

A experiência do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Bonito na gestão dos recursos do ICMS ecológico

Angela Pellin¹; Sandro Marcelo Scheffler²; Ricardo Constantino³; Paula Sant'anna Batassini⁴

¹Bióloga, SEMA/IMAP. E-mail: angelapellin@yahoo.com.br

²Biólogo, Mestre em Geologia, consultor. E-mail: schefflersm@yahoo.com.br

³Biólogo, Mestre em Botânica, Fundação Neotrópica. E-mail: rconstantino@fundacaoneotropica

⁴Bióloga, SEMAP. E-mail: paula@bonitonline.com.br

Resumo

O ICMS ecológico, criado inicialmente com um caráter de compensação financeira aos municípios com restrições de uso de seu território, foi aos poucos se transformando em incentivo direto e indireto à conservação da natureza e em indutor de políticas públicas municipais. Partindo do princípio que a gestão do ICMS ecológico nos municípios é fundamental para que este se torne um instrumento efetivo de conservação, o presente trabalho pretende divulgar e discutir a experiência do repasse do ICMS ecológico ao Fundo Municipal de Meio Ambiente e sua gestão pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente do Município de Bonito, Mato Grosso do Sul.

Termos para Indexação: conselhos municipais, ICMS ecológico, políticas ambientais.

Abstract

The Ecological tax on merchandise and services was introduced at first as a financial compensation to counties featuring restrictions on land use; lately, it became a direct and indirect incentive to nature conservation, as well as a guide to local policies. The principle that the management of ecological tax on merchandise and services is an effective landmark to conservation of nature was used as a departure. The present work aims at reporting and discussing the experience of transference of ecological tax on merchandise and services to the Bonito County Fund for the Environment as well as its management by the Bonito County Environmental Board of Consultants (Mato Grosso do Sul State).

Index Terms: ecological tax on merchandise and services, environmental politics, municipal consultants.

Introdução

O Pantanal é considerado a maior planície inundável do hemisfério ocidental, fazendo parte da Bacia do Alto Paraguai, a qual abrange uma área de aproximadamente 600.000 km². Um componente importante desta Bacia são os planaltos e elevações que a cercam, entre as quais se destaca o Planalto da Bodoquena, que é o maior divisor de águas da região sudoeste do Estado do Mato Grosso do Sul. Os rios que partem da Escarpa Ocidental em direção ao Rio Paraguai e os rios da borda leste e norte, afluentes do Rio Miranda, drenam grande parte das águas que chegam ao pantanal nesta região, caracterizando este planalto como um importante reservatório de recursos hídricos.

Considerando que as principais alterações do equilíbrio natural do ecossistema do pantanal são decorrentes das atividades produtivas praticadas principalmente nos planaltos, é de fundamental importância a manutenção de áreas bem conservadas nestes locais. Porém, isso nem sempre é possível, pois estas áreas geralmente não são públicas, além de não existirem políticas municipais que abordem essa questão.

Sob esse prisma, as discussões sobre o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ecológico ganham importância. Este imposto é considerado por muitos autores o produto de uma demanda de compensação para os municípios que sofrem com restrições de uso em seu território devido a presença de unidades de conservação (UCs), áreas de mananciais de abastecimento de água e outras áreas especialmente protegidas, e por isso estão impedidos de se dedicarem integralmente as atividades produtivas convencionais (IRIGARAY, 2002; LOUREIRO, 2002).

Bonito é um dos municípios do Estado do Mato Grosso do Sul que recebem o ICMS ecológico. Este repasse é referente à presença de três unidades de conservação: Monumento Natural Gruta do Lago Azul, Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) São Geraldo e Parque Nacional Serra da Bodoquena, o qual protege parte do Planalto da Bodoquena e é responsável por cerca de 97% do recurso repassado ao município.

Visto que o ICMS ecológico é considerado, cada vez mais, um instrumento para conservação da natureza e que sua gestão dentro dos municípios é uma das partes mais importantes desse processo, este trabalho visa divulgar e discutir a experiência de gestão do ICMS ecológico pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA) de Bonito, Mato Grosso do Sul.

