



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO AMBIENTAL**

LEANDRO ALVES COELHO

**ICMS “ECOLÓGICO”: UM INSTRUMENTO JURÍDICO
APLICÁVEL À GESTÃO MUNICIPAL SUSTENTÁVEL. O CASO
DE ITABUNA, ILHÉUS E ITACARÉ.**

**SALVADOR/BA
AGOSTO/2011**

LEANDRO ALVES COELHO

**ICMS “ECOLÓGICO”, UM INSTRUMENTO JURÍDICO
APLICÁVEL À GESTÃO MUNICIPAL SUSTENTÁVEL. O CASO
DE ITABUNA, ILHÉUS E ITACARÉ.**

Dissertação apresentada ao
Mestrado em Planejamento
Ambiental da Universidade Católica
de Salvador – UCSAL, como
requisito à obtenção do título de
Mestre.

Área de concentração: Gestão
Ambiental Urbana.

Orientador: Dr. André Alves Portella.

Salvador / Bahia
2011

TERMO DE APROVAÇÃO

LEANDRO ALVES COELHO

**“ICMS “ECOLÓGICO”, UM INSTRUMENTO JURÍDICO APLICÁVEL À
GESTÃO MUNICIPAL SUSTENTÁVEL. O CASO DE ITABUNA, ILHÉUS E
ITACARÉ.”**

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Gestão Ambiental, à Universidade Católica de Salvador - UCSAL.

Orientador: Dr. André Alves Portella.

Salvador, 30 de agosto de 2011.

Banca Examinadora:

Dr. Nelson Baltrusis
DOUTOR EM ARQUITETURA E URBANISMO
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
UCSAL-BA
(examinador interno)

Mário Jorge Philocreon de Castro Lima
DOUTOR EM DIREITO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
UFBA-BA
(examinador externo)

Dr. André Alves Portella
DOUTOR EM DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
UCSAL-BA
(Orientador)

DEDICATÓRIA.

concedida. Em primeiro lugar a Deus pela força e saúde

A minha esposa Máira pelo apoio moral e pela compreensão nos momentos difíceis, bem como, pelas privações sofridas ao longo do desenvolvimento do presente trabalho que demonstram o amor e companheirismo vivido entre nós.

Aos meus pais, José Coelho e Ana, pelos ensinamentos dedicados ao longo da vida, sempre com muito amor, carinho e dedicação.

Ao meu tio Dudu, Rose e Juli por terem me acolhido em seu lar durante o período que estive em Salvador.

A minha irmã Thaíse e minha sobrinha Nicole pelo carinho.

AGRADECIMENTOS.

Gostaria de agradecer, primeiramente, a Deus, que iluminou o meu caminho.

Ao Professor Dr. André Alves Portella por todos os ensinamentos ministrados ao longo dessa caminhada e pelo exemplo de cordialidade e sabedoria que se tornou para a minha vida.

Aos Professores, Dr. Nelson Baltrus e Dr. Mário Jorge Lima Philocreon pelas considerações sempre pertinentes que me fizeram engrandecer ainda mais o trabalho.

A todos os professores do Programa de Planejamento Ambiental que contribuíram com o engradecimento técnico em cada uma de suas especialidades.

Aos colegas pelo incentivo e companheirismo, especialmente nos momentos difíceis.

Por fim, agradeço a todos que contribuíram para a realização desse sonho.

ICMS “ECOLÓGICO”, UM INSTRUMENTO JURÍDICO APLICÁVEL À GESTÃO MUNICIPAL SUSTENTÁVEL. O CASO DE ITABUNA, ILHÉUS E ITACARÉ.

RESUMO

O ICMS “Ecológico” foi instituído com o propósito de compensar os governos municipais de potenciais perdas na arrecadação tributária advindas da prática eficaz de condutas socialmente aceitas, bem como, no intuito de fomentar a sustentabilidade. Tal ferramenta surgiu, pois, a gestão ambiental municipal encontra obstáculos em diversas áreas, em especial, na consecução de recursos financeiros que tornem viáveis a eficácia das políticas públicas ambientais. Por isso, a discussão acerca da viabilidade das práticas ambientalmente corretas ganham notoriedade ao expor a escassez de recursos financeiros destinados àqueles que almejam compatibilizar desenvolvimento econômico e ambiental. Por tal razão, instrumentos tributários que promovem a destinação de recursos financeiros àqueles que pratiquem efetivamente políticas públicas ambientais representam medidas importantes para o alcance do equilíbrio do meio ambiente, pois, funcionam, a um só tempo, como indutores do desenvolvimento sustentável e como fontes de recursos financeiros a serem aplicados na proteção do entorno. Exemplo disso vem a ser o ICMS Ecológico, que estimula a implementação de projetos preservacionistas, no âmbito municipal, através da transferência de maiores parcelas do ICMS às municipalidades que comprovadamente adotem posturas ecologicamente responsáveis. Dessa forma, haverá a contribuição para a instauração de um círculo virtuoso, consistente na entrega de recursos àqueles Municípios que preservam o meio, e que em função desta melhor situação em termos de repasse terão condição de adotar medidas de proteção ainda mais elaboradas. Este trabalho pretende analisar o impacto jurídico e financeiro da implantação do ICMS Ecológico no Estado da Bahia, considerado em distintos cenários, representados pelos Municípios de Itabuna, Itacaré e Ilhéus, estudo que se mostra especialmente relevante, tendo em vista a iminência da sua implementação na legislação estadual.

Palavras-chave: Tributação; Gestão Ambiental Municipal; extrafiscalidade ambiental; políticas públicas.

ABSTRACT

The ICMS "Ecological" was set up with the purpose of offsetting the municipal governments of potential losses in tax collections, as well as, in order to promote sustainability. Such a tool arose, therefore, the environmental management municipal encounters obstacles in a number of areas, in particular, the achievement of the financial resources to make viable the effectiveness of environmental public policies. Therefore, the discussion about the feasibility of environmentally correct practices earn reputation to expose the scarcity of financial resources for those who desire combine economic development and environmental. For this reason, instruments tributaries that promote the allocation of financial resources who commit effectively environmental public policies represent important steps in the scope of the balance of the environment, therefore, operate, at one time, as inducers of sustainable development and as a source of financial resources to be applied for the protection of the surrounding environment. Example of this comes to be the Ecological ICMS, which stimulates the implementation of projects preservation policies, at the municipal level, through the transfer of larger parcels of ICMS municipalities that have been shown to adopt postures ecologically responsible. That way, there will be a contribution to the establishment of a virtuous circle, consistent in delivery of resources those municipalities that preserve the environment, and that in light of this situation which is better in terms of the pass will be provided to adopt measures of protection even more elaborated. This work aims to analyze the impact of the legal and financial implementation of the ICMS Eco-in the State of Bahia, considered in different scenarios, represented by the Municipalities of Itabuna, Itacaré and Ilheus, study that shows especially relevant, with a view to the imminence of their implementation in state law.

Key Words: Taxation; Environmental Management; Municipal extrafiscalidade environment; public policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

ILUSTRAÇÃO 1: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO PARANÁ, ANTES E DEPOIS DA IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E	80
ILUSTRAÇÃO 2: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM MINAS GERAIS, ANTES E DEPOIS DA IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E.....	82
ILUSTRAÇÃO 3: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM NÍVEL ESTADUAL DE SÃO PAULO, ANTES E DEPOIS DA IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E	85
ILUSTRAÇÃO 4: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E	87
ILUSTRAÇÃO 5: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E	90
ILUSTRAÇÃO 6: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E	95
ILUSTRAÇÃO 7: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE RONDÔNIA APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E	96
ILUSTRAÇÃO 8: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE AMAPÁ APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E	96
ILUSTRAÇÃO 9: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE MATO GROSSO APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E	97
ILUSTRAÇÃO 10: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE TOCANTINS APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E	98
ILUSTRAÇÃO 11: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE ACRE APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: LEGISLAÇÕES AMBIENTAIS BRASILEIRAS	23
Tabela 2: OCUPAÇÃO DO SOLO NOS MUNICÍPIOS DE ILHÉUS, ITABUNA E ITACARÉ	39
Tabela 3: PRODUÇÃO AGRÍCOLA DE CACAU NOS MUNICÍPIOS DE ILHÉUS, ITABUNA E ITACARÉ	40
Tabela 4: EVOLUÇÃO DO REBANHO DE BOVINOS E SUÍNOS NOS MUNICÍPIOS DE ILHÉUS, ITABUNA E ITACARÉ	41
Tabela 5: ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NOS MUNICÍPIOS DE ITABUNA, ILHÉUS E ITACARÉ E EM TODO O ESTADO DA BAHIA	71
Tabela 6: RELAÇÃO ENTRE ICMS ECOLÓGICO E ICMS TOTAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ	78
Tabela 7: MODIFICAÇÕES DOS CRITÉRIOS DE REPASSE TRIBUTÁRIO COM BASE NO PROJETO DE LEI DO ESTADO DA BAHIA INICIADO EM 1999	101
Tabela 8: MODIFICAÇÕES DOS CRITÉRIOS DE REPASSE TRIBUTÁRIO COM BASE NO PROJETO DE LEI DO ESTADO DA BAHIA INICIADO EM 2006	102
Tabela 9: ÁREA GEOGRÁFICA E POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE ITABUNA, ILHÉUS E ITACARÉ	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA – ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL.

APP – ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

CCMA – CORREDOR CENTRAL DA MATA ATLÂNTICA.

CEPRAM - CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE.

CONDEMA – CONSELHO EM DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE ILHÉUS.

CONSEMA – CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO PIAUÍ.

COPAM-MG - CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL DE MINAS GERAIS.

FREPESP – FEDERAÇÃO DAS RESERVAS ECOLÓGICAS PARTICULARES DO PATRIMÔNIO NATURAL DE SÃO PAULO.

IEF/MG – INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS DE MINAS GERAIS

PRODETUR – PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO

RPPN – RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL.

SEFAZ – SECRETARIA ESTADUAL DA FAZENDA.

SEMA – SECRETARIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE.

SNUC – SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.

UC – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.

SUMÁRIO.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE TABELAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1. Introdução	13
2. O Planejamento ambiental como instrumento de consecução do desenvolvimento sustentável	19
2.1. Conceito de Planejamento ambiental	19
2.2. Planejamento e desenvolvimento sustentável.....	20
2.3. Conservação e planejamento ambiental no Brasil.....	22
2.4. Estrutura para o planejamento ambiental e seus instrumentos.....	27
3. O planejamento ambiental no âmbito dos Municípios.....	29
3.1. Panorama da evolução histórica da organização municipal: precedentes e atualidade.....	29
3.2. Os Instrumentos de Gestão Ambiental ao alcance dos Municípios.....	33
3.3. Das normas constitucionais e seus reflexos na seara da gestão ambiental municipal.....	35
4. Caracterização dos Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré.....	36
4.1. Corredor Central da Mata Atlântica	37
4.2. Cacaucultura	38
4.3. Município de Ilhéus	41
4.4. Município de Itabuna	42
4.5. Município de Itacaré	43
4.6. Características convergentes entre os Municípios em estudo.....	44
5. A existência de recursos ambientais garantidores da biodiversidade como APA's, Parques Municipais e RPPN's em cada um dos Municípios e o papel do ICMS Ecológico enquanto promotor da conservação destes recursos	45
5.1. Áreas de proteção ambiental	45
5.2. Parques Estaduais e Municipais	51
5.3. Reservas Particulares do Patrimônio Natural	53
6. Utilização do sistema de tributação como instrumento de gestão ambiental Municipal.....	54
6.1. O Estado como interventor da ordem econômica, a tributação como instrumento de intervenção e os reflexos de tal intervenção sobre o meio ambiente	55
6.2. A intervenção do Estado no domínio econômico desde a perspectiva dos princípios constitucionais da ordem econômica	56
6.3. Princípio Ambiental do poluidor pagador como instrumento norteador das políticas públicas.....	59

6.3.1. Instrumentalização do princípio do poluidor-pagador: a idéia da “internalização das externalidades”.....	60
6.3.2. As funções da tributação e a sua utilização com vistas ao princípio do poluidor-pagador: a idéia de extrafiscalidade ambiental	61
6.3.3. A extrafiscalidade ambiental como instrumento de fomento ao processo de planejamento ambiental dos Municípios.....	64
7. A estrutura geral do ICMS e a sua situação atual no que se refere aos Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré.....	66
7.1. Estrutura Geral do ICMS.....	67
7.2. Fundamentos relativos às transferências do produto do ICMS no Estado da Bahia.....	68
7.3. Arcabouço legislativo da Bahia relativo ao ICMS.....	69
7.4. Perfil de arrecadação do ICMS do Estado da Bahia nos Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré.....	71
8. ICMS “Ecológico”: estrutura geral, precedentes, estudo comparado e a sua aplicação nos Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré.....	73
8.1. Definição, origem e contornos teóricos do ICMS “Ecológico”.....	73
8.2. As experiências dos Municípios nos Estados brasileiros.....	80
8.2.1. O ICMS Ecológico nos Municípios do Estado do Paraná como precedente e marco referencial	76
8.2.2. Panorama do ICMS Ecológico no Brasil.....	76
8.3. Os projetos em trâmite na Bahia.....	100
8.4. As possíveis implicações a serem observadas com a implementação do ICMS Ecológico no Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré.....	106
9. Conclusão.....	108
Referências Bibliográficas.....	112
ANEXO 1 –LEGISLAÇÕES REFERENDADAS NO TEXTO.	

1. Introdução

Desde a sua descoberta, o Brasil sempre foi apresentado como um local em que as riquezas naturais eram abundantes devendo, destarte, ser exploradas de forma indiscriminada. Contribuiu para esta exploração indiscriminada tanto a posição política em que se encontrava a então colônia, como o estágio cultural dos métodos de extração das riquezas naturais então utilizados que caracterizava a sociedade do período colonial.

Em verdade, a aparente infinidade dos atributos do meio fizeram crer que a acumulação de riquezas em detrimento da exploração dos recursos naturais deveria ser praticada sem qualquer limitação. Tal ideário foi incorporado pelos seus habitantes de forma que estes sentiam-se prejudicados pelo dever de preservar o meio, pois, não percebiam, no curto prazo, uma contrapartida para a limitação exploratória a que deveriam se submeter no intuito de garantir o bem-estar das futuras gerações.

Não obstante, a agressão aos bens da natureza é um dos males que mais preocupa o homem na atualidade, pois está diretamente ligado à sua existência causando uma verdadeira inquietude em toda a humanidade. Nesse contexto, a sociedade não pensa em maneiras alternativas para evitar a violação desenfreada do meio e o crescimento econômico voraz e ambientalmente irresponsável. Assim, surgem definições que delinham a compatibilização entre melhoria da qualidade de vida, preservação do meio ambiente e desenvolvimento econômico, podendo ser conceituados como desenvolvimento sustentável, o que acaba com a idéia de que desenvolvimento e meio ambiente possuem significados antagônicos.

Contudo, para alcançar o autêntico desenvolvimento sustentável será necessário disseminar os aspectos inerentes à gestão ambiental saudável de forma a permitir o desenvolvimento econômico, contudo, sem visar unicamente o lucro, e seguindo tendências conservacionistas ratificadas em todo o planeta. Assim, de modo a compatibilizar o crescimento econômico sem se afastar dos aspectos voltados às questões sócio-ambientais, o Estado passa a viabilizar ferramentas que representam a devida compensação financeira àqueles que obstam o enriquecimento em detrimento da sanidade das relações entre o homem e o meio.

Desse modo, o Estado passa a incentivar políticas voltadas à conservação do meio para se evitar problemas mais sérios que poderiam ocasionar maiores prejuízos ao erário público. Por isso, criou incentivos tributários que buscam o apoderamento do processo de gestão ambiental saudável através de ferramentas que estejam diretamente ligadas ao modelo legalmente previsto. Para tanto, visando contemplar o atual modelo constitucional que incentiva a gestão local, por meio do fortalecimento do Município, a sociedade brasileira elegeu alguns instrumentos de destinação de recursos públicos que visam a sanear as mazelas sócio-ambientais de forma que se privilegie a adequação da utilização dos mesmos.

Nesse sentido, surge a figura do ICMS Ecológico, ou também chamado de ICMS Ambiental, ou ICMS Verde, a depender dos critérios utilizados por cada Estado. Por meio desse instrumento de gestão ambiental, os Estados-membros têm o dever de repassar parte dos valores arrecadados aos Municípios em razão de critérios que representam a limitação experimentada pelos entes municipais que promovem a sanidade da relação entre homem e meio. Ou seja, os Municípios passam a receber compensações financeiras pelos valores investidos em fatores como saneamento básico, educação, eliminação da poluição, assim como por proteger áreas de relevante interesse social em detrimento da exploração econômica das mesmas.

Tal iniciativa tem a finalidade de garantir o desenvolvimento sustentável através da transferência de parcelas da arrecadação às municipalidades que efetivamente promovem a qualidade dos recursos ambientais. Em contrapartida, aqueles entes municipais que não possuem um arcabouço jurídico, social e ambiental privilegiado podem se contrapor à implementação de tal ferramenta por se constituir uma ameaça à sua arrecadação tributária.

Dessa forma, a implementação do referido instrumento poderá ocasionar a instauração de um círculo vicioso em torno daqueles Municípios que não privilegiam a qualidade dos recursos ambientais. Isso porque, além de não possuírem situação privilegiada em relação ao tema, também, provavelmente, não poderão dispor de recursos financeiros para custear as despesas advindas da manutenção de um sistema equilibrado. Por isso, a

adoção de tal ferramenta deve ser muito bem ponderada, de forma que não proporcione a instauração de um quadro irreversível em relação a algumas municipalidades, mas sim, que seja aplicada de forma a incentivar cada um dos entes municipais a zelar dos atributos ambientais disponíveis.

Embora o Estado da Bahia não possua ainda legislação pertinente à modalidade ecológica do ICMS, o estudo da implementação de tal ferramenta é de extrema relevância, na medida em que possibilita o planejamento da sua implementação, com vistas tanto à consideração da realidade dos Municípios do Estado, como das legislações de outros Estados, a serem tomadas como referência. Por outro lado, há que se considerar o estágio avançado da proposta baiana, que se encontra na iminência de ser adotada no Estado.

O ICMS Ecológico, se analisado sob a ótica do planejamento ambiental, constitui-se como ferramenta independente da ciência do direito, pois, mesmo que não haja instrumento legislativo específico sobre o tema, as conseqüências positivas voltadas ao fomento das práticas ambientalmente corretas são aceitáveis quando colocadas à disposição da melhoria da qualidade de vida.

Ou seja, seria inócua analisá-lo tão somente sob o prisma da ciência do direito, pois, não havendo previsão legislativa no Estado da Bahia inexisteriam conseqüências relativas ao tema. Contudo, a proposta de se implementar o ICMS Ecológico na Bahia visa analisar o referido instrumento como ferramenta que seja utilizada para servir como parâmetro no campo do planejamento ambiental dos Municípios.

Até porque no sistema de gestão ambiental será necessário o fomento de atividades “limpas”, sempre de modo a buscar a adequação à legislação ambiental e de forma a garantir a qualidade de vida desejada pelos governantes, o que permitirá a perpetuação da espécie humana, na medida em que o meio seja conservado ao longo dos anos. Nesse sentido, alguns instrumentos tributários ganham notoriedade pelo comprometimento de diversos setores da sociedade, dentre eles, o ICMS Ecológico que é um tributo de competência dos Estados-membros, mas que inclui os Municípios na condição de beneficiários, pois atribui parte de sua arrecadação aos mesmos, se atendidas determinadas condições especificadas em lei.

Portanto, o ICMS Ecológico surge como instrumento legal que inclui Estados-membros e Municípios no processo de gestão ambiental, pois, determina que parte da arrecadação de ICMS do Estado será destinada aos Municípios que se adequarem às regras estabelecidas em lei estadual, ou seja, o ente municipal que cumprir as determinações legais estará possibilitando uma maior arrecadação tributária e por consequência fomentará as atividades consideradas “limpas”. Para tanto, os Municípios deverão atender a critérios ambientais estabelecidos em lei estadual, como, por exemplo, a criação, o fomento e a gestão adequadas de unidades de conservação em suas bases territoriais, bem como, a correta disposição do saneamento básico, dentre outros critérios variáveis conforme o Estado, tudo isso com vistas à consecução da sustentabilidade.

De fato, o processo de gestão ambiental comporta custos que muitas vezes tornam as atividades ambientalmente corretas por demais onerosas. Por isso, o caráter extrafiscal dos tributos surge como solução para promover a compensação financeira em favor daqueles entes que efetivam políticas públicas sustentáveis, viabilizando o processo de planejamento ambiental saudável e assegurando a existência das futuras gerações. Sob esse prisma, o ICMS na modalidade extrafiscal viabiliza o diálogo do processo de planejamento ambiental estimulando a melhoria da qualidade da gestão voltada para a oferta dos serviços municipais e elevando a qualidade de vida da população sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades.

Ocorre que, para a implementação da modalidade extrafiscal de repasse dos recursos advindos do ICMS é necessário criar mecanismos que contemplem as virtudes sócio-ambientais de cada Município, sem que a instauração dos modelos legais priorizem indicadores que, por sua vez, possam viciar o processo em busca da sustentabilidade. Ou seja, é preciso dosar os critérios de repasse de forma que estes não venham a proporcionar uma diminuição drástica da potencial receita tributária de um determinado Município. Isso porque, além da movimentação política contrária de determinadas autoridades à implementação da legislação atinente ao caso, este poderá criar um processo vicioso de distribuição das receitas, o que

poderá aumentar as desigualdades e proporcionar um efeito reverso à sustentabilidade.

Por isso, a adoção gradativa dos critérios de repasse pode constituir uma maneira plausível para que os Municípios envolvidos adaptem-se às disposições legais. Uma maneira interessante de eliminar as resistências daqueles Municípios que não priorizam as práticas socialmente aceitas é através da concessão de tempo hábil para que estes possam se adaptar aos ditames da lei proporcionando melhores condições de vida aos seus jurisdicionados e, por sua vez, não venham a perder recursos.

Ademais, outra hipótese que provavelmente diminuirá as resistências à edição da lei destinada a instauração do ICMS em sua modalidade extrafiscal é através da instauração de critérios multidimensionais, ou seja, o modelo legal poderá contemplar diversos indicadores, ao invés de concentrar a destinação dos recursos em relação a um único fator, pois, a indicação de um fator determinante poderá privilegiar por demais determinados Municípios, mas, por sua vez, poderá proporcionar a exclusão de outros. Tal fato ocorreu em alguns Estados brasileiros que dispuseram tão somente acerca do critério relacionado à criação e manutenção de unidades de conservação, por exemplo, e acabaram não obtendo o sucesso desejado da legislação, pois, alguns dos seus Municípios não possuíam condições históricas e/ou geográficas para priorizar a preservação nas modalidades como propostas nas legislações.

Destarte, é preciso discutir e ponderar a adoção dos critérios de repasse de uma legislação que venha a interferir nas receitas municipais, pois, ao invés de proporcionar a inclusão das municipalidades em prol de uma causa justa como, por exemplo, a busca pela sustentabilidade, poderá estar se criando uma forma de exclusão social e ambiental por meio de um círculo vicioso irreversível.

Em verdade, nos Municípios em estudo a inclusão do critério de repasse disposto pelo ICMS Ecológico surge como uma forma interessante de promoção da sustentabilidade, pois, auxilia no processo de planejamento ambiental das municipalidades na medida em que disponibiliza recursos financeiros para custear o equilíbrio desejado pelos entes públicos.

Ademais, pela própria estrutura ecológica da Região em análise, dotada de biodiversidade invejável em razão dos atributos que lhe são inerentes, a conservação da biodiversidade constitui-se como um fator extremamente relevante para o crescimento das municipalidades em estudo, pois, diversos elementos constituem-se como primordiais na referida região, tais como, o ecoturismo e a forma de cultivo da principal monocultura da região, a cacauicultura, que se dá através da utilização do sistema de sombreamento, denominado cacau-cabruca, dentre outros fatores.

Enfim, o presente trabalho divide-se em sete capítulos, sendo estes: (i) planejamento ambiental como instrumento de consecução do desenvolvimento sustentável; (ii) planejamento ambiental no âmbito dos Municípios; (iii) Caracterização dos Municípios de Ilhéus, Itabuna e Itacaré; (iv) A existência de recursos ambientais garantidores da biodiversidade como APA's, Parques Municipais e RPPN's em cada um dos Municípios e o papel do ICMS Ecológico enquanto promotor da conservação destes recursos; (v) utilização do sistema de tributação como instrumento de gestão ambiental municipal; (vi) estrutura geral do ICMS e sua situação atual no que se refere aos Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré; (vii) ICMS Ecológico, estrutura geral, precedentes, estudo comparado e a sua aplicação nos Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré.

Foram utilizados na execução deste trabalho, os seguintes procedimentos técnicos para o aprofundamento da investigação:

- Levantamento bibliográfico para aprofundamento do referencial teórico sobre ICMS Ecológico e planejamento ambiental;
- Levantamento de dados municipais: área, população e demais dados geográficos;
- Espacialização geográfica das UC's existentes nos Municípios e biomas e das áreas indicadas como prioritárias para conservação.

A escolha dos Municípios de Ilhéus, Itabuna e Itacaré atendeu os seguintes critérios:

- Municípios inseridos no Bioma Mata Atlântica;
- Ameaça constante ao Bioma Mata Atlântica;
- Municípios com áreas indicadas como prioritárias para conservação, classificadas de acordo com seu grau de importância para a biodiversidade como extremamente alta;
- Municípios integrantes do corredor urbano-ecológico.

2. O Planejamento ambiental como instrumento de consecução do desenvolvimento sustentável.

2.1. Conceito de Planejamento ambiental.

O planejamento ambiental é uma ciência que visa diagnosticar a atual situação de um determinado local e após isso determinar as melhorias que podem ser implementadas traçando as estratégias mais afáveis de acordo com a situação do local.

Além desta idéia, acrescenta ainda Rozely Ferreira dos Santos que, “o planejamento é o direcionador da quantidade, da qualidade e da velocidade e natureza das trocas” (2007, pág. 24).

O processo de planejamento deve ser duradouro, ou seja, deve comportar mudanças ao longo de sua execução, pois possui diversas fases que o compõem, como por exemplo, levantamento de dados, análise acerca dos mesmos e tomada de decisões. Tal processo tem por finalidade precípua atingir metas, de acordo com o foco anteriormente delimitado, visando a melhoria de um determinado quadro e, conseqüentemente, o desenvolvimento das sociedades. Portanto, para a obtenção dos fins ameçados pelo planejamento pressupõe-se que a temática envolvida tenha sido bem trabalhada e discutida. Por isso:

Um importante papel destinado ao planejamento é o de orientar os instrumentos metodológicos, administrativos, legislativos e de gestão para o desenvolvimento de atividades num determinado espaço e tempo, incentivando a participação institucional e dos cidadãos, induzindo a relações mais estreitas entre sociedade e autoridades locais e regionais. (SANTOS, pág. 24)

Ademais, o processo de planejamento tem como finalidade máxima a tomada de decisões referendada pelo diagnóstico da área planejada que foi elaborado através da análise de documentos, dados, informações e elementos. Nesse sentido, o diagnóstico busca tornar o planejamento exato na medida em que traz elementos de convicção para que o planejador direcione a tomada de

decisão. Por outro lado, é importante frisar que o planejamento direciona ações futuras e por isso constitui-se numa ciência cuja atuação comporta modificações constantes que variam de acordo com mutabilidade do meio cuja intervenção está sendo planejada.

Portanto, o planejamento não serve apenas para ficar no plano da análise e do caráter programático, mas deve propor ações efetivas ao longo do tempo, cujos planos devem ser revistos periodicamente conforme surjam mudanças no cenário. Desse modo, o planejamento deve incluir todos os envolvidos do processo, ou seja, não poderá contemplar apenas os ideais dos técnicos e especialistas, mas sim, deverá prestigiar a opinião e ação daqueles que fazem parte do meio, pois, estes serão os principais envolvidos e beneficiados ou prejudicados pelo grau de sucesso do planejamento.

Assim, a fase de levantamento de dados que servirá para elaborar o diagnóstico deve ser traçada com base em técnicas delineadas por especialistas, mas a fase de execução do planejamento, qual seja, a tomada de decisões deve abranger a atividade não só daqueles que se consideram *expert* em planejar, mas também, daqueles que irão sofrer com as mudanças, pois, o sucesso do plano de ação dependerá da conscientização e da vontade dos mesmos. Por isso, para haver a validade do processo de planejamento ambiental este deve ser participativo e inclusivo, pois, caso contrário, fugirá aos seus preceitos conceituais.

