

Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do estado do Paraná: a função do ICMS-Ecológico na preservação da biodiversidade

RESUMO

Tendo como ponto de partida um panorama do conceito de política pública e da importância dos indicadores para a formulação e efetividade das políticas públicas, esta pesquisa tem como propósito apresentar um referencial teórico abordando a função do ICMS-Ecológico como forma de política pública para o desenvolvimento sustentável e a preservação da biodiversidade no Estado do Paraná. Tem como objetivos analisar o modo como se dá a distribuição do ICMS-Ecológico às áreas de conservação e preservação ambiental e demonstrar a efetividade dessa forma de política pública. Para isso foram utilizados como métodos a pesquisa bibliográfica, abordando-se, além das principais características do ICMS-Ecológico, conceitos e teorias relevantes sobre o tema em questão, e também a pesquisa documental, reelaborada para melhor abstração de seu conteúdo. Como resultados têm-se uma reflexão sobre a relevância da implementação de políticas públicas ambientais e, mais especificamente, a comprovação de que a escolha dos indicadores ambientais deve estar voltada a unidades de conservação reconhecidas pelos poderes públicos e atendidas por meio do ICMS-Ecológico. Esta pesquisa permitiu concluir que o ICMS-Ecológico tem representado acima de tudo um incentivo para a conservação ambiental, e não apenas um instrumento de compensação ou mera contribuição para essa prática.

PALAVRAS-CHAVE: Política Pública. ICMS-Ecológico. Desenvolvimento Sustentável.

Cleomar Mariani

cleomar.mariani1969@gmail.com

Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

Ana Paula Myszczyk

anap@utfpr.edu.br

Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

1 INTRODUÇÃO

As relações entre Estado e sociedade envolvem indivíduos com necessidades e interesses comuns, embora existam contradições muito profundas entre si nessa representação de interesses (FERRAREZI; SARAIVA, 2006).

Nessas relações os elementos se unem de maneira formal ou informal para impor suas reivindicações e o próprio governo se origina de um contrato social entre componentes de determinado grupo que concordam com a obediência a leis e apoiam o governo com a intenção de proteger suas próprias vidas, liberdades e propriedades (JANUZZI, 2002).

Analisar, formular e implementar políticas sociais que interfiram no desenvolvimento sustentável exigem do governo, das instituições e dos agentes envolvidos a preocupação de como, o que e para quem produzir. É necessário que todos, governantes e sociedade, tenham clara a definição das prioridades sociais, de maneira coerente, considerando-se sempre as proporções espacial, social, ambiental, cultural e econômica (SILVA, 2005).

Uma vez reconhecidos os indicadores sociais em seus limites e suas potencialidades, esse desenvolvimento passa a depender fundamentalmente de mudanças irreversíveis e contínuas (FERRAREZI; SARAIVA, 2006), com constante alocação de recursos do orçamento público e ampliação da responsabilidade de toda a sociedade no sentido de participar ativamente no processo de posicionar necessidades e suprir demandas nas diversas áreas de intervenção por meio de ações construtivas (JANUZZI, 2002).

Entre essas necessidades e demandas é relevante que se considere sumariamente proteger o meio ambiente, uma vez que isso repercute diretamente na vida das pessoas e terá efeitos nas gerações futuras, as quais dependerão dos recursos naturais para perpetuarem a vida na Terra (MARTINS, 2016).

Esta realidade conduz ações do Estado no sentido de instituir tributos que se destinem a questões voltadas à proteção ambiental, bem como de estabelecer procedimentos de gerenciamento e administração da aplicação de recursos na preservação do meio ambiente (REIS, 2011).

Com fundamentação em se utilizarem os instrumentos econômicos e tributários na consecução das políticas públicas ambientais, o estado do Paraná criou, em 1991, o ICMS-Ecológico, que consiste na destinação de parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Intermunicipal e Interestadual e de Comunicações – ICMS à elaboração de um novo modelo que assegura o desenvolvimento sustentável e denota compromisso ambiental desse estado, pois compensa financeiramente os municípios que investem na preservação da natureza.

Com base no exposto chega-se ao tema deste trabalho, que requer inicialmente uma abordagem conceitual no que se refere à formulação e à efetividade das políticas públicas, à aplicação de indicadores com vistas ao desenvolvimento sustentável, e à distribuição do ICMS-Ecológico visando à manutenção da biodiversidade.

Conceituar cada um desses elementos é fundamental para que se possa estabelecer relação e compreender que existe uma inegável interdependência

entre eles, uma vez que as políticas públicas envolvem ações, metas e planos que visam ao bem-estar da sociedade e ao interesse público.

Na sequência deste artigo, considera-se fundamental aprofundar a abordagem e dissertar sobre a relação de interdependência que existe entre esses assuntos, mesmo que cada um deles seja repleto de peculiaridades.

A metodologia utilizada neste trabalho foi a pesquisa bibliográfica, procurando analisar os principais conceitos e teorias sobre o tema em questão, e a pesquisa documental, destacando que os documentos consultados sofreram, de alguma forma, alguma reelaboração para melhor abstração de seu conteúdo.

Autores como Gelinski e Seibel (2008), Souza (2006), Kraft e Furlong (2010), Silva (2005), Januzzi (2002, 2015), Heidemann (2009), entre outros, têm apresentado trabalhos bastante significativos nesta área, possibilitando uma importante reflexão sobre seus estudos, bem como permitindo ora ilustrar, ora complementar a pesquisa bibliográfica.

Nisto reside, portanto, a importância desta pesquisa: na possibilidade de contribuir com os estudos sobre a função do ICMS-Ecológico, oferecendo subsídios para que outros profissionais ligados ao desenvolvimento de programas e políticas públicas voltados à preservação ambiental, ao investimento em áreas de conservação e à manutenção da biodiversidade obtenham mais entendimento sobre esse benefício que é concedido aos municípios para investimento em atividades sustentáveis ao meio ambiente.

Estas ações não podem acontecer de maneira fragmentada, isolada, mas sim numa visão sistêmica de colaboração e cooperação entre entes federativos e a sociedade civil na reprodução da implantação dos instrumentos de política pública.

É necessário ainda observar melhor o ICMS-Ecológico e torná-lo legítimo por meio de aprimoramento de procedimentos, elaboração de soluções ambientais e participação social, a fim de se evitar que se transforme apenas num ressarcimento financeiro aos municípios e desapareça em meio a tantos outros tributos cobrados da população.

Com a finalidade de se estabelecer essa relação apresentam-se os seguintes questionamentos: Qual é a função das políticas públicas e do ICMS-Ecológico no sentido de promover o desenvolvimento dos estados e municípios paranaenses tendo como base o suprimento das necessidades básicas com vistas à melhoria de qualidade de vida? De que forma as políticas públicas do ICMS-Ecológico têm se materializado nas realidades socioambientais do estado do Paraná?

2 INDICADORES E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Política pública

Para resolver as necessidades públicas são necessárias ações governamentais denominadas políticas públicas, as quais são concebidas mediante um processo de “formulação, implementação, acompanhamento e avaliação” (GELINSKI; SEIBEL, 2008, p. 228).

Essas políticas públicas podem ser “sociais (saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência), macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial, industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, ambiental, agrícola, agrária)” (GELINSKI; SEIBEL, 2008, p. 228).

Souza (2006, p. 26) sintetiza o conceito de política pública como o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Ou seja, quando os governos democráticos manifestam suas intenções e seus programas propondo mudanças reais em determinado local, estão formulando políticas públicas (SOUZA, 2006).

