracidade das informações prestadas. (BRASIL, 2015).

(preferencialmente efetivo) junto a Diretoria do Programa Nacional de Áreas Protegidas (DAP) para o manuseio e atualização do sistema⁵¹.

No Estado do Pará, até agosto de 2019, uma unidade de conservação da esfera estadual no Pará não estava corretamente inscrita no CNUC. Trata-se do Monumento Natural do Atalaia, localizado no município de Salinópolis (nordeste paraense), criado a partir do Decreto Estadual n. 2.077, em maio de 2018⁵².

Em relação as unidades de conservação municipais, observou-se cerca de 15 áreas criadas, porém não cadastradas. Dentre tais unidades, 6 são de proteção integral: Parque Florestal de Altamira (Lei Municipal 3.168/2012), Parque Ecológico do município de Belém (Lei Municipal 7.539/1991), Parque Ecológico da Ilha do Mosqueiro (Decreto Municipal n. 26.138/93), Parque Municipal de Piçarra (Lei Municipal 033/1999), Parque Ambiental de Prainha (Lei Municipal n. 592/2009) e Parque Ambiental Edson Carlos Sodré Lopes (Lei Municipal n. 306/2015). Há ainda de uso sustentável : Área de Proteção Ambiental Costa de Urumajó (Lei Municipal n. 1352/1998) localizada no município de Augusto Correa (nordeste paraense); Área de Proteção Ambiental Praia do Aramanaí (Lei Municipal n. 097/2003) localizada no município de Belterra (noroeste paraense); Área de Proteção Ambiental Ilha do Canela (Lei Municipal n. 3.280/1997) localizada no município de Bragança (nordeste paraense); Área de Proteção Ambiental Bom Jardim (Lei Municipal n. 1651/1999) e Área de Proteção Ambiental Praia do Sapo (Lei Municipal 1653/1999) localizadas no município de Itaituba (sudoeste paraense); Área de Proteção Ambiental de Piçarra (Lei Municipal 032/1999); Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) Reserva Nordisk (Decreto Municipal n. 435/2005), ARIE Taboquinha (Decreto Municipal n. 312/2009), ARIE Santa Izabel (Resolução COMAN 001/2013), ARIE Pirâmide Ubim (Resolução COMAN 002/2013), todas localizadas no município de Marabá (sul do Pará).

Ademais, é de extrema importância para implementação efetiva e consonante com os interesses finalísticos pelo qual a unidade for criada, a consolidação dos instrumentos de gestão e manejo (ERVIN, 2003). Eles são: Plano de Ação Emergencial (PAE), Plano Operacional Anual (POA) e o Plano de Manejo.

⁵¹ Vide Art. 5º da Portaria nº 380 do Ministério do Meio Ambiente.

⁵² O Monumento Natural Atalaia possui uma área de 256,58 hectares, aproximadamente 256 campos de futebol, e é formado pelo lago da Coca-Cola e lagos de recarga no entorno; dunas fixas e móveis; a vegetação de restingas; o manguezal; e pequenos igarapés. O monumento começa no limite do segundo acesso ao Atalaia, segue ao fundo dos bares e restaurantes da praia, até próximo aos cocais, circunda pelos manguezais, e termina no limite das ruas dos conjuntos habitacionais nas cercanias do Atalaia. (IDEFLOR-BIO, 2018).

O PAE serve para dar segurança as áreas estratégicas para a conservação da Biodiversidade, antes mesmo da criação do plano de manejo, portanto é um instrumento que visa planejar ações e medidas a serem realizadas nas UCs com objetivo de preservar e conservar os recursos naturais. Também podem ser elaborados em áreas que já possuem o Plano de Manejo. (BENATTI, 2007, p. 163).

O Plano Operacional Anual, por sua vez, tem como meta: “o planejamento das atividades a serem realizadas na Unidade a cada ano. Elaborado pela chefia da unidade, o POA detalha as previsões orçamentárias e o período de execução de cada meta definida nos Planos de Ação Emergencial e de Manejo”. (BENATTI, 2007, p. 163).

Finalmente o Plano de Manejo é instrumento mais importante para regulação ambiental da unidade de conservação. O SNUC (art. 2º, inciso XVII) define plano de manejo como sendo:

[...] documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento⁵³ e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade;

O plano de manejo é o documento onde se define o conjunto de ações, com base em informações técnicas, para a preservação dos recursos naturais da unidade. Seu principal objetivo é apresentar as diretrizes de manejo, visando assegurar a proteção dos recursos naturais (BENATTI, 2007, p. 164). A análise da implementação dos planos de manejo é importantíssima, uma vez que reproduz o grau de regularização ambiental e a efetiva implementação dos objetivos para o qual a área foi criada.

O Plano de Manejo é o documento responsável por realizar o zoneamento específico da unidade, mapeando a área para melhor gerenciamento dos recursos socioambientais. O Instituto Chico Mendes (ICMBio), responsável pela gestão das UCs federais, define as zonas específicas de conservação das unidades definidas no Plano de manejo, representadas no quadro abaixo:

⁵³ Segundo Benatti (2007, p.166) Zoneamento ambiental pode ser definido como: “um procedimento por meio do qual se instituem zonas de atuação especial, onde se regulamenta a apropriação dos recursos naturais e o uso do solo prevendo em cada zona uma atuação especial a fim de atender as suas peculiaridades ecológicas e sociais”.

Quadro 6- Modalidades de zoneamento ambiental específico em unidades de conservação da natureza.

Zona de Preservação	É a zona onde os ecossistemas existentes permanecem o mais preservado possível, não sendo admitidos usos diretos de quaisquer naturezas. Deve abranger áreas sensíveis e aquelas onde os ecossistemas se encontram sem ou com mínima alteração, nas quais se deseja manter o mais alto grau de preservação, de forma a garantir a manutenção de espécies, os processos ecológicos e a evolução natural dos ecossistemas.
Zona de Conservação	É a zona que contém ambientes naturais de relevante interesse ecológico, científico e paisagístico, onde tenha ocorrido pequena intervenção humana, admitindo-se áreas em avançado grau de regeneração, não sendo admitido uso direto dos recursos naturais. São admitidos ambientes em médio grau de regeneração, quando se tratar de ecossistemas ameaçados, com poucos remanescentes conservados, pouco representados ou que reúna características ecológicas especiais, como na Zona de Preservação.
Zona de Uso Restrito	É a zona que contém ambientes naturais de relevante interesse ecológico, científico e paisagístico, onde tenha ocorrido pequena intervenção humana, admitindo-se áreas em médio e avançado grau de regeneração, sendo admitido uso direto de baixo impacto (eventual ou de pequena escala) dos recursos naturais, respeitando-se as especificidades de cada categoria. Zona exclusiva para UCs de uso sustentável, monumento natural e refúgio de vida silvestre.
Zona de Uso Moderado	É a zona que contém ambientes naturais ou moderadamente antropizados, admitindo-se áreas em médio e avançado grau de regeneração, sendo admitido uso direto dos recursos naturais nas UCs de uso sustentável, monumento natural e refúgio de vida silvestre, desde que não descaracterizem a paisagem, os processos ecológicos ou as espécies nativas e suas populações.
Zona de Uso Comunitário	É a zona que contém ambientes naturais, podendo apresentar alterações antrópicas, onde os recursos naturais já são utilizados pelas comunidades ou que tenha potencial para o manejo comunitário destes, incluindo usos florestais, pesqueiros e de fauna, quando possível. Zona exclusiva para reservas extrativistas, florestas nacionais, reservas de desenvolvimento sustentável, área de proteção ambiental e área de relevante interesse ecológico.
Zona de Manejo Floresta	É a zona composta por áreas de florestas nativas ou plantadas, com potencial econômico para o manejo sustentável dos recursos florestais madeireiros e não madeireiros. Nas UCs constituídas de grandes áreas de florestas nativas, esta zona é destinada ao manejo florestal empresarial, em conformidade com a lei de gestão das florestas públicas. Zona exclusiva para florestas nacionais e áreas de proteção ambiental.
Zona de Infraestrutura	É a zona que pode ser constituída por ambientes naturais ou por áreas significativamente antropizadas, onde é tolerado um alto grau de

	intervenção no ambiente, buscando sua integração com o mesmo e concentrando espacialmente os impactos das atividades e infraestruturas em pequenas áreas. Nela devem ser concentrados os serviços e instalações mais desenvolvidas da UC, comportando facilidades voltadas à visitação, à administração da área e, no caso de UCs de uso sustentável, monumento natural e refúgio de vida silvestre, ao suporte às atividades produtivas.
Zona Populacional	É a zona destinada a abrigar as concentrações de populações residentes nas UCs e suas possíveis áreas de expansão, cuja presença seja compatível com a categoria, assim como as áreas destinadas às infraestruturas comunitárias, de serviços e de suporte à produção. Zona exclusiva para UCs de uso sustentável e, em situações excepcionais, para monumentos naturais e refúgios de vida silvestre.
Zona de Produção	É a zona que compreende áreas com ocupação humana de baixa densidade, onde o processo de ocupação deverá ser disciplinado e serão admitidas a moradia, atividades de produção e de suporte à produção, com o incentivo de adoção de boas práticas de conservação do solo e dos recursos hídricos e o uso sustentável dos recursos naturais. Zona exclusiva para áreas de proteção ambiental, e quando couber, para áreas de relevante interesse ecológico, monumentos naturais e refúgios de vida silvestre.
Zona Urbano-industrial	É a zona que abrange regiões com alto nível de alteração do ambiente natural, onde se localizam áreas já urbanizadas ou com condições favoráveis à expansão da urbanização e onde estão instalados ou têm potencial para instalação de empreendimentos de mineração ou indústrias, buscando seu ordenamento. Zona exclusiva de áreas de proteção ambiental, podendo ser utilizada em florestas nacionais quando a mineração estiver prevista no decreto de criação.