A participação das comunidades envolvidas no processo de planejamento ambiental constitui-se como elemento indispensável para que as propostas estratégicas sejam executadas com maior eficácia e velocidade. Para tanto, “a sociedade deverá ser mais participativa e deverá tomar o maior número de iniciativas próprias em favor da sustentabilidade” (MILARÉ, pág. 71). Portanto, tal premissa deve ser considerada como parte indisponível da gestão ambiental, vez que sem a inclusão das pessoas envolvidas nesse processo restará obstada um de seus elementos primordiais, qual seja, a exeqüibilidade de um planejamento que contemple as mais diversas visões e percepções em busca do aprimoramento do meio.

2.2. Planejamento e desenvolvimento sustentável.

O planejamento ambiental, como a maioria das ciências humanas, buscou se adequar às mudanças sociais e ao longo da História semeou ideários que visavam auxiliar o crescimento do homem em relação aos paradigmas que surgiam em sua área. Quanto às questões ambientais, o planejamento passou a idealizar um conceito que pudesse abranger desenvolvimento econômico e social sem exaurir os recursos ambientais existentes garantindo, assim, a sobrevivência das futuras gerações. Tal idéia foi discutida “no ano de 1950, quando a IUCN (Internacional Union Conservation of *Nature*) apresentou um trabalho que usou pela primeira vez o termo ‘desenvolvimento sustentável’” (SANTOS, pág. 19).

Ocorre que, após tal marco histórico, a idéia de desenvolvimento sustentável passou a ser chamada de ecodesenvolvimento e foi amplamente debatida na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, no ano de 1972.

Na reunião de Estocolmo criou-se o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), com o objetivo de gerenciar as atividades de proteção ambiental, e o Fundo Voluntário para o Meio Ambiente, bastante voltado para os países em desenvolvimento. Estas iniciativas apontavam para uma consolidação da proposta de ecodesenvolvimento... Conseqüentemente, planejamentos começaram a se estruturar dentro de uma nova ordem. (SANTOS, pág. 19)

Ao longo do tempo, novos encontros fortaleceram os ideais propostos pelo ecodesenvolvimento, principalmente, quanto ao dever de atender às necessidades do presente sem comprometer às futuras gerações. Talvez, essa tenha sido a idéia geral que norteou os planejamentos em todo o planeta.

No Brasil não poderia ser diferente, inclusive, tendo, em 1992, sediado um dos maiores encontros voltados à conservação do meio ambiente, qual seja, a Conferência do Rio que consolidou temas relacionados à conservação ambiental servindo de parâmetro para firmar as práticas do desenvolvimento sustentável no planejamento. Inclusive, no capítulo 7 da

Agenda XXI, documento que marcou tal encontro dada a sua importância, “foi recomendada a avaliação das atividades humanas, do uso da terra e a ordenação desejada dos espaços urbanos dentro dos preceitos da sustentabilidade” (SANTOS, pág. 20).

Assim, a Agenda XXI constitui-se num marco para o desenvolvimento dos ideais de desenvolvimento sustentável, vez que “resultou de relatórios, experiências e posicionamentos anteriores das Nações Unidas, enriquecidos por documentos e posições das ongs do meio ambiente” (MILARÉ, pág. 67). Em verdade, a Agenda 21 abordou os principais temas que visavam concretizar o desenvolvimento sustentável, em especial, a gestão ambiental descentralizada e participativa, sem falar que serviu para documentar uma nova ordem para o planejamento.

Porém, apesar da Agenda XXI ter contemplado ideais afáveis em relação à gestão ambiental, a simples observação dos acontecimentos ao redor do planeta afirmam que as mazelas ambientais relacionadas às ingerências do planejamento permanecem reluzentes, ou seja, a simples disposição do que seria plenamente desejável não é suficiente para otimizar o quadro ambiental do mundo. Isso porque, a ciência ambiental é complexa, voltada a diversos fatores e dimensões, daí porque Rozely Ferreira dos Santos diz:

Os planejamentos são, comumente, permeados de contradições e conflitos de interesses. Não é, propriamente, a falta de conhecimento e experiência que leva a essa condição. Não existem dúvidas sobre o que deve ser inserido nos processos. (2007, pág 20)

Em verdade, o que se percebe é que os interesses particulares se sobrepõem aos interesses coletivos de forma a minimizar as diretrizes dispostas pelos principais instrumentos que visam garantir o desenvolvimento sustentável. Por isso, o processo de gestão ambiental deve estar atento às resistências políticas, aos discursos que buscam diminuir a importância da conservação ambiental e enaltecer o crescimento econômico desenfreado e sem limites. Por essa razão, os gestores ambientais, assim compreendidos aqueles que fazem parte do processo de planejamento, devem buscar

fortalecer a dialética ponderando acerca da necessidade de compatibilizar conservação ambiental e desenvolvimento econômico.

2.3. Conservação e planejamento ambiental no Brasil.

Por questões naturais e históricas, o Brasil na qualidade de província teve, na maioria das vezes, seu engrandecimento cultural elevado através das iniciativas advindas de Portugal. No âmbito do planejamento ambiental não poderia ser diferente, pois,

documentos de caráter ambiental e naturalista podem ser encontrados ainda no tempo do Império, nas primeiras décadas de 1800, quando eram discutidos problemas ligados a impactos provenientes das atividades humanas sobre os recursos naturais. (SANTOS, pág. 20)

Contudo, nada de contumaz, do ponto de vista do planejamento pode ser destacado, até porque, nenhum instrumento relevante foi positivado para nortear a gestão ambiental de forma ampla e visionária. Nesse sentido, apenas abordagens específicas e localizadas eram divulgadas pelos estudiosos do tema, mas, nenhuma ganhou notoriedade nacionalmente que pudesse transpor a especificidade de suas colocações. Assim, o planejamento ambiental no Brasil e a busca pela conservação do meio só passou a ser incrementada com ferramentas mais robustas a partir da década de 1930 com a instituição do Decreto nº 24.643 que criou o Código de Águas.

A partir desse marco histórico outros documentos legais passaram a fazer parte do processo de planejamento ambiental de forma a incentivar positivamente a conservação do meio. Dentre eles, é possível destacar a legislação indicada na tabela 1:

TABELA 1 – LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA - HISTÓRICO.

NORMA LEGAL E DATA DE INSTITUIÇÃO	TEMA ABORDADO PELA REFERIDA NORMA
Decreto n. 24.643 de 10/07/1934	Instituiu o Código de Águas.
Lei n. 4.771 de 15/09/1965	Instituiu o Código Florestal.

Lei n. 5.197 de 03/01/1967	Menciona a proteção da fauna.
Decreto-lei n. 221 de 28/02/1967	Dispõe sobre pesca dentre outras providências.
Lei n. 6.513 de 20/12/1977	Dispõe sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico.
Lei n. 6938 de 31/08/1981	Institui a Política Nacional do Meio Ambiente.
Resolução do CONAMA n. 001 de 23/01/1986	Institui diretrizes para avaliação do impacto ambiental.
Lei n. 7.511 de 07/07/1986	Altera dispositivos do Código Florestal
Constituição Federal do Brasil de 05/10/1988	Introduz Capítulo voltado especificamente ao meio ambiente (Capítulo VI – art. 225)
Lei n. 7.804 de 18/07/1989	Introduz alterações na Lei n. 6.938/81
Decreto n. 99.274 de 06/06/1990	Regulamenta a Lei n. 6.938/81 e contempla disposições sobre Estações Ecológicas
Decreto 1.354 de 29/12/1994	Institui o Programa Nacional da Biodiversidade e dá outras providências
Lei n. 9.433 de 08/01/1997	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos
Lei n. 9.605 de 12/02/1998	Institui a Lei de Crimes Ambientais
Lei n. 9.985 de 18/06/2000	Institui o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação.
Resolução do CONAMA n. 302 de 20/03/2002	Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno.
Resolução do CONAMA n. 303 de 20/03/2002	Dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de Áreas de

Contudo, através da simples análise da estrutura legislativa relativa ao planejamento ambiental é possível inferir que a conservação ambiental não tem sido priorizada ao longo dos anos, pois, é facilmente percebido que os desastres ambientais, a diminuição da flora e da fauna brasileira, a contaminação voraz dos mananciais em toda a extensão territorial pátria, bem como, de forma geral uma fragilização dos recursos ambientais nacionais têm sido uma constante nos noticiários. Nessa esteira de pensamento, Rozely Ferreira dos Santos arremata:

Apesar dos avanços, deve-se considerar que, num processo de planejamento, ainda é comum que a engenharia e a economia dominem as tomadas de decisão. Os conflitos e oportunidades identificados nem sempre refletem considerações ecológicas e socioculturais de forma adequada. No Brasil, critica-se mais a estrutura organizacional e o processo de desenvolvimento do planejamento do que as fundamentações que o norteiam. É justamente o contrário: ainda caminhamos a passos lentos na construção dos fundamentos que devem reger o planejamento voltado à conservação do meio ambiente. (2007, pág. 23)

A capacitação dos recursos humanos inerentes à gestão ambiental no Brasil acompanhou a regulação pública quanto à matéria. Num primeiro momento, por volta dos anos 70, quando efetivamente surgiram as políticas públicas disciplinares o foco da questão ambiental era voltado à fiscalização do processo eminentemente industrial. Em seguida, a partir dos anos 80, houve uma migração de técnicos governamentais para o setor privado, pois, o Estado passou a incentivar a modernização das técnicas utilizadas nas indústrias por meio da utilização de equipamentos mais modernos.

Não obstante, percebeu-se ao longo dos anos que o nível desejado para uma gestão ambiental de excelência não tinha sido alcançado, uma vez que, a fiscalização estatal e as respostas empresariais não alcançavam as

necessidades reais de controle. Assim, surgiu um terceiro momento no processo de capacitação da gestão ambiental brasileira que foi a ampliação dos dispositivos constitucionais relativos à questão ambiental através da CF de 1988.

Nesse sentido, arremeta Ricardo Toledo Néder, em sua obra sobre capacitação dos recursos humanos que:

A formação de recursos humanos para gestão ambiental esteve a partir dos anos 70 no Brasil fortemente marcada pelo desenrolar das políticas de regulação pública de controle da poluição. (2002, pág. 339)

Em síntese, o processo de planejamento ambiental no Brasil não conseguiu fomentar os ideais de conservação ambiental, pois, seus idealizadores estão por demais atrelados a definições extremistas, ou seja, ora alguns buscam enfatizar o crescimento econômico em detrimento da preservação ambiental, ora outros querem impor conceitos extremistas de preservação desprestigiando questões sociais como a geração de emprego e renda, por exemplo. Assim, é perceptível que o conceito de conservação ambiental não foi desenvolvido a contento pelos responsáveis pelo planejamento ambiental que, na maioria das vezes, não conseguem colocar em prática as idéias do desenvolvimento sustentável, pois, ora privilegiam o crescimento econômico voraz, ora defendem a preservação do meio de forma extremista.

Muitos planejamentos ambientais são fracos em modelos ecológicos, alguns fortes em modelos econômicos, e todos tratam a dimensão política por um caminho demasiadamente simples, comumente linear. Apesar de a avaliação multidisciplinar ser sempre aconselhada, na prática é mais comum que a engenharia e perspectivas econômicas dominem e que regulamentos administrativos rígidos em todos os níveis impeçam o manejo do todo. Além disso, é muito comum que os planos, programas e projetos venham construídos sobre os efeitos de outros

planos e atividades de desenvolvimento pré-implantados. Descentralização, participação popular efetiva e mudanças significativas na administração e política local quase nunca são resultantes desse processo. Isto tem sido verificado no Brasil e nos mais variados países, talvez como decorrência de uma certa tradição, na qual, historicamente, a origem do planejamento se deu nos âmbitos econômico e tecnológico. (SANTOS, pág. 29)

É preciso desenhar melhor o conceito de conservação ambiental para que se consiga implementar uma melhoria no processo de planejamento do meio, pois, os ideais do desenvolvimento sustentável devem estar inseridos nesse contexto para que assim o crescimento econômico esteja garantido, mas também, para que as futuras gerações possam gozar dos recursos ambientais existentes de forma que a vida esteja garantida ao longo do tempo. Por isso, conservar é preciso, desde que a preservação não constitua um entrave ao crescimento da economia, pois, caso contrário, a intervenção no processo de planejamento por parte daqueles que desejam o crescimento econômico poderá tornar-se um fator relevante para viciar a qualidade da gestão.

2.4. Estrutura para o planejamento ambiental e seus instrumentos.

O planejamento ambiental, como qualquer outro processo de organização, possui fases distintas e bem definidas. A estrutura do planejamento ambiental é formada, em apertada síntese: a) pela definição da missão ou objetivo; b) pela elaboração do diagnóstico, oportunidade em que haverá o levantamento dos dados que envolvem o meio; c) pela proposição de caminhos ou alternativas a serem seguidas e; d) pela tomada de decisões que será seguida por um minucioso monitoramento.

O objetivo do planejamento ambiental, na maioria das vezes, parte do pressuposto que vem sendo defendido pelos principais organismos e instrumentos responsáveis pelo delineamento da gestão em todo o planeta, qual seja, a consecução de um meio sustentável onde fique garantido às futuras gerações o direito a vida saudável e equilibrada.

Nessa esteira de pensamento, Édis Milaré, em sua obra *Direito do Ambiente* diz que:

Compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo/espço. Em outras palavras, isto implica dizer que a política ambiental não deve erigir-se em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material (2004, p 51).

Contudo, a depender do espaço que será planejado, os objetivos específicos vão variar, pois a metodologia das ações deverá adequar-se aos pormenores do meio de forma a tornar a estrutura do planejamento viável e operativa. Portanto,

a definição de objetivos só será concreta à medida que se avaliam as propostas para a área-alvo de, pelo menos, três vertentes: de quem contrata o planejamento, do executor do planejamento e dos órgãos e organizações ambientais que têm o poder de interferência na região sendo necessário que haja um consenso mínimo sobre os propósitos, a ética e a viabilidade técnica, administrativa, operacional e política dos objetivos finais. (SANTOS, pág. 33)

Havendo a discussão entre os integrantes do planejamento e estes chegando a um consenso, que se constitui como essencial para o andamento saudável do processo, a equipe promoverá o levantamento dos dados, de acordo com suas formações técnicas, e formando o diagnóstico sobre a área.

Feito o diagnóstico, os integrantes do processo de gestão irão ponderar quais os fatores determinantes para o sucesso da empreitada, indicando os pontos positivos e negativos que servem como indicadores de qualidade que devem ser privilegiados ao longo do trabalho para se traçar o caminho do planejamento. “A intenção é identificar o conjunto de alternativas mais compatíveis entre si, selecionar as melhores para a solução da maior parte dos conflitos e excluir aquelas que contrariam outras”. (SANTOS, pág. 34)

Nessa esteira de pensamento, o processo segue com a tomada de decisão que se constitui na execução do que foi constatado pelos envolvidos. Mas o planejamento não pára por aí, deverá contemplar um sistema de avaliação contínua, pois, caso alguma estratégia não surta os efeitos desejados, o grupo gestor deverá implementar medidas alternativas que foram devidamente traçadas ao longo do diagnóstico. Por isso, é comum afirmar que o processo de planejamento é mutável e que varia de acordo com os resultados que se apresentam ao longo do tempo de execução.

Nesse sentido, “é importante a existência de mecanismos que permitam uma permanente realimentação de dados e de suas relações e reavaliação do planejamento proposto” (SANTOS, pág. 35). Assim, como a maioria das ciências humanas, o planejamento ambiental deve atender aos anseios e modificações ocorridas ao longo do tempo no seu entorno, pois, tal premissa constitui-se como um dos seus objetivos primordiais.

Enfim, o planejamento ambiental é um processo complexo dotado de inúmeras variáveis e caminhos que a depender do órgão que a gerencia pode tomar diversos contornos e seguimentos. Por isso, nem todas as práticas voltadas à consecução do escopo primordial das políticas públicas ambientais do planeta, qual seja, o desenvolvimento sustentável, podem ser consideradas como um processo de planejamento ambiental, pois, para tanto, este último deverá ser composto pelas fases que lhe são inerentes. Assim, algumas atitudes relacionadas à boa gestão dos recursos ambientais, por não serem compostas pelos elementos que caracterizam o processo complexo do planejamento, devem ser consideradas como meros instrumentos ou ferramentas da gestão ambiental.

Por tal razão, a implementação de instrumentos tributários, por exemplo, para solução de problemas ambientais não pode ser colocada como fator determinante para o sucesso de uma empreitada, pois, estes servirão como ferramenta ou utensílio de suporte que auxiliará o processo de gestão, juntamente com outros instrumentos de planejamento e preservação ambiental. Contudo, jamais, poderão ser expostos no cenário como fatores que eliminarão todas as mazelas existentes, pois, para que tal objetivo seja alcançado necessário que outros fatores sejam trabalhados. Em verdade, os instrumentos legais, em especial, aqueles relacionados ao poder de intervenção tributária no domínio econômico, poderão servir para fomentar determinadas condutas e, portanto, poderão auxiliar no processo de gestão.

3. O Planejamento ambiental no âmbito dos Municípios.

3.1. Panorama da evolução histórica da organização municipal: precedentes e atualidade.

Ao longo da história o Município como ente estatal demorou a ser reconhecido, pois, as dominações políticas, até então, priorizavam outras formas de organização estatal. “O Município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos” (MEIRELLES, p. 33). A República Romana impunha aos vencidos a submissão, mas, em contrapartida, lhes concedia alguns privilégios como eleger seus governantes. As comunidades que obtinham tal status eram consideradas Municípios e tinham, conforme o caso, autonomia administrativa.

Desse modo, “o regime municipal chegou à França, Espanha e Portugal, e paulatinamente se foi modificando, sob a dominação bárbara que sucedeu à hegemonia romana” (MEIRELLES, p. 34). No mesmo caminho seguido pelo Município Romano, a comunidade portuguesa passou a desempenhar suas funções administrativas e judiciais.

O Município no mundo moderno ganhou estrutura diferente, pois “passou a organizar-se por normas próprias, ora sendo organizado pelo Estado

segundo as conveniências da Nação, que lhe regula a autonomia e lhe defere maiores ou menores incumbências administrativas no âmbito local” (MEIRELLES, p. 35). Em verdade, na atualidade o Município absorveu as responsabilidades inerentes à ordenação da cidade, à regulação dos serviços públicos locais e à adequação dos ditames relacionados ao processo de urbanização.

Como reflexo do passado sobrou “apenas a tradição romana dos *edis* e dos medievais *Conselhos dos Homens Livres*, hoje modernizada nas *Câmaras de Vereadores*, representativas da comunidade local” (MEIRELLES, p. 35). Assim, sob a ótica modernista, os Municípios deixaram de ser meros cumpridores de ordens para se tornarem entes autônomos que passam a enxergar com mais amplitude a sua atuação político-administrativa

A sistemática constitucional consagrou na Carta de 1988 a autonomia dos Municípios como entes federados, autônomos e independentes entre si, estabelecendo expressamente o ‘status’ de ente federado ao Município conferindo-lhe poder para tanto (art. 1º e 18).

Do ponto de vista político-administrativo, a Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia municipal, “outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar sua lei orgânica, extinguindo a nomeação de prefeitos e mantendo a eleição direta para vereadores (art. 29)” (MEIRELLES, p. 45). Isso foi um fator positivo sob a ótica da competência legislativa em matéria ambiental, pois, a emancipação dos Municípios tem sido altamente benéfica para que as comunidades possam realizar os atos de gestão mais próximos do seu interesse ou conveniência, principalmente, quando diz respeito àqueles impactos ambientais de menor alcance territorial. Em contrapartida, quando os impactos ambientais abrangem o território de dois ou mais Municípios tal fato pode gerar conflitos de competência e, conseqüentemente, desgastes político-administrativos entre Municípios circunvizinhos, o que, possivelmente, acarretará dificuldades na qualidade da gestão pública.

A Constituição de 1988 permitiu a construção de um arcabouço jurídico relevante para resolver problemas locais de curto e longo prazo, pois, ficou disposto em seu texto que o Município tem competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local (artigo 30, I), ou seja, para dispor

sobre temas que afetem diretamente os anseios das municipalidades. Ademais, “a nova Constituição deu-lhe competência comum com a União, os Estados e o Distrito Federal para outras que especifica em seu artigo 23” (MEIRELLES, p. 45).

Foi através da discussão a respeito dos mandamentos dispostos pelo desdobramento do referido instrumento magno que se efetivaram ferramentas como o Estatuto da Cidade. Tais dispositivos legais são considerados eminentemente dirigidos aos entes municipais, pois possuem o foco em imperfeições constatadas pelo processo de gestão aprimorado ao longo dos Municípios. Assim, alguns instrumentos legislativos ganharam notoriedade no desenvolvimento do planejamento municipal, pois, a ordem legal contemplou a importância dos bens tutelados pelo Município, principalmente, a sanidade da convivência espacial urbana.

O Estado Federal Brasileiro baseia-se na repartição de competências, que é o elemento essencial da construção político-administrativa pátria. Nesse sentido, José Afonso da Silva (1997, p. 71) afirma que “as competências são as diversas modalidades de poder de que servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal brasileiro é o da predominância do interesse. Assim, à União caberá o tratamento daquelas matérias e questões de predominância do interesse geral, aos Estados caberá o das matérias de interesse predominantemente regional e aos Municípios, os assuntos de interesse local.

Nesse sentido, cada instituição integrante da Federação promoverá a sua gestão de acordo com seus interesses. Todos os entes que compõem a Federação terão a competência, exercida através de seu legislativo e de seu executivo, para cuidarem de seus interesses locais.

Assim, a Constituição de 1988 introduziu inúmeras alterações legislativas que tiveram o fito de fortalecer a democracia no Brasil, porém uma das mudanças que necessita de uma análise mais detalhada é aquela referente à competência do Município quanto ao poder de legislar sobre interesse local. Vale ressaltar que, tal modelo legal é pormenorizado no artigo 30 da Carta Magna, conforme transcrito: “- Compete aos Municípios: I – legislar

sobre assunto de interesse local; II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber” (BRASIL, 2010).

Ademais, o artigo 18 da CF segue o mesmo caminho quanto à autonomia municipal ao afirmar que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 2010).

A nova ordem político-administrativa introduzida pela Constituição de 1988 afirma a autonomia do Município como ente integrante da Federação capaz de se auto-governar, inclusive, sendo detentor da liberdade de tomar a atitude que melhor atenda ao seu interesse ou conveniência, pautada na Constituição.

Nesse sentido, Paulo Bonavides, na obra Curso de Direito Constitucional, afirma que:

Não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão claro e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no país com a Carta de 1988, a qual impõe aos aplicadores do direito, princípios e regras constitucionais voltados a uma visão hermenêutica muito mais larga no tocante à defesa e sustentação daquela garantia (1996, p. 314).

Inclusive, quando a Constituição trata da competência comum, determina que aos Municípios compete proteger, preservar, fomentar, promover, combater, estabelecer, zelar, cuidar e impedir, isto é, praticar ações, que no estado de direito se sujeitam a uma concepção “secundum legem”, ou seja, na forma da lei, para exigir determinada conduta dos que vivem ou exercem atividades em seu território. Nestes termos, justifica-se toda a legislação municipal que visa proteger o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.2. Os Instrumentos de Gestão Ambiental ao alcance dos Municípios.

Os Municípios possuem inúmeros instrumentos que buscam atender ao desenvolvimento das funções sociais da cidade, dentre eles, os planos diretores, os códigos de obras e os códigos de posturas, os quais visam tutelar tais funções estatais, de modo a organizar o espaço urbano e a vida em sociedade.

Para tanto, *exempli gratia*, considere-se a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 226, que pormenoriza as funções sociais do Município:

A política a ser formulada pelos Municípios e, onde couber, pelo Estado, atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade com vistas a garantia e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes.

§ 1º - As funções sociais da cidade são compreendidas, como direito de todo cidadão de acesso a moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagens de via de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural (RIO DE JANEIRO, 2010).

A Constituição Federal é o instrumento legal que prevê as questões ambientais relacionadas ao planejamento urbano de forma mais ampla. Contudo, os pormenores relativos ao processo de gestão dos Municípios é um dever do Estatuto da Cidade, pois, tal dispositivo tem o condão de regulamentar as diretrizes em caráter nacional pela Carta Magna.

Em suma, o Estatuto da Cidade ou Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabelece normas de ordem pública e interesse social objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, ao mesmo tempo em que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

O artigo 182 do texto constitucional, por exemplo, diz que

a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 2010).

Portanto, a Constituição Federal impõe que cabe às Municipalidades promoverem o desenvolvimento urbano através da implementação de ferramentas que estão ao alcance do Poder Público local. Ademais, acrescenta que dentre os instrumentos integrantes da política de desenvolvimento está o Plano Diretor, ferramenta que busca ordenar o desenvolvimento e a expansão urbana.

O plano diretor é o instrumento básico para uma política de desenvolvimento e garantia de qualidade de vida no município. Destaca-se por focar as comunidades humanas, o uso e a ocupação da terra, os processos da economia e provisão da infra-estrutura. Deve ser considerado como instrumento de planejamento quando visa o aprimoramento das relações entre homem e a natureza, quando tem objetivos e metas claras e bem consolidadas por meio das diretrizes e ações propostas e quando elabora um diagnóstico preocupado com os recursos naturais e com o homem (SANTOS, pág 36).

Em verdade, a administração pública municipal possui diversos instrumentos legais para implantar e executar o Planejamento Urbanístico dos Municípios de forma sustentável, no sentido de garantir que as mais diversas facetas do conhecimento sejam contempladas. Nesse sentido, o arcabouço jurídico do Município instrumentaliza, através das ferramentas disponíveis, a atuação do gestor público em busca de sanidade ambiental do ente municipal.

Desse modo, a legislação do Município constitui-se como ferramenta essencial no processo de gestão ambiental, uma vez que estabelece os parâmetros para a atuação das autoridades detentoras do poder de execução da atuação estatal no que se refere ao processo de planejamento. Nesse sentido, é importante destacar que o administrador público só poderá fazer o que estiver dentro da lei e por tal razão aqueles instrumentos legais que estão ligados ao desenvolvimento dos Municípios constituem peças primordiais no processo de planejamento dos Municípios.

3.3. Das normas constitucionais e seus reflexos na seara da gestão ambiental municipal.

A Constituição Federal brasileira promulgada em 1988 ratificou o federalismo como um instrumento legal que, ao menos na seara ambiental, deve integrar os ditames legais de forma escalonada ou piramidal, ou seja, deverá haver respeito irrestrito pelas diretrizes dispostas pelos entes federados mais robustos. Tal ordenamento quer dizer que a legislação dos entes municipais devem estar simétricas à legislação dos Estados e da União, assim como, a legislação dos Estados-membros devem guardar simetria com as normas federais.

No que diz respeito aos Municípios, o princípio da simetria manifesta-se através da ordem constitucional instaurada em 1988 por meio do artigo 29. Tal comando constitucional prevê que a edição de normas deve obedecer uma especial gradação em relação aos entes federativos que compõem o Estado brasileiro. Por isso, o processo legislativo desenvolvido pelos diferentes entes devem guardar a compatibilidade e a simetria necessária para contemplar os princípios constitucionais norteadores da organização estatal.

Sob esse prisma, o princípio da simetria ganha especial relevância na produção legislativa relativa às questões ambientais. Assim, e sob o espelho do federalismo ambiental, os Municípios devem obedecer aos ditames expostos no âmbito estadual e federal, pois, caso contrário, estaria eivando a produção legislativa do vício da inconstitucionalidade.

Isso não quer dizer que a regulamentação legislativa na esfera ambiental deve ser uniforme e linear. Pelo contrário, o Poder Legislativo de

cada um dos entes federais possui a autonomia e a independência que lhe são atribuídas constitucionalmente. Ocorre que, os Municípios não podem extrapolar, ao menos na seara ambiental, os ditames instituídos pelo âmbito estadual e federal.

Nesse sentido, a produção legislativa dos Municípios na seara ambiental pode revelar particularidades inerentes ao interesse local. Ocorre que, jamais, poderá divergir dos princípios e garantias instituídos pela ordem constitucional que visa assegurar o equilíbrio ambiental da Federação. Assim, os Municípios poderão prever condutas mais rígidas em relação ao meio ambiente, mas, não poderão instituir normas mais flexíveis que aquelas instituídas no âmbito dos Estados e da União, pois, do contrário estariam desrespeitando o princípio da simetria ambiental.