Na visão de Kraft e Furlong (2010, p. 5),

a política pública é um curso de ação governamental ou de inação em resposta a problemas públicos. Está associada a metas e meios de política aprovados formalmente, bem como aos regulamentos e práticas das agências que implementam o programa.

Ainda segundo esses autores, a política pública geralmente lida com questões complexas que envolvem conflitos sobre valores humanos fundamentais, e não somente valores sociais.

Isso porque as decisões políticas podem determinar ações com força de lei que vão prevalecer em toda uma sociedade, independentemente de suas convicções e dos valores individuais das pessoas (KRAFT; FURLONG, 2010).

Santos et al. (2007, p. 83) apud Gelinski e Seibel (2008, p. 233) sintetizam, de forma bem objetiva, o que significa elaborar uma política pública: trata-se de “definir quem decide o que, quando, com que consequências e para quem”.

De acordo com Frey (2000, p. 213-214), os problemas a serem investigados para a proposição de políticas públicas seguem três linhas de questionamentos: a primeira se refere ao sistema político do período clássico, dos teóricos Platão e Aristóteles, questionando “o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade”.

A segunda se refere ao questionamento político propriamente dito, relacionando o processo de decisões ao estudo minucioso das forças políticas que estarão envolvidas nessas decisões.

A terceira se refere aos resultados produzidos por determinado sistema político, ou seja, consiste em avaliar o quanto uma estratégia escolhida contribuiu ou não para solucionar determinado problema.

É nessa terceira linha de questionamentos que se inserem os campos específicos das políticas públicas, que podem ser financeiros, econômicos, sociais, tecnológicos ou ambientais (FREY, 2000, p. 213-214).

Sobre as políticas públicas ambientais, que englobam o ICMS-Ecológico, objeto deste artigo, que será abordado mais adiante, é importante destacar que se processaram “de forma lenta e gradual, iniciando sua consolidação somente no final do século XX” (PECCATIELLO, 2011, p. 77).

As políticas públicas ambientais se constituem, então, a partir da “estruturação de um ideário protecionista no aparato jurídico-legal e institucional

brasileiro”, favorecendo a criação de áreas protegidas, em razão de aspectos históricos e sociais, a exemplo do “fortalecimento e aparelhamento do Estado; da participação e influência de diferentes segmentos da sociedade civil e do contexto internacional” (PECCATIELLO, 2011, p. 77).

Feitas essas breves considerações sobre o conceito de política pública e uma rápida contextualização do tema deste artigo, em linhas gerais, passa-se a tratar sobre como são formuladas e como se efetivam as políticas públicas.

2.2 Formulação e efetividade das políticas públicas

De acordo com Heidemann (2009, p. 34), são necessárias pelo menos quatro etapas para estabelecer o ciclo conceitual das políticas públicas: a primeira envolve um estudo prévio dos problemas sociais, as decisões a serem tomadas para resolvê-los e a formulação da política decidida.

A segunda é a implementação dessa política, ou seja, a ação, para que as decisões não se tornem apenas “boas intenções”; na terceira etapa verifica-se se as necessidades das partes envolvidas foram cumpridas; e, por fim, avaliam-se as políticas implementadas para saber se devem continuar sendo executadas ou se precisam ser reformuladas, aperfeiçoadas ou até mesmo suspensas (HEIDEMANN, 2009).

Ainda a respeito da primeira dessas etapas, ou seja, do estudo dos problemas sociais antes da tomada de decisões, Gaetani (1997) apud Gelinski e Seibel (2008) complementam que a origem das prioridades que integrarão a agenda de políticas públicas de uma determinada unidade administrativa pode partir de quatro setores distintos: da sociedade civil, da esfera política, da burocracia governamental ou de setores externos cuja atribuição é angariar fundos para este sistema.

Neste sentido, segundo esse mesmo autor, a sociedade civil organizada vem se destacando em relação aos demais setores, uma vez que ela tem fortalecido as organizações não governamentais para elaborar e implantar políticas públicas e também por operar recursos de marketing institucional (GAETANI, 1997 apud GELINSKI; SEIBEL, 2008).

Em relação às decisões políticas, Souza (2006, p. 26) aponta que, depois de definidas e elaboradas, as políticas públicas se fragmentam em “planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação”, exigindo, muitas vezes, aprovação de legislação específica, e uma vez implantadas ficam sujeitas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Diante do exposto, pode-se inferir que as políticas públicas a serem implementadas devem ser bem pensadas, estudadas, planejadas e avaliadas cuidadosa e constantemente. Além dos aspectos abordados anteriormente, merecem destaque as considerações de Kraft e Furlong (2010, p. 10):

A política pública não é feita a esmo. É afetada por condições sociais e econômicas, prevalecendo valores políticos e o ambiente público do momento, a estrutura do governo, e as normas culturais nacionais e locais, entre outras variáveis. Em conjunto, esse ambiente determina quais os problemas que são mais proeminentes, quais alternativas de política são levadas em

consideração e quais ações são consideradas economicamente e politicamente viáveis.

No âmbito das políticas públicas ambientais no Brasil, diversas normas e regulamentações foram formuladas com o objetivo de disciplinar a questão ambiental no que diz respeito à conservação do meio ambiente, ao uso dos ecossistemas, à educação ambiental, à fauna e flora, etc.

O marco inicial das ações neste sentido foi a publicação da Lei n. 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, e outro importante marco para a conservação ambiental no Brasil foi a publicação da Lei de Crimes Ambientais – n. 9.605/1998, que definiu sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades prejudiciais ao meio ambiente (OLIVEIRA, 2011).

No presente artigo se tratará mais adiante de um dispositivo específico desenvolvido como política pública ambiental: a Lei Complementar n. 59/91 decretada no estado do Paraná, que dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º da Lei 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental.

Como se vê, para a efetivação das políticas públicas, seja qual for o segmento, há todo um conjunto de estudos que são realizados antes de sua formulação, os quais levam em conta os diferentes contextos e também elementos técnicos e teóricos que possibilitam uma melhor reflexão sobre cada demanda (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

Esses elementos técnicos e teóricos constituem os chamados indicadores que norteiam a formulação das políticas públicas, assunto sobre o qual se tratará a seguir.

2.3 Indicadores

Em políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem:

- a) identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade;
- b) traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação;
- c) constituir um retrato aproximado de determinadas dimensões da realidade social vivenciada. (JANUZZI, 2015, p. 27)

De acordo com o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, “os indicadores são ferramentas úteis para a gestão pública, tanto para revelar a situação atual das políticas, bem como para produzir subsídios que permitam acompanhar sua evolução” (BRASIL, 2012, p. 9).

Esse Programa também destaca que “a construção de indicadores efetivos no subsídio à tomada de decisão não pode estar descolada da realidade das políticas públicas, sendo que há uma gama de fatores que necessitam ser considerados durante sua construção e utilização” (BRASIL, 2012, p. 9).

Os indicadores, portanto, são dados que possibilitam “descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma

realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões” (BRASIL, 2012, p. 17).

Caso o indicador não retrate efetivamente a realidade que se pretende avaliar, ou não seja levado em consideração nas diversas etapas de formulação e efetivação de programas, planos e políticas, considera-se desperdício de tempo e de recursos públicos (BRASIL, 2012).