Fonte: ICMBio (2018).

É importante notar que a falta de regulação devida de unidades de conservação gera efeitos aquém do desejado em termos de conservação. (SALMONA *et al.*, 2014, p. 296).

Assim, a real situação dos procedimentos de criação, implementação e gestão das UCs são importantes para aferir o grau de compatibilidade que essas áreas vêm produzindo com a teleologia do ICMS Ecológico, isto porque, para que esses espaços produzam seus objetivos é preciso que os procedimentos acima sejam implementados.

Isso quer dizer que o simples quantitativo de área de unidade de conservação legalmente existente não basta para que sejam atendidas as finalidades da política pública do ICMS Ecológico. De outro modo, ao prever unidades de conservação da natureza como um dos componentes do critério ecológico, espera-se que a unidade esteja produzindo resultados ambientais positivos, em consonância com os objetivos pelo qual fora criada.

Em suma, a ineficiência de implementação dos procedimentos tratados nesta seção gera entraves para o alcance das finalidades almejadas pela política do ICMS Ecológico. Portanto, a análise da realidade paraense no tocante a consolidação desses instrumentos é indispensável.

3.3 Aspectos controvertidos entre as unidades de conservação e a teleologia do ICMS ecológico no Pará

3.3.1 A esfera de competência para o gerenciamento de UCS e os entraves para o cumprimento das finalidades do ICMS ecológico

Dentre as transferências intergovernamentais, destaca-se o rateio referente a cota parte do ICMS por ser, em números, a transferência mais expressiva do país, correspondendo acerca de 1,78% (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008) do Produto Interno Bruto.

A participação municipal nas receitas do ICMS estadual está ressalvada pelo art. 158, inciso IV⁵⁴ da Constituição Federal, pertencendo as municipalidades 25% do total arrecadado pelo imposto estadual. A constituição determina ainda, no parágrafo único⁵⁵, do referido dispositivo, os critérios de repartição da cota parte municipal, destinando, no mínimo 75% (dos 25% que cabe aos municípios) serão repartidos levando em conta o valor adicionado fiscal (VAF) produzido na base territorial do município. Até 25% (máximo) poderá ser repartido como dispuser a legislação estadual.

O constituinte originário deixou a cargo dos Estados a definição dos critérios para a distribuição da cota restante (25%). Tupiassu e Scaff (2004) aduzem que tal faculdade permite uma interferência direta no desenvolvimento econômico municipal, podendo os novos critérios funcionarem como fomentadores de políticas públicas locais.

Como visto acima, os fatores que norteiam as transferências estaduais do ICMS Ecológico no Estado do Pará estão regulamentados pelo Decreto Estadual nº 1696/2017, mais precisamente no art.4º do referido dispositivo. Os fatores são: a) Regularização Ambiental; b) Gestão Territorial; c) Estoque Florestal; d) Gestão Ambiental.

⁵⁴ IV- Vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operação relativa à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

⁵⁵ I- três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizados em seus territórios; II- até um quarto, de acordo com o que dispuser Lei Estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

A composição e operacionalização do fator Gestão Territorial compreende as áreas de unidades de conservação (bem como, o estado físico dessas áreas) presentes no espaço territorial de cada município.

Nesta perspectiva, para definição do índice de recebimento de ICMS Verde de cada município é necessário avaliar, entre outras coisas, as áreas de unidade de conservação existentes em cada ente. Inicialmente, portanto, é crucial que se identifique/especifique (nominalmente) quais unidades de conservação, federais, estaduais ou municipais estão definidamente entrando no cálculo.

As bases operacionais mais recentes utilizadas para checagem de unidades de conservação contabilizadas foram publicadas em 2015 no sítio eletrônico da SEMAS⁵⁶.

Primeiramente, cumpre notar que, a execução da política do ICMS Ecológico no Pará depende, diretamente, de informações ambientais, como, por exemplo, a quantidade de unidades de conservação existente no Estado. A partir disso, Secretaria estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade alimenta seus dados através de outras bases oficiais (referidas na base operacional publicada em 2015).

No caso das UCs a Secretaria estadual utiliza dados constantes nas seguintes bases: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) constante no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente (MMA)⁵⁷; base de dados do Instituto Chico Mendes de conservação da biodiversidade (ICMBio); base de dados do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Pará; e a base de dados⁵⁸ monitorada e gerenciada pela própria SEMAS. Essas bases reúnem UCs de esfera de competência federais, estaduais e municipais.

No entanto, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade, ao computar todas as áreas de UCs na construção do índice relativo ao fator 2 (gestão territorial) viola a literalidade do texto da Lei Estadual n. 7638/2012. Vejamos, o art. 2 da Lei Estadual nº 7.638/2012 (PARÁ, 2012), preconiza: “São beneficiados pela presente Lei os municípios que abriguem em seu território unidades de conservação e outras áreas protegidas, participem de sua implementação e gestão, requisitos que compõem o critério ecológico”.

Em uma interpretação literal do dispositivo, é possível aferir que somente municípios que efetivamente implementassem e gerissem unidades de conservação estariam aptos a receber os valores do ICMS Verde (TUPIASSU; OLIVEIRA, 2016). Além disso, em uma interpretação

⁵⁶ Vide: https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/NOVA_METODOLOGIA_1.pdf

⁵⁷ Base utilizada também pelo Instituto Chico Mendes de conservação da Biodiversidade (ICMBIO), e Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor-bio)

⁵⁸ Disponível em: <http://monitoramento.semas.pa.gov.br/sig>.

sistêmica do decreto regulamentador (Decreto Estadual nº 1696/2017), afere-se ainda que o dispositivo prevê que o fator gestão territorial (que considera as unidades de conservação da natureza) remunera a gestão das áreas. Vejamos o que diz a letra do Decreto Estadual n. 1696/2017:

Art. 4º O repasse do ICMS Verde aos Municípios, a partir do ano de 2017, será estabelecido de acordo com as dimensões dos indicadores ambientais constantes neste Decreto, a partir da seguinte forma:

II – o Fator 2, denominado de Gestão Territorial, representa a dimensão que mede o impacto territorial das áreas protegidas e a gestão sobre as unidades de conservação, e é composto pelas seguintes variáveis (Áreas Protegidas de Uso Restrito; Áreas Protegidas de Uso Sustentável; Desflorestamento e Desflorestamento em Áreas Protegidas); (PARÁ, 2017, n.p)

Ora, a gestão municipal em unidades de conservação só pode ser exercida, por simetria e respeito aos balizadores federativos, em unidades de conservação municipais. Se considerarmos apenas essas áreas, teríamos a seguinte disposição no Estado:

Figura 5- Lista das unidades de conservação municipais paraenses e seus respectivos dispositivos de criação

Colunas 1	Colunas 2	Colunas 3	Colunas 4	Colunas 5
Município	Unidade de Conservação	Grupo	Categoria	Ato Legal de Criação
Altamira	Parque Florestal de Altamira	P. Integral	PNM	Lei 3.168/2012
Ananindeua	Museu Parque Seringal	Uso Sustentável	ARIE	Lei 2.560/2012
	Parque Ambiental Antônio Danúbio Lourenço da Silva	Uso Sustentável	ARIE	Lei 2.472/2011
Augusto Corrêa	Costa de Urumajó	Uso Sustentável	APA	Lei 1.352/1998
Belém	Parque Ecológico do Município de Belém	P. Integral	PNM	Lei 7.539/1991
	Parque Ecológico da Ilha do Mosqueiro	P. Integral	PNM	Decreto 26.138/1993
Belterra	Praia de Aramanai	Uso Sustentável	APA	Lei 097/2003
Bragança	Área de Proteção Ambiental Ilha do Canela	Uso Sustentável	APA	Lei 3.280/1997
Canaã dos Carajás	Veredas dos Carajás	P. Integral	PNM	Decreto 455/2011
Castanhal	Parque Natural Municipal de Castanhal	P. Integral	PNM	Lei 020/2018
Itaituba	Bom Jardim/Passa Tudo	Uso Sustentável	APA	Lei 1.651/1999
	Praia do Sapo	Uso Sustentável	APA	Lei 1.653/1999
Itupiranga	Reserva Ecológica Pedro da Mata	Uso Sustentável	ARIE	Decreto 31/2005
Juruti	Lago Mole	P. Integral	REVIS	Decreto 3.302/2015
Marabá	Reserva Nordisk	Uso Sustentável	ARIE	Decreto 435/2005
	Taboquinha	Uso Sustentável	ARIE	Decreto 312/2009
	Santa Izabel	Uso Sustentável	ARIE	Res. COMAM 001/2013
	Pirâmide de Ubim	Uso Sustentável	ARIE	Res. COMAM 002/2013
Piçarra	Área de Proteção Ambiental de Piçarra	Uso Sustentável	APA	Lei 032/1999
	Parque Municipal de Piçarra	P. Integral	PNM	Lei 033/1999
Rondon do Pará	Parque Ambiental da Prainha	P. Integral	PNM	Lei 592/2009
São Miguel do Guamá	Parque Ambiental Edson Carlos Sodré Lopes	P. Integral	PNM	Lei 306/2015
Salvaterra	Mata do Bacurizal e do Lago Caraparu	P. Integral	RESEC	Lei 109/1987
Santarém	Alter do Chão	Uso Sustentável	APA	Lei 17.771/2003
	Serra do Saúbal	Uso Sustentável	APA	Lei 18.715/2011

Fonte: Bastos *et al.* (2018).