Material e Métodos

Neste trabalho foi inicialmente realizado um levantamento da legislação que trata do ICMS ecológico no Estado do Mato Grosso do Sul e no Município de Bonito, assim como entrevistas informais com ex-conselheiros do COMDEMA, com objetivo de compreender seu histórico e contexto.

Os valores referentes à porcentagem do ICMS ecológico repassado ao município e as porcentagens que cada UC representa, foram fornecidos pela Secretaria de Estado de Receita e Controle e pela Gerência de Biodiversidade da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Além disso, três dos autores são conselheiros e acompanham a atual gestão dos recursos do ICMS ecológico pelo COMDEMA.

Resultados

O ICMS ecológico no Estado do Mato Grosso do Sul:

O Estado do Mato Grosso do Sul aprovou o ICMS ecológico através da Lei Complementar nº 77/1994, a qual destinava 5% da receita do ICMS para ser distribuída aos municípios (MATO GROSSO DO SUL, 1994). Porém, apenas no ano de 2000, o ICMS ecológico foi abordado de forma específica pela Lei 2.193 (MATO GROSSO DO SUL, 2000), sendo posteriormente complementada pela Lei 2.259/2001, que estabeleceu seu rateio de forma sucessiva e progressiva entre os anos de 2002 e 2004 (MATO GROSSO DO SUL, 2001).

Inicialmente seu repasse esteve condicionado a critérios quantitativos. Posteriormente, a Portaria IMAP 12/2002 implantou um sistema de avaliação qualitativa, uma forma de incentivo para que os recursos fossem aplicados na área ambiental (IMAP, 2002).

A normatização para o rateio do ICMS ecológico foi feita pelo Decreto 10.478/2001, que estabeleceu ainda que os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (COMDEMAS) poderiam proceder ao monitoramento financeiro e a co-gestão dos projetos desenvolvidos

com este recurso, e que na ausência destes colegiados o Estado incentivaria sua criação (MATO GROSSO DO SUL, 2001).

Atualmente existem 53 municípios beneficiados pelo ICMS ecológico no Estado do Mato Grosso do Sul, sendo que em 2004, o total desse recurso distribuído mensalmente entre os municípios, de janeiro a maio, variou de R\$ 1.952.178,90 a R\$ 1.547.720,14.

O COMDEMA de Bonito e o Fundo Municipal de Meio Ambiente:

A primeira abordagem municipal sobre o Conselho de Meio Ambiente foi em 1986, com a Lei nº 396, que em seu art. 3º, determinou que o Poder Executivo deveria criar um órgão municipal de defesa do meio ambiente (BONITO, 1986a). Esta lei foi regulamentada pelo decreto nº 020/86, o qual cria o Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente – CONDEMA (BONITO, 1986b). Segundo relatos de ex-conselheiros, sua atuação no município passou por fases em que foi mais atuante e comprometido e outras onde aparentou ser passível e submisso, devido principalmente a interesses particulares de alguns membros e intervenções político-partidárias.

No ano de 2001, a Câmara Municipal aprova a Lei 899, a qual extingue o CONDEMA e cria o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Bonito (COMDEMA), definido em seu art. 1º como órgão de coordenação, fiscalização, deliberação coletiva e caráter normativo da política municipal de meio ambiente, no âmbito da política ambiental (BONITO, 2001).

Esta mesma Lei instituiu também o Fundo Municipal de Meio Ambiente, considerando, em seu art. 7º, como receitas do Fundo: dotações orçamentárias; arrecadação de multas; contribuições, subvenções e auxílios da União, do Estado, do Município e de suas respectivas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações; as resultantes de convênios, contratos e consórcios celebrados entre o município e instituições públicas e privadas, relacionados ao meio ambiente.

Em 2003, a Lei 988 foi aprovada pela Câmara Municipal, a qual alterava e complementava a lei anterior. Nesta, foi incluso também como receita do fundo: valores repassados ao município a título de ICMS ecológico; a critério do Ministério Público ou Poder Judiciário, os valores de indenizações ambientais ou a outros direitos difusos ou coletivos, bem como compensações dos mesmos feitos em termo de ajuste de conduta (BONITO, 2003).