Para se definir a construção adequada de indicadores de políticas públicas, é preciso considerar um conjunto de observações importantes:

- (a) entender o conteúdo e a forma de operação da política, ou seja, compreender os aspectos que influenciam ou determinam a atual fase política, avaliando seus limites e possibilidades de informações;
- (b) observar as necessidades dos decisores e possibilidades dos executores, ou seja, converter em indicadores as informações coletadas de modo a atender aos decisores, ampliando, ao mesmo tempo, a capacidade de o Estado cumprir seus objetivos;
- (c) identificar outros interesses, isto é, entender que os mesmos indicadores podem servir tanto para o estágio de gestão da política quanto para outros órgãos dentro ou fora da Administração;
- (d) mapear indicadores candidatos, ou seja, conforme o custo e as possibilidades de coleta de informações, de acordo com as decisões e a capacidade do Estado para as intervenções;
- (e) realizar análise de trade-off, ou seja, analisar quantitativa e qualitativamente os conjuntos de indicadores e sua capacidade de dar subsídio às decisões e esclarecer informações reais em relação à implementação das políticas;
- (f) buscar aproximação entre os decisores e os executores, verificando se as informações e a adoção de medidas são necessárias e justificáveis (BRASIL, 2012, p. 31-33).

Para validar os indicadores selecionados, uma série de questões devem ser consideradas, parcial ou totalmente, no que diz respeito, por exemplo, às formas de implementação de uma determinada política; às necessidades dos decisores e às possibilidades de seus executores; à relação entre os custos de implementação desses indicadores e os recursos disponíveis; enfim, sua validade, seus objetivos, dimensões e limitações (BRASIL, 2012).

Essas observações e questões também podem ser utilizadas no contexto das políticas voltadas ao meio ambiente, mas cabe destacar que existem alguns princípios de base específicos dos sistemas de indicadores ambientais:

- Comparabilidade: os indicadores devem permitir estabelecer comparações e apontar as mudanças ocorridas em termos de desempenho ambiental;
- Equilíbrio: os indicadores ambientais devem distinguir entre áreas problemáticas (mau desempenho) e áreas com perspectivas (bom desempenho);
- Continuidade: os indicadores devem assentar em critérios similares e em períodos ou unidades de tempo comparáveis;

- Temporalidade: os indicadores devem ser atualizados com a regularidade necessária para permitir a adoção de medidas;
- Clareza: os indicadores devem ser claros e inteligíveis.

(UICN; PNUMA; WWF, 1991 apud SOSA, 1997, p. 119)

Feitas essas considerações iniciais abordando o conceito de política pública, os aspectos relacionados à formulação e efetividade das decisões políticas, e a importância dos indicadores nesse processo, passa-se a tratar especificamente das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do estado do Paraná, ressaltando a função do ICMS-Ecológico na preservação da biodiversidade.

3 TRIBUTAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E SUSTENTABILIDADE

Nos últimos anos, as discussões sobre políticas públicas no Brasil têm se evidenciado, principalmente a partir do final dos anos 1980, em razão da reforma da Constituição de 1988, que marcou o início dos estudos sobre as novas formas de gestão do orçamento público e sobre a redemocratização do país. (GELINSKI; SEIBEL, 2008)

A fim de contextualizar a abordagem referente ao ICMS-Ecológico e aos indicadores sociais de estados brasileiros que repassam, por meio de políticas públicas, parte da receita do ICMS a determinados municípios, conforme seu grau de desenvolvimento da sustentabilidade ambiental, considera-se relevante apresentar breves considerações relativas ao próprio ICMS.

3.1 ICMS

Conforme determina o inciso II do artigo 155 da CF/88, cada um dos estados e o Distrito Federal podem instituir o imposto sobre “operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior”. Vale lembrar que esse imposto é regulamentado constitucionalmente pela Lei Complementar Nº 87/96 (Lei Kandir).

Pessoas físicas ou jurídicas precisam se inscrever no Cadastro de Contribuintes do ICMS para atuar em algum ramo de atividade e também aqueles que não são inscritos, quando importam mercadorias de outro país, devem pagar esse imposto. De acordo com a Lei Kandir, art. 4º, contribuinte é

qualquer pessoa, física ou jurídica, que realize, com habitualidade ou em volume que caracterize intuito comercial, operações de circulação de mercadoria ou prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

Reza o Art. 2º da Lei Complementar Nº 87/96 que o ICMS incide sobre:

- I. operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive o fornecimento de alimentação e bebidas em bares, restaurantes e estabelecimentos similares;

II. prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores;

III. prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza;

IV. fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

V. fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual.

VI. a entrada de mercadoria importada do exterior, por pessoa física ou jurídica, ainda quando se tratar de bem destinado a consumo ou ativo permanente do estabelecimento;

VII. o serviço prestado no exterior ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior;

VIII. a entrada, no território do Estado destinatário, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e de energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou à industrialização, decorrentes de operações interestaduais, cabendo o imposto ao Estado onde estiver localizado o adquirente.

Conforme Oliveira (1999), ICMS é o tributo brasileiro de maior arrecadação, embora essa concepção de imposto seja utilizada em algumas circunstâncias de maneira extrafiscal, com outros fins que vão além da captação financeira para o conjunto dos recursos financeiros públicos que se tornam parte dos bens do Estado.

Estes envolvem aspectos como redistribuição de renda e da terra, defesa da indústria nacional, orientação dos investimentos para setores produtivos ou mais adequados ao interesse público, bem como promoção do desenvolvimento regional ou setorial.

A Constituição Federal, em seu artigo 158, inciso IV, concede aos Estados estabelecer critérios, por meio de legislação específica, para o repasse de cotas de recursos do ICMS a que os municípios têm direito.

Seguindo essa premissa, surgiu o ICMS-Ecológico, por meio do qual o poder público, principalmente em nível estadual, passou a usufruir da possibilidade de renovar seus dispositivos de políticas públicas, uma vez que até então os municípios se mantinham submetidos a restrições em áreas de preservação, mananciais de abastecimento, áreas inundadas, reservatórios de água, terras indígenas, áreas com resíduos sólidos, entre outros (LOUREIRO, 2001).

Os estados que utilizam o ICMS-Ecológico têm conseguido promover ampliação da área de conservação, preservação ambiental e estimular a educação ambiental, entre outras ações referentes ao desenvolvimento sustentável. Esta será a abordagem desenvolvida com mais detalhes na sequência.

3.2 Função e indicadores do ICMS-Ecológico na preservação da biodiversidade

O ICMS-Ecológico foi criado com base em compensação financeira para os Municípios para o desenvolvimento de atividades econômicas e se transformou ao longo do tempo em instrumento de incentivo direto e indireto à conservação ambiental (TUPIASSU, 2004).

De acordo com Loureiro (2001, p. 1) o ICMS-Ecológico:

... tinha tudo para se transformar numa ferramenta estéril, acrílica, uma espécie de “chancelador” puro e simples para o repasse dos recursos, mas felizmente foi, e está sendo possível transformá-lo em muito mais do que isto. O ICMS-Ecológico tem representado um instrumento de compensação, mas acima de tudo “incentivo” e em alguns casos, como “contribuição” complementar à conservação ambiental.

De acordo com Ferreira e Sobrinho (2011), cabe ao Estado apresentar à sociedade os modelos de desenvolvimento socioambiental. O Art. 225 da Constituição Federal assim determina: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Para assegurar a efetividade desse direito, a Constituição enumera as incumbências do Poder Público, que englobam diversas ações no sentido de preservar, restaurar, proteger e controlar o manejo ecológico de espécies e ecossistemas, além de disseminar a conscientização para a preservação do meio ambiente.

