

Implicações da política de "ICMS-Ecológico" para a gestão e uso turístico de unidades de conservação no Estado do Rio de Janeiro

Implications of "ICMS-Ecológico" policy for the management and tourist use of conservations units in the state of Rio de Janeiro

BRUNA CONTI * [bruna.conti@unirio.br]

MARIA ELICHER ** [maria.elicher@unirio.br]

Resumo | O ICMS-Ecológico (ICMS-E) é um instrumento econômico de incentivo à adoção de ações ambientais no nível municipal e vem sendo interpretado como ferramenta inovadora em políticas públicas de apoio à conservação da biodiversidade. Este instrumento vincula parte da receita de ICMS repassada aos municípios a critérios ambientais, premiando desempenhos ambientalmente desejáveis. No Estado do Rio de Janeiro, o ICMS-E foi criado por lei em 2007, tendo definido uma série de critérios para o repasse da verba, sendo a existência de unidades de conservação (UCs) em território municipal o principal deles. Nesse contexto, o objetivo deste trabalho é interpretar as implicações do ICMS-E para a gestão das UCs criadas e para a potencialização dessas áreas como espaços de uso público, principalmente para a visitação e o turismo. Nesse sentido, a metodologia considerou a realização de entrevistas com os atores institucionais responsáveis pela implantação do ICMS-E nesse estado e com representantes dos municípios selecionados para compor a pesquisa (Mesquita, Miguel Pereira, Nova Iguaçu, Arraial do Cabo, Conceição de Macabu e Resende). Os resultados mostram que o ICMS-E já promoveu avanços importantes com relação à criação de UCs no estado e à estruturação dos órgãos ambientais, mas existem ainda diversas dificuldades para que se possa garantir uma gestão efetiva dessas áreas naturais e seu uso turístico de forma ordenada.

Palavras-chave | ICMS-ecológico, unidade de conservação, gestão, uso público, turismo

Abstract | "ICMS-Ecológico" (ICMS-E) is an economic instrument adopted in Brazil that encourages the adoption of environmental actions at the municipal level and has been used as an innovative tool in support of public policies for biodiversity conservation. It establishes environmental criteria as conditions for channeling funds raised with value-added taxes to municipalities, rewarding environmentally desirable

* **Doutora** em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. **Professora** Adjunta da Escola de Turismo da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

** **Doutora** em Geografia pela Universidade Federal Fluminense. **Diretora** e **Professora** Adjunta da Escola de Turismo da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

initiatives. In the state of Rio de Janeiro, the ICMS-E was legally created in 2007 and several criteria have been set for the transfer of funds, such as the existence of conservation units (UCs) in municipal territory, who is the main criterion. Considering this context, the objective of this article is to interpret the implications of the ICMS-E for the management of the UCs created and for the enhancement of these areas as spaces of public use, mainly for visitation and tourism. For this purpose, the methodology included interviews with the institutional actors responsible for implementing the ICMS-E in this state and with representatives of the municipalities selected to compose the research (Mesquita, Miguel Pereira, Nova Iguaçu, Arraial do Cabo, Conceição de Macabu and Resende). The results show that the ICMS-E has triggered significant advances regarding the creation of UCs in the state, but several difficulties are still observed in order to guarantee an effective management of these natural areas and their tourist use in a proper manner.

Keywords | “ICMS-Ecológico”, conservation unit, management, public use, tourism

1. Introdução

A percepção de que o mundo passa por uma crise ambiental vem se afirmando no discurso de organizações nacionais e internacionais nas últimas décadas. Desde os anos de 1970, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo – 1972), a questão ambiental vem adquirindo maior importância nas agendas governamentais, com o alerta para a possibilidade de desastres ambientais causados, direta ou indiretamente, pela ação humana.

Tais alertas foram acompanhados, inicialmente, por propostas na tentativa de se reverter essa situação. Essas propostas estavam relacionadas à limitação do crescimento populacional e econômico e do uso dos recursos naturais. No entanto, foram fortemente criticadas, principalmente pelos países em desenvolvimento, que viam nessas ideias uma tentativa de restrição às suas possibilidades de industrialização e crescimento econômico.

Os debates promovidos a partir da década de 1980 buscaram então absorver essas críticas e formular caminhos alternativos à ideia de que seria necessária uma desaceleração dos processos de industrialização e crescimento econômico para a mi-

tigação dos impactos negativos causados à base de recursos naturais do planeta. Esses novos caminhos se baseavam, portanto, na compatibilização entre as necessidades de conservação ambiental e de desenvolvimento econômico (May, 1994). Tal movimento foi também influenciado, no final do século XX, pelo avanço das ideias neoliberais no campo econômico, que previam a necessidade de valorização dos mecanismos de mercado como alternativas para a resolução de problemas econômicos, sociais e ambientais. Esse panorama favoreceu a emergência de propostas de políticas ambientais com o objetivo de se promover a conservação da biodiversidade por meio de uma lógica economicista, baseada na estratégia de valoração dos recursos naturais.