Porém, com base em análise do banco de dados do cálculo da Gestão Territorial, fornecido pela SEMAS-PA (2018), é possível afirmar que os municípios do Estado do Pará recebem cota parte do ICMS Verde por todas as Unidades de Conservação presentes em sua área, sejam elas implementadas e geridas pela União, pelo Estado ou pelos próprios municípios. Isso porque, nas bases constam discriminadas áreas de unidades de conservação computadas por todas as esferas federativas.

Tupiassu e Oliveira (2016) destacam que, devido ao baixíssimo número de Unidades de Conservação municipais efetivamente registradas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação, pouquíssimos municípios seriam contemplados com a transferência de ICMS Verde se consideradas somente áreas municipais dentro do cálculo.

Até outubro de 2017, dos 144 municípios paraenses, apenas os municípios de Ananindeua, Juruti e Canaã dos Carajás possuíam unidades de conservação municipais cadastradas junto ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Em que pese existirem 141 municípios desprovidos de gestão sobre as unidades de conservação em seus territórios, apenas 34 municípios⁵⁹ não são remunerados segundo tal critério na política paraense.

É certo que, do ponto de vista finalístico, ou seja, tendo em conta os objetivos que se pretende com a implementação da política do ICMS Ecológico, o cômputo de UCs Federais, Estaduais e Municipais na composição do índice final atende ao viés compensatório (LOUREIRO, 2002, p. 53), prestigiando municípios que possuem restrições ao uso do solo devido à presença de áreas protegidas.

Além disso, a Constituição do Estado do Pará (art.225, §2º) preconiza que devem ser prestigiados, com repartições advindas do ICMS, municípios que possuem unidades de conservação sem fazer distinção alguma sobre o ente (da esfera federal, estadual ou municipal) a quem compete a gestão da área protegida. Portanto, dentro de uma interpretação sistemática, e, considerando, sobretudo, a realidade excludente se contabilizadas somente as UCs municipais, a inserção das demais áreas protegidas, pode ser defendida. Deveria a norma, porém, esclarecer o critério ampliativo de gestão municipal sobre elas.

No entanto, questão que se coloca é, que, de acordo com os ditames federativos, os municípios só possuem ingerência para implementação e gestão de unidades de conservação municipais, cabendo ao Estado e a União, a formalização/gestão das áreas protegidas em âmbito estadual e federal⁶⁰, respectivamente. Isso significa que as transferências de ICMS Verde com base no subfator unidade de conservação, apenas em parte dependem da atuação do ente municipal. A parcela referente as unidades de conservação estadual e federal necessita da política ambiental promovida pelos respectivos entes federados. Desse modo, a municipalidade

⁵⁹ Abel Figueiredo, Bonito, Bujaru, Capanema, Castanhal, Colares, Conceição do Araguaia, Concórdia do Pará, Curionópolis, Curuá, Dom Eliseu, Igarapé Miri, Inhangapi, Mãe do Rio, Mojuí dos Campos, Nova Esperança do Piriá, Nova Timboteua, Ourém, Peixe-Boi, Piçarra, Primavera, Rio Maria, Santa Bárbara do Pará, Santa Maria do Pará, Santana do Araguaia, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São João de Pirabas, São Miguel do Guamá, Sapucaia, Tailândia, Terra Santa, Ulianópolis, Xinguara, que aparecem com área zerada (SEMAS, 2017).

⁶⁰ Vide art. 22 da Lei n. 9.985/2000.

pode, apenas, parcialmente contribuir para o incremento da variável que lhe garante recursos financeiros.

Outra questão é que como ICMS Ecológico configura-se como PSA, a prestação do serviço ecossistêmico pelo provedor ou recebedor da contraprestação pecuniária (município) é característica fundamental. O ICMS Verde paraense, assim, qualifica-se apenas parcialmente como um PSA dependente da atividade municipal. A fim de justificar o pagamento, a única justificativa coerente seria relaciona a contraprestação à restrição territorial da área municipal (ação passiva) e não à gestão da área protegida.

Há que se considerar, ainda, as distorções do ponto de vista federativo trazidas por essa realidade, à medida que o aumento das transferências, ainda que parcialmente, está condicionado a atos de outro ente federado (Estado ou União).

Nesse sentido, podemos visualizar três circunstâncias nocivas no que tange à autonomia local.

A primeira é que, como o aumento da variável não depende unicamente da política ambiental local, municípios podem receber valores significativos, sem nunca ter, efetivamente, implementado/gerido unidades de conservação.

A segunda situação é corolário da primeira: municípios que efetivamente implementarem em suas áreas UCs não serão, necessariamente, contemplados com maiores somas advindas da política pública, pois é possível que, na partilha, outros municípios sejam beneficiados com políticas públicas exógenas (estadual e federal). Aqui reside o problema de pagar ao ente que não contribui diretamente (a priori) com a manutenção do serviço ecossistêmico, a não ser pelo fato de “suportar” uma restrição territorial.

Há ainda uma terceira situação, a falta de criação e gestão de áreas protegidas por parte da União e do Estado de forma isonômica em todo território estadual. Nesse caso, municípios podem deixar de receber os recursos da política pública, devido à falta de implementação/gestão das áreas protegidas pertencentes ao Estado e a União. Dessa feita, ficando ao arbítrio de política exógena, há um desvirtuamento do instrumento econômico.

No último caso, o problema do aumento da dependência municipal poderia ser suavizado se os entes políticos respeitassem o dever constitucional de implementar unidades de conservação, sempre que presentes os requisitos legais. Marcon (2014) defende que a criação de unidades de conservação não é um ato discricionário, mas um encargo do ente público, em cumprimento ao dever constitucional de preservação ao meio ambiente e à efetivação da dignidade da pessoa humana.

Deste modo, observadas às características estratégicas do espaço natural, enquadrados nos requisitos previstos na Lei n. 9.985/2000 a União, os Estados e os municípios têm o dever de criar a unidade de conservação, não se tratando de discricionariedade, e muito menos faculdade. Da mesma forma, persiste o dever de realizar o cadastro da Unidade de Conservação junto ao CNUC (Cadastro Nacional de Unidades de Conservação), que funciona como a identidade jurídica das UCs.

3.3.2 Falhas no caráter incentivador da política pública

Pelo que se argumentou, o uso do critério unidades de conservação no cálculo do ICMS Ecológico traz alguns problemas quanto à valorização da equidade e da autonomia local.

É importante notar, porém que a política, por um lado, visa compensar municípios que, por possuírem UCs em seus territórios, sofrem restrições ao uso do solo, e por outro, busca incentivar o desenvolvimento da gestão ambiental local. (SEMAS, 2017).

Note-se, pois que, considerando que a maior parte das UCs encontram-se sob o gerenciamento dos entes estadual e federal, as ações governamentais nessas áreas encontram-se fora da esfera de competência dos municípios. Na prática, portanto, o incremento de receita da política pública considerando este critério depende pouco da atuação municipal, especialmente se considerado o universo restrito de UCs municipais existentes no Estado.

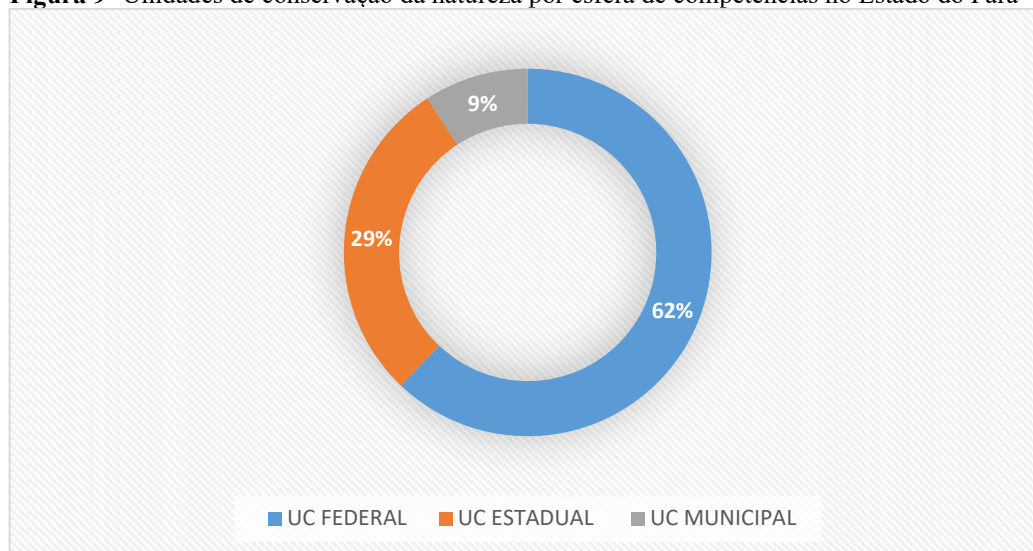
Porém, não se pode perder de vista que a política pública possui duas finalidades principais destacadas em sua metodologia de cálculo, isto é, compensação e incentivo das municipalidades. No que se refere a primeira, a variável em questão atende integralmente a função imbuída, inclusive em cumprimento a Constituição Estadual (art.225, §2º). Isto é, efetivamente municípios sofrem ônus econômico de portarem em seus territórios unidades de conservação da natureza. Em que pese não contribuírem para implementação e gestão de UCs estaduais e federais, nas áreas que circunscrevem essas unidades há profundas restrições para o desenvolvimento de atividades econômicas, assim sendo, a municipalidade suporta o ônus da conservação individualmente.

Entretanto, com relação a segunda função, isto é, o caráter incentivador da política pública, parece haver uma perda de efetividade, considerando as limitações da gestão ambiental municipal, com relação as UCs federais e estaduais.