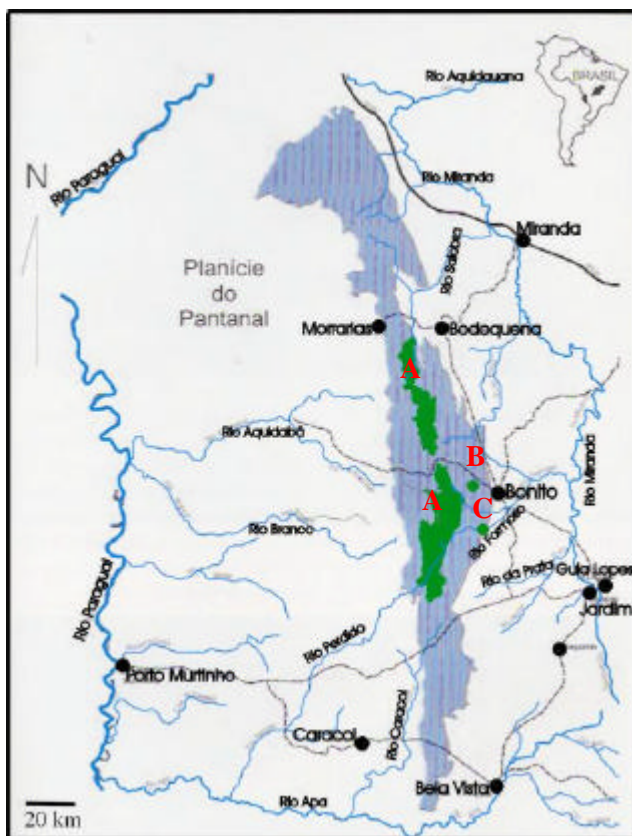
Do montante total de ICMS ecológico do Estado do Mato Grosso do Sul que é distribuído entre os municípios, cerca de 4,8% tem sido repassado ao Município de Bonito. O valor mensal que o município recebeu em 2004, tem variado de acordo com os meses, como pode ser observado a seguir: janeiro – R\$ 75.472,75; fevereiro - R\$ 61.600,17; março - R\$ 59.836,06; abril - R\$ 66.095,59; maio - R\$67.471,34.

A partir de Janeiro de 2004, os recursos provenientes do ICMS ecológico começaram a ser repassados para a conta do Fundo Municipal de Meio Ambiente, a ser gerido pelo COMDEMA. Para regulamentar a aplicação deste recurso e revisar o Regimento Interno do COMDEMA, foi criada uma comissão entre os conselheiros. O trabalho desta comissão foi apresentado e discutido em reuniões ordinárias, e após aprovação de seu conteúdo passou a vigorar como normatizador do uso dos recursos do Fundo (tabela 1).

Tabela 1. Rateio do total recebido de ICMS ecológico e sua destinação.

Rateio	Destino	Normas de aplicação
5%	Manutenção da estrutura do COMDEMA	Condicionado a apresentação de relatórios de despesas mensais, com notas fiscais comprobatórias para análise e aprovação do Conselho.
5%	Manutenção da estrutura da Secretaria de Meio Ambiente-SEMAP	Condicionado a apresentação de relatórios de despesas mensais, com notas fiscais comprobatórias para análise e aprovação do Conselho.
15%	Projetos relacionados a unidades de conservação	Condicionado a apresentação de projetos, segundo critérios definidos em edital. Os projetos serão analisados por comissões do conselho, podendo ser apoiados total ou parcialmente.
35%	Projetos da SEMAP relacionados ao Meio Ambiente	Inicialmente foram condicionados a apresentação de projetos de caráter ambiental, mas atualmente são repassados diretamente para a SEMAP, sendo necessária a comprovação, em reunião do conselho, do seu uso na área ambiental. Caso o uso do recurso, não seja aprovado pelo conselho, o valor será descontado da cota do próximo mês.
35%	Projetos de instituições sem fins lucrativos relacionados ao Meio Ambiente	Condicionado a apresentação de projetos, segundo critérios definidos em edital. Os projetos serão analisados por comissões do conselho, podendo ser apoiados total ou parcialmente.
5%	Fundo de caixa	Usado em caráter emergencial com a devida aprovação do conselho e comprovações de uso.