Nesse contexto, políticas públicas que promovessem ações de proteção da natureza e a compensação financeira aos custos diretos e indiretos relacionados a essas ações, passaram a ser apontadas como alternativas importantes para promover a reconciliação entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental. Embora esse caminho não seja consensual, os instrumentos econômicos passaram a ser, progressivamente, introduzidos nas políticas ambientais de diversos países, como meios de se compensar, financeiramente, os cus-

tos de oportunidade envolvidos na manutenção de áreas destinadas à proteção dos recursos naturais e os custos diretos relacionados às ações de proteção ambiental.

No Brasil, o ICMS-Ecológico (ICMS-E) pode ser problematizado como um desses instrumentos. Este representa um mecanismo legal estabelecido em alguns estados brasileiros, a partir da década de 1990, por meio do qual o repasse para os municípios de parte da verba arrecadada por cada estado com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é efetuado com base em indicadores ambientais. Ou seja, o ICMS-E configura-se como um instrumento econômico na medida em que recompensa com recursos financeiros aqueles municípios que adotam ações de conservação ambiental e/ou que estão submetidos a restrições ao uso de seu território em virtude da existência de áreas naturais protegidas.

A proposta do ICMS-E tem assim um caráter inovador no contexto das políticas públicas ambientais brasileiras, uma vez que prevê o direcionamento de recursos aos municípios, de acordo com suas ações de proteção da natureza.

Vale ressaltar ainda que o município, a partir da Constituição Federal de 1988, passou a ser considerado ente federado autônomo e dotado de responsabilidades específicas, inclusive com relação às questões ambientais. No entanto, os municípios brasileiros têm encontrado várias dificuldades no enfrentamento das questões ambientais, em virtude das suas limitações de recursos, pessoal e capacitação (Neves, 2006).

Nesse sentido, o ICMS-E se configura como um importante instrumento de compensação e provisão de recursos para a efetiva gestão ambiental nos territórios municipais. E de acordo com alguns pesquisadores envolvidos neste debate, a aplicação desse instrumento parece atingir, em diversas situações, resultados positivos para o aprimoramento

do processo de gestão ambiental (Loureiro, 2002; May, Veiga Neto, Denardin & Loureiro, 2002).

No entanto, não foram ainda realizadas pesquisas aprofundadas sobre os resultados alcançados por este instrumento em alguns dos estados brasileiros que o adotaram como mecanismo de transferência fiscal para os municípios, como ocorre, por exemplo, no Estado do Rio de Janeiro, que instituiu o ICMS-Ecológico em 2007.

A partir desse contexto, esta pesquisa foi delimitada com o objetivo de investigar as implicações do ICMS-E no processo de gestão e uso público nas unidades de conservação criadas em função desse instrumento econômico. Para tal, constituem objetivos específicos: a) identificar as implicações qualitativas do repasse de verbas do ICMS-E para a gestão das unidades de conservação em território municipal e, b) interpretar a relação entre o ICMS-E, a proteção da biodiversidade e o fomento à visitação e ao turismo nas áreas naturais protegidas. Tal análise se justifica pelo fato de o uso público ser progressivamente considerado como alternativa para o financiamento das unidades de conservação e geração de renda para o local, principalmente quando associado à visitação e ao turismo. Nesse contexto, o ICMS-E pode também ser interpretado como fonte potencial de recursos para a instalação dos equipamentos necessários ao uso público e estruturação das unidades de conservação para a recepção dos visitantes.

2. As Unidades de Conservação como estratégia da Política Ambiental Brasileira: O uso público e o ICMS-E

Na literatura nacional é possível identificar diversas estratégias que vêm sendo incentivadas, em âmbito local, para que os municípios cumpram as

¹Espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, aos quais se aplicam garantias adequadas de proteção (Brasil, 2000).

suas competências com relação à proteção ambiental, sendo uma delas a criação de diversas categorias de unidades de conservação¹ em seu território. No entanto, essa é uma temática da política ambiental brasileira que carece ainda de planejamento e reais estratégias de consolidação (Scardua, 2003).