Com base nessa premissa, Veiga Neto (2008) afirma que parte dos recursos gerados pelo ICMS-Ecológico pode ser restituída e destinada à criação de incentivo econômico direto à restauração e preservação de rios, mananciais, florestas, parques regionais e estaduais e outras áreas de conservação.

Para elaborar métodos avaliativos de desempenho das políticas públicas relacionadas ao meio ambiente é necessário definir indicadores ambientais, que são instrumentos fundamentais para justa avaliação e devem ser adequados à realidade ambiental e socioeconômica de cada região.

Cada estado que adota o ICMS-Ecológico deve apresentar tabelas específicas de repasse aos municípios, com a possibilidade inclusive de se estabelecerem parcerias entre os gestores municipais e os gestores públicos e privados localizados nos municípios, com vista a impulsionar a gestão das Unidades de Conservação.

É fundamental que os indicadores sejam escolhidos no sentido de estabelecer políticas públicas adequadas às Unidades de Conservação reconhecidas pelos poderes públicos e atendidas por meio do ICMS-Ecológico. Conforme esclarece o Ministério do Meio Ambiente (MMA):

O recente processo de construção dos Indicadores Ambientais Nacionais é o resultado dos esforços realizados pelo MMA e suas vinculadas para atualizar os indicadores já desenvolvidos e formatar a elaboração de novos, com o intuito de produzir informações consistentes e relacioná-las aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável-ODS. Os indicadores aqui apresentados representam de alguma maneira a dimensão

ambiental dos ODS e têm como objetivo apoiar o planejamento, apontar possíveis direções para subsidiar a formulação de políticas públicas e orientar de uma forma mais transparente a priorização de recursos e ações de políticas ambientais.

De acordo com o diretor de Geociências do IBGE, Wadih Scandar Neto:

Quando tratamos de informação ambiental, uma das questões centrais é a colaboração entre instituições. Uma das características é a diversidade das formas de obter informações primárias: direta, remota, por satélite. Existe uma diversidade de formas de obter e de cada instituto produzir suas estatísticas. Esse encontro tem o mérito de integrar os órgãos.

Vale lembrar que é fundamental mensurar padrões ou medidas para comparações e relações que possibilitem avaliação correta e justa da capacidade e da aplicabilidade do processo produtivo para estabelecer os indicadores ambientais.

No estado do Paraná, pioneiro na adoção do ICMS-Ecológico, ocorreram intensas mobilizações para ajustar os sistemas gerenciais de logística, destinação de fundos e administração de procedimentos. Esta abordagem será desenvolvida com mais detalhamento no próximo tópico deste artigo.

4 ICMS-ECOLÓGICO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO ESTADO DO PARANÁ

O Paraná foi o primeiro estado brasileiro a adotar o ICMS-Ecológico, por meio da Lei Complementar nº 59, de 1º de outubro de 1991, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, da qual se apresentam os arts. 1º e 2º para efeito de contextualização:

Súmula: Dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º da Lei nº 9.491/90, aos Municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ decretou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º São contemplados na presente lei, municípios que abriguem em seu território unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente influenciados por elas, ou aqueles com mananciais de abastecimento público.

Art. 2º As unidades de conservação ambiental a que alude o art. 1º são as áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de reservas indígenas, área de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada.

Nova redação dada ao art. 2º pelo art. 1º da LC 67, de 8 de janeiro de 1993.

Sem aumento da carga tributária, o ICMS-Ecológico se constituiu num instrumento de política pública para subsidiar municípios que abrigavam áreas

protegidas dentro do território paranaense que até então não geravam impostos, nem outro tipo de retorno financeiro (LOUREIRO, 2002).

Atualmente o ICMS-Ecológico está efetivamente implantado ou em fase de implantação em estados como Acre, Amapá, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, São Paulo e Tocantins (ANTONELLI, 2011), com objetivo de contribuir e financiar operações destinadas à conservação e ao uso de recursos naturais com base na sustentabilidade.

Essa implantação pioneira levou o ordenamento jurídico paranaense a tornar seu sistema legal mais detalhado, com critérios para repasse do total de 5% do ICMS arrecadado pelo Paraná sendo destinado aos municípios com base em aspectos como tamanho, importância, grau de investimento na área, manancial de captação e outros fatores.

Desse percentual, 50% vão para municípios com Mananciais de Abastecimento de populações de outro(s) município(s) e os outros 50% são destinados a municípios que contem com Unidades de Conservação, Áreas de Terras Indígenas, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Faxinais e/ou Reservas Florestais Legais (IAP, [s.d.]).

No caso de municípios com sobreposição de áreas com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, será considerado o critério de maior compensação financeira (LEI COMPLEMENTAR 59/91, Art. 4º, Parágrafo único).

É importante enfatizar que as prefeituras devem acatar procedimentos administrativos específicos para iniciar o processo. É necessário antes registrar as Unidades de Conservação no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC) e o nível de qualidade de conservação precisa estar de acordo com o exigido pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP) (HOPPEN, 2004).

O coordenador estadual do ICMS-Ecológico, Gerson Jacobs, afirma que:

O ICMS-Ecológico é fator preponderante para a criação de áreas de preservações ambientais. Em 1991 apenas 792 mil hectares de área verde estavam incluídos na destinação do imposto. Hoje são 1,777 milhão de hectares. De 2001 para cá, o aumento foi pequeno, pouco mais de 60 mil hectares, o equivalente a 4%. Além do crescimento nesses 20 anos, outro ponto positivo corresponde à adesão dos municípios. Não há uma meta a ser cumprida, mas o ideal era que as 399 cidades paranaenses recebessem este repasse (JACOBS apud ANTONELLI, 2011).

A legislação paranaense apresenta ferramentas de incentivo aos municípios, que procuram constantemente viabilizar a qualidade da gestão de suas áreas protegidas e ampliem o nível de interesse na criação de Unidades de Conservação.

Associações como a de *Reserva Particular do Patrimônio Natural* (RPPN) do estado do Paraná, por exemplo, firmaram parceria com determinados municípios com objetivo de utilizarem parte dos recursos do ICMS-Ecológico em favor de reservas particulares.

Diante do exposto, infere-se que o ICMS-Ecológico se constitui num mecanismo de política pública que tem como premissa orientar a formação de corredores ecológicos, o que comprova a efetividade dessa ferramenta no sentido

de promover a conservação da biodiversidade e a ampliação de áreas protegidas, uma vez que esse processo se compõe de estrutura normativa planejada, com finalidade clara, e não como uma ferramenta isolada de incentivo no sistema (CONTI; IRVING; ANTUNES, 2015).

Dito isso, passa-se a detalhar, na seção seguinte, a relação que se estabelece entre os fundos públicos ambientais, o repasse do ICMS-Ecológico – uma das modalidades de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental no estado do Paraná.

5 ICMS-ECOLÓGICO COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE DO PARANÁ

5.1 Fundos públicos ambientais & Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)

Já faz parte do senso comum o conceito de desenvolvimento sustentável elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada em 1983 pela Organização das Nações Unidas (ONU): trata-se do desenvolvimento econômico, social, científico e cultural das sociedades garantindo mais saúde, conforto e conhecimento, suprimindo as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade de atender às necessidades das gerações futuras.

No Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, como se viu anteriormente, a questão ambiental voltada ao desenvolvimento sustentável previsto pela ONU recebeu destaque em capítulo próprio – o meio ambiente foi alçado à condição de bem público, devendo ser defendido e preservado tanto pelo poder público quanto pela coletividade.

Por sua vez, no âmbito dos estados e municípios, em razão da preocupação em desenvolver políticas públicas capazes de garantir a efetivação do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, destaca-se a figura dos Fundos Ambientais estaduais e municipais, responsáveis por catalisar recursos de fontes diversas e destiná-los a ações e projetos em prol da defesa do meio ambiente.

De acordo com Leme (2008, p. 40), os Fundos Ambientais previstos na Constituição Federal (artigo 165, § 5º, inc. I) devem ser utilizados “especificamente para o cumprimento de suas finalidades expressas em lei complementar [...]”.

No estado do Paraná, especificamente, trata-se da Lei n. 12.945/2000, que instituiu o Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA) – administrado pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e fiscalizado pelo Tribunal de Contas estadual –, definindo suas finalidades, origens dos recursos, sua administração, aplicações dos recursos, e outras providências.

Cabe ao IAP, portanto, o repasse do ICMS-Ecológico aos municípios, que consiste na “remuneração ao proprietário rural a título de pagamento por serviços ambientais no âmbito do Estado do Paraná, concedendo incentivo econômico pela conservação da biodiversidade e às unidades de conservação” (Meta 1212 do FEMA).

Dentro desse contexto, apresenta-se a seguir os resultados de um breve estudo comparativo, demonstrando como o repasse do ICMS-Ecológico se efetiva na prática.

5.2 Estudo comparativo de dados

A título ilustrativo, com o objetivo de evidenciar que o percentual destinado à proteção ambiental ainda é muito reduzido em relação à receita geral dos municípios, demonstra-se a seguir um exemplo comparativo entre o município de Curitiba e o município de Guaraqueçaba, também localizado no Estado do Paraná e identificado como o que mais recebe recursos do ICMS-Ecológico.

Na Tabela 1, a seguir, são apresentadas as receitas globais desses municípios nos anos de 2016, 2017 e 2018, bem como suas respectivas despesas líquidas – relacionadas aos gastos com a gestão ambiental dos municípios em questão, os valores de ICMS-Ecológico repassados pelo Estado a esses municípios, e os percentuais de ICMS-Ecológico em relação às Receitas (% I-E / R) e às Despesas (% I-E / D) desses municípios.

Tabela 1 - Comparação entre os municípios de Curitiba e Guaraqueçaba

PREFEITURAS	RECEITA R\$	DESPESAS LÍQUIDAS R\$	ICMS-ECO R\$	% I-E / R	% I-E / D
Curitiba 2016	6.871.968.213,06	9.197.919,13	3.154.470,42	0,05%	291,58%
Curitiba 2017	7.192.562.926,21	8.974.505,15	3.411.938,24	0,05%	263,03%
Curitiba 2018	7.033.362.065,59	8.895.611,67	3.269.667,43	0,05%	272,06%
Guaraqueçaba 2016	25.905.681,77	1.030.495,46	5.183.054,22	20,01%	19,88%
Guaraqueçaba 2017	26.864.328,99	961.281,16	5.366.886,55	19,98%	17,91%
Guaraqueçaba 2018	23.650.037,30	957.325,22	4.997.763,35	21,13%	19,16%

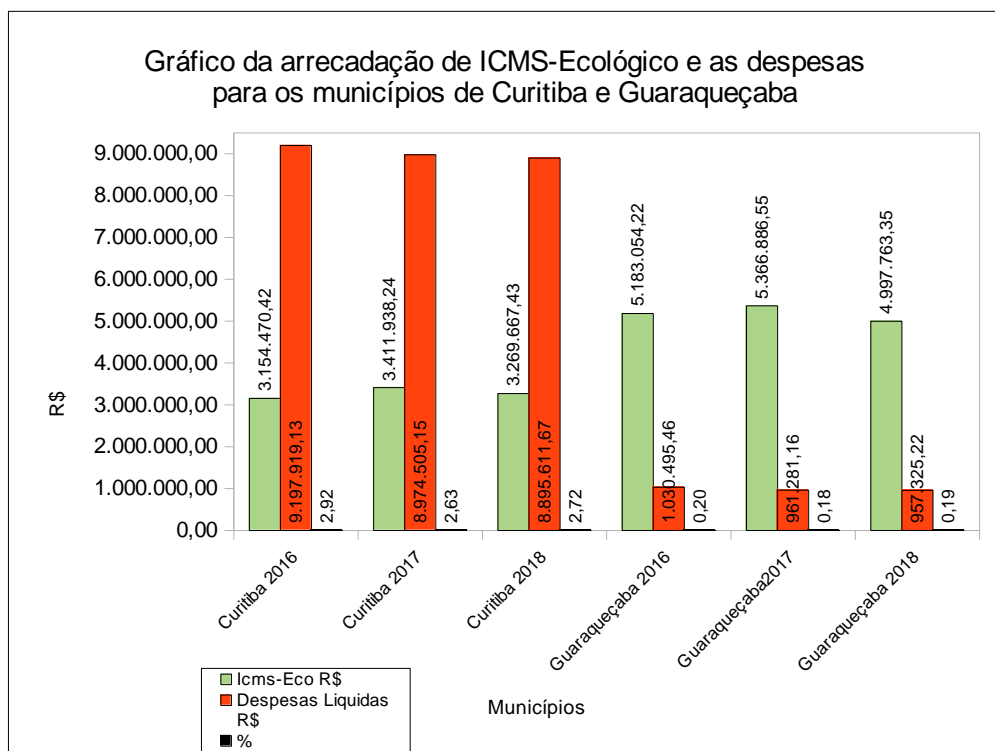
Fonte: O autor (2019), com base nos dados disponíveis em: <<http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1213>> e nos sites da Prefeitura Municipal de Curitiba e Prefeitura Municipal de Guaraqueçaba. Acesso em: 15 ago. 2019.

Observa-se que no município de Curitiba, nesses três anos, tanto a Receita quanto as Despesas líquidas com gestão ambiental foram bem superiores aos valores observados no município de Guaraqueçaba, mas, em contrapartida, o município de Guaraqueçaba recebeu de ICMS-Ecológico quase o dobro do valor repassado a Curitiba.

Além disso, em Curitiba o percentual do ICMS-Ecológico em relação à Receita se manteve na ordem de 0,05% durante esse período, mas teve uma queda em relação às Despesas líquidas com gestão ambiental, mesmo representando um percentual alto de, em média, quase 280% dos valores aplicados, enquanto no município de Guaraqueçaba se verifica que, em média, houve um relativo equilíbrio entre a porcentagem de ICMS-Ecológico relativo à Receita e às Despesas líquidas com gestão ambiental.

No Gráfico 1, a seguir, é possível visualizar a comparação entre os valores de ICMS-Ecológico arrecadados pelos municípios de Curitiba e Guaraqueçaba nos anos de 2016, 2017 e 2018, e as Despesas líquidas com gestão ambiental desses municípios, demonstrando-se ainda o percentual de quanto equivalem os valores recebidos em relação às despesas efetuadas.