Cumprir notar que no panorama de UCs no Pará a parcela municipal corresponde a menor quantidade de área protegida no cômputo do ICMS Ecológico, se comparado com as unidades representantes da gestão estadual e municipal. Segundo o último dado divulgado,

relativo ao total de área computada de UCs no Pará o total relativo a UCs municipais de uso sustentável correspondia, somente a 29.946 km² e em relação a proteção integral o número era aproximadamente a 898 km². Dados do *Painel de Unidades de Conservação* (MMA, 2019) divulgam a seguinte composição de unidades de conservação no Pará (cumpre notar que aqui só se considera unidades cadastradas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC).

Figura 9- Unidades de conservação da natureza por esfera de competências no Estado do Pará



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados obtidos pelo MMA (2019).

Do ponto de vista federativo, a descentralização e consequentemente a promoção de autonomia local é característica desejável. Pelo que se argumentou anteriormente o ICMS Ecológico é política viável para promoção desse objetivo, conjugando, ainda, interesses ambientais relevantes⁶¹. No entanto um dos componentes integrantes da política parece produzir efeitos contrários ao esperado, pois a configuração de UCs no Estado do Pará, concentra sua gestão principalmente nos órgãos estaduais e federais, havendo, portanto, pouca participação municipal no processo.

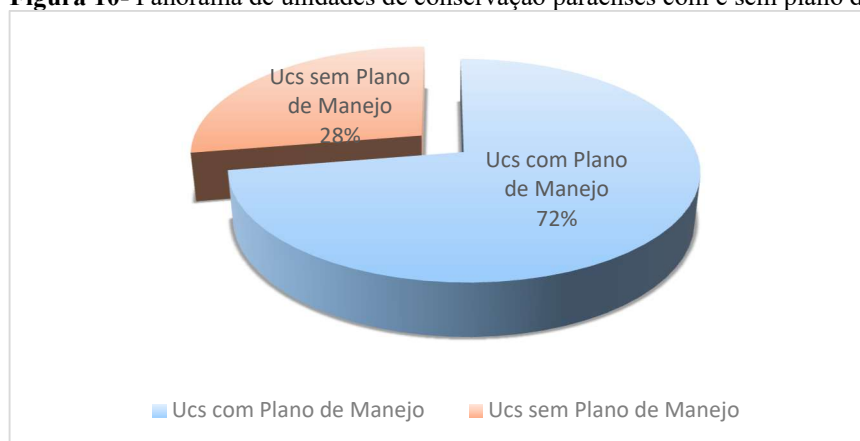
Porém postulamos que essas duas funções não necessariamente precisam estar na contramão. Isso porque o sistema federativo cooperativo prevê atuação conjunta das unidades federativas, de modo que possam responder corretamente aos anseios sociais (CONTEPELLI, 2013), em outras palavras, se a gestão e/ou formalização de unidades de conservação representa um óbice ao incremento de recursos para os municípios, isso não se dá porque a variável é incompatível com os anseios federativos, mas, sim, porque os entes federados não atuam em

⁶¹ Scaff e Tupiassu (2004) também consideram a política do ICMS Ecológico como instrumento do federalismo fiscal para o desenvolvimento ambiental.

parceria para regularização e melhor gestão das respectivas áreas, consideradas estratégicas para conservação da biodiversidade.

Segundo dados disponibilizados pelo Ministério do Meio Ambiente (2019) verifica-se que a maior parte das UCs paraenses implementadas possuem baixos níveis de regularização ambiental, a partir do que se constata pela implementação dos respectivos planos de manejo, não havendo devida regulamentação/normatização para gestão ambiental da área. O panorama está delineado na Figura 7:

Figura 10- Panorama de unidades de conservação paraenses com e sem plano de manejo



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados obtidos do MMA (2019).

A falta do instrumento como plano de manejo repercute negativamente no que tange à adequabilidade entre o critério que valora as unidades de conservação da natureza e as finalidades da política pública do ICMS Ecológico. Isso, porque, instrumento tão importante como plano de manejo, é indispensável para consolidação correta da área, proteção e conservação dos bem ambientais e da biodiversidade e combate ao desmatamento.

Os dados apresentados na figura 6 e 7 permitem a seguinte constatação por silogismo: a) a maior parte das UCs estão concentradas sobre competência do Estado e da União; b) Apenas uma fração minoritária do total de unidades de conservação possui plano de manejo; c) logo há uma maior responsabilidade do Estado e da União em dar regularização ambiental devida, uma vez que as irregularidades se acentuam nas duas competências.

Comprova-se, portanto, que a partir da ingerência do Estado do Pará e da União, municipalidades podem sofrer prejuízos no repasse do ICMS Ecológico, que, por sua vez não considera somente a implementação unidade de conservação, mas o estado de conservação dessas unidades (lembrando que é justamente no contexto de redução do desmatamento que emerge a política). Em última análise, essa questão gera o entrave federativo aqui proposto, onde há verdadeiro prejuízo para os entes municipais que nada podem fazer, nesse aspecto.

Por outro lado, é evidente que o critério incentivador da política poderia ser implementado caso os entes municipais se empenhassem em criar novas unidades de conservação. Ocorre que, como bem se observou no item a respeito do SNUC, para a criação de tais unidades é necessário.

3.3.3 A falta de transparência prejudicial ao critério incentivador da política

A análise da execução da política pública também revela entraves para a persecução de suas finalidades. Isso porque a forma como os dados são trabalhados e valorados, no tocante a unidade de conservação, formam uma espécie de penumbra que dificulta o planejamento e a ação do gestor municipal quanto à política ambiental a ser adotada para a criação e consolidação de unidades de conservação.

A tabela abaixo demonstra os 10 municípios do Pará que mais possuíram área de unidades de conservação de uso sustentável computadas no ano de 2019.

Tabela 4- Ranking dos 10 municípios com maior número de área (em km²) de UCs de uso sustentável computados na distribuição do ICMS Verde

Unidades de conservação de uso sustentável	Área em km ²
1º Altamira	5.598.267,4361
2º Oriximiná	3.737.089,0687
3º Itaituba	2.591.196,5836
4º Almeirim	2.229.187,7463
5º Porto de Moz	1.323.792,1647
6º Novo Progresso	1.272.313,8164
7º Jacareacanga	1.120.076,3645
8º São Felix do Xingu	1.104.932,3630
9º Chaves	1.004.786,6096
10º Alenquer	849.349,3822

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de dados obtidos na SEMAS

Tabela 5- Ranking dos 10 municípios com maior número de área de UCs de proteção integral computadas no ICMS Verde

Unidades de conservação de Proteção Integral	Área em Km ²
1º Altamira	136.168.105,6902
2º Oriximiná	7.285.077,2803
3º São Felix do Xingu	5.005.196,6840
4º Senador José Porfírio	4.818.299,9700
5º Jacareacanga	3.433.776,0580
6º Almeirim	2.790.825,9770
8º Itaituba	2.154.655,2406
9º Óbidos	1.745.821,7268
10º Novo Progresso	1.452.791,2701

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados obtidos na SEMAS

As unidades de conservação compõem o antigo fator 2 de distribuição. A SEMAS-PA cria um ranking para construção desse fator, como apresentado acima, computando o total de área cada municipalidade possui, respectivamente. Todavia, o município não tem acesso a quais UCs nominalmente estão sendo consideradas, apenas e tão somente ao total de área.

Sem olvidar ainda, que as bases informacionais para a composição dos fatores não são somente o CNUC, portanto, não há como o município saber o que está entrando no cálculo, e, se a área da UC pertencente foi computada de forma correta. Outra questão é, em decorrência do modelo de cálculo que se adotou no Estado⁶², os gestores municipais não conseguem quantificar o retorno financeiro que a criação de uma unidade poderia gerar aos seus cofres públicos. A mera exposição, como requisito de transparência, mostra-se insuficiente.

A transparência dos dados de UCs computadas pelo ICMS Verde para orientação da política das gestões municipais é essencial para que a política gere incentivos, tornando vantajoso economicamente o aprimoramento de seus fatores ambientais.

A política do ICMS Ecológico como importante instrumento de patrocínio público, não deve permitir zonas de penumbra ou incertezas acerca da operacionalização de seus fatores. Em suma, as regras do jogo devem estar muito bem claras e definidas.

Desta feita, todos os municípios devem ter nitidez de quais áreas protegidas estão entrando no cálculo para que possam planejar sua política ambiental, e até regularizar possíveis

⁶² Modelo de Análise Fatorial Dilon e Goldstein.

unidades não contabilizadas⁶³. É preciso ter clareza sobre quais espaços, nominalmente, estão entrando na conta, para que se possa fazer um controle público congruente dos índices de ICMS Ecológico publicados anualmente.

A previsibilidade e a clareza das políticas públicas são elementos essenciais para a manutenção de um sistema federativo (CAGGIANO, 2003), garantindo isonomia entre os entes locais, e acessibilidade aos recursos.

Atualmente não é possível identificar nominalmente quais UCs foram efetivamente computadas para o cálculo, na medida em que a planilha que discrimina a memória de cálculo da gestão territorial somente revela o cômputo da área (em km²) que cada município possui relativo as áreas protegidas. Isso significa que, ainda que se trate de município agraciado, não há como ter a certeza de qual UC foi realmente considerada, o que dificulta ainda mais o controle por parte dos gestores municipais.