OBS: toda liberação de recurso deve ser aprovada com unanimidade em reunião do conselho.



No ano de 2004, do valor que o município recebe, cerca de 97.6% é referente à presença do Parque Nacional Serra da Bodoquena, e do restante, 1.5% se deve à presença da RPPN São Geraldo e 0.82% ao Monumento Natural da Gruta do Lago Azul (figura 1).

Figura 1. Mapa da região sudoeste do Mato Grosso do Sul apresentando em azul a área de exposição das rochas carbonáticas da Serra da Bodoquena e em verde as UCS: (A) PN Serra da Bodoquena; (B) MN Gruta do Lago Azul; (C) RPPN São Geraldo. Modificado de BOGGIANI (1999).

Discussão

O Conselho Municipal de Conservação e Defesa do Meio Ambiente – CONDEMA, posteriormente substituído pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente de Bonito - COMDEMA, foi criado em 1986. Segundo ex-conselheiros o CONDEMA teve participação fundamental na gestão do município, pois foi responsável por discutir regulamentações para atividades agropecuárias e turísticas em um período que o meio ambiente não constituía ainda preocupação para maioria das administrações municipais.

Um levantamento aponta que, no ano de 2001, apenas 22% dos municípios do País tinham COMDEMAS implantados e que deste total, apenas cerca de 30% haviam criado um fundo (OLIVEIRA *et alli*, 2003). Isso demonstra o caráter pioneiro da criação do COMDEMA em Bonito, visto que a prática de participação de Conselhos de Meio Ambiente na gestão ambiental dos municípios ainda é relativamente recente.

Com relação a aplicação dos recursos, uma questão observada no regimento interno, é que parte do ICMS ecológico deve ser revertida para as UCs, pois elas são responsáveis pelo repasse do recurso para o município. Como forma de incentivar projetos ligados ao tema unidades de conservação, foi destinada a cota mínima de 15% do fundo, que será liberada por meio de editais.

Ao estabelecer que parte desse recurso (35%) seja destinado a projetos ambientais, no município, por instituições sem fins lucrativos, governamentais ou não governamentais, pretende-se ampliar parcerias, além de fortalecer e consolidar as organizações ambientais atuantes na região.

Os resultados gerados pela transferência de uma cota mensal destinada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMAP, já podem ser observados. Utilizando este recurso já foi possível reestruturar a Secretaria, e também estão sendo implementadas obras relacionadas à drenagem de água pluvial e aterro controlado no município. A partir do repasse mensal de parte dos recursos para a SEMAP, esta poderá realizar um planejamento de suas atividades, já que não está sujeita as instabilidades financeiras da administração municipal.

Não existe um modelo único de gestão do ICMS ecológico. Em Bonito, sua aplicação apenas na área ambiental é devido à realidade local. Existem outros municípios do próprio Estado que possuem quase a totalidade de seus territórios sobrepostos por UCs ou Reservas Indígenas (RIs). Nestes casos, a aplicação do ICMS ecológico unicamente em meio ambiente inviabilizaria outros projetos das Prefeituras. Por outro lado existem municípios que possuem uma área muito pequena sobreposta por UCs ou RIs, recebendo menos de R\$ 100,00 mensais de repasse de ICMS ecológico. Nestes casos, logicamente, o investimento em meio ambiente no município deve superar em muito o valor de seu ICMS ecológico.

O repasse do ICMS ecológico aos municípios tem um caráter indutor de políticas ambientais municipais, já que promove uma cultura conservacionista local, incentivando a ação municipal na proteção do meio ambiente (IRIGARAY, 2002). O repasse deste recurso a um Fundo gerido pelo Conselho, a partir de janeiro de 2004, é considerado um grande avanço para gestão ambiental municipal e é reflexo de um amadurecimento, por parte da administração pública de Bonito, que optou por democratizar as decisões e descentralizar os recursos financeiros, dividindo responsabilidades com um Conselho formado por órgãos públicos e sociedade civil organizada.