Portanto a autonomia do Município, no que se refere a interesse local, deve ser calcada nos princípios estabelecidos na Lei Maior, impondo aos aplicadores do direito, visão hermenêutica bem mais abrangente na proteção de sua autonomia.

4. Caracterização dos Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré.

Os municípios em estudo fazem parte do CCMA - Corredor Central da Mata Atlântica sendo que Ilhéus e Itacaré são Municípios que integram o Minicorredor ecológico Serra do Conduru/Boa Esperança.

Itabuna e Ilhéus fazem parte de um corredor urbano de grande importância para o sul da Bahia, pois, constituem-se como Municípios considerados pólo econômico da região cacaeira, sem falar que possuem características econômicas e geográficas similares.

Os Municípios englobados no presente estudo estão localizados em “um território estritamente urbano, em consequência dos núcleos de Itabuna e Ilhéus, onde somente Itacaré apresenta população rural superior à urbana” (IMA, p. 33).

Os Municípios em estudo têm o cacau como principal cultura.

A maior parte da superfície deste território é dominada pelo uso agro-florestal do cacau em cabruca, que permite a permanência da cobertura parcial de Mata Atlântica e

conta, ainda, com alguns remanescentes expressivos e intocados, sobretudo, nas regiões serranas do litoral de Itacaré-Serra Grande, de que se destaca a reserva do Parque Estadual da Serra do Conduru (IMA, p. 33).

Itabuna e Ilhéus possuem características similares do ponto de vista da infraestrutura econômica, pois formam o bipólo da região e constituem-se como as cidades de maior expressão quando levado em consideração a diversidade de prestação de serviços.

Em contrapartida, a partir dos anos 90, com o surgimento do turismo como novo vetor econômico da Bahia e com a constituição do Programa de Desenvolvimento Turístico – PRODETUR/BA, a região incorporou a sua zona costeira, até então sem expressão econômica, fato que preservou seus ambientes naturais de Restinga e Mata Atlântica, a partir do novo eixo sul rodoviário – a BA-001, via turístico-costeira.

Foram implantadas pelo estado, no contexto da PRODETUR/BA, as Áreas de Proteção Ambiental turísticas da costa do cacau: Itacaré-Serra Grande e Lagoa Encantada, visando assegurar, para o futuro dessas regiões estratégicas, a qualidade ambiental, paisagística e social no conjunto do desenvolvimento turístico da costa baiana. (IMA, p. 34)

Desse modo, os Municípios de Ilhéus e Itacaré passaram a ter relevante importância para a consecução do desenvolvimento sustentável na região cacaueira, pois suas bases geográficas apresentavam atributos ecológicos ligados por fortes instrumentos de conservação ambiental e turística, tais como, aqueles compreendidos no minicorredor ecológico Conduru-Boa Esperança.

4.1. Corredor Central da Mata Atlântica.

Os Municípios englobados no presente estudo fazem parte do Corredor Central da Mata Atlântica – CCMA, sendo que dentro do mesmo

existem minicorredores que fortalecem a manutenção do instrumento principal, qual seja, o CCMA.

O corredor central da Mata Atlântica tem mais de 8,5 milhões de hectares e estende-se por todo o estado do Espírito Santo e pela porção sul da Bahia. Ele abrange dois centros de endemismo, definidos com base na área de distribuição de vertebrados, de borboletas e de plantas. Nessa região, ocorrem várias fisionomias de floresta ombrófila, além de florestas semidecíduais, restingas e manguezais, ao longo dos estuários. (BRASIL, 2006, p. 19)

O CCMA apresenta extrema riqueza biológica e abriga minicorredores ao longo de sua extensão que integram a sua totalidade. Quanto aos Municípios em estudo, existe o minicorredor Conduru-Esperança que abrange o Parque Estadual Serra do Conduru e o Parque Municipal Boa Esperança, localizados nos Municípios de Itacaré e Ilhéus.

O referido minicorredor contribui para a conservação do CCMA, assim como, para a manutenção do endemismo e da biodiversidade da região cacauera e, conseqüentemente, dos Municípios em estudo. Tais similitudes geoambientais e biológicas constituem, inclusive, o principal fundamento para que os Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré tenham servido como objeto de estudo. Embora com características pontuais diversas, apresentam uma identificação em questões essenciais, de caráter econômico, histórico, social, mas sobretudo ambiental.

4.2. Cacaucultura.

Trazido da Amazônia, seu centro de origem, para o sul da Bahia no século XVIII, o cacau adaptou-se bem a esse ambiente, tendo-se firmado como cultura no final do século XIX início do século XX (IMA, p. 13). Desde então, o Estado da Bahia lidera a produção nacional desta *commodity* internacional, sendo a região sul denominada de 'região cacauera', pelo fato desta atividade ter sido o principal motor do desenvolvimento regional.

Sabe-se que a região cacauceira atingiu seu ápice econômico em torno do ano de 1979, entretanto, logo em seguida, a atividade cacauceira entrou em crise, em função de uma série de fatores conjunturais (IMA, p. 13).

Dentre os fatores conjunturais que podem ser citados destacam-se (2009, p. 13/14):

a queda internacional dos preços do cacau, determinada pela existência de altos estoques mundiais do produto; as irregularidades climáticas enfrentadas, sobretudo entre os anos de 1987/88; e o surgimento da doença “vassoura de bruxa” em 1989, agravando essa fase e provocando uma queda acentuada da produção regional (IMA).

A cacauicultura regional utiliza o sistema de cabruca, que aproveita espécies arbóreas pré-existentes para o sombreamento do cacau (SETENTA, p. 09), sem maiores preocupações com técnicas de manejo, caracterizando-se especialmente pela natureza rudimentar, pouco invasiva, e em certa medida preservacionista do cultivo.

Ademais, dentre as atividades agrícolas praticadas em Itabuna, Ilhéus e Itacaré, a cacauicultura se destaca tanto em termos de área plantada quanto em termos de produção, conforme se percebe através das tabelas abaixo:

Tabela 2 – Ocupação do Solo nos Municípios de Ilhéus, Itabuna e Itacaré.

Municípios	Lavoura permanente (em ha)	Lavoura permanente (em %)	Lavoura Temporária (em ha)	Lavoura Temporária (em %)	Pastagens (em ha)	Pastagens (em %)	Mata e florestas (em ha)	Mata e florestas (em %)
Ilhéus	103.012	61	1.327	1	27.558	16	36.275	22
Itabuna	13.958	45	363	1	12.200	39	4.708	15

Itacar é	27.857	54	660	1	6.966	13	16.307	31
Total	144.827	60	2.513	1	49.568	17	62.533	22

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário (2010)

Percebe-se que a lavoura permanente, representada principalmente pela cacauicultura, tem representatividade relevante na ocupação do solo dos Municípios em estudo. Desse modo, a referida monocultura desenvolvida sob o sistema cacau-cabruca colabora para a manutenção da biodiversidade, vez que é desenvolvida com um nível de intervenção antrópica inferior ao de outras atividades agrícolas.

Tabela 3 – Produção agrícola de Cacau nos Municípios de Ilhéus, Itabuna e Itacaré.

Municípios	2009 (em ha)	2009 (em tonelada)	2010 (em ha)	2010 (em tonelada)
Ilhéus	49.746	8.987	49.237	9.152
Itabuna	9.955	2.067	11.104	2.416
Itacaré	14.729	3.579	17.057	2.395

Fonte: SEAGRI (2010)

Enfim, o que se percebe com a conjunção de fatores que levaram à crise da região cacauera foi a diminuição das áreas de Mata Atlântica, pois, com a decadência da lavoura do cacau, a tendência dos produtores é buscar outras alternativas de subsistência que, na maioria das vezes, não possuem os mesmos atributos conservacionistas atrelados ao sistema da cabruca.

A pecuária compete com o cacau no uso do solo regional e também se destaca como importante item da agropecuária local. Uma análise sobre os rebanhos dos animais de produção e de serviços, entre os anos de 1990 e 2006, revela que em ambos os tipos a região teve uma expansão importante do número de cabeças. Esta expansão ocorrida

pode ser entendida como uma busca de novas oportunidades econômicas por parte dos produtores, com objetivo de substituir a lavoura cacaujeira. As áreas que estavam ocupadas com o cacau e sombreadas por árvores da Mata Atlântica foram desmatadas para plantio de capim e, conseqüentemente, implantação da pecuária bovina. De um modo geral, as pastagens são utilizadas extensivamente e com baixa produtividade, promovendo o avanço do desmatamento. (IMA, p. 22)

Segundo dados da Secretaria de Agricultura do Estado da Bahia, entre os anos de 1990 e 2006, ocorreu um aumento significativo do rebanho de animais em detrimento da lavoura permanente do cacau, que cedeu espaço às pastagens. Nesse sentido, segue tabela que demonstra a evolução do rebanho de bovinos e suínos nos Municípios em estudo. Diante de tais fatores, uma proposta a ser discutida, no que interessa a este estudo, seria a inclusão de fatores relacionados ao incentivo da lavoura cacaujeira, dentre os critérios de repasse do ICMS.

Tabela 4 – Evolução do Rebanho de Bovinos e Suínos nos Municípios de Ilhéus, Itabuna e Itacaré.

Municípios	Bovinos (em 1990)	Bovinos (em 2006)	Suínos (em 1990)	Suínos (em 2006)	Total (em 1990)	Total (em 2006)
Ilhéus	29.150	55.300	2.660	10.150	31.810	65.450
Itabuna	11.000	18.147	372	1.495	11.372	19.642
Itacaré	2.250	3.200	330	830	2.580	4.030

Fonte: Seagri (2010).

Desse modo, é cediço que a pecuária surge como um processo que compete com o cacau no uso do solo da região em estudo e, conseqüentemente, incrementa o desmatamento para responder a uma demanda crescente de áreas de pastagens.

4.3. Município de Ilhéus.

De acordo com o Censo (IBGE), o Município de Ilhéus contava, em 2000, com 222.127 habitantes, concentrando 73% de sua população em áreas urbanas, sendo 162.127 na sede municipal.

Segundo o Ministério das Cidades a infraestrutura básica do Município é precária, sobretudo em relação ao esgotamento e tratamento dos esgotos sanitários que, desde 2006, atende a cerca de 40% da população ou 83 mil habitantes da sede municipal.

Ainda conforme dispõe o Ministério das Cidades, no setor de abastecimento de água, aproximadamente, 140 mil habitantes (80,3% da população) são beneficiados, envolvendo um consumo médio de 86,2 lts./hab./dia. Na parte da limpeza urbana conta com um aterro sanitário, que atende, também, ao Município de Uruçuca e recebe, atualmente, uma média de 150 ton./dia de lixo urbano, correspondendo a 65% dos resíduos gerados em ambos os Municípios.

A Superintendência de Habitação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia (SEDUR) informa que em relação à questão habitacional, destaca-se um déficit de 14.052 novas unidades habitacionais em 2007, em torno de ¼ do total de domicílios do Município, sem contar, porém, com as unidades habitacionais em estado precário.

Segundo dispõe o Instituto do Meio Ambiente (2009, p. 36):

O plano diretor Municipal de Ilhéus, com 162.125 habitantes em 2000 e institucionalizado em 2006, visou à consolidação da cidade como centro regional integrado de desenvolvimento sustentável nos setores industrial, serviços e como pólo diferenciado de inovação tecnológica e turismo, tendo como pano de fundo, por um lado, seu patrimônio histórico-cultural e natural, sua tradição de turismo regional e portal das Zonas Turísticas da Costa do Cacau e da Costa do Dendê, consolidado a partir da construção da BA-001 e do novo Aeroporto Turístico da Lagoa Encantada. Por outro lado, a infraestrutura educacional e de pesquisa do Município: a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), no corredor urbano Ilhéus-Itabuna, junto à CEPLAC e ao Centro de Pesquisa do

Cacau (CEPEC); a Faculdade de Ilhéus e às atividades de pesquisa induzidas por seu Pólo de Informática. (IMA)

4.4. Município de Itabuna.

A cidade de Itabuna é um pólo regional de porte médio que absorveu, segundo o IBGE (2000), 191.184 habitantes, ou 97% de população dos 196.675 habitantes do Município.

A cidade de Itabuna destaca-se em razão dos atributos geográficos que lhe são inerentes, pois, constitui-se como forte entrocamento rodoviário, sendo cortada pela BR-101 e pela BR-415, o que aumenta seu poder de absorção do fluxo de pessoas e lhe transforma em um espaço de fácil acessibilidade. Tais elementos transformam o Município de Itabuna no maior pólo comercial da região.

Segundo o Instituto do Meio Ambiente (2009, p. 37):

A cidade cresceu, nas últimas décadas, sem observar a maiores parâmetros urbanísticos e de forma desordenada a partir do seu centro tradicional, junto ao rio Cachoeira, para a grande periferia, com o surgimento de bolsões de áreas habitacionais subnormais e áreas com problemas sociais, refletindo a problemática da infraestrutura básica urbana, sendo que, em 2006, apenas 66,8% da população era atendida com rede de esgotamento sanitário, drenando na sua maior parte sem tratamento para o Rio Cachoeira. Apenas 11% do volume de esgoto coletado são tratados. Já o sistema de abastecimento de água atende a 97,7% da população para um consumo médio de 111,3 lt./hab./dia. A produção de lixo é de 227 ton./dia de resíduos urbanos e, desse total, 87% é coletado e tem como destino final um lixão (Volta da Cobra).

A Superintendência de Habitação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia (SEDUR), expõe que em relação ao déficit habitacional, a situação é melhor que a apresentada em Ilhéus. Em 2007, o deficit foi de 7.592

novas habitações, 15% do total de domicílios, sem, da mesma forma, considerar a categoria de habitações precárias.

A concepção do Plano Diretor Municipal, elaborado em 2006, prevê uma expansão contínua controlada do núcleo urbano, tendo, como eixo principal, a BR-415 e o rio Cachoeira, através de uma faixa de expansão urbana de uso diversificado, alcançando na parte leste, praticamente o limite de Itabuna com o Município de Ilhéus – o corredor urbano Ilhéus-Itabuna da BR-415 -, e, na extremidade oeste, seu Distrito Industrial, já externo à área urbana, do outro lado da BR-101 e junto a BR-415, em direção à Vitória da Conquista. O restante do território é marcado pelo uso e ocupação das culturas agro-florestais em cabruca e, na porção oeste continental, por uma zona de transição para pastagens. (IMA, p. 38)

Em verdade, o Município constitui-se como principal centro empresarial da região aglomerando os serviços de maior relevância para o Sul da Bahia.

4.5. Município de Itacaré.

O Município de Itacaré constitui-se como um dos grandes destinos turísticos do Estado da Bahia, pois, seus atributos ecológicos são encantadores, face a beleza e a diversidade de suas praias e trilhas ecológicas.

O Município de Itacaré encontra-se em fase de transição, de um município eminentemente agrícola para um município turístico, especificamente na sua faixa costeira em franco crescimento econômico e demográfico. Seus indicadores infraestruturais precários refletem essa transformação, com um sistema de esgotamento sanitário sendo implantado na sede municipal. Em relação ao abastecimento de água somente 42,4% da população são atendidas, com um consumo médio de 174,9 lt./hab./dia,

refletindo um consumo de áreas turísticas. A produção de lixo é de 10 ton./dia (sede municipal) com depósito em aterro sanitário, mas apenas 30% dos resíduos são coletados. (IMA, p. 39)

Em relação ao zoneamento ecológico do Município, este segue como limite os ditames das Unidades de Conservação implantadas em seu território, quais sejam: o Parque Estadual da Serra do Conduru e a APA Itacaré Serra Grande. Isso porque, o Plano Diretor ainda não foi aprovado.

Observa-se que a implantação do Plano é de extrema urgência, tendo em vista o crescimento explosivo da população da sede, passando de 7.951 habitantes em 2000, para 14.350 em 2007 e desordenado, com a formação de favelas, invasões de APP, sem esgotamento sanitário e tratamento paisagístico-urbanístico dos espaços públicos, fato que prejudicou a afirmação de Itacaré como destino turístico qualificado, induzindo o turismo de massa. (IMA, p. 40)

4.6. Características convergentes entre os Municípios em estudo.

Primeiramente, os Municípios em estudo fazem parte do corredor central da Mata Atlântica e possuem como cultura agroeconômica predominante o cacau, cujo cultivo dá-se por meio do sistema de cabruca, ou seja, sombreado pelas copas das árvores do referido bioma. Tal forma de desenvolvimento agroeconômico privilegia a conservação das espécies endêmicas e, conseqüentemente, ganham contornos ecológicos desejáveis, pois, permitem a conservação do bioma da Mata Atlântica.

Ilhéus e Itacaré estão ligados por um corredor ecológico formado por inúmeras unidades de conservação. Tal fato coloca os referidos Municípios como integrantes de um pólo turístico relevante, pois são reconhecidos como detentores uma rara beleza natural.

Ligado ao corredor ecológico formado por Ilhéus e Itacaré está o Município de Itabuna que faz fronteira direta com o Município de Ilhéus.

Ilhéus e Itabuna são as duas maiores cidades do sul da Bahia e formam um corredor urbano de relevante importância para o desenvolvimento do Estado da Bahia, pois concentram a grande maioria dos serviços educacionais, médico-hospitalares, dentre outros.

Todos os três Municípios estão ligados por características geográficas, ecológicas e econômicas similares. Possuem o cacau como principal vetor agroeconômico e a Mata Atlântica como a maior “jóia” a ser cultivada.

Enfim, o corredor urbano-ecológico formado pelos três Municípios em estudo são integrantes de uma área geográfica que guarda uma grande similitude, pois possuem o cacau como cultura principal, sem falar que mantém o mesmo sistema de cultivo, a cabruca, que privilegia o bioma ao qual fazem parte os referidos Municípios.

5. A existência de recursos ambientais garantidores da biodiversidade como APA's, Parques Municipais e RPPN's em cada um dos Municípios e o papel do ICMS Ecológico enquanto promotor da conservação destes recursos.

5.1. Áreas de Proteção Ambiental – APA's.

Segundo dispõe a Lei 9.985/2000, Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC:

Área de proteção ambiental é uma área em geral 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 básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. (BRASIL, 2010)

Uma área de proteção ambiental pode ser estabelecida em área de domínio público e/ou privado, pela União, Estado ou Municípios, não sendo necessária a desapropriação das terras. Ademais, no interior das APA's podem

existir outras Unidades de Conservação, as quais permitirão a experimentação de técnicas e atitudes que conciliem o uso da terra e o desenvolvimento regional através da manutenção dos processos ecológicos essenciais.

Segundo dados da Secretaria do Meio Ambiente do Governo da Bahia (SEMA, 2010) existem 32 Áreas de Proteção Ambiental no Estado baiano, sob a coordenação da Diretoria de Unidade de Conservação e Biodiversidade que por sua vez está subordinada à Superintendência de Políticas Florestais, Conservação e Biodiversidade, da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, são elas:

- 1) Bacia do Cobre/ São Bartolomeu;
- 2) Bacia do Rio de Janeiro;
- 3) Baía de Camamu;
- 4) Baía de Guaibim;
- 5) Baía de Marimbus /Iraquara;
- 6) Baía de Todos os Santos;
- 7) Caminhos Ecológicos da Boa Esperança;
- 8) Caraíva /Trancoso;
- 9) Coroa Vermelha;
- 10) Costa de Itacaré /Serra Grande;
- 11) Dunas e Veredas do Baixo Médio São Francisco;
- 12) Ilhas de Tinharé e Boipeba;
- 13) Joanes / Ipitanga;
- 14) Gruta do Brejões / Veredas dp Romão Gramacho;
- 15) Lago de Pedra do Cavallo;
- 16) Lago do Sobradinho;
- 17) Lagoa de Itaparica;
- 18) Lagoa Encantada e Rio Almada;
- 19) Lagoas de Guarajuba;
- 20) Lagoas de Dunas de Abaeté;
- 21) Litoral Norte;
- 22) Mangue Seco;
- 23) Plataforma Continental do Litoral Norte;
- 24) Ponta da Baleia / Abrolhos;
- 25) Pratigi;

- 26) Rio Capivara;
- 27) Rio Preto;
- 28) Santo Antônio;
- 29) São Desidério;
- 30) Serra Branca / Raso da Catarina;
- 31) Serra do Barbado;
- 32) Serra do Ouro.

Dentre as 32 áreas de proteção ambiental existentes na Bahia, duas delas possuem abrangência no território dos Municípios em estudo, quais sejam: APA Costa de Itacaré / Serra Grande e APA Lagoa Encantada e Rio Almada.

A APA Costa de Itacaré/Serra Grande foi criada através do Decreto Estadual nº 2.186 de 07 de junho de 1993 e abrangia inicialmente os Municípios de Itacaré e Uruçuca. Ocorre que, sofreu ampliação de sua área geográfica com a consequente alteração da poligonal através do Decreto Estadual nº 8.649 de 22 de setembro de 2003 que passou a abranger os Municípios de Ilhéus, Itacaré e Uruçuca.

Ainda segundo dados da Secretaria do Meio Ambiente da Bahia (SEMA) a APA Itacaré/ Serra Grande ocupa uma faixa litorânea de 28 km de extensão e uma área total de 62.960 hectares. Possui importância para a proteção dos remanescente da Mata Atlântica e seus ecossistemas associados, garantindo a manutenção da biodiversidade e potencializando a atividade turística, valorizada ainda pela presença de falésias rochosas e um litoral espontaneamente belo.

Com relação aos atributos naturais da APA Itacaré/Serra Grande esta:

abriga uma região costeira de relevante importância ecológica, com o relevo de falésias e planícies costeiras, associada à vegetação de Mata Atlântica e restinga; conjunto de praias de formação singular e aspecto selvagem; manguezais; matas ciliares e bolsões de desova de tartaruga marinhas nas praias, sem falar que a região

tem clima considerado tropical super úmido, sem estação seca acentuada. (SEMA, 2010)

Ademais, ainda em relação à APA Itacaré/ Serra Grande, quanto aos aspectos relevantes a Secretaria de Meio Ambiente destaca a existência de:

Cachoeiras, com pequenas quedas d'águas; Rio de Contas, onde são praticados passeios turísticos; Praias da Barra do Sargi, Pé de Serra, Pompilho, Patizeiro, Itacarezinho, Engenhoca, Jeribucaçu, Prainha, São José, Siríaco, Ribeira, Costa, Tiririca, Resende e Conchas; trilhas contemplativas na exuberante Mata Atlântica; em Itacaré, destaca-se o aspecto arquitetônico através da Igreja de São Miguel e, ainda, a Festa de São Miguel, as comemorações do Dois de Julho e a Puxada de Rede. (SEMA, 2010)

Contudo, não são apenas exuberâncias que marcam a APA de Itacaré / Serra Grande, a Secretaria do Meio Ambiente elenca os principais conflitos ambientais que assolam o território dessa Unidade de Conservação, quais sejam:

Ocupação desordenada nos núcleos urbanos; lançamento de esgotos domésticos nos rios e praias, invasão de áreas de preservação permanente, disposição inadequada de resíduos sólidos, extração ilegal de areia; pesca predatória; e desmatamento e queimadas. (SEMA, 2010)

Dentre as Unidades de Conservação que estão abrangidas pelos territórios dos Municípios em estudo, a única unidade que possui Plano de Manejo é a APA Itacaré / Serra Grande, cuja aprovação se deu pela atuação do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAN, através da Resolução nº 1.334 de 19 de dezembro de 1996.

Para a aprovação da referida Resolução o CEPRAM levou em consideração sua competência para instituir o Plano de manejo de acordo com objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável da Área, objeto do Decreto Estadual nº 2.184 de 07 de junho de 1993, sem falar que buscou obedecer simetricamente as legislações federal e estadual.

A referida Unidade de Conservação pode constituir-se como um excelente vetor de direcionamento de recursos advindos do ICMS-E, pois contribui sensivelmente para a conservação do bioma Mata Atlântica. Isso porque, a referida unidade de conservação representa do ponto de vista quantitativo e qualitativo um excelente vetor ecológico de desenvolvimento ambiental.

Outra APA que tem abrangência geográfica nos Municípios em estudo (Itabuna, Ilhéus e Itacaré) é a APA Lagoa Encantada e Rio Almada que foi criada através do Decreto Estadual nº 2.217 de 14 de junho de 1993 perfazendo inicialmente uma área de 11.800 hectares de Floresta Ombrófila Densa, associada ao cultivo de cacau, além de manguezais, restingas e cachoeiras.

Vale mencionar que, quando da sua criação, ficava localizada no Município de Ilhéus, a 34 km da sede municipal e foi proposta pela Prefeitura de Ilhéus, “para ampliar e assegurar a vocação turística da cidade, permitindo que o visitante possuísse mais uma alternativa de lazer” (ABARÁ, 2008).

Contudo, o Governo do Estado da Bahia sob o argumento de criar uma área considerável voltada à criação dos corredores ecológicos promoveu a ampliação da APA Lagoa Encantada e Rio Almada através do Decreto Estadual nº 8.650 de 22 de setembro de 2003.

Por tal motivo, a referida unidade de conservação também se constituirá como uma importante ferramenta que contribuirá para a arrecadação de recursos advindos do ICMS-E. Apesar de não possuir plano de manejo, a qualidade da referida unidade está garantida a partir do momento que passa a compor o Corredor Central da Mata Atlântica, sem falar na importância estratégica do ponto de vista geográfico.

Sobre a importância da APA Lagoa Encantada e Rio Almada a Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia diz:

A Área de Proteção Ambiental da Lagoa Encantada, como Unidade de Conservação, torna-se um importante instrumento de conservação do ambiente natural, pois possibilita conciliar a prática de atividades econômicas com os interesses ambientais. Seu objetivo básico é proteger a diversidade biológica da região, disciplinando o processo de ocupação e assegurando o uso sustentável dos recursos naturais. (SEMA, 2010)

Quanto à localização e área da APA esta abrange o litoral norte do município de Ilhéus, além dos municípios de Uruçuca, Itajuípe, Coaraci e Almadina, no Litoral Sul da Bahia, com uma área de 157.745 ha, fazendo parte da bacia hidrográfica do Rio Almada.

A Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia ao falar dos atributos naturais integrantes da APA Lagoa Encantada – Rio Almada diz que:

A lagoa que dá nome a APA é uma formação dos rios Pipite e Caldeiras, e forma um conjunto harmônico com a beleza e exuberância da Mata Atlântica. Além da floresta, cachoeiras, nascentes e cavernas, a APA abrange uma área litorânea onde são encontradas restingas e manguezais. Diversas Reservas Particulares estão implantadas ou em fase de implantação. (SEMA, 2010)

A Secretaria do Meio Ambiente elenca ainda os aspectos relevantes que compõem a APA da Lagoa Encantada – Rio Almada como por exemplo:

Passeio de chalana pelo Rio Almada. Passeio de barco ou canoa na Lagoa Encantada. Visita às comunidades de Sambaituba e Aritaguá. Visita ao povoado de Areias Belas. Corredeiras e cachoeiras formadas pelos rios Pipite e Caldeiras. Remanescentes da antiga estrada de ferro, principalmente as pontes e as estações. Ambientes propícios à prática de esportes radicais, como surf, windsurf, rappel, tracking e mountain bike. Os reizados, bois-bumbá, festas de padroeira, o São João, animadas

pelos conjuntos folclóricos, dão o tom que traz cor e alegria a todos que delas participam. Anualmente é realizado o Festival do Peixe, promovido pela Prefeitura local, que ajuda a divulgar a famosa culinária local. (SEMA, 2010)

Contudo, da mesma forma que a APA Itacaré/ Serra Grande, a APA da Lagoa Encantada/Rio Almada também reúne conflitos ambientais que são destacados pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia, como:

Poluição dos mananciais por esgoto e lixo. Ausência de saneamento básico na maioria das comunidades. Pesca irregular, com malha fina, arpão, rede de arrasto. Desmatamento da Mata Atlântica, das restingas e manguezais. Loteamentos irregulares na área litorânea. Queimadas. Caça, coleta, comercialização e contrabando de animais silvestres. (SEMA, 2010)

5.2. Parques Estaduais e Municipais.

Na região de Itabuna, Ilhéus e Itacaré só existe um único Parque Estadual devidamente estabelecido, qual seja, o Parque Estadual da Serra do Conduru que foi criado pelo Decreto Estadual nº 6.227 de 21 de fevereiro de 1997.