Além disso, a falta de transparência prejudica o aspecto de incentivo da política pública, uma vez que o gestor municipal, em não tendo acesso as informações relativas a essas áreas na construção do fator 2, não dimensiona o efetivo retorno que o esforço político de criar e gerir essas áreas acarreta para os cofres públicos do município. A partir de dados oferecidos pelo CNUC já se pode constatar que a falta de incentivo à criação de unidades de conservação, conforme a figura 8

Figura 11- Unidades de conservação criadas no Pará entre os anos de 2005-2018



Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados obtidos no MMA.

⁶³ Vale ressaltar que a municipalidade pode, através de ofício ao órgão gestor estadual (SEMAS-PA) incluir eventual unidade de conservação não contabilizada, porém circunscrita em seu espaço geográfico (OLIVEIRA, 2018).

Já que o ICMS Ecológico valora pela área municipal circunscrita por unidades de conservação, é mister levantar também os dados relativos as áreas efetivamente criadas no referido espaço de tempo:

A Lei do ICMS Ecológico foi editada no ano de 2012, obtendo sua primeira regulamentação a partir do ano de 2013 (Decreto n. 775/2013), no entanto o que se percebe, de fato, é que a política pública ainda não produziu incentivos suficientes capazes de estimular a gestores municipais para implementação ou ampliação de áreas de proteção. Se considerarmos os intervalos 2013-2018, período em que a política pública efetivamente entrou em vigor, não se alterou de forma significativa a média que já vinha-se obtendo no tocante a implementação dessas áreas (ressalvados os anos de 2005 e 2006 que destoaram da média padrão obtida).

Observa-se, portanto, uma fraca capacidade incentivadora da política que, em certa medida, vem sendo dificultada pela ausência de transparência, que impede uma análise adequada dos custos e benefícios relacionados à criação de unidades de conservação pelos municípios.

A fim de mitigar esses problemas, seria interessante que a SEMAS-PA publicasse as informações de modo a identificar nominalmente a área e as unidades de conservação consideradas no cálculo, bem como o respectivo benefício financeiro que a mesma produz aos municípios, a título de ICMS Ecológico, a exemplo do que ocorre no Paraná. (LOUREIRO, 2002).

Ademais, considerando a complexidade da sistemática adotada para o cálculo do repasse do ICMS Verde, uma das alternativas viáveis para evitar desarranjos decorrentes da multiplicidade de fontes de dados que alimentam as informações das áreas protegidas, seria a criação de um cadastro único de unidades de conservação no Pará, que, abrigaria as informações de todas as unidades de conservação (federais, estaduais e municipais), aos moldes do que instituiu a Portaria n. 263/98 do Instituto Ambiental do Paraná (2008), a qual determinou a criação de um cadastro estadual, concentrando todas as informações de UCs a serem armazenadas e atualizadas anualmente. Isso permitiria clareza e transparência, considerando-se expressamente que somente unidades catalogadas no cadastro estadual entrariam de fato na conta do repasse.

A base para o cálculo dos índices do ICMS Ecológico ganharia em clareza e previsibilidade, portanto, se os dados fossem obtidos a partir de um cadastro único estadual, sendo considerada a única fonte como apta para a produção de informações capazes de

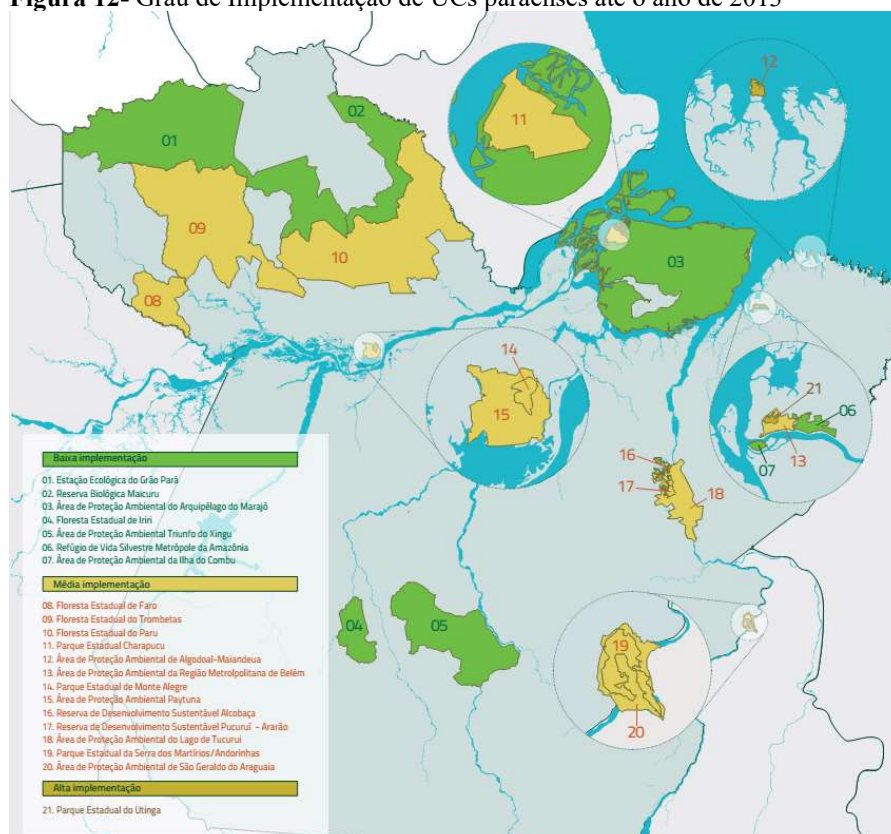
influenciar nos índices da política do ICMS Verde – além de servir, inegavelmente, para o planejamento de outras políticas.

A criação de tal base, além de garantir simplificação e periodicidade na atualização de informações, permitiria um controle maior por parte dos gestores municipais, os quais poderiam, mediante simples acesso ao sistema, verificar os dados referentes ao quantitativo de áreas protegidas considerado para o cálculo do ICMS Verde, o que facilitaria, sobremaneira, o controle público e, favoreceria uma repartição mais coerente dos recursos do imposto estadual.

3.3.4 O problema da regularização ambiental e fundiária das Unidades de Conservação paraenses

A consolidação das UCs é condição *sine qua non* para a compatibilização do critério de repartição ambiental e os fins expressamente almejados pela política. Nesse sentido o Tribunal de Contas da União (TCU), em 2013, realizou auditoria objetivando realizar levantamento acerca do grau de consolidação de unidades de conservação no Estado do Pará. Os dados mostram que apenas o Parque Estadual do Utinga (situado na capital Belém) possuía consolidação plena a época. A figura 10 demonstra a realidade levantada:

Figura 12- Grau de Implementação de UCs paraenses até o ano de 2013



Fonte: Vedoveto *et al.* (2014).

A partir desses dados, buscou-se atualizar a situação de consolidação das UCs no Estado do Pará, com base nos documentos de Plano de Manejo implementados e disponíveis para acesso no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). Levantou-se informações obtidas pelo órgão gestor federal (ICMBio) e estadual (Ideflor-bio), a fim de obter a situação da regulação ambiental e fundiária dessas áreas.

A regularização fundiária das áreas de UCs consiste na solução das situações dominiais e possessórias, dando as terras ocupadas justo título. Em se tratando de unidades de exclusiva dominialidade pública (dispostas no quadro 3), ocupadas por particulares, a regularização deverá ser feita mediante desapropriação em favor do ente federado competente (BENATTI, 2007, p. 184). A checagem da regularização fundiária ainda, justifica-se, pois somente a partir dela é que na área destinada a conservação se poderá fazer o correto e específico zoneamento.

A primeira situação analisada é da Estação Ecológica Terra do Meio (Decreto Federal s.n/2005), unidade do grupo de proteção integral, situada nos municípios de Altamira e São Felix do Xingu (oeste paraense) com aproximadamente 33.731 km². Segundo o Plano de Manejo (ICMBIO, 2015) da unidade diversas vem buscando construir o cadastro dos moradores e o mapeamento das ocupações pelas equipes do ICMBio. Ainda está em andamento o processo de contratação, pelo programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), uma empresa especializada em levantar detalhadamente a situação fundiária das ocupações. Em suma o processo de regularização fundiária na região parece está ocorrendo de maneira integrada e com a participação das comunidades locais. Em que pese, a unidade figurar a modalidade Estação Ecológica, que em regra permite pouca ou nenhuma presença humana no espaço, de acordo com o plano de manejo, o poder público tem tomado cuidados devidos, evitando a exclusão das comunidades locais no processo decisório⁶⁴.

Adiante, vejamos a questões relativas a Floresta Nacional de Altamira (Decreto Federal n. 2483/1998). Segundo o respectivo plano de manejo (ICMBIO, 2012) a situação fundiária na área é bastante imprecisa, não havendo sido feito a sua inscrição mediante o Cadastro Nacional de Florestas Públicas. Aparentemente a área que circunscreve a unidade não apresenta sobreposições com outras áreas, havendo discussão acerca de sobreposição com a Terra Indígena do Baú, dissuadida pela análise do Decreto Federal que criou a unidade,

⁶⁴ Sobre a participação de comunidades tradicionais em unidades de proteção integral, vale a checagem da experiência obtida a partir da implementação dos planos de manejo no Parque Nacional do Jaú, onde a participação desses coletivos se deu de maneira exitosa.

dispondo que as fronteiras dessas áreas não se confundem. Vale mencionar ainda, que para o cálculo do ICMS Verde, a SEMAS-PA já apura as sobreposições de área corrigindo eventuais equívocos. No entanto, a sobreposição pode representar efeitos negativos em termos de regularização ambiental, fundiária e zoneamento específico da UC.