Conclusões

A criação de um Conselho Municipal de Meio Ambiente em Bonito constituiu uma iniciativa pioneira no país, e teve participação fundamental na gestão ambiental do município.

O Fundo Municipal de Meio Ambiente de Bonito, também possui esse caráter pioneiro. A aplicação do ICMS ecológico no Fundo e sua gestão pelo COMDEMA, é um exemplo concreto de incentivo à conservação e à gestão ambiental do Município.

Referências Bibliográficas

- BONITO. **Lei nº 396 de 06 de maio de 1986**. Dispõe sobre a proteção das margens dos mananciais de água do município de Bonito e dá outras providências, Bonito, 1986a.
- BONITO. Decreto nº 020 de 03 de setembro de 1986. Dispõe sobre a regulamentação à **Lei Municipal nº 396/86**, de 06 de maio de 1986, Bonito, 1986b.
- BONITO. **Lei nº 899 de 27 de novembro de 2001**. Cria o Conselho e o Fundo Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências, Bonito, 2001.
- BONITO. Lei nº 988 de 09 de dezembro de 2003. **Altera os art. 6º e 7º e acresce o art. 3º da Lei nº 899**, de 27 de novembro de 2001, que trata do Conselho e o Fundo Municipal de Meio Ambiente, e dá outras providências, Bonito, 2003.
- BOGGIANI, P. C. Porque Bonito é bonito? In: SCREMIN-DIAS, E; POTT, V. J.; HORA, R. C. da; SOUZA, P. R. de (Ed.). **Nos Jardins submersos da Bodoquena: guia para identificação de plantas aquáticas de Bonito e região**. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul: Campo Grande, p. 10-23, 1999.
- IRIGARAY, C. T. J. H. **Município e Meio Ambiente: bases para atuação do município na gestão ambiental**. Brasília: Embaixada da Itália; Edições Fundação Escola; Instituto Centro de Vida.. 112p, 2002.
- LOUREIRO, W. ICMS ecológico – a consolidação de uma experiência Brasileira de Incentivo a conservação da biodiversidade. In: III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., 2002, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação / Fundação O Boticário de Proteção à Natureza / Associação Caatinga. 2002. p.702-712.
- MATO GROSSO DO SUL. Lei Complementar nº 77, de 07 de dezembro de 1994. Altera a redação de dispositivo da Lei complementar, nº 57, de 04 de janeiro de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial do Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, 1994.
- MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 2.193 de 18 de dezembro de 2000. Dispõe sobre o ICMS ECOLÓGICO, na forma do art. 1º, III, alínea “f” da Lei Complementar Nº 57, de 04 de Janeiro de 1991, com redação dada pela lei complementar Nº 77, de 07 de dezembro de 1994, e dá outras providências. **Diário Oficial do Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, 2000.
- MATO GROSSO DO SUL. Lei nº 2259 de 09 de julho de 2001. Dispõe sobre o rateio do índice de 5% (cinco por cento) previsto no artigo 1º, III, “f”, da Lei Complementar Nº 057, de 4 de Janeiro de 1991, com redação dada pela Lei Complementar nº 077, de 07 de dezembro de 1994, e dá outras providências. **Diário Oficial do Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, 2001.
- IMAP. Portaria nº 012/2002. Dispõe sobre os procedimentos de avaliação da qualidade das Unidades de Conservação, da categoria de Parque Municipal para os fins que especifica. **Diário Oficial do Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, 2002.

MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 10.478, de 31 de agosto de 2001. Estabelece métodos para o rateio da parcela de receita de ICMS pertencente aos Municípios, prevista no art. 1º, III, “F” da Lei Complementar nº 57, de 4 de janeiro de 1991, com redação dada pela Lei complementar nº 77, de 7 de dezembro de 1994, e dá outras providências. **Diário Oficial do Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, 2001.

OLIVEIRA, S. N. M. C.; CARVALHO, P. G. N.; BARCELLOS, F. C. **Instrumentos de Gestão Local e Meio Ambiente 2003**. Disponível em:<www.nepam.unicamp.br/eoeco/anais/mesa3/mesa-304>. Acesso em: 30 de Jun 2004.