Inicialmente, o referido Parque possuía área estimada em 7.000 (sete mil) hectares e abrangia os Municípios de Ilhéus, Itacaré e Uruçuca. Contudo, através do Decreto Estadual nº 8.702 de 04 de novembro de 2003, a área do Parque foi ampliada com a consequente redefinição da poligonal passando a contar com área estimada em 9.275 hectares, situado nos Municípios de Ilhéus, Itacaré e Uruçuca.

A vegetação do Parque é caracterizada pela Floresta Ombrófila Densa e possui um alto potencial para a conservação da biodiversidade e altíssima diversidade biológica, com cerca de 458 espécies diferentes de árvores por hectare. Este é um dos índices mais elevados do

mundo com altos níveis de endemismo. Representa um dos mais importantes blocos de remanescentes florestais de Mata Atlântica da Costa Nordestina. (SEMA, 2010)

Segundo informações da Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia, “a conservação das florestas da Serra do Conduru ajudará a manter a qualidade e a oferta de água aos Municípios da região, uma vez que o Parque abriga as nascentes de 30 rios e riachos” (SEMA, 2010).

Contudo, de acordo com informações do Conselho Gestor do Parque o Parque passa por conflitos ambientais como “o desmatamento, a regularização fundiária e a caça predatória” (SEMA, 2010).

O ICMS-E como garantidor da existência de recursos financeiros advindos da conservação das referidas Unidades de Conservação poderá constituir-se como uma excelente ferramenta que diminuirá os conflitos ambientais existentes no entorno de áreas prioritárias para a conservação ambiental. É o caso, por exemplo, do Parque Estadual da Serra do Conduru que atravessa diversos conflitos emanados da intervenção antrópica.

Ainda no que diz respeito a existência de Parques garantidores da biodiversidade e sustentabilidade na região de Itabuna, Ilhéus e Itacaré temos que destacar a existência de um único Parque Municipal devidamente instituído no âmbito desses Municípios, qual seja, o Parque Municipal da Boa Esperança, situado em Ilhéus, com aproximados 437 hectares, e criado através do Decreto Municipal nº 036/91, oportunidade em que o então prefeito Antônio Olímpio Rhem da Silva criou o Jardim Botânico de Ilhéus.

O Parque Municipal da Boa Esperança ganhou o status de Parque quando da edição da Lei Complementar nº 001/2001.

“Desde então, o Parque da Boa Esperança tem sido fonte de pesquisa de diversas Universidades e está comprovada a sua importância para a conservação da biodiversidade e formação do Corredor Ecológico ESPERANÇA – CONDURU.” (MENDONÇA, pág. 01)

O Parque Municipal da Boa Esperança ganhou notoriedade quanto à gestão saudável dos recursos ambientais de Ilhéus quando da edição da Resolução do CONDEMA nº 07, de 08 de março de 2010 que previu a compensação ambiental de empreendimentos que tenham EIA/RIMA. O imbróglgio surgiu através da realização de uma audiência pública para o licenciamento ambiental (estocagem e transporte de níquel da Mirabela Mineração do Brasil Ltda.) no Município onde ficou estabelecido 18 condicionantes em forma de compensação que deveriam ser destinadas ao Parque Municipal da Boa Esperança.

5.3. Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

As reservas particulares do patrimônio natural (RPPN) são áreas privadas, gravadas com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica.

Segundo dados da SEMA (2010) existem 4 RPPN's estaduais em todo Estado da Bahia, mas nenhuma delas está situada nos Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré.

Segundo dados do IBAMA (2010), na Bahia existem 57 RPPN's federais sendo que apenas 9 estão localizadas nos Municípios de Ilhéus e Itacaré e em Itabuna não existem RPPN's devidamente constituídas. Ainda segundo o IBAMA, as referidas RPPN's são:

- RPPN Reserva Salto Apepique, localizada no Município de Ilhéus e área de 118 hectares;
- RPPN Araçari, localizada no Município de Itacaré e possui área de 110 hectares;
- RPPN Fazenda Arte Verde, localizada no Município de Ilhéus e possui área de 10 hectares;
- RPPN Fazenda São João, localizada no Município de Ilhéus e possui área de 25 hectares;
- RPPN Boa União, localizada no Município de Ilhéus e possui área de 112,81 hectares;
- RPPN Pedra do Sabiá, localizada no Município de Itacaré e possui área de 22 hectares;

- RPPN Helico, localizada no Município de Ilhéus e possui área de 65 hectares;

- RPPN Rio Capitão, localizada no Município de Itacaré e possui área de 385,49 hectares;

- RPPN Mãe da Mata, localizada no Município de Ilhéus e possui área de 13 hectares.

Tais unidades de conservação poderiam ser levadas em consideração quando do repasse de recursos advindos ICMS-E, pois, geralmente, tais áreas são utilizadas pelos produtores de cacau através do sistema cabruca, na medida em que esta forma de produção é sustentável do ponto de vista ecológico e converge com as medidas de conservação do meio. Isso poderia servir como indutor de políticas municipais favoráveis aos cacauicultores locais.

6. Utilização do sistema de tributação como instrumento de gestão ambiental Municipal

O processo de gestão ambiental comporta diversas medidas de execução de um planejamento relacionado à consecução da sustentabilidade municipal. Os gestores municipais devem buscar medidas que efetivem a qualidade do processo de planejamento utilizando-se das ferramentas que estão ao dispor das municipalidades, ora através do poder de polícia que lhes é atribuído, ora buscando incentivar as práticas socialmente desejáveis.

Dentre as medidas à disposição do poder público que possuem, alternativamente, caráter impositivo e indutivo, pode-se destacar a utilização dos instrumentos de tributação, pois, estes, ora podem ser utilizados em caráter coercitivo, ora podem fomentar determinada conduta. Assim, os tributos podem servir para custear as despesas públicas advindas do processo de gestão municipal, mas também, poderão ser utilizados para incrementar as políticas sustentáveis desenvolvidas no âmbito do Município.

Os tributos quando utilizados para custear as despesas públicas terão caráter eminentemente fiscal, por outro lado, quando forem utilizados para fomentar determinadas condutas terão caráter extrafiscal. Nesse sentido, as municipalidades buscam implementar os tributos extrafiscais para incentivar condutas destinadas à consecução da sustentabilidade evitando, inclusive, a

destinação de recursos eminentemente fiscais para correção de mazelas advindas da gestão desordenada.

Ou seja, os instrumentos de tributação extrafiscal possuem a qualidade de incentivar as políticas sustentáveis, mas também, em contrapartida, evitam que o erário público seja utilizado para corrigir problemas advindos de uma gestão ambiental irresponsável. Desse modo, os instrumentos extrafiscais além de fomentar as atividades sustentáveis possuem ainda o viés preventivo, pois, tornam o processo de gestão ambiental mais saudável e, conseqüentemente, mais econômico, evitando assim, a utilização de recursos eminentemente fiscais para correção de problemas que nem mesmo deveriam existir.

Portanto, a utilização do sistema de tributação está diretamente ligado ao processo de gestão ambiental municipal, pois, a intervenção estatal por meio de instrumentos econômicos constitui-se como atribuição do poder público em busca da consecução dos fins sociais almejados pela sociedade.

6.1. O Estado como interventor da ordem econômica, a tributação como instrumento de intervenção e os reflexos de tal intervenção sobre o meio ambiente

O Estado ao longo da história desempenhou diversos papéis em busca do desenvolvimento econômico, ora intervindo coercitivamente, ora concedendo liberdade econômica à sociedade. De acordo com este grau de intervenção do Estado no desenvolvimento econômico, o mesmo é normalmente classificado em liberal, social e neoliberal.

Na visão de José Afonso da Silva (2005, p. 23), “o Estado liberal foi idealizado por Adam Smith, que defendia a liberdade do homem perante o Estado no intuito da geração de riquezas”, ou seja, o Estado deveria intervir minimamente para que a burguesia pudesse atingir seus objetivos. Assim, “o Estado tinha o papel de proteger a sociedade contra ofensas externas assegurando o desenvolvimento da economia, através da circulação do capital em detrimento da coletividade e em favor do individualismo” (MAGANHINI, p. 14).

Nesse modelo de gestão, o Estado utilizava os tributos apenas para manter a máquina estatal e garantir a ordem pública e as liberdades individuais, não se preocupando com os problemas sociais e econômicos da sociedade, os quais, não eram contemplados pela Constituição e pela legislação infraconstitucional (SILVA, 2005, p. 25).

Contudo, esse modelo entrou em crise quando da quebra da Bolsa de Valores de Nova York, oportunidade em que os indicadores econômicos dos países caíram em decorrência do desequilíbrio econômico-social observado naquele modelo.

Foi então que surgiu, após a Segunda Guerra Mundial, um consenso entre os países capitalistas que visavam a construção de um Estado de Bem Estar Social. “Nesse Estado Social buscava-se uma organização política e econômica, a qual colocava o Estado como agente de promoção social e organizador da economia” (MAGANHINI, p. 15). Assim, “adotou-se uma política assistencial, onde a ordem econômica passou a compor a substância do Estado como imperativo da redistribuição social” (AMARAL, p. 43).

“Um marco no Estado de Bem Estar Social foi a Constituição de Weimar, em 1919, que defendia a democracia social através da inclusão de direitos sociais e econômicos num cenário capitalista” (MAGANHINI, p. 16).

Nesse sentido, “desenvolveu-se o Estado social que visava corrigir as falhas de mercado por meio de prestações positivas ligadas à economia” (AMARAL, p. 44). Contudo, para alcançar seus objetivos, tal modelo de Estado necessitava maior arrecadação de tributos o que, muitas vezes, onerava por demais empresários e o próprio poder público.

A resistência da sociedade a tal ônus tributário fez surgir o Estado Neoliberal que emanava de uma necessidade dos liberais em combater a inflação, que foi considerada como a causa maior do declínio do Estado social. Nesse modelo de Estado, o intervencionismo da economia era negado, pois, a implementação de impostos e a regulamentação das atividades econômicas eram consideradas como as causas da queda de produção e do aumento da inflação.

Com o neoliberalismo ocorre um direcionamento da burguesia financeira para a revalorização de tudo que é capital e à redução gradativa do poder do Estado, com a diminuição generalizada dos tributos e a redução do Estado em regular os preços de mercado.

6.2. A intervenção do Estado no domínio econômico desde a perspectiva dos princípios constitucionais da ordem econômica.

Com o desenvolvimento das idéias norteadoras da ciência da Economia e, conseqüentemente, com o surgimento efetivo do Direito Econômico, foi desenvolvida a Constituição baseada em normas e princípios constitucionais relativos à economia. A Constituição Brasileira dispôs sobre a ordem econômica em seu artigo 170 baseando-se na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.

“A opção implícita do texto constitucional é pelo capitalismo e a apropriação privada dos meios de produção, com alguns preceitos apontados para uma socialização, sem, contudo, comprometer a essência do sistema” (CARVALHO, p. 1471).

Nesse sentido, a atuação estatal apenas se apresenta legítima para proteger esses princípios estabelecidos constitucionalmente por meio do artigo 170, ou seja, são requisitos basilares da atuação do Estado a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa, a existência digna e a justiça social. Desse modo, “consagrou-se uma economia de mercado de natureza capitalista, mas, priorizando-se o trabalho humano sobre os demais valores da economia de mercado” (SILVA, 1997, p. 720).

“O Estado é agente normativo e regulador da atividade econômica (art. 174), cabendo-lhe as funções de fiscalização, incentivo e planejamento” (CARVALHO, p. 1476).

Nos diferentes modelos de estado percebe-se que haverá intervenção do estado, mas, a diferença dar-se-á em grau menor ou maior de acordo o modelo adotado. “Percebe-se que a intervenção do estado é necessária, desde que se adote limites sob pena de se criar uma tirania” (BASTOS, p. 258).

A intervenção do Estado na atividade econômica não pode ser uma regra, mas sim, uma exceção em que o ente estatal somente deverá atuar quando os princípios constitucionais não estiverem sendo respeitados.

O Estado só poderá atuar nos segmentos da economia em que a iniciativa privada não atua, ou atuando, não possui interesse em desempenhar os objetivos das políticas públicas. Esta é uma assertiva legal consagrada no ordenamento brasileiro.

“A Constituição prevê a exploração direta da atividade econômica pelo Estado, que será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido pelo artigo 173 da CF”. (CARVALHO, p. 1476) Por sua vez, o planejamento será a modalidade de intervenção indireta do Estado na economia servindo como requisito determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

A intervenção do Estado nas formas de normatizador ou regulador da ordem econômica poderão ser concretizadas, através dos tributos, não apenas na forma de incentivos fiscais, como também na majoração dos tributos, de forma, conforme anteriormente indicado, a incentivar ou desestimular a realização de determinada atividade econômica.

Em verdade, o fator primordial na relação do Estado como interventor da ordem econômica estará diretamente ligado aos ditames essenciais previstos para a consecução dos fins sociais desejáveis. Por isso, tais fins sociais só poderão ser extraídos por meio da análise vinculada à essência dos princípios constitucionais dispostos.

Os princípios constitucionais são mandamentos universais que norteiam toda a atividade estatal, pois constituem-se em instrumentos dotados de grande amplitude e que servem de base para a formulação das regras em geral. Assim, o Estado ao buscar otimizar a dicotomia entre meio ambiente e a atividade econômica deve fazê-lo com vistas aos princípios constitucionais que servem como parâmetro para delinear as regras atinentes à consecução do desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, faz-se necessário conhecer os princípios da Ordem Econômica elencados no artigo 170 da CF dentre os quais destacam-se:

a) soberania nacional: tem como objetivo assegurar a existência digna a todos dentro da República Federativa do Brasil e pode ser desdobrada

na questão interna que está ligada à segurança jurídica do país e na questão externa que está vinculada à soberania perante os organismos internacionais;

b) propriedade privada: está ligado a preservação da livre iniciativa e ao modelo capitalista de produção;

c) livre concorrência: é um reflexo da livre iniciativa e constitui-se num conjunto de normas que visem organizar o funcionamento do mercado facilitando o acesso e a permanência no mercado econômico;

d) defesa do consumidor: constitui-se no dever do Estado em proporcionar o equilíbrio entre as empresas e entre estas e o consumidor. Tal princípio justifica-se pelo fato do consumidor ser o grande responsável pelo desenvolvimento da economia e seu equilíbrio com o meio ambiente;

e) defesa do meio ambiente: sua explicação está inserida no desenvolvimento econômico saudável, isto é, no desenvolvimento que não pode, a qualquer custo, degradar o meio ambiente para alcançar o lucro, mas sim, encontrar o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente;

f) redução das desigualdades regionais e sociais: justifica-se pelo fato do Brasil ser um país de grande extensão territorial e por consequência de diferentes aplicações econômicas e sociais;

g) tratamento favorecido às pequenas empresas: é um corolário do princípio constitucional da igualdade e tem como objetivo proporcionar o desenvolvimento de políticas públicas que propiciem a diminuição das burocracias administrativas, tributárias e previdenciárias.

6.3. Princípio ambiental do poluidor pagador como instrumento norteador das políticas públicas.

Assim como ocorre com os princípios norteadores da ordem econômica, os princípios ambientais consagrados na Constituição brasileira também possuem sua importância na medida em que se constituem como verdadeiros vetores que orientam o gestor público na aplicação das políticas públicas.

Nesse sentido, a Conferência de Estocolmo em 1972 consagrou alguns princípios ambientais que iriam nortear a atuação estatal. O Brasil contemplou alguns deles através do artigo 225 da CF, dentre os quais destaca-

se o princípio do poluidor pagador, o qual determina que aquele que pratica atividades poluidoras deverá arcar com os custos inerentes às mesmas, não conferindo, contudo, tal princípio, o direito de poluir.

A Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n. 6.938/81, dispõe em seu artigo 14, §1º que:

o poluidor é obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. Tal disposição reforça que o risco da atividade poluidora deverá ser arcado integralmente pelo causador, sem ocorrer nenhuma excludente na sua condenação (BRASIL, 2010).

O princípio do poluidor pagador é aplicável sob o caráter preventivo e repressivo. No primeiro caso buscará evitar a ocorrência do dano ambiental, impondo ao poluidor o dever de arcar com as despesas relativas à prevenção dos danos. Por outro lado, terá caráter repressivo, quando, ocorrido o dano, visa à sua reparação.

Vale ressaltar que a melhor aplicação de tal princípio é em seu caráter preventivo, pois constitui forma menos onerosa do que quando se propõe reverter o dano ambiental.

Por tudo isso, o princípio do poluidor pagador deverá estar inserido nas políticas públicas, pois constitui-se como princípio orientador da atuação estatal em busca da otimização dos recursos ambientais disponíveis.

6.3.1. Instrumentalização do princípio do poluidor-pagador: a idéia da internalização das externalidades.

Tema interessante em matéria de recomposição, minoração, ou prevenção dos impactos ambientais, vem a ser o da inclusão dos custos de tal impacto na atividade econômica considerada. A esta dinâmica, consistente na transferência dos custos dos impactos ambientais suportados pela sociedade, aos responsáveis pelas atividades econômicas causadoras, deu-se o nome de 'internalização das externalidades'.

As externalidades são as consequências positivas ou negativas ligadas a atuação humana em relação ao meio. Assim, o homem ao interagir com o meio ambiente pode promover consequências, a depender da ótica que serão analisadas, positivas ou negativas.

Externalidades referem-se ao impacto de uma decisão sobre aqueles que não participaram dessa decisão. O conceito de externalidade é adequado para tratar os problemas ambientais, pois as externalidades surgem quando o consumo ou a produção de um bem gera efeitos perversos ou benéficos a terceiros, sejam consumidores ou empresas. (ASSIS, pág. 22)

A Agenda XXI, elaborada no Rio de Janeiro, contemplou a idéia de que as autoridades devem, através de instrumentos econômicos, promover a internalização dos custos inerentes às práticas poluidoras, ou seja, deverá transferir o ônus financeiro inerente à consequência negativa para aquele que a produziu. Portanto, a linha que liga a idéia da internalização das externalidades com o princípio do poluidor pagador é bastante tênue, pois, a finalidade de ambas as premissas é que sejam repassados os custos inerentes às práticas ambientalmente incorretas àqueles responsáveis pelas externalidades negativas.

Buscando corrigir as falhas traduzidas pelas externalidades ecológicas, o estado responsabiliza-se perante a sociedade, por meio de políticas de proteção ambiental e despoluidoras, e/ou ações de saúde pública. Entretanto, essas políticas não atacam a causa dos problemas. Portanto, é preciso que o estado aja no sentido de limitar as externalidades ambientais, por meio da otimização de sua função ambiental, numa ação integrada com os entes privados. (ASSIS, pág. 24)

Desse modo, o Estado intervindo na economia, e buscando promover o desenvolvimento ambiental, poderá criar impostos ou subsidiar a correção das externalidades.

6.3.2. As funções da tributação e a sua utilização com vistas ao princípio do poluidor-pagador: a idéia de extrafiscalidade ambiental.

Com a crescente preocupação relacionada ao meio ambiente surgem incentivos à mudança do comportamento socialmente desejado servindo-se a tributação, dentre outros instrumentos, para buscar aliar crescimento econômico e desenvolvimento sustentável. Desse modo, um dos principais instrumentos utilizados pelo Estado em busca do crescimento econômico responsável são os tributos ambientais que são exteriorizados através do fenômeno jurídico da extrafiscalidade.

É importante destacar que o desenvolvimento econômico e social são imprescindíveis para o desenvolvimento humano e que a natureza não é um bem intocável e indisponível, vez que a humanidade precisa de seus recursos para dar seguimento a sua sobrevivência e desenvolver-se de forma a combater as mazelas que assolam as comunidades em todo o mundo. Ou seja, é preciso saber que o homem necessita explorar os recursos ambientais para conseguir alavancar o desenvolvimento e rechaçar os problemas socio-econômicos que norteiam o planeta, de forma a eliminar a pobreza, a miséria, o desemprego, a exclusão social, etc.

Não obstante, o grande cerne de tal questão é a forma como tais problemas devem ser tratados para que não sirvam de pretexto para a consecução de uma exploração sem precedentes, ou seja, é preciso conceber os ideais da sustentabilidade de modo a elaborar políticas que envolvam a atuação conjunta do governo, empresários e comunidade, com o intuito de coibir as agressões inconsequentes ao meio ambiente. Desse modo, o escopo almejado pela teoria da sustentabilidade poderá ser alcançado através da promoção da educação ambiental e da implementação de instrumentos legais que legitimem o poder público a combater os interesses econômicos desenfreados e irresponsáveis do ponto de vista ambiental.

A atuação do Poder Público e os demais seguimentos da sociedade demonstram que o Estado é detentor do papel primordial de efetivação das políticas públicas ambientais, seja intervindo diretamente, seja fomentando as práticas ambientalmente corretas. Uma das formas que o Estado possui para promover a sustentabilidade é através da criação de instrumentos legais que obriguem ou incentivem a melhoria da qualidade de vida através do reconhecimento da gestão pública de qualidade de forma a envolver os diferentes segmentos da sociedade no sistema de gestão assegurando a efetiva participação dos cidadãos no processo de planejamento e implementação das políticas públicas. Assim, o desenvolvimento sustentável exige que a comunhão de esforços dos diferentes seguimentos busquem o crescimento econômico, a qualidade de vida e a justiça social, de modo que o crescimento econômico esteja viabilizado e que as formas de crescimento não sejam degradadoras ou impactantes, mas se o forem, devem ser procuradas fórmulas a fim de neutralizar ou minimizar os efeitos nocivos para que assim sejam garantidas a qualidade de vida e a justiça social.

Dentre as diversas modalidades cabíveis de intervenção estatal, as que ganham maior notoriedade na atualidade são aquelas ligadas ao domínio econômico, isso porque, o maior entrave para a consecução das práticas ambientalmente desejáveis são os discursos de que a implementação de uma atividade “limpa” é por demais custosa e por consequência inviável. Dessa forma, os envolvidos na promoção dos fins almejados pelo desenvolvimento sustentável devem buscar meios para fragilizar aqueles discursos que atacam as práticas de defesa do meio ambiente, de modo a neutralizar tais entraves.

Sob esse aspecto, ganha corpo a função extrafiscal dos tributos que tem por objetivo induzir determinadas condutas conforme as necessidades e interesses do Estado. Em verdade, o ente público busca adequar as condutas dos particulares aos interesses coletivos, de forma que aqueles que se adequem aos ditames da justiça social e da garantia da qualidade de vida devem receber compensações econômicas em razão do ônus a ser suportado pelos mesmos. Ou seja, ao efetivar uma determinação estatal o indivíduo receberá um incentivo financeiro que terá como objetivo custear parte do investimento e de certa forma eliminar uma possível resistência à efetivação da atividade desejada.

A experiência jurídica nos mostra, porém, que por vezes a postura da legislação de um tributo vem pontilhada de inequívocas providências no sentido de prestigiar certas situações, tidas como social, política ou economicamente valiosas, às quais o legislador dispensa tratamento mais confortável ou menos gravoso. A essa forma de manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos, perseguindo objetivos alheios aos meramente arrecadatórios, dá-se o nome de extrafiscalidade (CARVALHO, P. B. p. 230)

Inúmeras formas de impostos ambientais podem ser encontrados em nosso ordenamento jurídico, como por exemplo, o ICMS Ecológico que já foi positivado em diversos Estados Brasileiros e que possui a finalidade de diversificar os critérios de distribuição da arrecadação originalmente realizada pelo referido tributo, porém, levando-se em consideração aspectos ambientais. Ademais, outros impostos ambientais são facilmente percebidos no ordenamento jurídico brasileiro, pois, a sua existência não está vinculada a uma atuação estatal o que em tese facilita a sobrevivência dessas modalidades tributárias. Por outro lado, quanto às taxas, tributos vinculados a uma atuação estatal e ligadas ao atributo da referibilidade, torna-se mais difícil a imposição de critérios ambientais destinados a proteção do meio ambiente e talvez por isso a extrafiscalidade ambiental é menos percebida no ordenamento jurídico pátrio.

O tributo possui a função fiscal quando visa custear as despesas públicas básicas do Estado e possui função extrafiscal quando objetiva induzir ou incentivar determinadas práticas consideradas desejáveis. “A função extrafiscal no âmbito ambiental ganhou força a partir de 1988 através da Constituição Federal que positivou a preservação da natureza como princípio de direito econômico” (MAGANHINI, p. 78). Portanto, “ao lado da correção de externalidades, o emprego das normas tributárias indutoras pode ser um instrumento para se alcançar objetivos propostos pela Ordem Econômica” (SCHOUERI, p. 239).

Desta forma, é evidente que a função extrafiscal carregada em todos os tributos irá influenciar diretamente na sociedade, na economia e também no meio ambiente, visto que os tributos não possuem somente a característica arrecadatória, mas também social e econômica. Em verdade a extrafiscalidade consiste no emprego de fórmulas jurídico-tributárias para a obtenção de metas que prevalecem sobre os fins simplesmente arrecadatórios de recursos monetários, para introduzir vertentes mais amplas e abrangentes na medida em que privilegiam fatores sociais e ambientais.

“É importante se ressaltar que os tributos extrafiscais não são sanções” (FERRAZ, p. 334), mas sim, incentivos às práticas ambientalmente corretas, pois, não terão como hipótese de incidência ato ilícito. Assim, a tributação ambiental é marcada pela incidência sobre atos lícitos tanto para incentivar comportamentos como para desestimular atividades degradantes.

Por isso, “as políticas ambientais devem estar orientadas para a proteção ambiental, sopesadas com o direito ao desenvolvimento humano, numa busca de equilíbrio e harmonia entre dever de preservar e o direito de desenvolver” (MAGANHINI, p. 83). Nesse sentido, a extrafiscalidade ambiental surge como meio mais eficaz de compatibilização de interesses, pois, agregará os mais conflitantes interesses e eliminará resistências formando, assim, um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

6.3.3. A extrafiscalidade ambiental como instrumento de fomento ao processo de planejamento ambiental dos Municípios.

A extrafiscalidade ambiental possui eminente importância quanto aos ditames do Direito Tributário, pois reflete os fins sociais inerentes aos tributos que podem ser utilizados em benefício dos interesses difusos e coletivos tutelados pelo Estado. Isso porque, os tributos, ao serem analisados sob o prisma de sua função, devem exercer finalidade eminentemente voltada ao bem comum, na medida em que sua utilização deverá ser melhorada como instrumento de implementação das políticas de proteção ao meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

O Estado ao intervir sobre o domínio econômico-ambiental deve buscar otimizar as externalidades ecológicas, na medida em que possui responsabilidade sobre as atividades poluidoras, tanto inibindo as práticas

danosas ao meio ambiente, como corrigindo os efeitos causados por ações nocivas ao meio. Portanto, o ente estatal deverá atuar de forma preventiva e, quando não for possível, atuará corrigindo as externalidades negativas.

Nesse contexto, os efeitos consagrados pela união ideológica dos Princípios constitucionais inerentes à ordem econômica e ambiental constituirão uma forma de otimizar as consequências relativas à interação entre o homem e o meio ambiente. Assim, as externalidades, ou seja, os efeitos causados pela interação do homem com o meio estarão sendo influenciados por instrumentos legais objetivamente dispostos pelo Poder Público.

Nesse diapasão, a extrafiscalidade ambiental surge como a maneira de implementação de uma política pública de proteção ao meio ambiente que busca equilibrar o desenvolvimento econômico e o meio ambiente.

“O crescente uso de instrumentos econômicos para a conservação da biodiversidade, em complementação aos tradicionais instrumentos de comando e controle, é uma tendência mundial e que tem tido na América Latina um espaço de experimentação e desenvolvimento invejável”.
(NETO, p. 01)

Nesse sentido, arremata Everton Torres, em sua obra sobre ICMS Ecológico (2010, pág. 08):

A extrafiscalidade, assim, ao invés de punir aqueles que provocam um dano ambiental, como ocorre quando o Estado se utiliza de técnicas de comando e controle, ela premia, através de seletividade das alíquotas incidentes sobre bens e serviços, aqueles que desenvolvem atividade econômica não degradantes, ou que adotam medidas efetivas de preservação ambiental, ou que consomem produtos ecologicamente sustentáveis.