A situação fundiária da RESEX Tapajós-Arapiuns (ICMBIO, 2014), localizada no município de Santarém, com área aproximada de 6.742,05 km². A maior parte das terras pertencem à União, afetando as glebas Tapajós, Arapiuns e Igarapé-Açu. A dominialidade das RESEX é pública, com uso concedido às populações extrativistas. Em 05 de outubro de 2011 foi assinado a Concessão do Direito Real de Uso (CCDRU) em favor da comunidade Tapajoara. Segundo o plano de manejo as atividades econômicas que descaracterizavam a UC foram abandonadas.

O caso da Floresta Nacional de Saracá-Taquera localizada nos municípios de Faro, Terra Santa e Oriximiná (área aproximada de 4.412,84 km²), é bastante complexa, uma vez, que, ocupam a área comunidades ribeirinhas, comunidades de povos remanescente de quilombo e comunidades não tradicionais. Segundo o Plano de Manejo (ICMBIO, 2001) ainda não foi feita a regularização da situação fundiária da UC, que deverá em cumprimento a lei, regularizar as terras das populações tradicionais, compatíveis com o uso e objetivos da área (conforme determina o SNUC), desapropriando as áreas apropriadas ilegalmente por comunidades não tradicionais.

Em relação a Reserva Biológica Rio Trombetas (Decreto Federal nº 84.018/1979) localizada no município de Oriximiná, a questão fundiária começa desde a demarcação correta da área. Segundo o Decreto criador da UC a área relativa a UC corresponde a 385.000 há, no entanto no contorno oficial apresentado pelo IBAMA a área oficial corresponde a 408.623,71 ha (23.623,71 a mais). Várias famílias já possuem título da terra, no entanto há cerca de 25.000 ha de terra não regularizados (ICMBIO, 2015).

A REBIOTA do Tapirapé (Decreto Federal nº 97.719/1989), localizada nos municípios de Marabá e São Felix do Xingu, está com a regularização das áreas consolidada, tendo havido desapropriação de propriedades particulares em favor da união (uma vez que a modalidade comporta apenas dominialidade pública). Não referêcia no Plano de manejo (MMA, 2004) a comunidades tradicionais ou não tradicionais ocupando a área.

O Parque Estadual da Serra dos Martírios/Andorinhas (Lei Complementar nº 5982/1996), situado no município de São Geraldo do Araguaia, vislumbra-se a seguinte situação fundiária: bastante complexa, uma vez que a área circunscrita pela unidade foi alvo de diversas invasões, contabilizando 117 lotes em seu interior, de acordo com o Plano de Manejo

(PARÁ, 2006) não existem áreas tituladas ou escrituradas no interior da unidade, porém já foram realizados estudos⁶⁵ levantando as benfeitorias e a demarcação dos lotes ocupados.

A APA de Algodoal-Maiandeuá (Lei Ordinária nº 5621/1990), em que pese comporte por sua modalidade à dominialidade pública e privada pertence União, por disposição do Decreto Lei nº 9.740/1946 que determina como bens da união:

As ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II; ...e os terrenos de marinha.” (IV - alterado pela Emenda Constitucional nº 46 de 2005; e VI do art. 20). (BRASIL, 1946, n.p)

No entanto a situação fundiária na APA é bastante irregular. Segundo o Plano de Manejo (PARÁ, 2012) nenhum morador situado na localidade possui qualquer documento público que concede o direito ao uso para moradia ou para outra atividade, emitido pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU/PA). O plano menciona ainda que os moradores possuem somente o recibo de compra e venda, com alguns registros no cartório de Maracanã. Portanto, a regularização fundiária no interior da unidade é bastante precária, já se observando efeitos negativos do ponto de vista ambiental, como a construção de edificações irregulares no entorno da ilha.

Em suma, a regularização fundiária nas unidades está conectada a regularização ambiental e a realização do zoneamento específico da área. O nível de regularização fundiária das unidades de conservação é um dos elementos que repercute diretamente na capacidade que essas áreas têm de produzir resultados ambientais que atendam as finalidades da política do ICMS Ecológico. Apenas foi possível fazer análise da situação fundiária de Unidades de Conservação com Plano de Manejo implementado e devidamente cadastrado no órgão gestor competente. Como já se analisou acima, ainda subiste parcela expressiva de unidades de conservação no Pará que ainda não implementaram Plano de Manejo (28%) o que dificulta, sobremaneira, a análise científica acerca da situação da área, e mesmo naquelas que implementaram o documento de gestão, ainda se observam baixos níveis de regularização ambiental e fundiária.

⁶⁵ Estudos financiados pela compensação ambiental da ELETRONORTE

4 CONCLUSÃO

A inserção do critério ecológico na repartição do ICMS altera a lógica redistributiva do imposto para os municípios paraenses, prestigiando municípios que adotem políticas ambientais, como a criação de áreas protegidas. No entanto somente ambientalização dos critérios de repartição não são, necessariamente, capazes de atingir as finalidades pretendidas pela política pública.

A utilização de Unidades de Conservação da Natureza como fator distributivo do ICMS Verde paraense, sem dúvida nenhuma, representa um avanço nas políticas ambientais desenvolvidas no Estado. No entanto, a política ainda não foi capaz de produzir efeitos significativos no tocante ao incentivo à criação e regularização de UCs como demonstrado nas figuras 9, 10 e 11. A grande maioria das UCs paraenses encontram-se sem plano de manejo, documento essencial para correta gestão e regularização das áreas, e a grande maioria encontrada com o documento encontra-se em níveis baixos de regularização ambiental e fundiária. Restam-se prejudicadas, portanto, as finalidades de compensação e incentivo da política, uma vez que o investimento público visa compensar municipalidades que encarem isoladamente o ônus da conservação ambiental. No entanto, a grande maioria dessas áreas não encontram-se regularizadas, desse modo, até que ponto pode-se falar em ônus pela preservação ambiental, elemento indispensável no desenvolvimento de políticas de Pagamentos por Serviços Ambientais.

A questão federativa revela outra preocupação, isto é, como a finalidade precípua das transferências verticais é garantir maior grau de autonomia aos entes federados, no caso da política ambiental mostrou-se que, de algum modo, essa proposta de repartição, pode resultar em perda de autonomia das municipalidades que pouco contribuem para o incremento do fator.

Por outro lado, como política alocativa, ou seja, que redistribui bens e recursos, nota-se seu grande potencial ao atingimento das finalidades, principalmente de ordem filosófica, sejam elas, a intergeracionalidade e a poupança justa, uma vez que a política ambiental supera em seu texto visão preservacionista da natureza, mas não recai sobre a lógica utilitarista de maximização das utilidades, desta feita, o texto da Lei Estadual n. 7638/2012 (art. 6º, parágrafo único) foi muito feliz ao prestigiar áreas protegidas e elencar como critério de qualidade ambiental a boa situação de comunidades tradicionais.

Como sugestões para o aprimoramento da variável propõe-se a criação do cadastro único estadual, aos moldes de que fora realizado no Paraná. Recomenda-se, também, a

publicação anual, pela SEMAS-PA, de planilha contendo todas as unidades de conservação contabilizadas pela política pública, bem como, a valoração (em reais) de cada área protegida.

A Secretaria Estadual poderia criar grupo de trabalho, junto ao IDEFLOR-bio e ICMBIO para monitorar o grau de implementação das UCs no Estado reforçando a criação dos Planos de Manejo. Seria interessante, por fim, que a Secretaria Estadual responsável pela gestão do ICMS estabeleça-se canal direto com as municipalidades que viabilizassem uma mudança direta caso houvesse alteração em alguma unidade, seja pelo aumento, diminuição ou melhoria na qualidade ambiental, cumpre destacar que Genardo (2018), há época coordenador do grupo de trabalho sobre ICMS Verde na SEMAS-PA informou que essas alterações poderiam se dar mediante simples ofício direcionado pela municipalidade ao órgão com documento comprobatório.

Em suma, debater em que medida as unidades de conservação influenciam o repasse de ICMS Ecológico é um compromisso com a transparência, elucidando de forma clara e sistematizada um dos componentes da política pública. O que se pretendeu, desta feita, além de esclarecer acerca de um dos componentes da política pública, foi tentar propor melhorias que ao nosso ver sejam capazes de satisfazer as finalidades indispensáveis para o desenvolvimento do ICMS Verde.

REFERÊNCIA

- AFONSO, J. R. Federalismo Fiscal brasileiro: uma visão atualizada. **Instituto Brasiliense de Direito Público-IDP**, Brasília, DF, v. 1, n. 34, 2006.
- ANTUNES, P. D. B. **Manual de direito ambiental**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2015.
- ARAGÃO, A. **O princípio do poluidor pagador**: pedra angular da política comunitária do ambiente. 1. ed. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2014. v. 1.
- BACHUR, J. P. Federalismo Fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, p. 377-401, out. dez. 2005.
- BASTOS, T. G.; VAL, E. M. Federalismo Fiscal na América Latina: os casos de México, Argentina e Brasil. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 935-973, dez. 2016.
- BENATTI, J. H. **Posse agroecológica & manejo florestal**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2007
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil: subchefia para assuntos jurídicos. **Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, aprova o Código Florestal**, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793.htm. Acesso em: 20 ago. 2019.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil: subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**, institui o novo Código Florestal, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm. Acesso em: 10 ago. 2019.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil: subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**, dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 21 ago. 2019.
- BRASIL. Presidência da República: Casa Civil, subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981**, dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e da outras providências, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 20 nov. 2018.
- BRASIL. Presidência da República: Casa Civil, subchefia para assuntos jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2018.
- BRASIL. Presidência da República, Casa Civil: subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000**, regulamenta o art. 225, §1º, incisos, I, II, III e VII, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 20 jan. 2018

BRASIL. Presidência da República: Casa Civil, subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**, dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6938, de 31 de agosto de 1981, 9393 de 19 de dezembro de 1996, e 11428, de 22 de dezembro de 2006; e dá outras providências, 2012. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em: 20 nov. 2018.