Gráfico 1 - Arrecadação de ICMS-Ecológico e despesas com gestão ambiental para os municípios de Curitiba e Guaraqueçaba

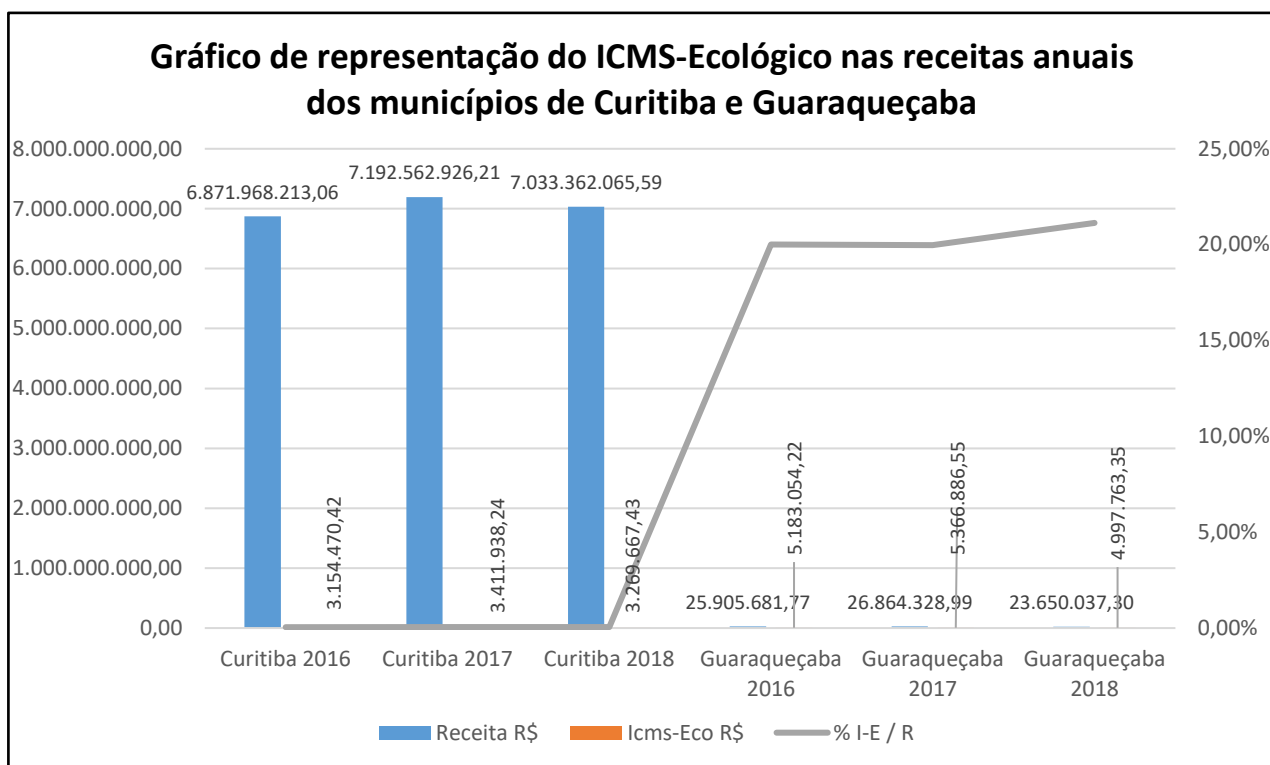


Fonte: O autor (2019) com base nos dados disponíveis em:
<<http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1213>>.
Acesso em: 15 ago. 2019.

Analisando-se os dados financeiros e os percentuais indicados nesse gráfico, entende-se que em Curitiba, nesses três anos, o valor arrecadado de ICMS-Ecológico representou quase 3% das Despesas com gestão ambiental do município, enquanto em Guaraqueçaba, pelo fato de receber um valor bem superior de recursos provenientes do ICMS-Ecológico, esse percentual, em relação às Despesas do município com gestão ambiental, chegou no máximo a 0,2%.

O Gráfico 2, a seguir, traz outra comparação: o percentual de quanto o ICMS-Ecológico representa anualmente (em 2016, 2017 e 2018) na receita global dos municípios de Curitiba e Guaraqueçaba.

Gráfico 2 - Representação do ICMS-Ecológico nas receitas anuais dos municípios de Curitiba e Guaraqueçaba



Fonte: O autor (2019) com base nos dados disponíveis em: <http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1213>. Acesso em: 15 ago. 2019.

Esse gráfico demonstra que em Curitiba o valor do repasse do ICMS-Ecológico pelo Estado ao município foi praticamente insignificante em relação ao valor de sua receita bruta anual, e chama atenção o fato de que mesmo assim o valor investido em gestão ambiental sempre foi bem maior do que o recebido pelo ICMS-Ecológico, inclusive em anos anteriores, como se observou na Tabela 1, analisada anteriormente.

Para Guaraqueçaba, entretanto, o valor do repasse do ICMS-Ecológico é bastante expressivo em relação à Receita global do município, representando, em média, 20% dessa receita. Convém ressaltar que quase 70% do município de Guaraqueçaba compõem-se de Unidades de Conservação e não há registro oficial público demonstrando que o valor do repasse seja parcial ou integralmente aplicado nessas UCs, tal como ocorre em Curitiba.

Cabe destacar que todos os valores repassados pelo Instituto Ambiental do Paraná à Prefeitura Municipal de Curitiba “entram numa conta geral do município, não sendo discriminados como verbas oriundas do ICMS-Ecológico, nem tampouco há uma discriminação no quadro demonstrativo de aplicação dos recursos, se efetivamente foram destinados às UCs” (MARIANI, 2019, p. 110-111).

Por sua vez, o exemplo comparativo entre o município de Curitiba e o município de Guaraqueçaba revela que o município menor depende muito mais dos recursos provenientes do ICMS-Ecológico do que os municípios maiores.

Essa comparação também permite observar que, apesar de o município maior receber um valor bem inferior de recursos do ICMS-Ecológico, ainda assim a sua capacidade de investir na proteção ambiental é significativamente maior. Isto significa que para Curitiba o repasse do ICMS-Ecológico pode não representar uma diferença tão grande, mas no município pequeno essa diferença se evidencia.

A título ilustrativo e ao mesmo tempo complementar, apresenta-se a seguir, na Tabela 2, uma comparação entre os recursos provenientes do ICMS-Ecológico por hectares em Unidades de Conservação das cidades de Curitiba e Guaraqueçaba nos anos de 2016, 2017 e 2018.

Tabela 2 - Recursos provenientes do ICMS-Ecológico por hectares em UCS

Prefeituras	Área UCs (ha)	Icms-Eco R\$	Receita R\$/ha	R\$/ha/mês
Curitiba 2016	n/d	3.154.470,42		
Curitiba 2017	9,61	3.411.938,24	284.328,19	29.586,70
Curitiba 2018	9,61	3.269.667,43	272.472,29	28.353,00
Guaraqueçaba 2016	191,57	5.183.054,22	431.921,19	2.254,64
Guaraqueçaba 2017	191,57	5.366.886,55	447.240,55	2.334,61
Guaraqueçaba 2018	191,57	4.997.763,35	416.480,28	2.174,04

Fonte:

<<http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1211>>. Acesso em: 25 set. 2019.

Os dados demonstram que no ano de 2016 a prefeitura de Curitiba recebeu um repasse de R\$ 3.154.470,42 provenientes do ICMS-Ecológico, mas como não especificou as áreas de UCs em hectares nesse período não foi possível identificar a receita geral por hectare nem o valor investido em cada hectare por mês.