Com a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), no ano 2000 (Lei nº 9.985), alguns avanços já foram possíveis. Bensusan (2006) discute que, após o SNUC, o estabelecimento de espaços especialmente protegidos vem sendo uma das alternativas mais utilizadas, atualmente, para a conservação da natureza no Brasil. Nesse sentido, o SNUC pode ser considerado como o “marco inicial para o planejamento da conservação, consolidando uma nova atitude do Estado na sua relação com a sociedade, no âmbito da conservação da natureza, criando uma série de mecanismos que asseguram maior participação pública no processo de criação e gestão das áreas protegidas” (Brasil, 2007, s.p.). Dentre esses mecanismos se evidenciam: a preocupação com a economia das UCs, a garantia de meios de subsistência alternativos às populações locais que dependem da utilização dos recursos naturais no interior dessas áreas, a valorização do conhecimento tradicional, a promoção da educação ambiental, a recreação em contato com a natureza, e o turismo ecológico (Brasil, 2000).

Diegues (2000), Medeiros (2006), Bensusan (2006), Irving e Matos (2006) destacam também que existem ainda muitos problemas a serem superados para a consolidação efetiva das UCs brasileiras, apesar de reconhecerem o inegável avanço que se processou, no Brasil, com a instituição do SNUC. Dentre esses problemas, os autores citam a falta de planejamento a longo prazo, a pressão de uso sobre os recursos naturais nessas áreas, a dificuldade na preservação dos processos que geram

e mantêm a diversidade biológica que ali se quer conservar, os conflitos com as populações humanas que vivem no interior e no entorno dessas áreas, a necessidade de grandes contingentes de recursos humanos para fiscalizá-las, e o aporte ainda limitado de recursos financeiros para o processo.

Em 2007, a criação do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio), mudou o direcionamento dessa política ambiental, uma vez que a criação e a gestão das UCs federais foram repassadas a esse órgão, por meio da Lei n.º 11.516. Medeiros, Irving e Drummond (2010) afirmam que, aparentemente, esta foi a primeira vez que as políticas da esfera federal dirigidas às UCs passaram a contar com uma instância específica para o assunto. Mas, para Young (2008) isso não representou um aumento significativo no aporte de recursos financeiros para a gestão dos recursos naturais, uma vez que os gastos com conservação ambiental permaneceram ainda muito limitados para as demandas, em todas as esferas governamentais.

Sendo assim, como alternativa ao restrito aporte direto de recursos governamentais, foram criados, por meio de legislações recentes, alguns instrumentos econômicos para financiar a conservação nas instâncias subnacionais, sendo eles: a redistribuição de impostos, como no caso do ICMS-Ecológico; as compensações ambientais e outras ferramentas previstas pelo SNUC; os pagamentos de “royalties” de eletricidade, petróleo e gás natural; e a isenção do Imposto Territorial Rural (ITR) para Reservas Particulares do Patrimônio Natural². Alguns desses instrumentos econômicos estão entre os que vêm sendo associados aos denominados “pagamentos por serviços ambientais”, ou que atendem ao “princípio do provedor-recebedor” (como o ICMS-E, os Pagamentos por Serviços Ambientais e a isenção do ITR para as RPPNs), enquanto que outros instrumentos, como os paga-

²As Reservas Particulares do Patrimônio Natural, também conhecidas como RPPN, são áreas de conservação ambiental em terras privadas, reconhecidas pelo SNUC como uma categoria de unidade de conservação de uso sustentável.

³Para uma discussão sobre os princípios enunciados, ver o trabalho intitulado “Uma análise sistêmica do princípio do protetor-recebedor na institucionalização de programas de compensação por serviços ambientais”, publicado pelos autores Haide M. Hupffer, André R. Weyermüller, e William G. Waclawovsky, na Revista Ambiente e Sociedade (vol.14, n.1,

mentos de “royalties”, se enquadram no “princípio poluidor-pagador”³.

O ICMS-Ecológico, foco desta pesquisa, constitui, portanto, um instrumento de compensação e/ou incentivo financeiro para os municípios que adotam estratégias de proteção da natureza. E, no que diz respeito às UCs, o incentivo ao uso público nesses espaços protegidos constitui também alternativa para a geração de renda, o que vem ocorrendo, muitas vezes, por meio da delegação a terceiros dos serviços de apoio à visitação e ao turismo. Dessa forma, o Estado incentiva, cada vez mais, estratégias para a valoração econômica da natureza e uso público nas UCs (com exceção das categorias de manejo que não o admitem, em sua legislação), engendrando um viés mercadológico a essas áreas (Rodrigues, 2009). No entanto, tal incentivo se baseia, na maioria das vezes, em uma promoção da área protegida sem que a mesma disponha de infraestrutura de recepção dos visitantes, ações permanentes de fiscalização, segurança e informações de apoio ao turista, podendo desencadear, inclusive, impactos negativos resultantes de uma visitação desordenada. Assim, o ICMS-E vem sendo entendido, no contexto das unidades de conservação, também como possível fonte de recursos para a instalação dos equipamentos necessários à visitação e preparação da UC à promoção do uso público, pré-requisitos para que a geração de renda derivada dessa prática represente, de fato, uma forma de financiamento dessas áreas protegidas.