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. **Fundamentos de política e gestão ambiental: os caminhos para a sustentabilidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CAGGIANO, M. H. Explorando o Federalismo. O que é o Federalismo? **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 31-43, 2003.

COASE, R. O problema do custo social. **The latin and caribbean journal of legal studies**, Chicago, 3, 2009. p. 1-36.

CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução 357, de 17 de março de 2005**, dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes ambientais para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes, e dá outras providências., 2005. Disponível em:

<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=459>. Acesso em: 20 mar. 2019.

CONTIPELLI, E. Solidariedade no Federalismo Fiscal comparado. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 4, n. 8, p. 61-93, jul./dez. 2013.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada**. 6. ed. São Paulo: Hucitec: NUPAUB, 2008.

DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L. D. A.; OLIVEIRA, D. D. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: GANEM, R. S. **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010. Cap. 11. p. 341-386.

ERVIN, J. Protected areas assessments in perspective. **Bioscience**, p. 819-822, set. 2003.

EXECUTIVO, G. D. T. **Plano de Prevenção, controle e alternativas ao sesmamento do Estado do Pará**. Governo do Estado do Pará. Belém, 2009. p. 32.

FAGUNDES, G. D. S. W. **Avaliação dos Instrumentos econômicos e financeiros do código florestal**. Senado Federal. Brasília, DF, 2017. p. 100.

FLORES, M. D. S. A. **Áreas Protegidas na Amazônia brasileira como instrumento de gestão ambiental: a situação do município de oriximiná**. Orientador: José Heder Benetti 203. 207f. Tese. (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2013.

FONSECA, C. A.; DRUMMOND, J. A. The Payment for Enviromental Services Progam in Costa Rica: an assessment of the Progam's early years. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, p. 63-80, abr. 2015.

GARGARELLA, R. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. Tradução de Alonso Reis Freire; Elza Maria Gasparotto e Eduardo Appio. 1. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar um projeto de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas S.A, 2002.

HARDIN, G. **The tragedy of the commons**: the population problem has no thecnical solution; it requires a fundamental extension in morality. Science, New York, 1968. p. 1243-1248.

IBAMA, I. B. D. M. A. E. D. R. R. **Diagnósticos de delitos ambientais**. Brasília, DF, 2018.

ICMBIO. **Plano de manejo da Floresta Nacional de Saracá-Taquera, Estado do Pará-Brasil**. Ministério do Meio Ambiente. Curitiba, 2001. p. 708.

ICMBIO. **Reserva Biológica do Tapirapé**: plano de manejo. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, DF, 2009. p. 376.

ICMBIO. **Plano de manejo da Floresta Nacional de Altamira, localizada no Estado do Pará. Ministério do Meio Ambiente**. Brasília, DF,. 2012. p. 2013.

ICMBIO. **Plano de manejo: Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns. Ministério do Meio Ambiente**. Brasília, DF, 2014. p. 141.

ICMBIO. **Estação Ecológica Terra do Meio-Plano de Manejo**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente. 2015. p. 310.

ICMBIO. **A pluralidade dos biomas preservados pelo ICMBio**, 22 mar. 2017. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/8797-a-pluralidade-dos-biomas-preservados-pelo-icmbio>. Acesso em: 20 set. 2018.

ICMBIO. **Roteiro metodológico para elaboração e revisão de manejo das unidades de conservação federais**. Brasília, DF: 2018.

IDEFLOR. Ideflor-bio. **Gestão e Monitoramento de Unidades de Conservação**, 20 set. 2018. Disponível em: <https://ideflorbio.pa.gov.br/>. Acesso em: 15 nov. 2018.

INPE, I. N. D. P. E. PRODES- Amazônia. **Observação da terra**, 2018. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 10 ago. 2019.

IPAM, I. D. P. A. D. A. **Que papel as comunidades tradicionais e os povos indígenas vem desempenhando na conservação das florestas tropicais e dos seus estoques de carbono?**, 2015. Disponível em: <https://ipam.org.br/entenda/que-papel-as-comunidades-tradicionais-e-os-povos-indigenas-vem-desempenhando-na-conservacao-das-florestas-tropicais-e-dos-seusestoques-de-carbono/>. Acesso em: 20 jul. 2019.

KELSEN, H. Teoria Pura do Direito. **Tradução de João Baptista Machado**. 8. ed. São Paulo: WWF Martins Fontes, 2009.

KITAMURA, P. C. **Desenvolvimento sustentável: uma abordagem para as questões ambientais da amazônia**. Orientador: José Graciano da Silva. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 1994.

KYMLICKA, W. **Filosofia política contemporânea: uma introdução**. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LOUREIRO, W. **Contribuição do ICMS Ecológico à conservação da biodiversidade no Estado do Paraná**. Orientador: Anadalvo Juazeiro dos Santos Curitiba. 2002. 189f. Tese (Doutorado em Engenharia Florestal), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

MANKIW, G. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2009.

MARCON, V. T. B. **A vinculação do poder público na criação de unidades de conservação. veredes do direito**, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 175-198, jul./dez. 2014.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, DF, 2008. p. 111.

MMA, M. D. M. A. **Painel de unidades de conservação brasileiras. Quadro consolidado das unidades de conservação**, 2019. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDNmZTA5Y2ItNmFkMy00Njk2LWI4YjYtZDJINzFkOGM5NWQ4IiwidCI6IjJmY2ZmE5LTNmOTMtNGJiMS05ODMwLTZmNDY3NTJmMDNlNCIsImMiOiJF9>. Acesso em: 1 set. 2019.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **Plano de manejo: Reserva Biológica do Rio Trombetas**. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília, DF, 2004. p. 556.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas -PNAP. Secretaria de Biodiversidade e Florestas: diretoria de áreas protegidas**. Brasília, DF, 2006. p. 40.

NETO, A. F. R.; SILVA, L. J. A. D.; ARAÚJO, M. D. S. B. D. **Sistema jurídico da R.E.D.D na Caatinga Pernambucana. Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 15, p. 291-319, set./dez. 2018.

NUSDEO, A. M. D. O. O uso de instrumentos Econômicos nas normas de proteção ambiental. **Revista da faculdade de direito da universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 101, p. 357-378, 2006.

NUSDEO, A. M. D. O. Pagamento por serviços ambientais. Do debate de política ambiental à implementação jurídica. In: LAVRATTI, P.; TEJEIRO, G. **Direito e mudanças climáticas: pagamentos por serviços ambientais, fundamentos e principais aspectos jurídicos**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2013. p. 8-45

PARÁ. Governo do Estado do Pará. **Constituição Estadual de 5 de outubro de 1989**, 1989. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 10 out. 2018.

PARÁ. SEMAS-PA. **Lei nº 5645, de 11 de janeiro de 1991, dispõe sobre critérios e prazos de créditos e repasse da cota-parte das parcelas do ICMS e outros tributos da arrecadação do Estado e por este recebidas, pertencentes aos municípios, e dá outras providências**, 1991. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/legislacao/estadual/lp1991_05645.pdf. Acesso em: 20 jan. 2018.

PARÁ. **Plano de manejo do Parque Estadual da Serra dos Martírios/Andorinhas-PESAM**. Governo do Estado do Pará, Belém, 2006. p. 942.

PARÁ. **Plano de manejo da Área de Proteção Ambiental de Algodual-Maiandeuá**. Governo do Estado do Pará. Belém, 2012. p. 348.

PARÁ. SEMAS-PA. **Lei nº 7.638, de 12 de julho de 2012, dispõe sobre o tratamento especial de que trata o §2º do art. 225 da Constituição do Estado do Pará**, 2012. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/legislacao/estadual/Lai_Estadual_no_7.638_ICMS_VERDE.pdf. Acesso em: 20 ago. 2018.

PARÁ. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. **Decreto nº 775, de 26 de junho de 2013, regulamenta a Lei Estadual nº 7.638/2012**, 2013. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2013/06/27/d-e-c-r-e-t-o-no-775-de-26-de-junho-de-2013-publicado-no-doe-no-32-426-de-27062013/>. Acesso em: 10 ago. 2018.

PARÁ. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. **Decreto nº 1696, de 7 de fevereiro de 2017: regulamenta a Lei Estadual nº 7.638/2012**, 2017. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2017/03/07/decreto-no-1-696-de-7-de-fevereiro-de-2017/>. Acesso em: 10 ago. 2018.

PARANÁ, I. A. D. **Legislação atualizada do ICMS Ecológico por biodiversidade**. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Curitiba, 2008. p. 106.

PEREIRA, P. F.; SCARDUA, F. P. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 1, p. 81-97, jan./jun. 2008.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIVA, A. L. M. D.; FONSECA, L. F. L. D.; HASENCLEVER, L. **Instrumentos econômicos e financeiros para a conservação ambiental no Brasil: uma análise do estado da arte no Brasil e no Mato Grosso, Desafios e perspectivas**. São Paulo: IS, 2007.

SALES, J. B. D. Transferências intergovernamentais: a desigualdade na repartição da cota-parte do ICMS do Pará -1998 a 2000. **XIV Prêmio do Tesouro Nacional**, Brasília, DF, 2010.

SALMONA, Y. B.; RIBEIRO, F. F.; MATRICARDI, E. A. T. Parquer "no papel" conservam? **O caso do Parque Pirineus em Goiás**, Goiânia, v. 34, n. 2, p. 295-310, maio/ago. 2014.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: ISA, 2005.