Já no ano de 2017 a prefeitura declarou uma área de UCs de 9,61 hectares e o repasse de R\$ 3.411.938,24 do ICMS-Ecológico, ou seja, uma receita por hectare de pouco mais de R\$ 280 mil, o que, em média, resulta em quase R\$ 30 mil por hectare por mês.

Em 2018, observa-se que a área de UCs em hectares não se alterou e houve uma pequena redução no repasse do ICMS-Ecológico, no valor total de R\$ 3.269.667,43, diminuindo também a receita por hectare para R\$ 272.472,29 e a receita mensal por hectare para R\$ 28.353,00.

Já no município de Guaraqueçaba, em 2016, foi declarada uma área de UCs com 191,57 hectares e um repasse do ICMS-Ecológico superior a R\$ 5 milhões, o que representa um valor próximo de R\$ 430 mil por hectare e uma receita de pouco mais de R\$ 2 mil por mês por hectare.

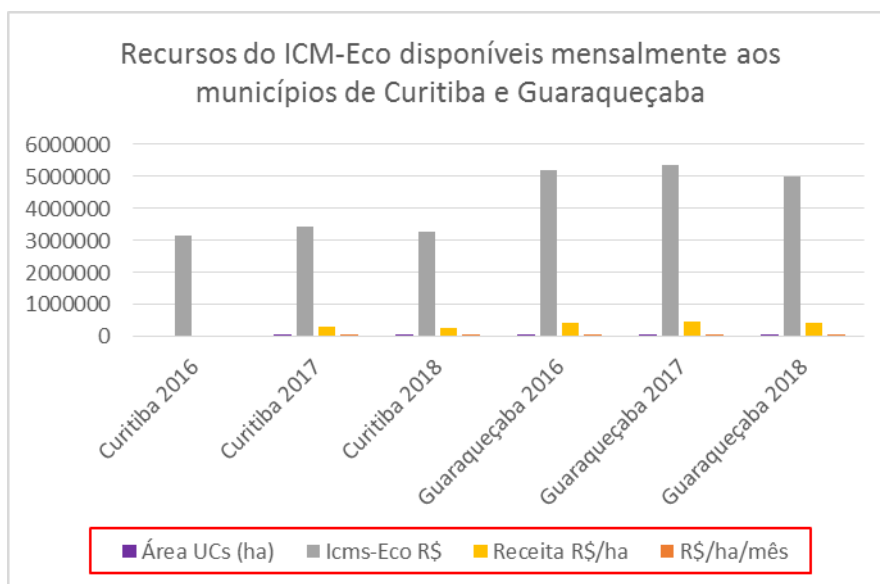
Em 2017 a área de UCs se manteve com 191,57 hectares, o repasse do ICMS-Ecológico teve um ligeiro aumento, ficando próximo de R\$ 5.500 milhões, o que significa uma receita geral por hectare de aproximadamente R\$ 500 mil e uma receita mensal por hectare de pouco mais de R\$ 2.300.

Os dados de 2018 mostram que a área de UCs manteve o número de hectares dos dois anos anteriores, mas uma diminuição no valor do repasse do ICMS-Ecológico para quase R\$ 5 milhões, o que representa pouco mais de R\$ 410 mil por ano por hectare e apenas R\$ 2.174,04 por mês por hectare.

Todos esses dados não significam que os valores são efetivamente aplicados nas UCs, uma vez que as prefeituras não especificam onde os recursos são gastos.

O Gráfico 3, a seguir, mostra de outra forma essa comparação entre Curitiba e Guaraqueçaba, permitindo observar o quão evidente é a diferença de recursos do ICMS-Ecológico disponíveis mensalmente para esses municípios:

Gráfico 3 - Recursos Do ICMS-Ecológico disponíveis mensalmente aos municípios de Curitiba e Guaraqueçaba



Fonte:

<http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/Capitulo_1_Dimensao_Ambiental.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

Essas informações permitem deduzir que, em função de uma série de fatores, como densidade populacional, taxa de urbanização, sede do governo do Estado, nível de industrialização etc., Curitiba tem uma receita própria muito superior à de Guaraqueçaba. Logo, é natural que parte do ICMS-Ecológico de Guaraqueçaba seja destinada a outros programas orçamentários.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste artigo apresentou-se um panorama do conceito de política pública e da importância dos indicadores para a formulação e efetividade das políticas públicas, especificamente as relacionadas ao meio ambiente, à biodiversidade e à sustentabilidade, as quais estão cada vez mais fazendo parte de discussões e estudos, bem como se tornaram temas relevantes de projetos e ações do poder público, de empresas e da sociedade.

Foi possível observar nesta pesquisa como se efetivam o planejamento e a execução de políticas públicas voltadas ao meio ambiente como um todo, por meio de um referencial teórico abordando a função do ICMS-Ecológico como forma de política pública para o desenvolvimento sustentável e a preservação da biodiversidade no Paraná.

Percebeu-se com este estudo que é fundamental que as ações públicas não aconteçam de maneira fragmentada, isolada, mas sim num sistema de colaboração

e cooperação entre a comunidade e os governos municipais, simultaneamente a outras ações dessa natureza.

Para alcançar os objetivos propostos para esta pesquisa foi necessário apresentar conceitos gerais, em que se desenvolveu primeiramente texto contendo concepção e tipificação de políticas públicas, bem como se dissertou sobre a formulação e efetividade das políticas públicas e a importância delas para determinar ações com força de lei que vão prevalecer em toda uma sociedade.

Na sequência desta pesquisa julgou-se necessário apresentar conceitos referentes a indicadores, uma vez que tais instrumentos permitem analisar a condição atual das políticas e da gestão pública e tornam possível elaborar subsídios que permitam acompanhar a evolução desses processos com entendimento de operações da política.

A isto se somam a observação de necessidades dos decisores e também dos executores, identificação de interesses, mapeamento de indicadores candidatos, análise quantitativa e qualitativa dos conjuntos de indicadores e sua capacidade de dar subsídio às decisões e aproximação entre decisores e executores, bem como validação de indicadores.

Concluídas as conceituações específicas, realizou-se imprescindível relação entre tributação, políticas públicas e sustentabilidade, por meio da qual se correlacionaram os conceitos de políticas públicas, desenvolvimento sustentável, ICMS-Ecológico e diversidade, considerando a interdependência entre eles.

Nesse momento foi sumariamente importante contextualizar o assunto com abordagem referente ao ICMS, pois se trata do tributo brasileiro de maior arrecadação que atua em conjunto com os recursos financeiros públicos, redistribuição de renda e da terra, defesa da indústria nacional, orientação dos investimentos, bem como promoção do desenvolvimento regional ou setorial.

Também se destacou a relevância do instrumento ICMS-Ecológico na articulação de uma política estadual junto aos municípios com áreas com restrições ambientais, demonstrando a construção de alternativas para o desenvolvimento sustentável.

Nesse caso definem-se indicadores ambientais, que são instrumentos fundamentais para justa avaliação e devem ser adequados à realidade ambiental e socioeconômica de cada região por meio de tabelas específicas de repasse aos municípios.

Em ICMS-Ecológico para o Desenvolvimento Sustentável do estado do Paraná foi gratificante observar que, sem aumento da carga tributária, o ICMS-Ecológico se constituiu num instrumento de política pública para subsidiar municípios que abrigavam áreas protegidas dentro do território paranaense que até então não geravam impostos, nem outro tipo de retorno financeiro com base em aspectos como tamanho, importância, grau de investimento na área, manancial de captação e outros fatores.