Dessa forma, a temática da promoção do uso público nas unidades de conservação precisa ser também analisada, por ser este uso uma alternativa à manutenção das UCs e sua promoção uma das possíveis ações em que os recursos do ICMS-E podem ser empregados.

O termo “uso público” costuma ser utilizado em diversos dispositivos legais, de forma direta ou

indireta, para indicar a utilização das unidades de conservação pelo público, principalmente por meio da visitação e do turismo, foco de análise da presente pesquisa com relação a essa temática. Nesse sentido, Pimentel (2013) propõe o seguinte conceito de uso público:

O uso público pode ser conceituado como o uso indireto dos recursos ambientais que se dá sob as diferentes formas de visitação de uma unidade de conservação e, portanto, deve sempre ser orientado pelos preceitos da sustentabilidade e mitigação de seus impactos (Pimentel, 2013, p. 30).

Rodrigues (2009) identifica ainda, em diversos documentos relativos à gestão das unidades de conservação, outras expressões que podem estar relacionadas ao uso público nas áreas naturais protegidas, como “lazer”, “recreação”, “educação e interpretação ambiental”, “turismo ecológico”, “ecoturismo”⁴. No entanto, a apropriação recente dos espaços naturais pelo mercado turístico tem reduzido a noção de uso público a uma lógica de consumo.

Diante disso, o uso público (entendido sob o viés da visitação e do turismo) nas unidades de conservação, ao mesmo tempo em que pode fortalecer a apropriação das UCs pela sociedade, incrementar a economia, promover a geração de emprego e renda para as populações locais e representar um apoio econômico para a conservação da natureza nestas áreas, pode ser também uma fonte potencial de conflitos com relação às exigências para a manutenção dos processos ecológicos, da diversidade sociocultural e dos conhecimentos tradicionais, e para a própria conservação da biodiversidade (Brasil, 2006).

Este panorama demanda, portanto, o ordenamento da visitação e a adoção de regras que assegurem a “sustentabilidade do turismo” (Brasil,

2011).

⁴Para esclarecimento acerca de cada um dos conceitos (“lazer”, “recreação”, “visitação”, “educação e interpretação ambiental”, “turismo ecológico” e “ecoturismo”) ver Rodrigues (2009) ou Rodrigues, Irving e Drummond (2010).

2006, p. 9), regras essas que devem estar previstas no Plano de Manejo da UC, respeitando-se um dos principais objetivos dessas áreas protegidas: a conservação da natureza. Para apoiar este processo, estão também expressos no documento “Diretrizes para visitação em Unidades de Conservação”, princípios que devem ser seguidos pelos órgãos gestores das UCs no processo de consolidação do uso público nesses espaços e, ainda, diretrizes para a participação das comunidades locais e populações tradicionais na gestão da visitação e para a integração da visitação ao desenvolvimento local e regional.

3. Metodologia

Para possibilitar o alcance dos objetivos propostos, a metodologia abarcou a realização de entrevistas com os atores institucionais responsáveis pela implantação do ICMS-E no Estado do Rio de Janeiro e com representantes dos seis municípios selecionados para compor a pesquisa de campo, totalizando 20 entrevistas realizadas durante o ano de 2014. Os municípios estudados foram: Mesquita, Miguel Pereira, Nova Iguaçu, Arraial do Cabo, Conceição de Macabu e Resende. Para a escolha de tais municípios levou-se em consideração a conjugação de uma série de fatores a fim de identificar os municípios mais representativos na arrecadação da parcela do imposto em questão, além de fatores relacionados à representatividade territorial das UCs em relação à área total do município e à existência de políticas municipais de incentivo à criação de novas áreas protegidas⁵.