Ademais, quanto à extrafiscalidade ambiental, acrescenta Heron Santana:

a extrafiscalidade ambiental dos tributos pode exercer um papel fundamental na proteção do meio ambiente, pois se encontra em perfeita sintonia com o princípio da prevenção, vez que atua antes da ocorrência do dano ambiental, que em regra é de difícil reparação. (2009, p.111)

Os diferentes órgãos, públicos ou privados, ligados à conservação do meio enaltecem a importância da utilização de instrumentos econômicos para consecução dos seus objetivos. Por isso, Luiz Paulo de Souza Pinto (2010) diz:

Um aspecto essencial para a conservação da Mata Atlântica e outros biomas brasileiros é a busca permanente de incentivos econômicos que possam assegurar a proteção da biodiversidade a longo prazo. Nesse sentido, o ICMS Ecológico, já adotado por vários estados da Mata Atlântica, tem se mostrado uma ferramenta econômica inovadora e consistente ao estabelecer critérios objetivos, qualitativos e quantitativos, para sua aplicação, e ao criar elos entre estados e municípios e um espaço de diálogo com a sociedade civil organizada e proprietários rurais para a solução dos problemas ambientais.

Portanto, os Municípios deverão incrementar o processo de gestão ambiental através de ferramentas extrafiscais, pois assim, estarão privilegiando práticas socialmente aceitas e por consequência estarão aprimorando a governança local na medida em que começam a colher melhores índices de qualidade de vida através da otimização dos fatores que influenciam direta ou indiretamente no gerenciamento dos recursos públicos.

7. A estrutura geral do ICMS e a sua situação atual no que se refere aos Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré.

7.1. Estrutura Geral do ICMS.

A Constituição Federal, no seu artigo 155, II, atribui aos Estados e ao Distrito Federal competência para instituir o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior. Trata-se do ICMS, o tributo de maior relevância arrecadatória no Brasil.

Da arrecadação deste imposto, 75% ficam para o Estado e 25% são destinados aos respectivos Municípios, repartidos com base em dois grupos de critérios. O primeiro deles encontra-se instituído pelo próprio legislador constitucional, não podendo ser alterado pelas legislações estaduais. Leva em consideração a arrecadação do ICMS em cada Município, beneficiando tais entes de maneira proporcional àquela arrecadação. Este critério, que pode ser denominado econômico ou arrecadatório, distribui o equivalente a $\frac{3}{4}$ dos 25% da arrecadação do imposto. O $\frac{1}{4}$ restante é distribuído de acordo com o critério que cada um dos Estados adote, por meio de lei. Poderá levar em consideração índices sociais (níveis de IDH, analfabetismo, emprego e renda, etc.), comerciais, econômicos, etc. Possibilitando-se inclusive a adoção do mesmo critério constitucional. Sempre que a lei estadual adota índices de proteção, preservação, ou reconstrução do meio ambiente como critério para distribuição desta parcela da arrecadação do ICMS, denomina-se tal receita oriunda do repasse do imposto de 'ICMS ambiental', 'ICMS Verde', ou 'ICMS Ecológico'.

Cabe atentar que os Estados têm liberdade apenas para eleger o critério de repasse relativo ao $\frac{1}{4}$ de 25% da arrecadação do ICMS, não podendo em nenhum caso, decidir pelo não repasse, sob pena de inconstitucionalidade da medida.

“O ICMS é tributo de função eminentemente fiscal. É fonte de receita bastante expressiva para os Estados e para o Distrito Federal” (MACHADO, p. 381). Contudo, a Constituição também atribuiu o caráter extrafiscal ao referido tributo que poderá ser seletivo em função da especificidade das mercadorias e dos serviços envolvidos, conforme dispõe o artigo 155, §2º, inciso III.

O ICMS incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias, envolvendo negócio jurídico mercantil, e não sobre simples mercadorias ou quaisquer espécies de circulação. Em verdade, “o ICMS é

dividido em 5 espécies diferentes, pois, comporta hipóteses de incidência e base cálculo diversos” (PALSEN, p. 341). Portanto, conforme dispõe a legislação específica (LC 87/96, ‘Lei Kandir’), tais modalidades podem ser divididas da seguinte forma: a) imposto sobre as operações relativas à circulação de mercadorias; b) imposto sobre serviços de transporte interestadual e intermunicipal; c) imposto sobre serviços de comunicação; d) imposto sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos e de energia elétrica; e e) imposto sobre a extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais.

7.2. Fundamentos relativos às transferências do produto do ICMS no Estado da Bahia.

O artigo 158, IV da Constituição Federal prevê que pertencem aos Municípios vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ou seja, caberá ao Estado-membro repassar aos Municípios 25% da receita arrecadada em razão do ICMS.

Para tanto, o parágrafo único do artigo 158 dispõe acerca dos critérios com base nos quais tal repasse será realizado informando que, no mínimo, três quartos do valor a ser creditado pelo Estado corresponderá à proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e serviços, realizadas no território do Município beneficiado. Ademais, o restante, ou seja, até um quarto, de acordo com o que dispuser lei Estadual.

A repartição das receitas tributárias “é uma das técnicas aptas a garantir a autonomia das ordens políticas parciais na forma federativa de Estado, pois não é possível falar-se em autonomia política inexistindo a autonomia financeira” (ALEXANDRINO, p. 249). Para garantir tais fins, além da técnica de repartição, há também a atribuição de competência tributária a cada ente federado para a instituição e cobrança de seus próprios tributos.

Ocorre que, quanto à técnica de repartição constitucional de receitas tributárias, para que se efetive autonomia financeira aos entes federados “é necessário que a entrega dos recursos seja pontual e não esteja sujeita a

condicionamentos arbitrários” (ALEXANDRINO, p. 252). Ademais, a repartição sempre se dá dos entes maiores para os entes menores, ou seja, da União para os Estados e Distrito Federal, da União para os Municípios, dos Estados para os Municípios, nunca o contrário.

Portanto, “a Constituição possibilita a participação de uma entidade no produto da arrecadação de outra, surgindo assim uma cooperação entre governos locais e o governo federal, o que caracteriza o chamado federalismo cooperativo” (CARVALHO, p. 1459). Por isso, é providencial que os Municípios participem ativamente da distribuição de receitas, bem como, na efetivação de políticas que lhe proporcionem gozar benefícios econômicos e sociais.

7.3. Arcabouço legislativo da Bahia relativo ao ICMS.

De modo a ratificar a previsão do quanto disposto na CF, o artigo 153, II da Constituição do Estado da Bahia diz que pertencem aos Municípios, além dos tributos de sua competência:

vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do Imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, inclusive as multas, juros e correções incidentes sobre o referido imposto; (BAHIA, 2007)

Ademais, o mesmo artigo em seu parágrafo único dispõe que:

as parcelas de receitas pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso II, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I- três quartos, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios; II- um quarto, de acordo com o disposto em lei, observado o limite máximo de vinte por cento, cabível a qualquer Município. (BAHIA, 2007)

Sendo que o valor adicionado em um município corresponde ao valor que se agregou nas operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços realizadas em seu território em determinado ano civil, em relação ao valor adicionado em todo o Estado. Portanto, o valor adicionado fiscal - VAF - representa o somatório dos valores adicionados realizados no território, espelhando o potencial que o Município tem para gerar receitas. Desse modo, quanto maior for o movimento econômico e, portanto, quanto maior o VAF do Município, maior será o seu índice de participação no repasse de receitas oriundas da arrecadação do ICMS.

Segundo a Constituição baiana, o Estado poderá influenciar no processo de desenvolvimento sustentável dos Municípios instituindo lei que promova a redistribuição de um quarto que cabe ao Município receber. Assim, o ICMS poderá ser dotado de critério de redistribuição que lhe confira caráter extrafiscal de modo a incentivar práticas ambientalmente corretas, o que poderá constituir numa excelente ferramenta de gestão ambiental.

Desse modo, o Estado da Bahia poderá destinar 25% dos recursos arrecadados com o ICMS aos seus Municípios. Deste quinhão, 3/4 serão distribuídos levando-se em consideração o valor adicionado que é a representação do valor das mercadorias saídas acrescidas do valor das prestações de serviços na área do Município, e diminuído o valor das mercadorias entradas.

É por meio da entrega da Declaração Anual do Movimento Econômico Fiscal (DAMEF) dos contribuintes do Município, que o Estado apura o total do valor adicionado fiscal do Município (VAF). Esse valor é dividido pelo VAF total dos Municípios do Estado, estabelecendo um índice que será utilizado para a distribuição do ICMS. Assim, a importância do VAF está exatamente no fato de ser um instrumento, utilizado pela Secretaria de Estado da Fazenda, para apurar o índice de participação que cada município terá no movimento econômico estadual e, por conseqüência, no total de receita proveniente da arrecadação do ICMS

Por outro lado, o valor restante (1/4 de 25%) será distribuído através de critérios estabelecidos pelas Leis Estaduais n. 10/94 e 13/97 que delimitam atualmente que os critérios utilizados serão: a) população, com 10% do valor arrecadado pelo Estado; b) área municipal, com 7,5% do valor arrecadado pelo

Estado; c) igualitário, com 7,5% do valor arrecadado pelo Estado. Perceba-se, portanto, que a legislação do Estado da Bahia não contempla, na distribuição do ¼ de 25% da arrecadação do ICMS, nenhuma variável que objetive a proteção, preservação, ou reconstrução do meio ambiente.

7.4. Perfil da arrecadação do ICMS do Estado da Bahia nos Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré.

Segundo dados da Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ), o Estado da Bahia repassou aos Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré a título de ICMS no ano de 2009 o montante de R\$ 38.922.793,76, R\$ 28.703.328,91 e R\$ 1.808.378,09, respectivamente.

Em contrapartida, ainda com base nos dados divulgados pela SEFAZ, em cada um dos Municípios citados o Estado da Bahia arrecadou, em ICMS, ao longo do ano de 2009, as seguintes importâncias:

TABELA 5: ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NOS MUNICÍPIOS DE ITABUNA, ILHÉUS E ITACARÉ E EM TODO O ESTADO DA BAHIA.

Arrecadação em Itabuna	Arrecadação em Ilhéus	Arrecadação em Itacaré	Arrecadação em todo o Estado
R\$ 133.141.995,16	R\$ 87.196.031.70	R\$ 547.144,14	R\$ 9.851.361.360,91

Fonte: SEFAZ, 2009.

Para se mensurar o quinhão correspondente à arrecadação de cada Município frente ao que foi arrecadado pelo Estado é primordial destacar a seguinte equação, com base em critérios meramente objetivos:

AE- Arrecadação do Estado

AM – Arrecadação do Município

X - Percentual equivalente entre a razão de arrecadação do Estado e Município.

Assim, temos $X = AM/AE$

No caso de Itabuna teríamos a seguinte razão:

$$X = 133.141.995,16 / 9.851.361.360,91$$

$$X = 0,01351508591 = 1,351 \%$$

No caso de Ilhéus teríamos a seguinte razão:

$$X = 87.196.031,70 / 9.851.361.360,91$$

$$X = 0,00885116569 = 0,885 \%$$

No caso de Itacaré teríamos a seguinte razão:

$$X = 547.144,14 / 9.851.361.360,91$$

$$X = 0.00005553995 = 0,005 \%$$

Para se ter uma noção do potencial de repasse de cada Município é importante destacar a razão feita com base no critério objetivo de destinação, ou seja, caso o Estado promovesse o repasse sem os índices que lhe são inerentes os Municípios receberiam um quarto do que arrecadaram. Assim, Itabuna, Ilhéus e Itacaré receberiam R\$ 33.285.498.79, R\$ 21.799.007,92 e R\$ 136.786,03, respectivamente.

Percebe-se que os três Municípios acumulam um aumento dos valores efetivamente repassados pelo Estado com base no que deveriam receber caso estivessem percebendo tais receitas se levado em consideração apenas o critério econômico, ou seja, caso fosse privilegiado apenas os valores arrecadados a título de ICMS em seus territórios. Por isso, os critérios de repasse aplicados pela Lei representam um importante papel na distribuição das receitas de ICMS, pois, se não existissem poderiam representar ganhos ou perdas aos Municípios.

No caso específico de Itabuna, Ilhéus e Itacaré representam um acréscimo considerável nas receitas públicas advindas do Estado em razão do ICMS, mas tal situação poderá ser modificada caso tais entes deixem de privilegiar variantes relacionadas ao meio ambiente e às questões sociais, por exemplo. Assim, a inclusão de critérios sócio-ambientais aos já existentes

representarão mudanças no perfil de repasse em todo o Estado o que deverá ser determinante para favorecer o balanço financeiro dos entes municipais.

Por isso, é importante que os Municípios iniciem um processo de gestão capaz de abarcar eventuais mudanças legislativas, pois, isso constitui-se como uma tendência nacional. Portanto, aderir às políticas que privilegiam os critérios socio-ambientais significa que o Município estará privilegiando as futuras gerações através da melhoria da qualidade de vida e, conseqüentemente, prevenindo-se para evitar quedas de receitas tributárias. Em definitiva, é essencial que os entes municipais despertem para os novos cenários que se formam em termos de políticas ambientais, especialmente no que se refere às medidas tributárias de cunho ambiental cujos critérios já vêm sendo objeto de discussão legislativa.

8. ICMS “Ecológico”: estrutura geral, precedentes, estudo comparado e a sua aplicação nos Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré.

8.1. Definição, origem e contornos teóricos do ICMS “Ecológico”.

De modo que o ente beneficiado por tais recursos não perde sua autonomia político-administrativa, “o ICMS Ecológico é um instrumento que aproveita a oportunidade criada pelo federalismo fiscal brasileiro, qual seja o do repasse de recursos financeiros a entes federados” (LOUREIRO, 2008, p. 10). Essa prerrogativa legal está prevista no artigo 158, II da Constituição Federal, o qual confere aos Estados poder de legislar sobre o critério de repasse a ser adotado na distribuição do $\frac{1}{4}$ de 25% a que os Municípios têm direito de receber do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços.

Ou seja, a Constituição Federal de 1988 prevê que 25% dos recursos do ICMS arrecadados por cada Estado devem ser repassados aos Municípios de forma que cada ente estatal adotará critérios variáveis que levarão em conta suas prioridades políticas e sociais no que se refere a $\frac{1}{4}$ deste percentual, já que o critério de repasse dos $\frac{3}{4}$ restantes já se encontram previamente indicados pelo legislador constitucional no mesmo dispositivo citado. Vale mencionar ainda que os 75% restantes terão como destinatários finais os próprios Estados-membros.

Assim, conforme dispõe o artigo 158 da Constituição os 25% dos recursos do ICMS arrecadados pelo Estado-membro deverá ser repassado aos Municípios através dos seguintes critérios:

A) 3/4 do montante repassado aos Municípios deverá destinado com base no valor adicionado fiscal das operações realizadas por cada ente municipal. Tal critério de medição econômica decorre simplificadamente da diferença entre as notas fiscais de venda e as notas fiscais de compra do Município, cuja lógica representa uma repartição capaz de privilegiar os Municípios mais desenvolvidos economicamente, ou seja, aqueles que geram maiores receitas tributárias provenientes da circulação de mercadorias e serviços (TUPIASSU, 2005, p. 733);

B) 1/4 restante do montante a ser repassado aos Municípios dependerá dos critérios de repasse a serem implementados através de Lei Estadual podendo priorizar políticas voltadas à conservação ambiental, proteção de determinadas áreas, tratamento de lixo e esgoto, por exemplo.

A Constituição Federal previu a referida sistemática, cabendo, entretanto, aos Estados a fixação dos parâmetros e efetiva distribuição dos recursos advindos da arrecadação do ICMS conforme os critérios que melhor se adequem à realidade daqueles, de forma a priorizar as necessidades locais. Nesse sentido, arremata Wilson Loureiro (2008, pág. 21):

O ICMS Ecológico tem representado um avanço na busca de um modelo de gestão ambiental compartilhada entre os Estados e Municípios no Brasil, com reflexos objetivos em vários temas, em especial a conservação da biodiversidade e outros espaços especialmente protegidos.

Ainda em relação aos resultados obtidos pelo ICMS Ecológico, Ana Paula Cardoso de Assis (2008, pág. 80) comenta:

Por meio desse mecanismo, os Estados fornecem compensações financeiras às municipalidades pelo custo de oportunidade gerado em função, especialmente, da existência de espaços especialmente protegidos em seus

limites, haja vista que o aumento do número de áreas protegidas, indicadas como prioritárias no estado, garantiria a manutenção dos recursos naturais.

“O Paraná foi o primeiro Estado brasileiro que aprovou o ICMS Ecológico” (LOUREIRO, 2008, p. 10), inicialmente dispendo sobre o tema na Constituição Estadual de 1989, depois em regulamentação através da Lei Complementar n. 59, em 1991.

Nesse sentido, complementa Fernando Cesar da Veiga Neto (2010, p. 01):

Desenvolvido inicialmente no Estado do Paraná, em 1991, o ICMS-Ecológico é realidade hoje em mais de uma dezena de estados brasileiros e envolve o repasse de aproximadamente R\$ 600 milhões/ano para os municípios que abrigam Unidades de Conservação ou se beneficiam através de outros critérios ambientais.

No caso paranaense são observados dois critérios ambientais: a conservação da biodiversidade, e a conservação dos mananciais de abastecimento para Municípios vizinhos.

A legislação paranaense surgiu com base no anseio de alguns Municípios que manifestavam o interesse em serem compensados via repasse de tributos pela limitação na exploração de seus territórios, o que veio a corroborar com a necessidade de modernização de políticas públicas ambientais e com a efetivação do princípio do protetor-beneficiário, o qual constitui-se como desdobramento do princípio do poluidor-pagador.

Diversos critérios têm sido utilizados por todo o Brasil, como, por exemplo, aqueles relacionados aos resíduos sólidos, mananciais de abastecimento, indicadores ambientais locais, controle e combate de queimadas, dentre outros, mas “a utilização do critério relacionado às Unidades de Conservação é o que mais tem se desenvolvido” (LOUREIRO, 2008, p. 10).

Portanto, é importante enaltecer o papel que o ICMS Ecológico assume como instrumento econômico indutor da conservação ambiental, pois,

tal modalidade visa promover a redistribuição dos recursos financeiros de um tributo que já existe. Assim, não há que se falar na criação de um novo tributo, mas sim, na redistribuição das receitas advindas de um tributo já em vigor, ou seja, haverá a destinação dos recursos arrecadados por meio da aplicação de critérios que visem privilegiar a efetivação de políticas socialmente desejáveis.

É importante ressaltar que os Estados que já adotaram o ICMS Ecológico ao longo destes anos têm comprovado por meio da aplicação do referido instrumento que é possível criar novos instrumentos econômicos para a gestão ambiental do estado sem aumentar a carga tributária e acima de tudo incentivar as municipalidades a buscarem soluções para resolver problemas ambientais existentes, desenvolvendo ações em relação ao meio ambiente (ASSIS, pág. 80).

Tal iniciativa prevê que os Estados forneçam compensações financeiras aos Municípios que efetivarem a conservação de áreas em seus territórios estariam priorizando a qualidade de vida da população através da proteção de espaços que guardam relação com a manutenção dos biomas da região. Dessa forma, o ICMS Ecológico surge como uma das ferramentas mais utilizadas para que se possa evitar que áreas indicadas como prioritárias para a conservação ambiental sejam devastadas.

8.2. As experiências dos Municípios nos Estados brasileiros.

8.2.1. O ICMS Ecológico nos Municípios do Estado do Paraná como precedente e marco referencial.

Conforme dito alhures, o Estado do Paraná utilizou com maior ênfase o critério relacionado às Unidades de Conservação, o qual se fundamentou em duas dimensões: uma quantitativa e outra qualitativa.

A perspectiva quantitativa leva em consideração a superfície da área protegida na relação com a superfície total do Município onde estiver contida. “Essa relação é corrigida por um multiplicador que caracteriza o nível de

restrição de uso da área, notadamente correspondente à categoria de manejo da área protegida” (LOUREIRO, 2008, p. 11).

Por outro lado, a concepção qualitativa considera à existência de espécies da flora e da fauna e de elementos que garantam a manutenção e a melhoria do processo de gestão do espaço. Nesse sentido, “as variáveis qualitativas que são levadas em consideração são os aspectos da qualidade biológica, física e, especialmente do planejamento, da implementação, da manutenção e da gestão da Unidade de Conservação” (LOUREIRO, 2008, p. 11). Além disso, verifica-se que a legislação paranaense contempla indicadores qualitativos relacionados às ações do Município quanto às políticas voltadas para habitação e urbanismo, agricultura, saúde e saneamento e apoio aos agricultores e comunidades locais.

Ainda de acordo com a legislação paranaense, as áreas protegidas que poderão ser levadas em consideração como indicadores para efeito de cálculo além das unidades de conservação são: terras indígenas, faxinais, áreas de preservação permanente e reserva florestal legalmente instituída.

Quanto às Unidades de Conservação Municipais do Estado do Paraná será levada em consideração a participação direta do Município na Gestão das Unidades de Conservação sob sua responsabilidade, pois se houver um nível adequado de gestão o Município poderá ter um retorno financeiro que viabilizará a manutenção da Unidade.

Um exemplo concreto é o Parque do Ingá, Maringá, Município ao norte do Paraná, que possui 47,30 hectares de superfície e obteve, em 2008, escore 22 na avaliação da sua gestão, por conta do empenho direto da prefeitura, o que lhe propiciou receber, em 2009, recursos não apenas por uma área de 47,30 hectares, mas de 1.040,60 hectares, ou seja, o escore serve como multiplicador, operando uma espécie de gabarito vertical, em que vale muito mais a qualidade da conservação e gestão com vistas ao cumprimento dos objetivos de manejo da Unidade de Conservação, do que apenas possuir a mesma (LOUREIRO, 2008, p. 13).

Vale ressaltar que tal modelo de repasse beneficia as áreas administradas pelos Municípios em relação àquelas mantidas pelo ente federal ou estadual. Contudo, quanto às áreas mantidas pela União ou pelo Estado, estas podem sofrer intervenção do Município na medida em que este disponibiliza pessoal, equipamentos ou instrumentos que auxiliem no processo de melhoria da gestão. Neste caso, pela legislação paranaense, pontuam no escore as áreas federais e estaduais em favor do Município.

Por isso, ao incrementar as variáveis qualitativas o Município estará incentivando o processo de gestão ambiental e por consequência aumentará sua arrecadação tributária.

No Paraná, os recursos financeiros recebidos pelos Municípios são relevantes, pois existem Municípios que recebem em função do ICMS Ecológico acima de 70% do valor do ICMS Total recebido pelo Município. A tabela a seguir demonstra a relação entre o ICMS Ecológico e o ICMS Total arrecadado no ano de 2007.

Tabela 6: RELAÇÃO ENTRE ICMS ECOLÓGICO E ICMS TOTAL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARANÁ.

Municípios	Repasse ICMS (em reais)	Repasse ICMS Ecológico (em reais)	Percentual
São Jorge do Patrocínio	3.872.487,88	2.878.333,01	74,33
Guaraqueçaba	3.728.465,22	2.553.986,15	68,50
Alto Paraíso	3.278.122,73	2.084.090,75	63,58
Piraquara	13.813.823,12	8.698.777,96	62,97
Campo Magno	5.942.970,45	3.627.692,45	61,04
São Manoel do Paraná	1.735.114,91	1.001.074,05	57,69
Lupionópolis	1.365.168,07	760.479,32	55,71
Antonina	2.538.083,60	1.381.575,63	54,43
Adrianópolis	2.498.527,93	1.267.113,55	50,71
Serranópolis do	3.828.193,67	1.913.980,82	50,00

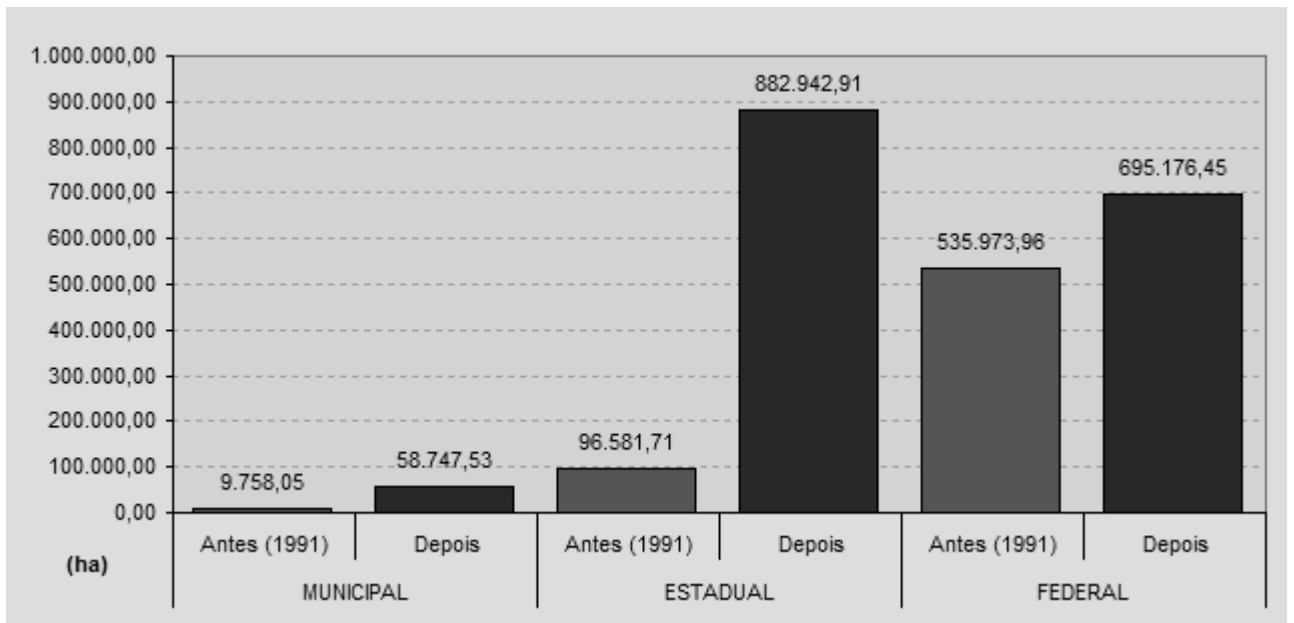
Iguaçu			
Lunardelli	1.710.019,27	843.938,21	49,35
Porto Rico	1.010.324,78	447.808,51	44,32
Santa Terezinha do Itaipu	3.978.443,77	1.747.507,32	43,92
Flor da Serra do Sul	2.316.930,77	1.009.311,79	43,56
Fernandes Pinheiro	2.786.689,39	1.160.262,19	41,64
Morretes	2.554.043,52	1.062.289,79	41,59
São Pedro do Paraná	1.139.660,63	468.476,07	41,11
Santa Mônica	1.389.236,89	555.557,96	39,99
Marionópolis	2.761.412,01	1.083.358,71	39,23
Diamante do Norte	2.644.133,40	1.026.188,17	38,81
Espigão Alto do Iguaçu	1.924.209,71	733.634,91	38,13
Céu Azul	6.184.477,06	2.313.803,00	37,41
Altônia	3.923.009,58	1.398.743,26	35,65
Diamante do Oeste	1.376.326,65	486.393,84	35,34
Jardim Olinda	585.602,02	205.984,79	35,17
Santo Antônio do Paraíso	1.114.689,78	367.121,81	32,93
Guaratuba	2.784.315,12	892.614,94	32,06
Nova América da Colina	1.054.305,68	323.095,62	30,65
Quatro Barras	6.459.037,35	1.918.807,23	29,71
Santo Antônio do Paraíso	1.114.689,78	367.121,81	32,93
Guaratuba	2.784.315,12	892.614,94	32,06
Nova América da	1.054.305,68	323.095,62	30,65

Colina			
Quatro Barras	6.459.037,35	1.918.807,23	29,71
Matelândia	5.779.791,34	1.714.522,01	29,66
Querência do Norte	2.983.413,01	776.923,31	26,04
Sabáudia	2.005.049,39	517.679,18	25,82
Quatiguá	1.094.979,71	278.700,33	25,45
Ramilândia	1.135.963,08	288.990,00	25,44
Congonhinhas	1.838.173,47	456.831,21	24,85
São Sebastião do Amoreira	2.039.014,77	490.197,73	24,04
Campina Grande do Sul	5.470.689,15	1.307.571,05	23,90
Matinhos	1.364.125,85	324.899,43	23,82

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná.

Contudo, ficou demonstrado ao longo dos anos que não haverá apenas benefícios econômicos, mas também, benefícios voltados à conservação da biodiversidade. Senão vejamos, a projeção em hectares das unidades de conservação existentes no Paraná, antes e depois da implementação do ICMS Ecológico, nos três níveis de governo:

ILUSTRAÇÃO 1: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO PARANÁ, ANTES E DEPOIS DA IMLEMENTAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO.