SANTOS, S.-C. H. **Direito ambiental- unidades de conservação, limitações administrativas**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

SCHMITT, J.; SCARDUA, F. P. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, p. 1121-1142, set./out. 2015.

SCHONS, S. M. A questão ambiental e a condição da pobreza. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 70-78, jan. /jun. 2012.

SEEHUSEN, S. E.; PEM, I. Por que pagamento por serviços ambientais? *In*: GUEDES, F. B.; SEEHUSEN, S. E. **Pagamento por serviços ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios**. Brasília, DF: MMA, 2011. p. 15-54.

SEMAS, S. D. E. D. M. A. E. S. **Base de dados e memória de cálculo. Base de dados da gestão territorial**, 2018. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/municipios/icms-verde/base-de-dados-e-memorias-de-calculo/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SEMAS, S. D. E. M. A. E. S. **Diretrizes metodológicas e detalhamento dos critérios de repasse do ICMS Verde no Estado do Pará: porção municipal**. Governo do Estado do Pará. Belém, 2015. p. 47.

SEMAS, S. E. D. M. A. E. S. **Base de dados e memória de cálculo. Valores repassados de ICMS Verde**, 2018. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/municipios/icms-verde/base-de-dados-e-memorias-de-calculo/>. Acesso em: 15 ago. 2019.

SEN, A. **A Ideia de Justiça**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SERRA, A. S.; SERRA, M. A. Pobreza e meio ambiente: o caso dos municípios paranaenses. **planejamento e políticas públicas**, Brasília, DF, v. 40, p. 142-181, jan./jun. 2013.

SILVEIRA, D. C. **Posição original e equilíbrio reflexivo em Jonh Rawls: o problema da justificação**, São Paulo: [s.n.], 2009. p. 139-157.

SIMÕES, C. *et al.* Análise das possibilidades de compensação florestal em Querência-MT. **Querência + Paisagens Sustentáveis**, jul. 2017.

SUSTENTABILIDADE, S. D. E. D. M. A. E. **ICMS Verde**. Base de dados e memórias de cálculo da Gestão territorial, 2018. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/municipios/icms-verde/base-de-dados-e-memorias-de-calculo/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

SUSTENTABILIDADE, S. D. E. D. M. A. E. **ICMS Verde**. Nova Metodologia, 2017. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/NOVA_METODOLOGIA_1.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

SUSTENTABILIDADE, S. D. E. D. M. A. E. **ICMS Verde**. Valores de repasse do ICMS Verde, 2018. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/municipios/icms-verde/valores-de-repasse/>. Acesso em: 20 fev. 2019.

TEJEIRO, G.; STANTON, M. **Sistemas estaduais de Pagamentos por Serviços Ambientais: diagnóstico, lições aprendidas e desafios para a futura legislação**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014.

TRISTÃO, J. A. M. Tributação ambiental: aspectos práticos e teóricos. **Revista do programa de estudos de pós-graduação em economia pública**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 71-90, 2003.

TUPIASSU, L. **Tributação ambiental**: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito do meio ambiente saudável. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TUPIASSU, L.; OLIVEIRA, A. **Icms Verde para redução do desmatamento amazônico**: estudo sobre uma experiência recente, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 277-306, jan./abr. 2016.

TUPIASSU, L.; SCAFF, F. F. Tributação e política públicas: o icms ecológico. **Verba Juris**, João Pessoa, v. 3, n. 3, p. 154-190, jan./dez. 2004.

VEDOVETO, M. et al. **Desafios para consolidação das unidades de conserção estaduais do Pará**. Belém: IMAZON, 2014.

WUNDER, S. Payments for enviromental services: some nuts and bolts. **Center for International Forestry Research (CIFOR)**, Jakarta, 2005. p.1-24.

PARÁ. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. **Decreto nº 775, de 26 de junho de 2013, regulamente a Lei Estadual nº 7.638/2012**, 2013. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2013/06/27/d-e-c-r-e-t-o-no-775-de-26-de-junho-de-2013-publicado-no-doe-no-32-426-de-27062013/>>. Acesso em: 10 agosto 2018.

PARÁ. SEMAS-PA. **Lei nº 5645, de 11 de janeiro de 1991, dispõe sobre critérios e prazos de créditos e repasse da cota-parte das parcelas do ICMS e outros tributos da arrecadação do Estado e por este recebidas, pertencentes aos municípios, e dá outras providências**, 1991. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/legislacao/estadual/lp1991_05645.pdf>. Acesso em: 20 janeiro 2018.

PARÁ. SEMAS-PA. **Lei nº 7.638, de 12 de julho de 2012, dispõe sobre o tratamento especial de que trata o §2º do art. 225 da Constituição do Estado do Pará**, 2012. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/legislacao/estadual/Lei_Estadual_no_7.638_ICMS_VERDE.pdf>. Acesso em: 20 agosto 2018.

PARANÁ, I. A. D. **Legislação atualizada do ICMS Ecológico por biodiversidade**. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Curitiba, p. 106. 2008.

PEREIRA, P. F.; SCARDUA, F. P. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. XI, n. 1, p. 81-97, janeiro/junho 2008.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça**. 2^a. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

RIVA, A. L. M. D.; FONSECA, L. F. L. D.; HASENCLEVER, L. **Instrumentos econômicos e financeiros para a conservação ambiental no Brasil: uma análise do estado da arte no Brasil e no Mato Grosso, Desafios e perspectivas**. São Paulo: Instituto Socioambiental (ISA), 2007.

SALES, J. B. D. Transferências intergovernamentais: a desigualdade na repartição da cota-parte do ICMS do Pará -1998 a 2000. **XIV Prêmio do Tesouro Nacional**, Brasília, 2010.

SALMONA, Y. B.; RIBEIRO, F. F.; MATRICARDI, E. A. T. Parquer "no papel" conservam? **O caso do Parque Pirineus em Goiás**, Goiânia, v. 34, n. 2, p. 295-310, maio/agosto 2014.

SANTILI, J. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Instituto Socio Ambiental- ISA, 2005.

SANTOS, S.-C. H. **Direito Ambiental- unidades de conservação, limitações administrativas**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

SCHMITT, J.; SCARDUA, F. P. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, p. 1121-1142, set./out. 2015.

SCHONS, S. M. A questão ambiental e a condição da pobreza. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 70-78, jan./jun. 2012.

SEEHUSEN, S. E.; PEM, I. Por que pagamento por serviços ambientais? *In*: GUEDES, F. B.; SEEHUSEN, S. E. **Pagamento por serviços ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios**. Brasília, DF: MMA, 2011. p. 15-54.

SEMAS, S. D. E. D. M. A. E. S. **Base de dados e memória de cálculo. Base de dados da Gestão Territorial**, 2018. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/municipios/icms-verde/base-de-dados-e-memorias-de-calculo/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SEMAS, S. D. E. M. A. E. S. **Diretrizes metodológicas e detalhamento dos critérios de repasse do ICMS Verde no Estado do Pará: porção municipal**. Governo do Estado do Pará. Belém, 2015. p. 47.

SEMAS, S. E. D. M. A. E. S. **Base de dados e memória de cálculo. Valores repassados de ICMS Verde**, 2018. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/municipios/icms-verde/base-de-dados-e-memorias-de-calculo/>. Acesso em: 15 ago. 2019.

SERRA, A. S.; SERRA, M. A. Pobreza e meio ambiente: o caso dos municípios paranaenses. **planejamento e políticas públicas**, Brasília, DF, v. 40, p. 142-181, jan./jun. 2013.

SILVEIRA, D. C. **Posição original e equilíbrio reflexivo em John Rawls: o problema da justificação**, São Paulo, 2009. p. 139-157.

SIMÕES, C. et al. Análise das possibilidades de compensação florestal em Querência-MT. **Querência + Paisagens Sustentáveis**, Julho 2017.

SUSTENTABILIDADE, S. D. E. D. M. A. E. **ICMS verde. Base de dados e memórias de cálculo da Gestão territorial**, 2018. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/municipios/icms-verde/base-de-dados-e-memorias-de-calculo/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

SUSTENTABILIDADE, S. D. E. D. M. A. E. **ICMS Verde. Nova metodologia**, 2017. Disponível em: https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2016/05/NOVA_METODOLOGIA_1.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

SUSTENTABILIDADE, S. D. E. D. M. A. E. **ICMS Verde**. Valores de repasse do ICMS Verde, 2018. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/municipios/icms-verde/valores-de-repasse/>. Acesso em: 20 fev. 2019.

TEJEIRO, G.; STANTON, M. **Sistemas estaduais de Pagamentos por Serviços Ambientais**: diagnóstico, lições aprendidas e desafios para a futura legislação. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014.

TRISTÃO, J. A. M. Tributação ambiental: aspectos práticos e teóricos. **Revista do programa de estudos de pós-graduação em economia pública**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 71-90, 2003.

TUPIASSU, L. **Tributação ambiental**: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito do meio ambiente saudável . Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TUPIASSU, L.; OLIVEIRA, A. **ICMS Verde para redução do desmatamento amazônico**: estudo sobre uma experiência recente, Belo Horizonte, v. 13, n. 25, p. 277-306, jan./abr. 2016.

TUPIASSU, L.; SCAFF, F. F. Tributação e política públicas: o icms ecológico. **Verba Juris**, João Pessoa, v. 3, n. 3, p. 154-190, jan./dez. 2004.

VEDOVETO, M. et al. **Desafios para consolidação das unidades de conserção estaduais do Pará**. Belém: Imazon, 2014.

WUNDER, S. Payments for enviromental services: some nuts and bolts. **Center for International Forestry Research (CIFOR)**, Jakarta, 2005. 1-24.

Link para reunião

<https://meet.google.com/wiv-hbmw-zqp>