As entrevistas institucionais relacionadas ao processo de consolidação do ICMS-E envolveram a Superintendente de Biodiversidade e Florestas da Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de

Janeiro (SEA/RJ) e os coordenadores desse órgão responsáveis pelo acompanhamento da criação das UCs municipais (coordenadora do Programa Pró-UC) e pelo acompanhamento do ICMS-E no estado (coordenador do ICMS-E). Com relação aos estudos de campo, as entrevistas envolveram: 1) os atores institucionais municipais responsáveis pela arrecadação e gestão dos recursos financeiros da prefeitura, para identificação de como são gastos os recursos do ICMS-E (5 entrevistas); 2) os atores institucionais responsáveis pela gestão ambiental municipal, para identificação das consequências dos repasses do ICMS-E nos gastos com proteção da natureza, em nível local (8 entrevistas); e 3) os atores institucionais responsáveis pela gestão do turismo, a fim de se identificar as relações existentes entre conservação ambiental e uso público nas UCs nos municípios pesquisados (4 entrevistas). É importante destacar que os atores institucionais responsáveis pela gestão do turismo foram os escolhidos para tratar do tema da promoção do uso público nas unidades, pois a visitação e o turismo são o foco da pesquisa no que diz respeito ao uso público. Todas as entrevistas foram transcritas e analisadas por meio da técnica de Análise de Conteúdo de Bardin (1994).

É preciso ressaltar que algumas limitações foram identificadas na metodologia utilizada, principalmente com relação ao levantamento qualitativo de dados. Entre essas limitações pode ser mencionada a dificuldade metodológica da escolha dos municípios, uma vez que a seleção de um grupo diferente de municípios poderia revelar novos aspectos sobre a relação do ICMS-E com as políticas ambientais e de turismo municipais. Outra limitação está relacionada à restrita disponibilidade de informações sistematizadas sobre as unidades de conservação municipais, já que ainda são poucos os esforços de compilação e divulgação dos dados a respeito da gestão e da visitação nessas áreas

⁵O detalhamento dos critérios utilizados no processo de escolha dos municípios está disponível na tese de doutorado da autora, intitulada “ICMS-Ecológico no Estado do Rio de Janeiro: criação, gestão e uso público em unidades de conservação”, e defendida em 2015 (Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro).

protegidas. Nesse sentido, pesquisas que tenham como foco o levantamento e a sistematização de informações sobre as UCs municipais, poderiam representar contribuições relevantes para a interpretação dos impactos do ICMS-E nos processos de gestão e uso público nessas áreas.

4. Implicações qualitativas do ICMS-Ecológico

A partir dos resultados de pesquisa, é possível afirmar que o ICMS-E parece ter desencadeado um maior interesse dos municípios no Estado do Rio de Janeiro pela proteção da biodiversidade em nível local. Esse resultado parece também confirmar o que vem sendo observado em outros estados brasileiros, como no caso do Paraná (Denardin, Loureiro & Sulzbach, 2008) e de Minas Gerais (Veiga Neto, 2000). Alguns argumentos tendem também a apoiar esta afirmação, como a adesão voluntária de todos os municípios do estado ao instrumento, o que parece estar desencadeando uma maior estruturação dos órgãos municipais responsáveis pela gestão ambiental, e o aumento progressivo no número de unidades de conservação em território municipal. Assim, 120 novas UCs municipais foram criadas desde a instituição do ICMS-E no Estado do Rio de Janeiro, e estas representam um aumento real de 81% no número de UCs municipais desde o início do processo e de 192% na área total protegida por estas unidades de conservação⁶ (Conti, 2015).

Mas a existência de UCs municipais não significa, necessariamente, um bom desempenho dos municípios com relação à gestão ambiental e, nem mesmo, o compromisso de utilização dos recursos do ICMS-E em ações de conservação da natureza. É possível verificar que os municípios pesquisados parecem ainda não investir recursos suficientes

para a gestão/consolidação das UCs como estratégias de conservação, isso porque naqueles onde foi possível obter o detalhamento das despesas da Secretaria de Meio Ambiente, em apenas um deles há investimento direto nessas unidades. Nos demais, os recursos dessas secretarias parecem ser empregados, primordialmente, para a manutenção do órgão e para as ações relacionadas ao tratamento do esgoto e do lixo. Nos municípios em que a Secretaria de Meio Ambiente e/ou a Secretaria de Fazenda não disponibilizaram o documento referente às despesas no campo ambiental, os próprios entrevistados afirmaram que há ainda um longo caminho para que as UCs municipais sejam efetivamente implementadas e abertas ao uso público. Tal afirmação pode ser ainda reforçada ao se verificar que apenas um número limitado de UCs municipais possui Plano de Manejo, Conselho de Gestão e infraestrutura de recepção de visitantes. Além disso, de acordo com os interlocutores institucionais das secretarias municipais de meio ambiente, poucas encontram-se oficialmente abertas à visitação. Essa situação contribui também para dificultar a consolidação das UCs municipais, uma vez que a visitação nesses locais ocorre de forma desordenada, com possíveis danos aos recursos naturais ali presentes, além de não proporcionar a geração de recursos adicionais para o financiamento da gestão dessas áreas.