Fonte: (Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Paraná, 2009)

8.2.2. Panorama do ICMS Ecológico no Brasil.

a) Minas Gerais.

O Estado de Minas Gerais trouxe novos elementos acerca do ICMS Ecológico, pois, ao aprovar sua legislação em 1995, incrementou os critérios qualitativos em relação às Unidades de Conservação e incluiu critérios alternativos, tais como, o tratamento do lixo, patrimônio cultural, educação ambiental, entre outros.

A legislação mineira sobre ICMS Ecológico nasceu com o objetivo de fazer justiça social e ficou conhecida como Lei Robin Hood pois tinha a intenção de atenuar os graves desequilíbrios regionais por meio de uma distribuição socialmente mais justa e que incentivasse o investimento em áreas prioritárias como: educação, saúde, agricultura, patrimônio cultural e preservação do meio ambiente.

A lei n.º 12.040/95 (Lei Robin Hood), que definiu os critérios de distribuição do ICMS, tinha por objetivos primordiais reduzir as diferenças econômicas e sociais entre os municípios e incentivar a aplicação de recursos na área social. Dentre os critérios estabelecidos, encontram-se: educação, área cultivada, patrimônio cultural, produção de alimentos, saúde, meio ambiente, entre outros. Em 2000, foi revogada pela lei n.º 13.803/00, atualmente em vigor e aprimorada pela Lei n.º 18.030/09.

O percentual destinado ao critério ambiental em Minas Gerais é de 1% do $\frac{1}{4}$ constitucional e a partir de 2011 será de 1,10%. O critério está dividido em três, quais sejam: a) o Índice de Saneamento Ambiental, referente a Aterros Sanitários, Estações de Tratamento de Esgotos e Usinas de Compostagem; b) o Índice de Conservação, voltado às Unidades de Conservação e outras áreas protegidas; e o derradeiro, introduzido pela Lei n. 18.030/09, está baseado na c) relação percentual entre a área de ocorrência de mata seca em cada Município e sua área total.

O Índice de Saneamento Ambiental de responsabilidade da Fundação Estadual de Meio Ambiente considera em seu cálculo o número total de sistemas habilitados, tipo de empreendimento e porcentagem da população atendida. Por outro lado, o Índice de Conservação é calculado pelo IEF - Instituto Estadual de Florestas e considera a área da Unidade de Conservação da Natureza e/ou área protegida, a área do Município, o fator de conservação e o fator de qualidade, que varia de 0,1 a 1 e teve seus procedimentos de cálculo estabelecidos pela Deliberação Normativa COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental n.º 86/05. Por último, as informações sobre área de ocorrência de mata seca e área total de cada município serão informadas pelo Instituto Estadual de Florestas.

Para que o município participe do critério ecológico da lei, é imprescindível sua inscrição no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação e Saneamento Ambiental, que possui a atualização trimestral e normatização fixada pela Resolução SEMAD n.º 318/05. Um dos motivos do sucesso da experiência mineira é a integração do ICMS Ecológico nas metas do Estado para a questão ambiental, o que faz com que sua efetividade seja muito maior, diferente de possuir o mecanismo de incentivo como somente mais um instituto jurídico no ordenamento legal do Estado.

A inovação da legislação mineira, em relação às normativas de outros Estados existentes à época, foi a adoção dos critérios ambientais mais claramente atrelados aos socioculturais, o que permitiu ao governo estadual trabalhar esse instrumento de modo mais amplo. Isso porque, pelo fato de ser o Estado com o maior número de Municípios do Brasil, somando 853 prefeituras ao todo, a implementação da lei exigiu um esforço político do governo estadual no sentido de transmitir aos municípios a nova realidade,

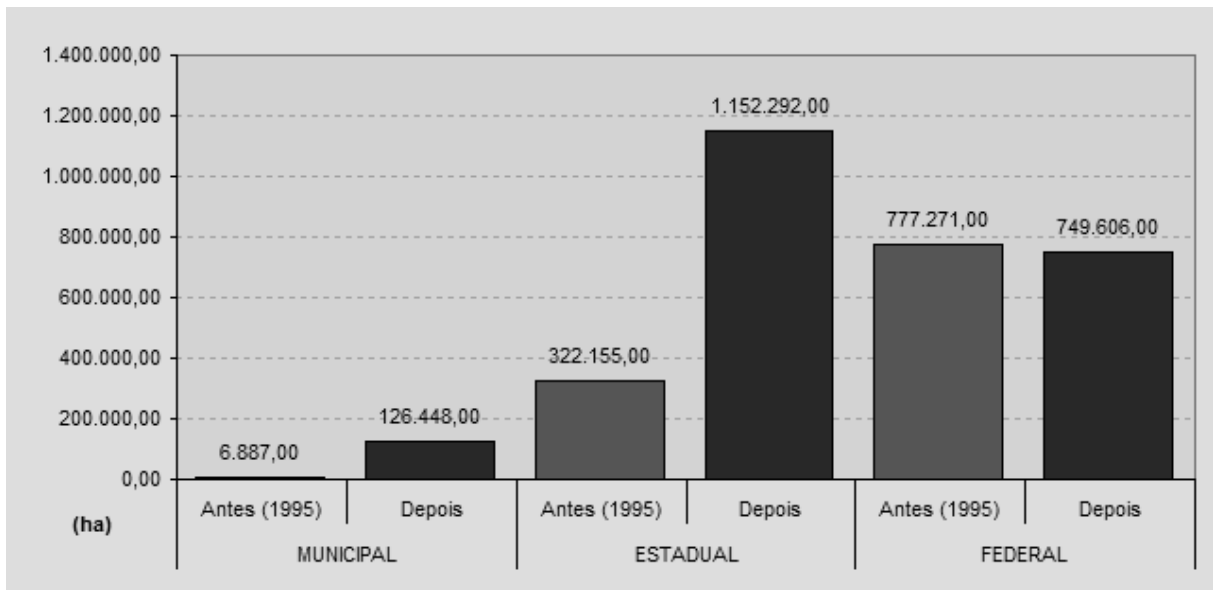
como se compunham os critérios e quais procedimentos as prefeituras deveriam adotar para habilitarem-se ao recebimento.

Desde a efetivação da lei mineira sobre ICMS Ecológico, o Estado aumentou consideravelmente a superfície territorial legalmente protegida e, segundo informações do Instituto Estadual de Florestas (IEF), o ICMS Ecológico exerce papel fundamental na consecução das metas previstas nos projetos estruturadores do Estado, para a área ambiental. Segundo o IEF-MG, dentre as metas do governo mineiro estão a regularização fundiária de, no mínimo, 30 mil hectares por ano de Unidades de Conservação de Proteção Integral e a criação de, pelo menos, 80 mil hectares de novas Unidades de Conservação, também de Proteção Integral, no mesmo período.

A perspectiva para Minas Gerais é o aperfeiçoamento da técnica de apuração de qualidade para o critério de conservação das áreas, o que deve refletir em nova Deliberação Normativa do Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM e o início da efetivação do mecanismo de repasse dos Municípios às RPPN's (Reservas particulares do patrimônio nacional), como forma de incentivo aos proprietários particulares para a boa gestão de suas áreas e criação de novas Unidades de Conservação particulares nos respectivos Municípios.

O incentivo econômico gerado pelo ICMS Ecológico para a criação de áreas protegidas alavancou o crescimento das áreas de unidades de conservação nos três níveis de governo, senão vejamos:

ILUSTRAÇÃO 2: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM MINAS GERAIS, ANTES E DEPOIS DA IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO.



Fonte: (Secretaria de Meio Ambiente do estado de Minas Gerais, 2010).

Conforme se verifica através do gráfico acima, as áreas protegidas no âmbito do Estado de Minas Gerais tiveram um crescimento considerável. Tal fato corrobora para a tese de que os incentivos tributários aplicados pela ferramenta legal em comento surtiram efeitos positivos, principalmente porque conseguiram fomentar a criação de novas áreas que representarão a conservação ambiental propugnada pela Política Nacional de Meio Ambiente.

b) São Paulo.

O Estado de São Paulo, apesar de ter sido o segundo Estado a criar uma lei sobre ICMS Ecológico no País possui uma legislação ultrapassada pois quando da sua criação não previa as categorias de UC's de acordo com o SNUC, como não contemplava as RPPN's nos critérios dos cálculos do repasse aos Municípios. Ademais, desde 1993, o Estado não promoveu nenhuma revisão na lei. Assim, no fim de 2007, por iniciativa da FREPESP – Federação das Reservas Ecológicas Particulares do Patrimônio Natural (associação representante das RPPNs do Estado de São Paulo), com apoio do WWF-Brasil, foi criado o Grupo de Trabalho Intersetorial para a revisão da lei do ICMS Ecológico e, desde então, diversos trabalhos têm sido realizados para a atualização e potencialização desse instrumento para as políticas públicas ambientais do Estado de São Paulo.

Segundo informações da FREPESP, os principais pontos que ocupam a pauta de discussão para a reformulação da lei do ICMS Ecológico são: a) Majoração da cota parte do ICMS Ecológico de 0,5% para 1,5% do ¼ de repasse cabível aos Municípios; b) Atualização frente à Lei Federal 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC), com a contemplação de todas as categorias que compõem o referido sistema nacional; c) consideração das áreas de mananciais legalmente reconhecidas, para efeito dos cálculos de participação dos Municípios; d) atribuição de peso para categoria de RPPN, no mínimo, igual ao menor peso das categorias das Unidades de Conservação do grupo de Proteção Integral; e) Estabelecimento de critérios qualitativos para o cálculo da participação de cada Município; f) consideração da pontuação obtida pela prefeitura no projeto “Município Verde Azul”, como critério qualitativo no cálculo da participação; g) estabelecimento de prazo para que Estado e Municípios procedam à requalificação das categorias de Unidades de Conservação, de acordo com o previsto no SNUC. Atualmente, a minuta final do Projeto de Lei do ICMS Ecológico encontra-se na Secretaria de Meio Ambiente para ser encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, onde terá início o processo legislativo para a aprovação da nova lei.

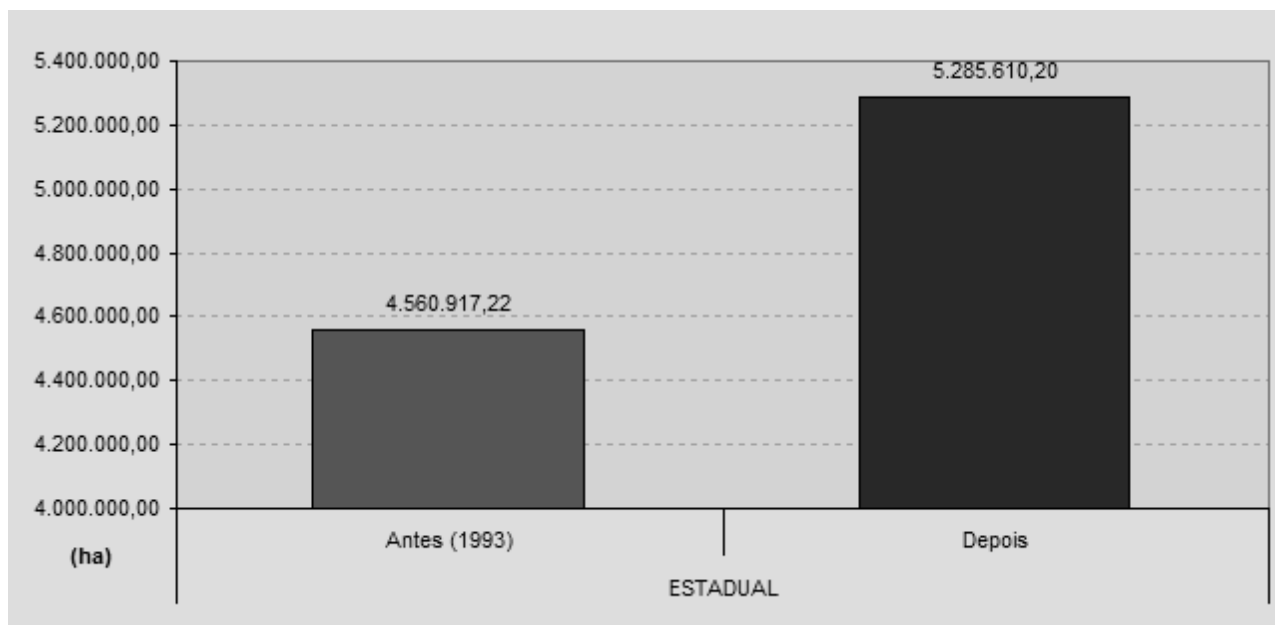
São Paulo foi o segundo Estado brasileiro a considerar o mecanismo do ICMS Ecológico em seu arcabouço jurídico e o fez de modo a destinar 0,5% em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes nos Municípios. A área total considerada para efeito de cálculo é a soma das áreas correspondentes às diferentes Unidades de Conservação da Natureza, ponderadas pelos seguintes pesos:

- I – Estação Ecológica – peso 1,0;
- II – Reserva Biológica – peso 1,0;
- III – Parque Estadual – peso 0,8;
- IV – Zona de Vida Silvestre em Área de Proteção Ambiental (ZVS em APA) – peso 0,5;
- V – Reserva Florestal – peso 0,2;
- VI – Área de Proteção Ambiental (APA) – peso 0,1;
- VII – Área Natural Tombada – peso 0,1.

Como se percebe, existem diferenças terminológicas entre as categorias previstas nessa lei e as atuais dispostas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (regulada pela lei Federal n.º 9.985/00) um dos motivos pelos quais o Estado atualmente trabalha na reformulação dessa normativa. O que chama a atenção na legislação paulista sobre o tema é um fator atípico da referida norma, a qual não dispõe de anexo para regulamentação dos critérios de repasse, ou seja, não existe decreto ou normativa da Secretaria Estadual de Meio Ambiente ou de órgão competente para detalhar fórmula e procedimento de cálculo.

Outro fator que chama a atenção acerca da lei paulista diz respeito ao fato de que apenas as UC's estaduais são contempladas, reduzindo assim, o processo de atuação da gestão municipal dos recursos ambientais. Talvez por isso, pode-se destacar um aumento da Área de Unidades de Conservação em São Paulo apenas no nível estadual, senão vejamos:

ILUSTRAÇÃO 3: PROJEÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO EM NÍVEL ESTADUAL DE SÃO PAULO.



Fonte: (Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2009).

Desse modo, verifica-se que a legislação relativa ao ICMS-E conseguiu fomentar a criação de unidades de conservação, tanto é verdade

que não se nota diferença nas unidades de conservação sob a tutela dos Municípios e da União, até porque, a legislação buscou incentivar tão somente a criação e conservação das unidades de conservação na esfera estadual.

c) Rio Grande do Sul.

O Rio Grande do Sul criou o ICMS Ecológico em 1997 mediante a Lei Estadual n.º 11.038, por iniciativa da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, baseada na experiência bem sucedida dos outros Estados da Federação que já contavam com esse instrumento de incentivo à conservação, como por exemplo, o Estado do Paraná. A lei, porém, associou em seu art. 1º o critério de superfície territorial municipal às Unidades de Conservação, tratando diferenciadamente os Municípios que as possuem com o incremento no índice do repasse do ICMS Ecológico.

O critério ambiental de repasse tem por base o tamanho das áreas das unidades de conservação contidas no Município em hectares (transformados em quilômetros quadrados, multiplicado pelo fator de conservação da área, multiplicado por três e acrescido à área territorial do município) e o percentual do ICMS destinado às Unidades de Conservação da Natureza é de 7%, conforme previsão constante no inciso III, do artigo 1.º da Lei Estadual n.º 11.038/97, como segue:

“III – 7% (sete por cento) com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (três) as áreas de preservação ambiental, as áreas de terras indígenas e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas, e a área calculada do Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas em quilômetros quadrados, pela Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio”. (RIO GRANDE DO SUL)

Outros itens de avaliação para o repasse são, por exemplo: área do Município, produção primária, número de propriedades rurais, população, taxa

de mortalidade, evasão escolar, entre outros. Seus percentuais somados totalizam 18%, que somados aos 7% destinados à Unidades de Conservação, formam o total de 1/4 de 25% que o Estado pode destinar de acordo com os critérios estabelecidos pela Norma Estadual.

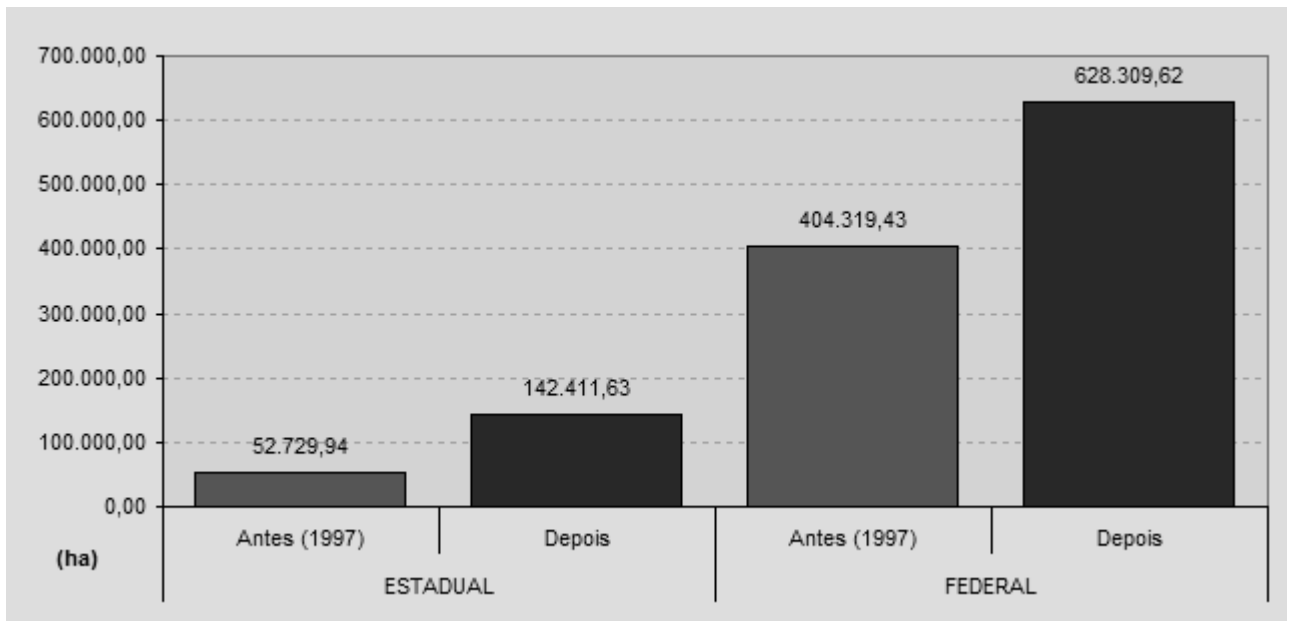
A modalidade ecológica de repasse do ICMS tem gerado comentários favoráveis a seu respeito por representantes ligados à conservação do meio ambiente em todo o Estado. Nesse sentido, a Presidente da Charrua – Associação de Proprietários de RPPN do Rio Grande do Sul diz sobre o ICMS Ecológico:

O instrumento é interessante tanto para os municípios como para as Unidades de Conservação, uma vez que estimula uma nova fonte de receita fundamentada na preservação e não em outros setores, tais como o primário e o secundário (agricultura e indústria).

A Lei n.º 11.038, de 14 de novembro de 1997 dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos Municípios.

Assim, com o advento de todo o arcabouço jurídico relacionado ao ICMS Ecológico no Estado do Rio Grande do Sul percebeu-se um aumento das áreas de proteção ambiental no âmbito estadual e federal, senão vejamos:

ILUSTRAÇÃO 4: PROJEÇÃO DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E.



Fonte: (Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul, 2010)

Conforme se percebe através da análise do gráfico acima a legislação atinente ao ICMS-E conseguiu incentivar a criação de novas unidades de conservação, pois surgiu como uma nova fonte de renda disponível para àqueles que em detrimento da utilização do solo para fins como agricultura e/ou indústria recebem recursos advindos de sua conservação ambiental.

d) Pernambuco.

No Estado de Pernambuco o ICMS Ecológico é conhecido como “ICMS Socioambiental” e foi aprovado no ano de 2000, atribuindo aspectos socioambientais para a destinação do tributo, a dizer 1% do valor de repasse do $\frac{1}{4}$ para os Municípios que possuam Unidades de Conservação e 5% (cinco por cento) de $\frac{1}{4}$ aos Municípios que possuam aterro sanitário condizentes com a legislação.

Segundo Santana (2009, p.117):

em Pernambuco, a Lei Estadual de 10.489/01 estabelece que 1% do que é arrecadado de ICMS no Estado, deve ser distribuído entre os municípios que possuam unidades de conservação e 5% (4% a partir de 2002) entre os que

possuem unidade de compostagem ou aterro sanitário controlado.

O ICMS Socioambiental em Pernambuco foi instituído pela Lei Estadual n.º 11.899/00, que redefiniu os critérios de distribuição de parte dos recursos financeiros do ICMS que cabe aos Municípios, de acordo com critérios que possibilitassem a melhoria das condições de saúde, educação, meio ambiente e aumento da Receita Tributária Própria, os chamados aspectos socioambientais.

Por meio das leis 11.899/00, 12.206/02 e 12.432/03 e os decretos 23.473/01, 25.574/03 e 26.030/03, foram estabelecidos critérios para o repasse dos recursos, sob os dois aspectos ambientais: unidade de conservação e aterro sanitário ou unidade de compostagem.

O modelo de gestão do ICMS Socioambiental pernambucano, no tocante aos critérios de biodiversidade, deverá passar por um processo de potencialização, com a efetiva adoção das fórmulas de cálculo já consagradas em outros estados, em especial referente à utilização de variáveis qualitativas.

Do $\frac{1}{4}$ do ICMS que o Estado pode dispor segundo seus critérios, conforme reza o artigo 158 da CF, atualmente o ICMS Socioambiental, segundo as leis e decretos estaduais acima citados, corresponde a 8%, sendo os 17% complementares distribuídos com base na participação relativa de cada Município.

O critério ambiental que corresponde a 1% de repasse em relação às Unidades de Conservação existentes no Município, considera a área da Unidade de Conservação, a área do Município, a categoria de manejo e o grau de conservação do ecossistema protegido, e 2% a serem distribuídos aos Municípios que possuam sistemas de tratamento ou de destinação final de Resíduos Sólidos, mediante Unidade de Compostagem ou de Aterro Sanitário, respectivamente.

Os 5% restantes são divididos da seguinte forma: a) 2% para Saúde, considerando-se a participação relativa do inverso do coeficiente da mortalidade infantil; b) 2% para Educação, considerando-se a participação relativa do número de alunos matriculados no ensino fundamental em escolas municipais, com base no resultado do censo escolar anual; e c) 1% para

Receita Tributária Própria, considerando-se a sua participação relativa na arrecadação "per capita" de tributos municipais de todos os Municípios do Estado, com base em dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado.

A legislação relacionada ao ICMS-E no Estado de Pernambuco passou por diversas adaptações a fim de se amoldar aos anseios sociais. Para tanto, segue abaixo algumas alterações relevantes ao tema.

A Lei Estadual n.º 11.899, de 21 de dezembro de 2000 redefine os critérios de distribuição da parte do ICMS que cabe aos Municípios, de que trata o artigo 2.º, da Lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990, considerando aspectos socioambientais, e dá outras providências.

A Lei Estadual n.º 12.206, de 20 de maio de 2002 ajusta os critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios, nos termos do art. 2.º, da Lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990, com a redação da Lei n.º 11.899, de 21 de dezembro de 2000, relativamente aos aspectos socioambientais.

A Lei Estadual n.º 12.432, de 29 de setembro de 2003 ajusta os critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos Municípios, nos termos do art. 2.º, da Lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990, com a redação da Lei n.º 11.899, de 21 de dezembro de 2000, e da Lei n.º 12.206, de 20 de maio de 2002.

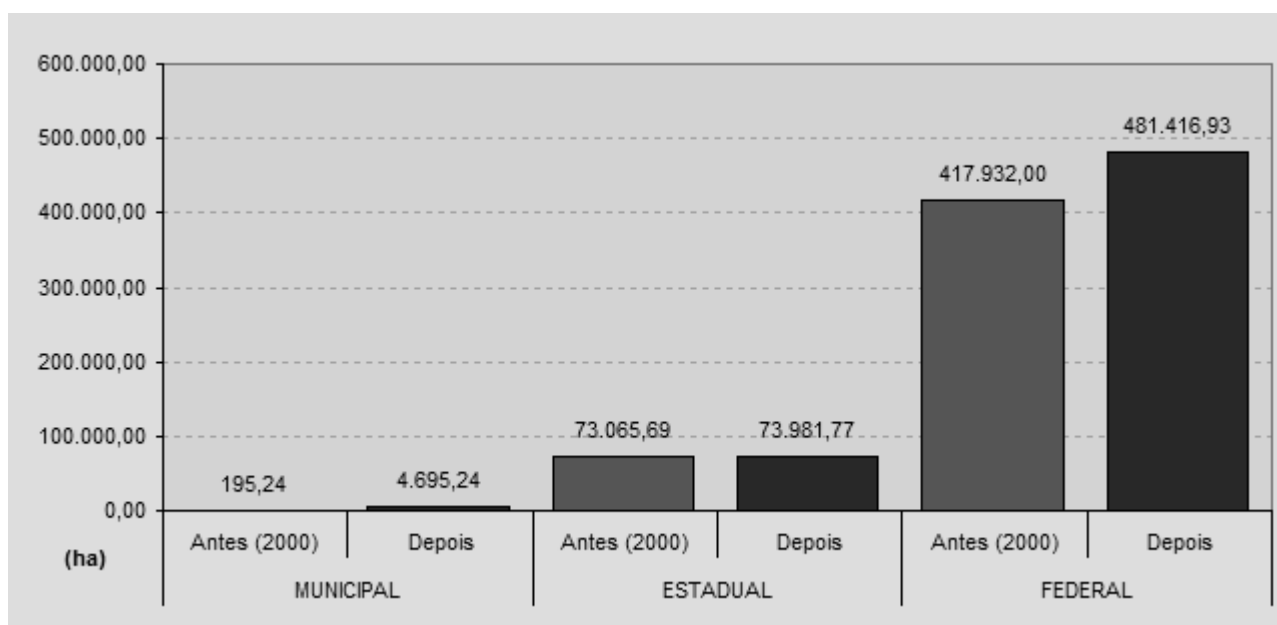
O Decreto Estadual n.º 23.473, de 10 de agosto de 2001 regulamenta os critérios de distribuição da parcela do ICMS que cabe aos Municípios, relativos aos aspectos socioambientais de que trata o inciso III do artigo 2º da Lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990, com a redação conferida pela Lei n.º 11.899, de 21 de dezembro de 2000, e dá outras providências.

O Decreto Estadual n.º 25.574, de 25 de junho de 2003 dispõe sobre a participação das unidades de conservação previstas no art. 2.º da Lei n.º 10.489, de 2 de outubro de 1990, com a redação da Lei n.º 12.206, de 20 de maio de 2002, na distribuição da parte do ICMS socioambiental que cabe aos Municípios.

O Decreto Estadual n.º 26.030, de 15 de outubro de 2003 introduz modificações no Decreto n.º 23.473, de 10 de agosto de 2001, e alterações, que regulamenta os critérios de distribuição do ICMS que cabe aos Municípios, relativos aos aspectos socioambientais.

Enfim, com o advento da legislação relacionada ao ICMS Ecológico, o Estado de Pernambuco teve um aumento na extensão das áreas de proteção ambiental nos três níveis de governo, conforme podemos verificar através da análise da tabela a seguir:

ILUSTRAÇÃO 5: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E.



Fonte: (Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco, 2010)

Desse modo, percebe-se que no Estado de Pernambuco a legislação que prevê incentivos tributários à criação de áreas de proteção ambiental conseguiu efeitos positivos ao alavancar nos três níveis de governo o número de unidades de conservação constantes no território pernambucano.

e) Piauí.

A Lei sobre ICMS Ecológico no Piauí foi criada através da influência da Deputada Estadual Lilian Martins frente à Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, por meio do projeto de lei que foi promulgada a Lei n.º 5.813, em 3 de dezembro de 2008.

Por tratar-se de legislação recente, a literatura acerca do tema ainda não tem elementos que possam avaliar os resultados da referida

legislação. Contudo, alguns Municípios já instalaram seus Conselhos Municipais de Meio Ambiente na intenção de habilitarem-se para o recebimento do ICMS Ecológico.