Em ICMS-Ecológico como Política Pública para a Conservação da Biodiversidade do Paraná, realizou-se uma rápida abordagem sobre o papel dos serviços ambientais como capitalização do meio ambiente, ou seja, como se constituem os fundos ambientais criados para a política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), associando, assim, a responsabilidade do Estado de

efetuar o repasse do ICMS-Ecológico aos municípios, com vistas à efetividade do desenvolvimento sustentável e da conservação da biodiversidade no estado do Paraná.

Na sequência, a análise comparativa de dados referentes aos repasses de verbas oriundas do ICMS-Ecológico aos municípios de Curitiba e Guaraqueçaba permitiu exemplificar que essa forma de política pública tem representado um instrumento de compensação financeira e incentivo direto e indireto à restauração e preservação de rios, mananciais, florestas, parques regionais e estaduais e outras áreas de conservação.

Neste sentido percebe-se a importância de identificar o modo como o ICMS-Ecológico promove o desenvolvimento do estado e dos municípios paranaenses, suprimindo suas necessidades básicas e, ao mesmo tempo, melhorando sua qualidade de vida, por meio de políticas públicas voltadas à preservação ambiental, ao investimento em áreas de conservação e à manutenção da biodiversidade.

Public policies for the sustainable development of the state of Paraná: a function of the ICMS-Ecológico in the preservation of biodiversity

ABSTRACT

Taking as a starting point an overview of the concept of public policy and the importance of indicators for the formulation and effectiveness of public policies, this research aims to present a theoretical framework addressing the role of ICMS-Ecológico as a form of public policy for development sustainability and the preservation of biodiversity in the State of Paraná. Its objectives are to analyze how the distribution of the ICMS-Ecológico occurs to the areas of environmental conservation and preservation and to demonstrate the effectiveness of this form of public policy. For this purpose, bibliographic research was used as methods, addressing, in addition to the main characteristics of the ICMS-Ecológico, relevant concepts and theories on the subject in question, and also documentary research, reworked for a better abstraction of its content. As a result, there is a reflection on the relevance of the implementation of public environmental policies and, more specifically, the proof that the choice of environmental indicators must be focused on conservation units recognized by public authorities and served by the ICMS-Ecológico. This research allowed us to conclude that the ICMS-Ecológico has above all represented an incentive for environmental conservation, and not just an instrument of compensation or a mere contribution to this practice.

KEY WORDS: Public Policy. ICMS-Ecológico. Sustainable development.

REFERÊNCIAS

ANTONELLI, Diego. Imposto Verde já beneficia 235 municípios do Paraná. *Gazeta do Povo*, Curitiba, 21 out. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jul. 2018.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 16 jun. 2020.

_____. Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (Lei Kandir) *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 set. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 16 jun. 2020.

_____. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm. Acesso em: 16 jun. 2020.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Indicadores: orientações básicas aplicadas à gestão pública*. 1. ed. Brasília: MP, 2012.

Disponível em:

<http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/indicadores_orientacoes_basicas_aplicadas_a_gestao_publica.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

CONTI, Bruna Ranção; IRVING, Marta de Azevedo; ANTUNES, Diogo de Carvalho. O ICMS-Ecológico e as unidades de conservação no estado do Rio de Janeiro. *Desenvolvimento e meio ambiente*, v. 35, p. 241-258. Sistema Eletrônico de Revistas – UFPR, dez. 2015.

FERRAREZI, Elisabete; SARAIVA, Enrique (Orgs). *Políticas públicas*. Coletânea. v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

FERREIRA, Y. C. S. M. L.; SOBRINHO, M. V. ICMS-Ecológico como suporte ao Pagamento por Serviços Ambientais (PSA): uma análise para o estado do Pará. *Novos Cadernos NAEA*, v. 14, n. 1, p. 179-198, jun. 2011.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, jun. 2000.

GAETANI, F. Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão. *Textos para Discussão ENAP*, abr. 1997.

GELINSKI, Carmen Rosário Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, Florianópolis: EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr./out. 2008.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2009.

HOPPEN, M. A aplicação dos recursos do ICMS-Ecológico na recuperação e preservação da natureza – o caso do município de Mariópolis. 2004. *Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção)*. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis-SC.

IAP. Instituto Ambiental do Paraná. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/pagina-418.html>. Acesso em: 24 maio 2018.

JANUZZI, Paulo M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

JANUZZI, Paulo. *Indicadores e políticas públicas*. Brasília: SAGI/MDS, ago. 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/PCHOME/Downloads/Apresentacao%20MDS%20-%20AP%20Indicadores%20Esporte.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

JUSTINIANO, M. Pagamento pelos serviços ambientais: proteção das APPP's através do ICMS ecológico. 2010. 150f. *Dissertação (Mestrado)* – Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2010.

KRAFT, Michael E.; FURLONG, Scott R. *Políticas públicas: análises e alternativas*. 3. ed. USA: CQ Press, 2010.

LEME, Taciana Neto. Fontes de recursos financeiros para a gestão ambiental pública: cenários e estratégias de captação para o funcionamento de fundos socioambientais. v. 2. O que um fundo precisa para funcionar: recursos financeiros. Brasil: Série Financiamento e Fomento Ambiental no Brasil, 2008.

LOUREIRO, Wilson. O ICMS-Ecológico, um instrumento econômico de gestão ambiental aplicado aos municípios. Paraná, 2001.

_____. Contribuição do ICMS-ecológico à conservação da biodiversidade no estado do Paraná. 189 f. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR, 2002.

MARIANI, Cleomar. Políticas públicas e formas econômicas de proteção ambiental: aplicação do ICMS-ecológico no município de Curitiba. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

MARTINS, Paula Priscila Borges et al. ICMS-ecológico: uma alternativa sustentável para a preservação do cerrado goiano. v. 10, n. 9, Maringá: PUBVET, p. 696-714, set. 2016.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis. Legislação ambiental. Publicado em: 2011. Disponível em:
<[http://www.meioambientenews.com.br/conteudo.ler.php?q\[1%7Cconteudo.idc ategoria\]=34&id=81](http://www.meioambientenews.com.br/conteudo.ler.php?q[1%7Cconteudo.idc ategoria]=34&id=81)>. Acesso em: 22 maio 2018.

OLIVEIRA, J. Direito tributário e meio ambiente. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PARANÁ. Lei Complementar n. 59, de 1º de outubro de 1991, que dispõe sobre a repartição de 5% do ICMS, a que alude o art. 2º da Lei 9.491/90, aos municípios com mananciais de abastecimento e unidades de conservação ambiental, assim como adota outras providências. Diário Oficial do Estado do Paraná, Curitiba, PR, 1º out. 1991. Disponível em:
http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/LEIS/LEI_COMPLEMENTAR_59_1991.pdf. Acesso em: 16 jun. 2020.

Recebido: 12 jun. 2020.

Aprovado: 15 jul. 2020.

DOI: 10.3895/rbpd.v9n3.10353

Como citar: MARIANI, C.; MYSZCZUK, A.P. Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do estado do Paraná: a função do ICMS-Ecológico na preservação da biodiversidade. **R. bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 9, n. 3, p. 425-449, set./dez. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Cleomar Mariani

Av. Sete de Setembro, 3165 - Rebouças, Curitiba - PR

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença Creative Commons-Atribuição 4.0 Internacional.