Diante disso, alguns interlocutores institucionais dos municípios reafirmam a necessidade de revisão dos critérios e indicadores do ICMS-E, para que sejam incluídos, na avaliação, meios mais eficazes para o acompanhamento da implementação das UCs criadas. Para eles, estes indicadores deveriam considerar o desenvolvimento das ações previstas nos Planos de Manejo das UCs e a real participação dos Conselhos de Gestão nas decisões tomadas sobre os processos de gestão/consolidação das unidades de conservação. Sugere-se ainda a incorporação de indicadores relacionados ao uso

⁶Esses dados fazem parte da tese de doutorado da autora, que compreende o período de 2007 (ano de criação do ICMS-E no Estado do Rio de Janeiro) a 2014.

público como forma de incremento da pontuação dos municípios que investem na estruturação das áreas naturais protegidas como espaços de visitação e turismo, dentre eles: a abertura formal da UC ao uso público, o nível de implantação dos equipamentos de recepção dos visitantes e a disponibilização das informações necessárias a uma experiência de qualidade nas unidades de conservação.

Ao se levar em consideração as ações que já vêm sendo realizadas no interior das UCs municipais, estas se restringem, principalmente, às ações de fiscalização ambiental, instalação de sedes administrativas e demarcação territorial. Ações dirigidas à elaboração dos Planos de Manejo, criação dos Conselhos de Gestão e promoção do uso público, principalmente por meio do turismo, são ainda previstas para o futuro, na maioria dos municípios pesquisados. Em alguns deles destaca-se também a intenção de se criar novas UCs municipais, antes mesmo da consolidação das já existentes, o que reforça a hipótese de que a motivação principal tende a ser o aumento da arrecadação municipal. E, apenas quando possível, a gestão, a consolidação e a promoção do uso público nas UCs.

Com relação à promoção do uso público, é importante destacar que a maioria das UCs, ainda que informalmente, se constituem como espaços de lazer para a população local e/ou de interesse turístico. Mas já parece haver um movimento de aproximação entre os órgãos responsáveis pelas áreas de proteção da natureza e promoção do turismo no sentido de aprimoramento do processo. Interlocutores das Secretarias de Turismo evidenciam, por exemplo, o interesse na promoção da visitação e do turismo em associação às áreas naturais protegidas. Isto porque estes acreditam no potencial dessas atividades em contribuir para a apropriação das UCs pela sociedade e também para incrementar a economia e promover a geração de

emprego e renda para as populações locais. Ou seja, o uso público pode representar uma opção na geração de benefícios econômicos que, em tese, podem contribuir para o processo de conservação da natureza, conforme também discutido no documento “Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação” (Brasil, 2006). Para tanto, muitos desses gestores já trabalham em parceria com as Secretarias de Meio Ambiente para o desenvolvimento do que eles denominam como turismo ecológico e, por vezes, ecoturismo⁷.

Nessa mesma direção, os representantes das Secretarias de Meio Ambiente reforçam o interesse da gestão pública na promoção do turismo nas unidades de conservação. E, em alguns municípios, já se encontra em andamento a elaboração de projetos interdisciplinares com esta finalidade, apesar de ainda não existirem verbas suficientes para o financiamento dessas iniciativas. No entanto, esses interlocutores entendem ser possível a destinação de parte da verba do ICMS-E à promoção do uso público, apesar disso ainda não ocorrer, de fato, nas rotinas de gestão.

Com relação à gestão desse recurso, em apenas dois municípios a Secretaria de Fazenda desenvolve um trabalho de gestão do ICMS-E em conta específica para esse fim. Nos demais municípios, não está ainda claro o compromisso dessas Secretarias em acompanhar a arrecadação das verbas do ICMS-E e/ou a destinação das mesmas. Nessas localidades, o montante recebido tende a ser alocado em diversas prioridades do município, não sendo possível a identificação de sua destinação institucional. Nesse contexto, passa a ser ainda mais problemática a análise da relação entre o ICMS-E e o processo de aprimoramento da gestão ambiental no município. Assim, como forma de garantir que esses recursos possam ser alocados em ações de cunho ambiental, incluindo o uso público, os órgãos municipais de meio ambiente e de turismo acreditam que pelo menos uma parte

⁷Para a discussão desses conceitos ver Rodrigues, Irving e Drummond (2010).

deveria ser encaminhada ao Fundo Municipal de Meio Ambiente de cada município. No contexto dos municípios pesquisados, em apenas três deles esse Fundo recebe algum tipo de repasse.