Ademais, os representantes dos órgãos ligados ao meio ambiente no Estado têm manifestado apoio à utilização do referido instrumento econômico. Assim, arrematou o Presidente da Fundação Rio Parnaíba:

A questão econômica sempre foi e sempre será a raiz do crescimento da consciência ecológica no nosso país. Espero que o ICMS Ecológico amplifique a importância de todos na melhoria das condições de vida da população local e do meio ambiente. (SOARES, 2010)

A lei aprovada pelo Estado do Piauí criou o Selo Ambiental, condicionando a participação dos Municípios no ICMS Ecológico ao recebimento do referido selo. De acordo com a referida lei, os Municípios podem receber o Selo Ambiental em três categorias: A, B ou C. Tal classificação ocorrerá de acordo com o número de itens atendidos num rol total de nove requisitos, a exemplo de gestão de resíduos, proteção de mananciais, redução do desmatamento, identificação e minimização de fontes de poluição, disposições legais sobre Unidades de Conservação da Natureza e política municipal de meio ambiente.

Os Municípios que atenderem seis requisitos do total de nove merecem classificação na categoria A. Aqueles que atenderem quatro, são classificados na categoria B e, por fim, os que cumprirem três dos nove requisitos compõem o grupo C. Ademais, a legislação piauiense impõe como condição obrigatória a existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente, sem o qual o Município não pode participar do ICMS Ecológico, conforme dispõe a Lei n.º 5.813/08.

O percentual destinado ao ICMS Ecológico no Estado do Piauí é de 5% do valor que pode ser repassado aos Municípios, e sua aplicação será realizada de forma progressiva no decorrer de três anos a partir da promulgação da Lei. No primeiro ano de distribuição, o percentual será de 1,5%, no segundo ano de 3% e, do terceiro ano em diante, o total de 5%, de

modo que os percentuais correspondentes a cada categoria sofrerão variação anualmente até estabilizarem-se na divisão de: 2% aos municípios com Selo Ambiental da categoria A, 1,65% aos da categoria B e 1,35% àqueles pertencentes ao grupo C.

As informações prestadas pelos Municípios, por intermédio de questionário previamente formulado pelo órgão ambiental do Estado, responsável pela aplicação da lei, serão avaliadas e aprovadas, ou não, pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA, e a veracidade de seu conteúdo poderá ser averiguada por técnicos da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMAR, a critério do Secretário.

Segundo técnicos da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMAR, 2010), “o processo de regulamentação da lei está em discussão e deve ser publicada em breve”.

O Piauí ainda não possui tabelas de recursos do ICMS Ecológico repassados aos Municípios, pois a legislação sobre o tema foi aprovada em dezembro de 2008.

f) Ceará.

A iniciativa para a criação da lei do ICMS Ecológico no Estado do Ceará foi da Associação Caatinga, representante das RPPN's do Estado cearense, que teve o apoio de outras entidades da sociedade civil organizada, academia, membros da Comissão Técnica e do Comitê Gestor do Programa Selo Município Verde, como também de parlamentares da Assembleia Legislativa.

Por tratar-se de lei relativamente recente, as perspectivas são positivas, pois o Estado está avançando para incluir um conjunto cada vez maior de indicadores ambientais para aferir a gestão ambiental municipal, onde se tem o objetivo de que a conservação da biodiversidade tenha peso relativo alto.

A partir de 2012 (ano-base 2011) serão integrados indicadores na avaliação de gestão ambiental que compõe o Índice de Sustentabilidade Ambiental (ISA) dos Municípios, que é obtido anualmente pelo Programa Selo Município Verde, programa público de certificação ambiental municipal que existe no Ceará desde 2004. Nesses indicadores está incluída a existência,

categoria e área territorial das Unidades de Conservação da Natureza em relação aos Municípios.

O Ceará adotou o ICMS Socioambiental considerando, além de meio ambiente, educação e saúde entre os critérios de repasse. Na repartição, ficam 18% do 1/4 de 25% pelo Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE); 5% pelo Índice Municipal de Qualidade da Saúde (IQS); e 2% pelo Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente (IQM).

Nos 2% do IQM, estão presentes critérios que atualmente se resumem a existência, ou não, de Sistema Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos, devidamente licenciado.

Quanto a legislação atinente ao ICMS Ecológico pode-se destacar a Lei n.º 14.023, de 17 de dezembro de 2007 que modificou dispositivos da Lei n.º 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências.

Ademais, o Decreto Estadual n.º 29.306, de 5 de junho de 2008 dispôs sobre os critérios de apuração dos índices percentuais destinados à entrega de 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS pertencente aos municípios, na forma da Lei n.º 12.612, de 7 de agosto de 1996, alterada pela Lei n.º 14.023, de 17 de dezembro de 2007, e deu outras providências.

g) Mato Grosso do Sul.

O Mato Grosso do Sul aprovou o ICMS Ecológico em 1994, com a promulgação da Lei Complementar n.º 77/94, que deu nova redação à lei complementar n.º 57/91, que regulamentava os critérios de repasse do ¼ constitucional aos Municípios. Nessa ocasião, o percentual destinado ao critério ambiental foi de 5%, para rateio entre os Municípios que tivessem parte de seu território integrando Unidades de Conservação ambiental, assim entendidas, à época, por: Estações Ecológicas, Parques, Reservas Florestais, Florestas, Hortos Florestais, Áreas de Relevante Interesse de leis e/ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou que

sejam diretamente influenciadas por elas, ou aqueles com mananciais de abastecimento público.

Decorridos seis anos, em 2000 foi publicada a lei n.º 2.193/00 instituindo o Cadastro Estadual de Unidades de Conservação e de mananciais de abastecimento público e delegando a função de definir os critérios técnicos de alocação dos recursos e os índices percentuais relativos a cada município ao órgão ambiental competente, o que impulsionou o Estado para a efetiva implementação do mecanismo.

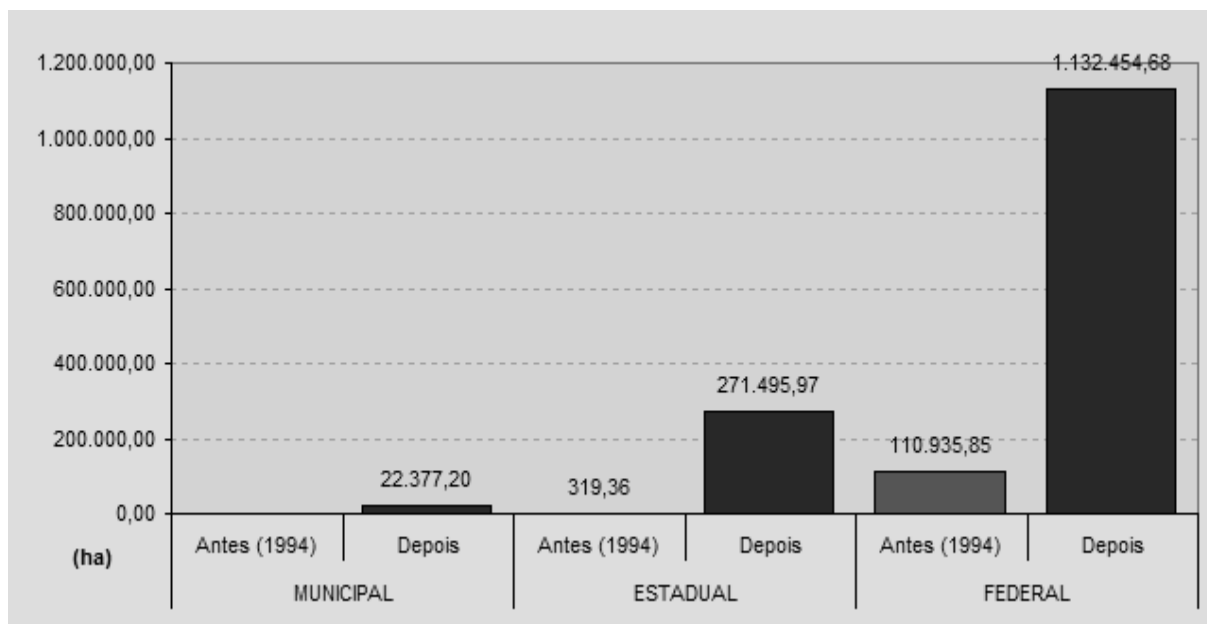
Com isso, em 2001, a lei n.º 2.259 definiu que a repartição dos 5% (previstos na norma de 1994) seria rateada de forma sucessiva e progressiva, sendo: 2% para o exercício financeiro de 2002; 3,5% para o de 2003 e, por fim, 5% para o exercício financeiro de 2004 em diante. Logo após, o Poder Executivo publicou a regulamentação na forma do Decreto n.º 10.478/01, que, interpretado em conjunto com a Portaria do Instituto de Meio Ambiente Pantanal n.º 001/2001, permite a viabilização do mecanismo, pois restou estabelecido o método e a fórmula de cálculo para a aferição do índice de participação dos municípios sul-mato-grossenses. Além do que criou o Programa Estadual do ICMS Ecológico, com a finalidade primordial de efetivar esse conjunto de normas.

Atualmente, os parlamentares sul-mato-grossenses discutem mudanças na lei que podem alterar os percentuais de distribuição do ICMS Ecológico no Estado.

Assim, no Mato Grosso do Sul, $\frac{1}{4}$ dos 25% do ICMS destinados aos Municípios são compostos da seguinte maneira: 7% divididos igualmente entre todos os Municípios; 5% em função da extensão territorial do Município; 5% em virtude do número de eleitores; 3% conforme o índice resultante do percentual da receita própria e, por fim, 5% de acordo com os critérios ambientais, que consistem na existência de Unidades de Conservação, áreas de Terras Indígenas e Mananciais de Abastecimento Público.

Esse incentivo econômico para a criação de áreas protegidas alavancou o crescimento das áreas de unidades de conservação nos três níveis de governo, senão vejamos:

ILUSTRAÇÃO 6: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E.



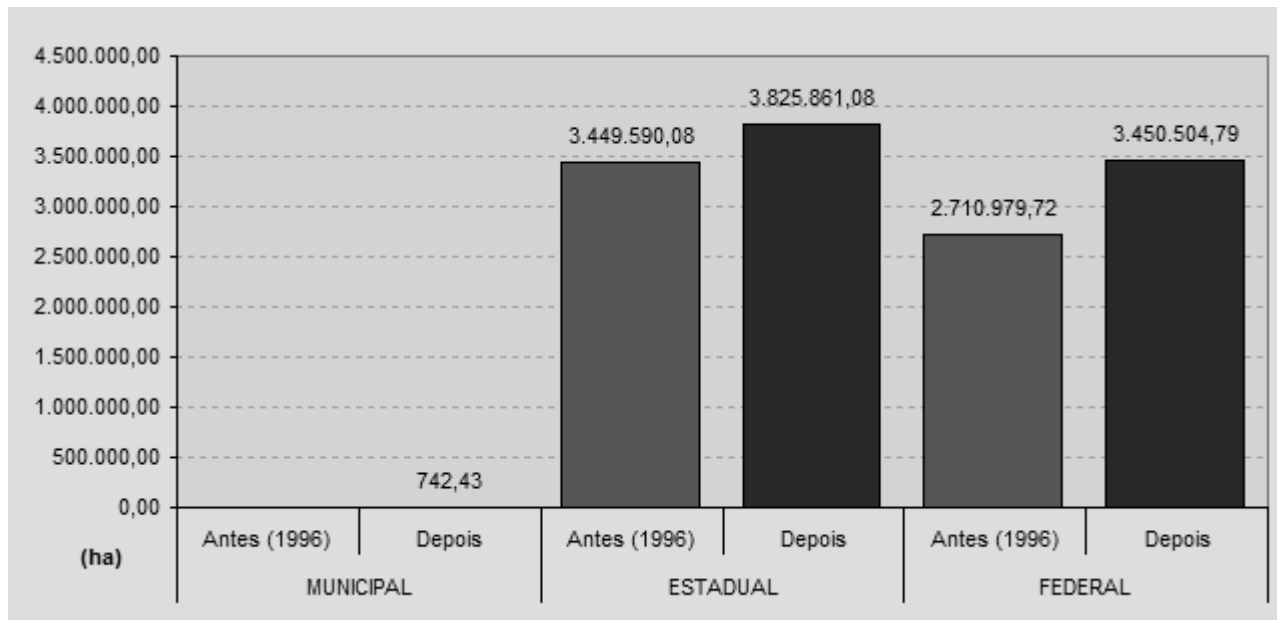
Fonte: (Secretaria de Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul, 2010).

Conforme se verifica através da análise da tabela acima, a legislação que implementou o ICMS-E no Mato Grosso do Sul conseguiu o objetivo almejado, pois as unidades de conservação tiveram um crescimento considerável nos três níveis de governo. Dessa forma, fica demonstrado que o incentivo financeiro proporcionado pela política tributária consegue fomentar a conservação ambiental.

h) Outros Estados-membros da Federação.

Em outros Estados-membros da Federação as respectivas Secretarias de Meio Ambiente disponibilizam dados relativos às proporções das unidades de conservação criadas após o advento da legislação que criou a modalidade ecológica de repasse do ICMS. Segue abaixo discriminado:

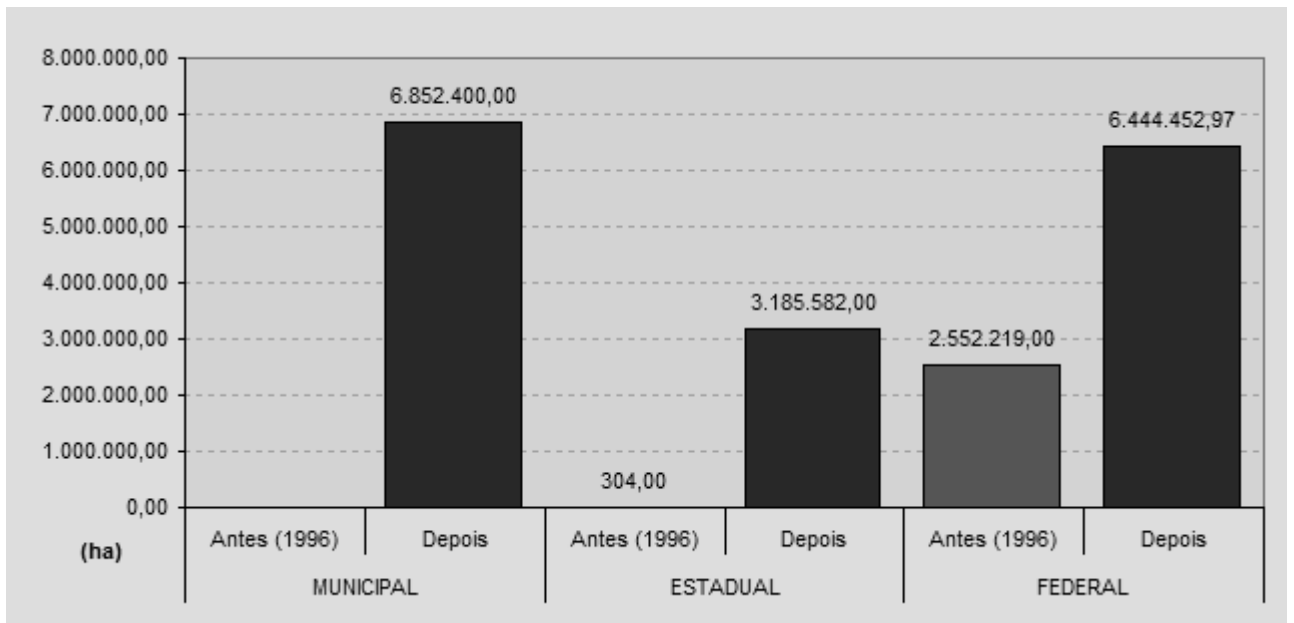
ILUSTRAÇÃO 7: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE RONDÔNIA APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E.



Fonte: Secretaria de Meio Ambiente de Rondônia.

Em Rondônia após a criação da legislação atinente ao ICMS-E percebeu-se, nos três níveis de governo, um aumento das unidades de conservação em todo o Estado. É importante destacar que o referido Estado já possuía um número elevado de áreas protegidas, mas com o advento da legislação ecológica tais indicadores tiveram um acréscimo, o que demonstra os efeitos positivos alcançados pela política ambiental.

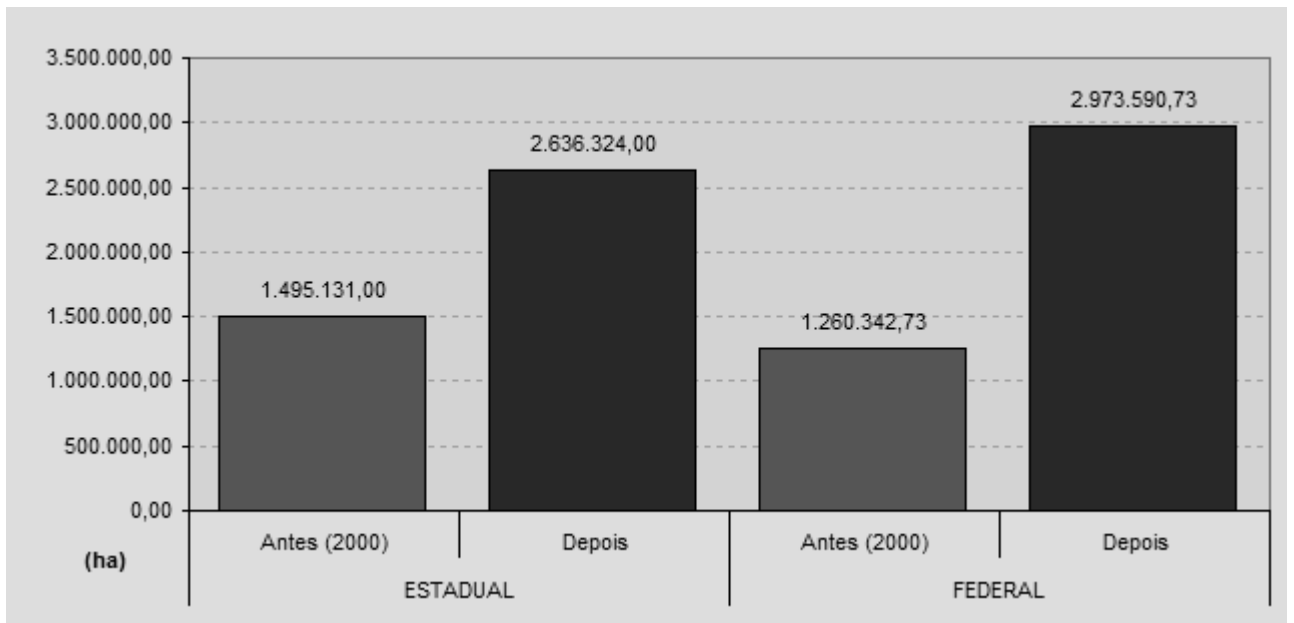
ILUSTRAÇÃO 8: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE AMAPÁ APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E.



Fonte: Secretaria de Meio Ambiente de Amapá.

Em comparação ao Estado de Rondônia, o Amapá não possuía um número tão elevado de áreas protegidas. Contudo, com o advento da legislação de incentivos tributários ocorreu um aumento considerável do número de unidades de conservação em todo o Estado, nos três níveis de governo.

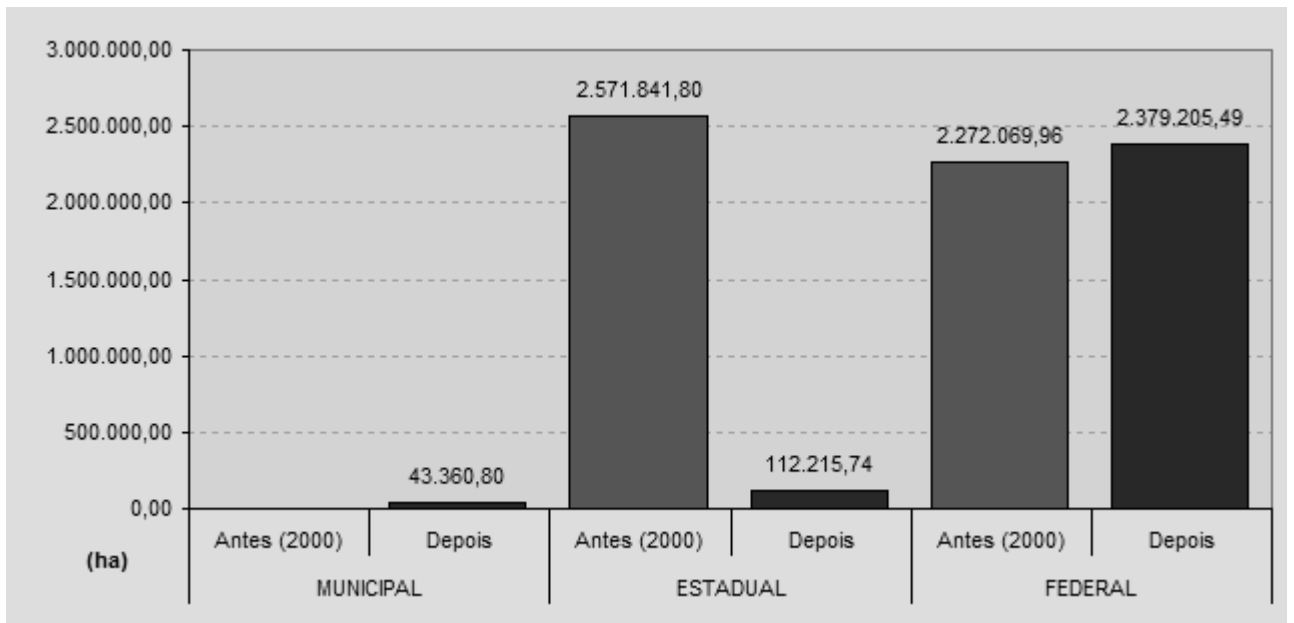
ILUSTRAÇÃO 9: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE MATO GROSSO APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E.



Fonte: Secretaria de Meio Ambiente de Mato Grosso.

O ICMS-E conseguiu implementar resultados afáveis em relação ao número de áreas protegidas no Estado do Mato Grosso. Com a edição da referida legislação, no ano de 2000, houve um aumento considerável das unidades de conservação sob a tutela estadual e federal.

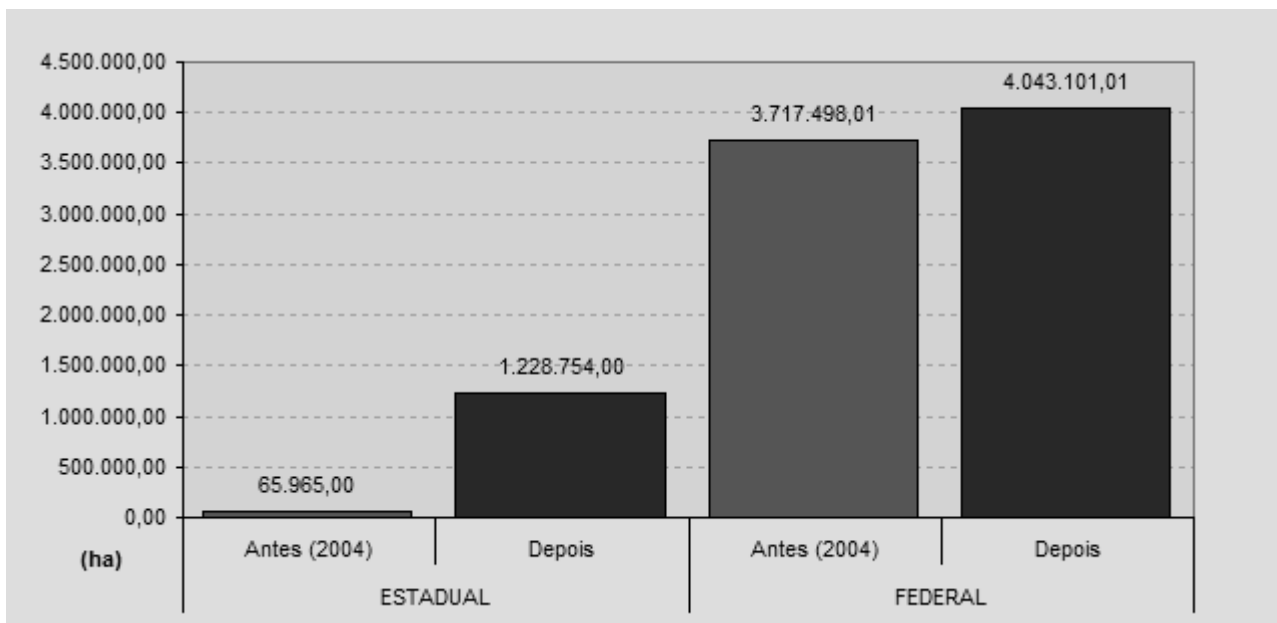
ILUSTRAÇÃO 10: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DE TOCANTINS APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E



Fonte: Secretaria de Meio Ambiente de Tocantins.

No Estado de Tocantins, o ICMS-E conseguiu alavancar o número de unidades de conservação sob a tutela dos Municípios e da União.

ILUSTRAÇÃO 11: PROJEÇÃO EM HECTARES DAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DO ACRE APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ICMS-E.



Fonte: Secretaria de Meio Ambiente do Acre.

No Estado do Acre, os resultados obtidos com o advento da legislação que introduziu o ICMS-E também foram satisfatórios, vez que conseguiu alavancar o número de áreas de proteção ambiental sob a tutela estadual e federal.

8.3. ICMS Ecológico na Bahia – os projetos em trâmite na Bahia.

O ICMS Ecológico surge através de um critério adotado pelos Estados-membros para que os Municípios possam fomentar as práticas voltadas ao bem-estar da população e, principalmente, incentivem as atividades que proporcionem a melhoria da qualidade de vida de seus jurisdicionados.

Ocorre que, os critérios adotados pelos diferentes Estados brasileiros variam de acordo com as necessidades de cada ente. Por isso, quando da adoção dos critérios de repasse do ICMS Ecológico por meio de Lei Estadual não se verifica tão somente a influência de fatores ambientais, mas também, de aspectos econômicos e sociais, os quais serão apresentados conforme as particularidades de cada espaço.

Na Bahia existem discussões na Assembléia Legislativa acerca da instituição de critérios relacionados à otimização da gestão ambiental pró

desenvolvimento sustentável. Com tal iniciativa pretende-se ampliar os instrumentos legais relacionados ao incentivo de atividades voltadas à conservação da flora, gerenciamento saudável dos resíduos urbanos, dentre outros critérios.

Em verdade, tais projetos de Lei começaram a ser discutidos no ano de 1999 através da proposta denominada ICMS Cidadão, cuja implementação proporcionaria modificações nos critérios de repasse em relação ao modelo atual. Para tanto, a tabela a seguir demonstra as referidas mudanças nos critérios de repasse se levadas em consideração as propostas levantadas pelo projeto de Lei do ICMS Cidadão.

Tabela 7: MODIFICAÇÕES DOS CRITÉRIOS DE REPASSE TRIBUTÁRIO COM BASE NO PROJETO DE LEI INICIADO EM 1999.

CRITÉRIOS	MODELO ATUAL	ICMS CIDADÃO 1º ANO	ICMS CIDADÃO 2º ANO
Valor adicionado – IVA	75	75	75
População	10	10	7,5
Área Municipal	7,5	5	2,5
Igualitário	7,5	5	2,5
Saúde Municipal	-	2,5	2,5
Desempenho Educacional	-	-	2,5
Desempenho Fiscal	-	-	2,5
Saneamento Ambiental	-	-	2,5
Conservação da Biodiversidade	-	-	2,5
TOTAL	100	100	100

Tabela com base na proposta do ICMS Cidadão para o Estado da Bahia.

Fonte: Leis Estaduais nº 10/94 e 13/97 e documento ICMS Cidadão, SEFAZ, BAHIA (1999).

Assim, a proposta do ICMS Cidadão era a efetivar a busca de melhores condições de vida para o povo baiano, conscientizar acerca da cidadania, e promover a democratização do Estado e a justiça fiscal. Ocorre que, a referida proposta não teve avanços políticos, pois, ficou limitada a discussões no âmbito do CRA e acabaram por não ter contornos práticos efetivos.

No ano de 2006, o Governo da Bahia passou a priorizar a criação do ICMS Ecológico no Estado, pois percebeu bons resultados nos demais Estados da Federação. Nesse sentido, através de representantes do CRA, da Secretaria da Fazenda, da Educação e da Saúde, bem como do Tribunal de Contas do Estado, dentre outros órgãos, o Estado da Bahia passou a discutir a proposta de alteração do ICMS para implementar critérios voltados à otimização das questões sociais e ambientais.