Nos municípios em que pelo menos uma parcela dessa verba vem sendo destinada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e/ou ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, as primeiras atividades realizadas dizem respeito à própria estruturação do órgão ambiental, incluindo, em alguns casos, o pagamento dos próprios funcionários e a aquisição de materiais e equipamentos necessários ao trabalho diário, ações que já deveriam ser financiadas com recursos próprios da prefeitura.

Assim, para a própria Secretaria de Estado do Ambiente do Rio de Janeiro, o instrumento precisa ainda de diversos aprimoramentos para servir, efetivamente, como meio de incentivo permanente para a mudança de comportamento nos municípios fluminenses, no sentido de uma postura mais engajada para ações de proteção da natureza e incentivo ao uso público de forma ordenada e financeiramente positiva para as unidades de conservação.

5. Considerações finais

A partir da análise proposta neste trabalho, verifica-se que muitos avanços são ainda necessários para que o ICMS-E seja, de fato, efetivo no alcance de uma gestão ambiental de qualidade e como instrumento de ordenamento e incentivo do turismo nas UCs. Nesse sentido, a ausência de condicionalidades com relação à aplicação dos recursos recebidos pelos municípios dificulta o alcance de resultados qualitativos expressivos. Isso porque as receitas distribuídas por meio desse instrumento não têm sido revertidas para as atividades geradoras do recurso. Ou, quando repassadas às Secretarias de Meio Ambiente, são utilizadas, primordialmente, para a própria manutenção da

administração pública e para o cumprimento de obrigações legais pelos municípios (como a eliminação de lixões e a instituição de coleta seletiva, por exemplo).

Nesse contexto, embora a existência das unidades de conservação seja o critério mais representativo para a geração de receita no âmbito do ICMS-E, a gestão dessas áreas parece ser a ação que menos recebe investimentos por parte desses municípios, que se mostram empenhados na criação de novas UCs sem, no entanto, investir nos processos para a sua implementação. Assim, a motivação principal do município ao criar novas UCs deixa de ser a proteção ambiental e a instituição de espaços de lazer em contato com a natureza para as populações, e passa a ser o aumento de sua pontuação no cálculo dos repasses do ICMS-E.

Nesse sentido, a falta de investimento e atenção do setor público para com as unidades de conservação pode resultar em dois cenários. O pior deles seria o abandono crescente dessas unidades por parte do poder público, especialmente no caso daquelas com baixo potencial turístico, que passariam a ser entendidas pela população e pelo próprio governo apenas como áreas “blindadas” e de restrição ao uso do território. Outra projeção seria a apropriação das áreas protegidas pelo setor privado, no caso da evidência da possibilidade de retorno financeiro, por meio da exploração dos atrativos locais, o que resultaria, em tese, no acesso a essas áreas apenas para o segmento da população com condições de pagar pelos serviços ali ofertados e pelo privilégio do contato com a natureza.

Dessa forma, fica evidente a necessidade de que os governos locais assumam um papel de destaque na gestão das unidades de conservação, de modo a garantir a efetividade na proteção da natureza e, ao mesmo tempo, acesso igualitário às áreas protegidas e aos serviços ambientais delas decorrentes. Este processo poderia desencadear ainda uma maior valorização e apropriação desses espaços pela população local e, no caso da im-

plantação de estruturas de recepção aos visitantes, maior atratividade dessas áreas protegidas. Dessa forma, as UCs poderiam significar, para a sociedade, espaços de lazer em contato com a natureza e oportunidades para a geração de renda, por meio do turismo e atividades correlatas, além de áreas estratégicas para a manutenção da qualidade de vida, em longo prazo. No entanto, esta não é a realidade percebida no caso do Estado do Rio de Janeiro, onde na maioria das unidades de conservação estudadas não parece haver qualquer tipo de infraestrutura para o uso público. E algumas estão entregues à iniciativa privada e ao turismo desordenado.

Assim, para que os governos locais possam assumir o seu papel no ordenamento e promoção da visitação, uma alternativa seria a destinação de parte dos recursos do ICMS-E à consolidação e estruturação das unidades de conservação existentes, e à promoção do turismo ecológico como estratégia possível para o desenvolvimento local.

Nesse sentido, ajustes são ainda necessários no desenho do ICMS-E para que este passe a representar, de fato, uma estratégia para a consolidação das UCs municipais, para que possa contribuir para a promoção do uso público e também para mudanças institucionais relevantes no plano das políticas de proteção da natureza. Tais ajustes incluiriam uma nova composição dos indicadores considerados na fórmula de cálculo do Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA) de cada município, além de uma orientação às Secretarias de Fazenda municipais para o gerenciamento dos recursos do ICMS-E, para que estas possam estabelecer padrões mínimos de acompanhamento e transparência com relação ao recebimento e à aplicação dos recursos proporcionados por esse instrumento.