As discussões do referido projeto deram-se no ano de 2006 e visavam modificar os critérios de repasse para destinar 11% da parcela destinada aos Municípios com base em critérios ambientais. Desse modo, com base na Minuta do Projeto de lei sobre a implementação do ICMS Ecológico na Bahia os critérios seriam distribuídos da seguinte forma:

Tabela 8: MODIFICAÇÕES DOS CRITÉRIOS DE REPASSE TRIBUTÁRIO COM BASE NO PROJETO DE LEI DO ESTADO DA BAHIA INICIADO EM 2006.

CRITÉRIOS	ATUAL	1º ANO – NOVO MODELO	2º ANO – NOVO MODELO	3º ANO – NOVO MODELO
Valor adicionado – IVA	75	75	75	75
População	10	9	8	7,5
Área Municipal	7,5	6	5	2,5
Igualitário	7,5	6	5	4,5
Saúde Municipal	-	1,0	1,5	2,25

Educação Municipal	-	1,0	1,5	2,25
Saneamento Ambiental	-	1,0	2,0	3,0
Conservação da Biodiversidade	-	1,0	2,0	3,0
TOTAL	100	100	100	100

Tabela com base na Proposta do ICMS Ecológico, para três anos de implementação de novos critérios.

Fonte: Leis Estaduais n.º 10/94 e 13/97 e documento ICMS Cidadão, SEFAZ, Bahia.

Os referidos critérios de caráter ambiental seriam calculados utilizando, inicialmente, indicadores quantitativos e, posteriormente indicadores qualitativos, de forma que pudessem expressar, respectivamente, a dimensão da área efetivamente protegida e a qualidade de sua gestão.

O critério quantitativo é mais fácil de ser colhido, pois verifica-se a dimensão da área em relação à proporção geográfica do Município. Contudo, a qualidade do processo de gestão ambiental encontra maiores óbices práticos, vez que denota subjetividades para ser delineado.

Por isso, o critério qualitativo deve contemplar o nível de comprometimento de cada um dos Municípios envolvidos no processo de gestão ambiental. É necessário verificar até que ponto o Município mostra-se envolvido com a execução das políticas públicas delineadas na lei.

A referida proposta de Lei viabilizou a discussão acerca dos mais variados temas que afetavam a população do Estado. Com efeito, diversos critérios socio-ambientais passariam a servir de motivação para os Municípios aumentarem suas receitas e concomitantemente exercitarem práticas socialmente desejáveis.

As intenções da proposta de Lei eram as melhores possíveis, mas, infelizmente, ainda não foram aprovadas pela Assembléia Legislativa, pois, diversos fatores políticos foram capazes de obstar o andamento das atividades capazes de concretizar a empreitada sugerida.

Nesse sentido, comenta Ana Paula Cardoso de Assis (2008, pág 102) que:

(...) os levantamentos executados pelo Grupo de trabalho ficaram apenas no papel, por diferentes motivos: houve mudança de governo e, conseqüentemente, mudança de técnicos que estavam empenhadas na aprovação do Projeto de Lei; a proposta de criação desse mecanismo sequer foi divulgada para os maiores interessados. Apesar de programados, não chegaram a ser realizados seminários de sensibilização voltados para os Municípios.

Apesar de hoje o projeto de lei estar fora de pauta de discussões da Assembléia Legislativa do Estado, o legado legislativo deixado pelo seu criador viabilizou a possibilidade de se discutir acerca do ICMS Ecológico na Bahia, o que é de suma importância, visto que o Estado possui diversas áreas ecológicas a serem preservadas, e até mesmo tombadas por se tratar de patrimônio histórico. Ademais, na Bahia, diversos são os Municípios onde as atividades industriais e agropecuárias degradam e destroem o meio ambiente, como na região sul do Estado, em que a atividade industrial destrói a biodiversidade local, assim como, através da crescente produção relacionada à construção civil através de obras de grande monta como aquelas vinculadas a projetos governamentais de crescimento econômico e que fomentam as discussões sobre os efeitos nocivos que poderão causar.

É o caso, por exemplo, das obras vinculadas ao PAC que estão promovendo fortes mudanças nas principais cidades do sul do Estado, como por exemplo, a construção da ferrovia leste-oeste que irá de Ilhéus passando por Itabuna e chegando a Barreiras no oeste do Estado, sem falar nas obras do porto sul que será sediado no Município de Ilhéus e que afetará diretamente o território de Itacaré dada a sua proximidade com os limites geográficos dos dois Municípios. Por isso, o ICMS Ecológico exerce uma fundamental função na preservação da biodiversidade local, pois, em detrimento das atividades potencialmente poluidoras, incentiva os Municípios a protegerem os interesses sócio-ambientais.

É presumível que alguns Municípios passariam a ter diminuição de receitas em face da modificação dos critérios de repasse do ICMS, o que geraria resistências advindas de alguns gestores representantes de Municípios que não privilegiam a conservação ambiental. Mas ao mesmo tempo, ao revés, poderiam incentivar a efetivação de políticas públicas socialmente desejáveis, bem como, premiar aqueles Municípios comprometidos com a adoção de critérios socio-ambientais.

Segundo dados da Secretaria da Fazenda, no ano de 2009 foram repassados cerca de R\$ 2,462 bilhões de reais aos Municípios em razão do ICMS. Assim, segundo as pretensões do Projeto de Lei desenvolvido em 2006, haveria o repasse de 11% do montante de 25% do ICMS aos Municípios por conta da adequação aos critérios propostos. Portanto, é cediço que o ICMS Ecológico se constituiria numa excelente ferramenta de fomento à otimização do processo de gestão ambiental, pois possibilitará o incentivo necessário para que os Municípios baianos protejam as áreas indicadas como prioritárias para a conservação ambiental.

8.4. As possíveis implicações a serem observadas com a implementação do ICMS Ecológico nos Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré.

Os Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré estão localizados no sul do Estado da Bahia, em área eminentemente de Mata Atlântica, “composta basicamente pela floresta ombrófila densa e associado a ecossistemas costeiros de restinga, mussunungas e mangues” (ALMEIDA, pág. 29).

É factível que a existência de um conjunto ecológico bem estabelecido, nas bases territoriais dos Municípios em estudo, se constituirá numa ferramenta que incentiva a sustentabilidade ambiental e, conseqüentemente, com a edição de legislações específicas ao tema, viabilizará o aumento da arrecadação tributária, pois, tal fator costuma ser determinante no sentido de maximizar os recursos financeiros. Nesse sentido, os projetos de lei existentes na Bahia preveem repasses tributários levando-se em consideração indicadores como conservação da biodiversidade e saneamento ambiental.

Dessa forma, havendo a disposição legislativa do Estado da Bahia para a edição de critérios relacionados à conservação dos atributos ecológicos

existentes nos Municípios baianos haverá uma tendência para o aumento da arrecadação tributária daqueles entes municipais que possuem, em sua base territorial, recursos garantidores da biodiversidade, como, por exemplo, unidades de conservação devidamente protegidas.

Por tal razão, os Municípios de Ilhéus e Itacaré levariam vantagem em relação a Itabuna quando analisados os critérios de repasse relacionados à conservação da biodiversidade e saneamento ambiental, pois, aqueles, mantêm em suas bases territoriais recursos disponíveis que servirão como indicadores relevantes. Por exemplo, no Município de Itacaré existem diversas unidades de conservação que alavancariam o repasse do ICMS, como, por exemplo, o Parque Estadual Serra do Conduru e a APA Itacaré/Serra Grande, sem falar nas diversas RPPN's integrantes de seu território que seriam muito importantes para o incentivo do sistema cacau-cabruca. Ademais, a qualidade do processo de gestão de tais unidades também contribui para o repasse de recursos, principalmente, porque a APA Itacaré-Serra Grande possui plano de manejo, o que pode configurar um excelente vetor de repasse.

Contudo, não só os referidos critérios de repasse seriam modificados pelas propostas legislativas existentes na Bahia, pois, haveria a diminuição da arrecadação quanto aos critérios de população, área municipal e igualitário.

Vale mencionar que, segundo dispõe o censo do IBGE (2010), os Municípios em estudo possuem, respectivamente:

Tabela 9: ÁREA GEOGRÁFICA E POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DE ITABUNA, ILHÉUS E ITACARÉ.

MUNICÍPIOS	ÁREA GEOGRÁFICA (em km²)	POPULAÇÃO (em habitantes)
Itabuna	432	204.710
Ilhéus	1.760	184.231
Itacaré	738	24.340

Fonte: IBGE, 2010.

Nesse sentido, se levadas em consideração as propostas legislativas em discussão na Bahia, os Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré

sofrieriam alterações na arrecadação tributária. Ocorre que, tais mudanças não seriam significativas para a consecução da sustentabilidade, pois, Ilhéus e Itacaré passariam a receber recursos advindos da existência de áreas devidamente protegidas, mas, perderiam arrecadação em razão de outros critérios como, por exemplo, área geográfica, vez que as propostas de lei em andamento preveem a diminuição dos valores destinados para tal requisito. Ilhéus, por exemplo, possui 1.760 Km², área bastante considerável em contraposição à área total do Estado da Bahia.

Ademais, em relação a Itabuna seria ainda pior, pois, além de perder percentuais de arrecadação pelo fato de não privilegiar a proteção de áreas de interesse social voltadas à sustentabilidade ambiental, perderia também recursos pelo fato da legislação prever a diminuição dos critérios relacionados à área geográfica e população. Daí a necessidade de haver um estudo relacionado ao planejamento das municipalidade a fim de se evitar perdas nos valores de repasse do ICMS.

Quanto ao critério de desempenho educacional, o qual é mensurado pela razão de alunos entre 7 e 14 anos matriculados no ensino fundamental e a população total na mesma faixa etária, não representaria grandes modificações pois segundo dispõe o IBGE através do Relatório Anual da Taxa de Escolarização há uma disposição equitativa na maioria dos Municípios baianos. Desse modo, ao menos quanto a esse critério de distribuição não haveria grandes distorções distributivas de receita tributária.

No que diz respeito ao índice de saúde municipal que visa medir a eficiência da municipalização da saúde tomando-se como base as campanhas de vacinação pública infantil, tal critério também não teria força para modificar significativamente as destinações tributárias do Estado, pois, segundo o Relatório Anual de Vacinação do Estado há equidade na maioria do Estado.

Enfim, o que se percebe ao levar em consideração os projetos de lei em trâmite na Bahia é que há uma difusão de critérios relacionados a diversos fatores. Tais temas tendem a promover uma distribuição de renda bastante diversificada, pois, contemplam diversas dimensões sócio-ambientais, o que, de fato, diminuiria a possibilidade de prejudicar um ou outro Município pela adoção de um critério que não viesse a privilegiá-lo e conseqüentemente pudesse criar um círculo vicioso em torno de tal ente.

É o caso dos Municípios em estudo, Itabuna, por exemplo, levaria desvantagem em relação a Ilhéus e Itacaré se levado em consideração apenas o critério da manutenção e gestão de unidades de conservação em sua base territorial. Caso fosse adotado esse critério como determinante para a distribuição das receitas tributárias seria criado um círculo vicioso em torno do Município de Itabuna que ao invés de obter recursos, perderia receita e, provavelmente, não teria, a curto prazo, condições de promover a sustentabilidade através da manutenção, criação e gestão de áreas prioritárias.

Por outro lado, a forma como está sendo proposta a redistribuição de receitas na Bahia, através de critérios multidimensionais permitirá que os Municípios envolvidos não tenham a curto prazo uma diminuição drástica das receitas tributárias e, conseqüentemente, possam aos poucos otimizar cada um dos critérios adotados pela legislação de forma a alcançar a sustentabilidade.

Portanto, se a legislação baiana utilizasse tão somente o critério ecológico para distribuição de receitas tributárias, o Município de Itabuna seria demasiadamente prejudicado, pois, além de perder receita, estaria sendo impossibilitado de incentivar a criação e manutenção de áreas de relevante interesse social, pois, não teria recursos financeiros disponíveis. Não obstante, em relação à Ilhéus e Itacaré, tais Municípios teriam um círculo virtuoso a seu favor, pois, possuem áreas protegidas em sua base geográfica e com a adoção do referido critério estariam sendo ainda mais favorecidos a fomentar a gestão e manutenção de tais áreas.

O que, de fato, entende-se como necessário para permitir a viabilidade do ICMS-E nos Municípios em estudo é a adoção de critérios multidimensionais e de forma gradativa, pois assim, será evitado a criação de um círculo vicioso em relação a determinadas municipalidades que não possuam em seu arcabouço logístico-administrativo. É necessário diversificar os critérios de forma que não haja uniformidade em sua adoção.

Ademais, é preciso fazer com que os Municípios se integrem no processo de gestão para evitar o insucesso da ferramenta em estudo, pois, não só os critérios quantitativos são relevantes para caracterizar efeitos positivos no repasse de recursos financeiros, mas também, é necessário que as municipalidades possam se integrar conjuntamente, ou seja, aliando esforços para proporcionar benefícios sociais e ambientais ao seu entorno. Isso porque,

a ciência ambiental é complexa na medida em que um único instrumento avaliado isoladamente não possui o poder de modificar uma realidade, mas, se analisado em conjunto com outros critérios poderá representar avanços importantes. É o caso do ICMS-E que se utilizado em conjunto com outras ferramentas de planejamento poderá alcançar efeitos positivos aos Municípios em estudo.

9. Conclusão.

O Estado tem o dever de solucionar os problemas da sociedade, bem como, de viabilizar ferramentas para o desenvolvimento saudável do seu entorno. Por tal razão, os instrumentos estatais que aliem a consecução do desenvolvimento econômico, da conservação ambiental e da boa qualidade de vida são consideradas peças legítimas a bem do serviço público.

O grande cerne de tal questão é a forma como tais ferramentas podem ser implementadas sem causar prejuízos demasiados a determinadas parcelas da sociedade. Daí justifica-se a preocupação dos gestores públicos quanto à forma como tais instrumentos serão implementados, pois, do contrário, ao invés de proporcionar desenvolvimento sustentável, causará desigualdade social.

Nesse sentido, insere-se o ICMS-E, ferramenta extrafiscal de distribuição de renda que leva em consideração a adoção de critérios sustentáveis para os entes municipais que privilegiem determinadas condutas previamente dispostas em lei estadual.

É sabido que o ICMS-E é um instrumento legal que vem sendo experimentado em diversas unidades federativas do Brasil, mas, em poucas delas conseguiu aliar crescimento econômico, preservação ambiental e melhoria da qualidade de vida de seus habitantes. Isso porque, a adoção dos critérios que determinam a distribuição da renda foi implementada de forma equivocada e deixou de privilegiar os pontos fortes de cada um dos Municípios envolvidos.

Apesar disso, o ICMS-E é um importante instrumento para a consecução do desenvolvimento sustentável, pois, do ponto de vista da ciência ambiental que é multidimensional, este contribui, quando aliado a outros

fatores, para a obtenção da tríade: desenvolvimento econômico, conservação ambiental e melhoria da qualidade de vida.

Por tal motivo, é imprescindível destacar a necessidade da implementação de critérios multidimensionais, variados, pois, do contrário, a adoção de critérios uniformes pode gerar prejuízos a determinados Municípios que não possuam um arcabouço bem estruturado quanto àquele critério específico. É o caso, por exemplo, daqueles Estados que implementaram a legislação acerca do ICMS Ecológico e previram tão somente o critério relacionado à criação de unidades de conservação, sem adotar variantes que pudessem prestigiar aqueles entes municipais que apesar de não possuírem unidades de conservação estabelecidas em sua base geográfica possuíam outros atributos que de certa forma possibilitavam a boa qualidade de vida de seus jurisdicionados.

Ademais, outro ponto importante para a implementação da política extrafiscal propugnada pelo ICMS-E é a forma gradativa como deverá ser implementada, pois, caso contrário, a modificação nos critérios de distribuição de receita poderá causar bruscas modificações na arrecadação dos Municípios envolvidos. Não obstante, a modalidade extrafiscal do ICMS se implementada gradativamente possibilitará que os Municípios envolvidos tenham condições de se adaptar às modificações ao longo do tempo sem que suas receitas tributárias diminuam consideravelmente e assim esteja garantido o mínimo de planejamento tributário e orçamentário.

É preciso ainda destacar que para a obtenção da sustentabilidade ambiental não são determinantes apenas critérios ecológicos, mas também, variantes que contemplem questões sociais que poderão ter reflexos no ambiente municipal, como, por exemplo, educação e saneamento ambiental. Isso porque, sem dúvida, uma comunidade que possui elevados índices de inclusão educacional privilegiará questões relacionadas ao meio ambiente, pois, seus jurisdicionados terão consciência da importância que os atributos ecológicos exercerão para a garantia da boa qualidade de vida da população. Além disso, a manutenção de saneamento básico de qualidade também será fator determinante para que a comunidade possua índices de desenvolvimento humano agradáveis, pois, além da sanidade ambiental estará sendo privilegiada a saúde da população envolvida.

No que diz respeito aos Municípios de Itabuna, Ilhéus e Itacaré e, se levadas em consideração as propostas legislativas em trâmite na Bahia, o ICMS-E se constituirá numa ferramenta importante voltada à sustentabilidade municipal, pois, além de privilegiar critérios socio-ambientais variados, também prevê a progressividade da adoção dos seus objetivos relacionados à distribuição de renda.

Vale mencionar que ao se falar em melhoria da qualidade de vida da população, está se falando em melhorias sociais, econômicas e ambientais. Desta forma, o ICMS-E demonstra ser um instrumento indutor de tais atributos, pois estabelece critérios ecológicos e socioambientais, bem como orienta as municipalidades para o desenvolvimento de forma sustentável e inclui os Municípios no processo de gestão ambiental.

Em relação aos Municípios de Ilhéus, Itabuna e Itacaré, estes poderão beneficiar-se dos recursos advindos da política extrafiscal propugnada pelo ICMS-E na medida em que passarem a privilegiar os atributos ambientais que lhe são inerentes. Isso porque, tais municipalidades possuem posição geográfica privilegiada, vez que estão inseridas no Corredor Central da Mata Atlântica e possuem índices de conservação ambiental afáveis em que pese a forma predominante da principal cultura agrônômica explorada no referido eixo. Enfim, muito em razão da posição geográfica e da forma de exploração do cacau, os Municípios em estudo possuem características que se bem trabalhadas pelos gestores públicos poderão constituir-se como excelentes indicadores capazes de alavancar os repasses financeiros emanados do Estado da Bahia em razão do ICMS-E.

É importante destacar que será importante a adoção de critérios multidimensionais a fim de evitar prejuízos às municipalidades. Contudo, o primordial a ser destacado no presente estudo é a necessidade de que os Municípios de Ilhéus, Itabuna e Itacaré possam, desde já, implementar políticas conservacionistas a fim de que se privilegie os atributos sócio-ambientais que lhe são inerentes, principalmente, o incentivo a cacauicultura através da forma de cultivo denominada cacau-cabruca, o qual constituirá uma excelente ferramenta de fomento à sustentabilidade sócio-ambiental dos Municípios em estudo.

A sanidade dos critérios considerados como relevantes para que se evite a perda de recursos financeiros por parte das municipalidades dependerá, além da vontade política dos gestores públicos, da adoção preventiva, ou seja, planejada por parte dos Municípios como um todo.

Portanto, é importante para a Bahia instituir uma lei do ICMS-E no sentido de criar mais um mecanismo de gestão ambiental para os Municípios, vez que o mesmo é fundamental para a manutenção e melhoria da qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ACSELRAD, Henri. **As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais.** in ACSELRAD, Henri. **Conflitos ambientais no Brasil.** Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2004.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental Sistematizado.** São Paulo: Método, 2009.

ALENXANDRINO. Marcelo. **Direito Tributário na CF e no STF.** Niterói: Ímpetos, 2007.

ALMEIDA. Danilo Sette de. **Recuperação ambiental da Mata Atlântica.** Ilhéus: Editus, 2006.

AMARAL, Paulo Henrique. **Direito Tributário Ambiental.** São Paulo: RT, 2007.

ASSIS, Ana Paula Cardoso de. **ICMS Ecológico como indutor da preservação ambiental em Municípios de baixo IDH no Estado da Bahia.** Brasília: Dissertação apresentada ao Mestrado do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte de seus requisitos para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, 2008.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE APOIO AOS RECURSOS AMBIENTAIS – ABARÁ. **Jornal Em cantos da Lagoa.** Edição Especial. Itajuípe: Mesquita, 2008.

BAHIA, Instituto do Meio Ambiente. **Avaliação ambiental estratégica do Programa Multimodal de Transporte e Desenvolvimento Mínero-Industrial da Região Cacaueira – Complexo Porto Sul.** Salvador: Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente, 2009.

BAHIA. SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DA BAHIA – SEMA. <http://www.sefaz.ba.gov.br> (acesso em 27 de novembro de 2010)

_____. SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DA BAHIA – SEMA. <http://www.meioambiente.ba.gov.br> (acesso em 18 de dezembro de 2010)

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Econômico**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. www.ibama.gov.br. acesso em 17 de outubro de 2010.

CARNEIRO, Eder Jurandir. **Política Ambiental e a ideologia do desenvolvimento sustentável**. in ZHOURI, Andréa; LASCHEFSKI, Klemens; PEREIRA, Doralice Barros. **A insustentável leveza da política ambiental – desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte, Editora Autêntica, 2005.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 15ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2003.

CASTRO, Rodrigo. **ICMS Ecológico no Ceará**. <http://www.icmsecologico.org.br/> (acesso em 27 de dezembro de 2010).

COSTA, Heloísa Soares de Moura. **A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas**. in COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte, Editora Arte, 2008.

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Direito Ambiental Econômico e a ISO 14000.**

São Paulo: Malheiros, 2004.

FERRAZ, Roberto. **Tributação ambientalmente orientada e as espécies tributárias no Brasil**, in TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental.** São Paulo: Malheiros, 2005.

FIOROLLI, Celso Antônio Pacheco. **Direito Ambiental Tributário.** São Paulo: Saraiva, 2009.

JULIANO. Ana Maria. **ICMS Ecológico no Rio Grande do Sul.** <http://www.icmsecológico.org.br/> (acesso em 27 de dezembro de 2010).

LOUREIRO, Wilson. **ICMS Ecológico, uma experiência brasileira de pagamentos por serviços ambientais.** Belo Horizonte: The Nature Conservancy (TNC), 2008.

MAGANHINI, Thaís Bernardes. **Extrafiscalidade Ambiental: um instrumento de compatibilização entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente.** Marília: Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDONÇA, Maria do Socorro. **Parque Municipal da Boa Esperança.** Ilhéus: Ação Ilhéus, 2010.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

NEDER, Ricardo Toledo. **Capacitação para gestão ambiental nos anos 90 e o debate sobre sustentabilidade.** in NEDER, Ricardo Toledo. **Crise**

socioambiental: estado e sociedade civil no Brasil. São Paulo, Annablume: Fapesp, 2002.

_____. **Regulação Pública Ambiental, Tendências Internacionais e Sociedade Civil no Brasil.** in NEDER, Ricardo toledo. **Crise socioambiental: estado e sociedade civil no Brasil.** São Paulo, Annablume: Fapesp, 2002.

VEIGA NETO, Fernando Cesar da. **Serviços Ambientais do Programa de Conservação da Mata Atlântica e Savanas Centrais.** São Paulo, The Nature Conservancy – TNC, 2010.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

PIAUI. SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DO PIAUI – SEMAR. <http://www.semar.pi.org.br> (acesso em 27 de dezembro de 2010).

PINTO. Luiz Paulo de Souza. **Programa Mata Atlântica da conservação internacional.** <http://www.icmsecologico.org.br/> (acesso em 27 de dezembro de 2010).

RIBEIRO. Vinícius Duarte. **ICMS Ecológico como instrumento de indução da proteção florestal.** Rio de Janeiro: Trabalho de conclusão de curso apresentado à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2009.

SALIBA, Ricardo Berzosa. **Fundamentos do Direito Tributário Ambiental.** São Paulo: Quartier Latin, 2008.

SANTANA, Heron. **Direito Ambiental Pós-Moderno.** Curitiba: Juruá Editora, 2009.

SANTOS, Rozely Ferreira dos. **Planejamento ambiental – Teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2007.

SCAFF, Fernando Facury; TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. Tributação e Políticas Públicas: o ICMS Ecológico. In: Heleno Taveira Tôres (organizador). **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 724-748.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias indutoras em matéria ambiental**, in TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SETENTA, Wallace Coelho. **Avaliação do Sistema cacau-cabruca e de um fragmento de Mata Atlântica**. Ilhéus: Editus, 2005.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES, Francisco Rodrigues. **ICMS Ecológico no Piauí**. <http://www.icmsecologico.org.br/> (acesso em 27 de dezembro de 2010).

TRENNEPOHL, Terence Dornelles. **Incentivos fiscais no Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008.

TORRES, Everton. **Direito Ambiental: ICMS Ecológico**. <http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=3163&idAreaSel=13&seeArt=3yes> (acesso em 29 de novembro de 2010)

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Malheiros, 2008.

UZÊDA, Mariella Camardelli. **O desafio da agricultura sustentável: alternativas viáveis para o Sul da Bahia.** Ilhéus: Editus, 2004.

ANEXO I – LEGISLAÇÕES REFERENDADAS NO TEXTO.

BAHIA. **Constituição Estadual** (1999).

_____. **Decreto Estadual nº 2.184**, de 07 de junho de 1993.

_____. **Decreto Estadual nº 2.186**, de 07 de junho de 1993.

_____. **Decreto Estadual nº 2.217**, de 14 de junho de 1993.

_____. **Decreto Estadual nº 6.227**, de 21 de fevereiro de 1997.

_____. **Decreto Estadual nº 8.649**, de 22 de setembro de 2003.

_____. **Decreto Estadual nº 8.650**, de 22 de setembro de 2003.

_____. **Decreto Estadual n° 8.702**, de 04 de novembro de 2003.

BRASIL. **Constituição Federal** (1988). 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Lei n. 6.938**, de 31 de agosto de 1981. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Lei 9.985**, de 18 de junho de 2000. 9ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **O corredor central da mata atlântica: uma nova escala de conservação da biodiversidade**, Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

CEARÁ. **Decreto Estadual n.º 29.306**, de 5 de junho de 2008

_____. **Lei Estadual n.º 14.023**, de 17 de dezembro de 2007.

ILHÉUS. **Decreto Municipal n° 036/91**, de 01 de junho 1991.

_____. **Lei Municipal n° 2.400**, de 06 de agosto de 1991.

_____. **Lei Complementar n° 001/2001**, de 20 de janeiro de 2001.

_____. **Resolução CONDEMA n° 07**, de 08 de março de 2010. Disponível em www.acaoilheus.org.br acesso em 18 de dezembro de 2010.

ITABUNA. **Decreto Municipal n° 5.614**, de 01 de agosto de 1998.

_____. **Decreto Municipal n° 7.421**, de 03 de outubro de 2005.

_____. **Lei n° 1.324**, de 20 de dezembro de 1984.

_____. **Lei n° 1.331**, de 08 de janeiro de 1985.

_____. **Lei n° 1.821**, de 21 de maio de 1991.

_____. **Lei n° 1.840**, de 27 de dezembro de 2001.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto Estadual n.º 10.478**, de 31 de agosto de 2001.

_____. **Lei Complementar n.º 077**, de 07 de dezembro de 1994.

_____. **Lei Estadual n.º 2.193**, de 18 de dezembro de 2000.

_____. **Lei n.º 2.259**, de 09 de julho de 2001.

PERNAMBUCO. **Decreto Estadual n.º 23.473**, de 10 de agosto de 2001.

_____. **Decreto Estadual n.º 25.574**, de 25 de junho de 2003.

_____. **Decreto Estadual n.º 26.030**, de 15 de outubro de 2003.

_____. **Lei Estadual n.º 10.489**, de 02 de outubro de 1990

_____. **Lei Estadual n.º 11.899**, de 21 de dezembro de 2000.

_____. **Lei Estadual n.º 12.206**, de 20 de maio de 2002.

_____. **Lei Estadual n.º 12.432**, de 29 de setembro de 2003.

PIAUÍ. **Lei Estadual n.º 5.813**, de 3 de dezembro de 2008

RIO DE JANEIRO. **Constituição Estadual**. 2010.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Estadual n.º 11.038**, de 14 de novembro de 1997.