Para que o ICMS-Ecológico se insira ainda em uma dinâmica mais efetiva de transformação das realidades locais, é necessário que este esteja articulado a outras ações voltadas à gestão ambiental nos municípios, tais como assistência técnica às prefeituras para o desenvolvimento das capacida-

des necessárias à sua ação no campo ambiental e do turismo ecológico, aprimoramento dos mecanismos de controle social dos recursos repassados por meio do instrumento e mobilização dos tomadores de decisão para uma adequada destinação do repasse.

Referências

- Bardin, I. (1994). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Bensusan, N. (2006). *A conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Brasil. Ministério do Meio Ambiente (2000). Lei no 9.985 de 18 de julho de 2000. Acessado em 18 de outubro de 2016, em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>
- Brasil. Ministério do Meio Ambiente. (2006). *Diretrizes para visitação em unidades de conservação*. Brasília. Acessado em 18 de outubro de 2016, em http://www.mma.gov.br/estruturas/ascom_boletins/_arquivos/livro.pdf
- Brasil. Ministério do Meio Ambiente. (2007). *Informe nacional sobre áreas protegidas no Brasil*. Brasília. Acessado em 18 de outubro de 2016, em http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dap/_publicacao/149_publicacao16122010110837.pdf
- Conti, B. R. (2015). *ICMS-Ecológico no Estado do Rio de Janeiro: Criação, Gestão e Uso Público em Unidades de Conservação*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.
- Denardin, V. F., Loureiro, W., & Sulzbach, M. T. (2008). Distribuição de benefícios ecossistêmicos: O caso do ICMS ecológico no litoral paraense. *Revista do Desenvolvimento Regional*, 13(2), 184-198.
- Diegues, A. C. S. (Org.). (2000). *Etnoconservação: Novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos* (2ª ed.). São Paulo: Hucitec, USP.
- Hupffer, H.M. Weyermüller, A.R., & Waclawovsky, W.G. (2014). Uma análise sistêmica do princípio do protetor-recebedor na institucionalização de programas de compensação por serviços ambientais. *Revista Ambiente e Sociedade* 14 (1). DOI: 10.1590/S1414-753X2011000100006

- Irving, M. A., & Matos, K. (2006). Gestão de parques nacionais no Brasil: Projetando desafios para a implementação do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas. *Floresta e Ambiente*, 13(2) 89 – 96.
- Loureiro, W. (2002). ICMS Ecológico - A consolidação de uma experiência brasileira de incentivo a conservação da biodiversidade. In *Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Acessado em 18 de outubro de 2016, em http://www.floresta.ufpr.br/pos-graduacao/seminarios/wilson/ICMS_ecologico_no_brasil.doc
- May, P. H. (1994). Economia ecológica e o desenvolvimento equitativo no Brasil. In Cavalcanti, C. (Org.) *Desenvolvimento e natureza: Estudos para uma sociedade sustentável*. Recife: INPSO/FUNDAJ.
- May, P. H., Veiga Neto, F. C., Denardin, V., & Loureiro, W. (2002). Using fiscal instruments to encourage conservation: municipal responses to the 'ecological' value added tax in Paraná and Minas Gerais, Brazil. In Pagiola, S., Bishop, J., & Landell-Mills, N. (Eds.). *Selling Forest Environmental Services: Market-based Mechanisms for Conservation and Sustainable Development* (pp. 173-199). Londres: Earthscan.
- Medeiros, R. (2006). Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, 9(1), 41-64. DOI: 10.1590/S1414-753X2006000100003
- Neves, E. M. S. C. (2006). *A política ambiental e os municípios brasileiros*. Tese de Doutorado, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.
- Pimentel, D. S. (2013). Parcerias para a gestão do uso público em Parques. In *Anais – Uso Público em Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: UFF. Acessado em 18 de outubro de 2016, em <http://www.uff.br/usopublico/index.php/2013>
- Rodrigues, C. G. O. (2009). *O uso do público nos parques nacionais: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasil.
- Rodrigues, C. G., Irving, M. A., & Drummond, J. A. (2010). Da visita e do turismo: Uma reflexão sobre o uso público em parques nacionais. In *Anais do XI Encontro Nacional de Turismo com Base Local*. Niterói: UFF.
- Scardua, F. P. (2003). *Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasil.
- Veiga Neto, F. C. da. (2000). *Análise de incentivos econômicos nas políticas públicas para o meio ambiente: O caso do "ICMS Ecológico" em Minas Gerais*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil.
- Young, C. E. F. (2008). Mecanismos de financiamento para a conservação no Brasil. *Conservation International*.