



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
MESTRADO EM DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL –Ms DJS**

CECÍLIA LETTNINN TORRES

**O ICMS ECOLÓGICO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PRESERVAÇÃO
AMBIENTAL NO RIO GRANDE DO SUL**

RIO GRANDE - RS

2019

CECÍLIA LETTNINN TORRES

**O ICMS ECOLÓGICO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE PRESERVAÇÃO
AMBIENTAL NO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social - PPGD da Universidade Federal do Rio Grande - FURG como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito e Justiça Social.

Orientador: Liane Francisca Hüning Pazinato

Rio Grande - RS

2019

CECÍLIA LETTNINN TORRES

O ICMS Ecológico como política pública de preservação ambiental no Rio Grande do Sul

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social - PPGD da Universidade Federal do Rio Grande-FURG como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito e Justiça Social, aprovada pela comissão de avaliação abaixo assinada:

Data de aprovação: ___/___/_____.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Liane Francisca Hüning Pazinato (orientadora)

Universidade Federal do Rio Grande — FURG

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld (membro interno)

Universidade Federal do Rio Grande — FURG

Prof^a. Dr^a. Ana Clara Correa Henning (membro externo)

Universidade Federal de Pelotas — UFPEL

AGRADECIMENTOS

Agradecer sempre parece clichê, embora acredite que seja a palavra de ordem neste importante momento que encerro um ciclo.

Agradeço imensamente as aulas da professora Dra. Roselaine Albernaz no IFSUL-Pelotas como aluna especial no Mestrado em Educação, a quem tenho grande apreço e que aqui ousou a tratá-la de Rose. A Rose foi um dos pilares, do incentivo para que tentasse essa seleção de mestrado em Direito na FURG (depois de tanto anos longe da academia), trouxe um mundo subjetivo para as aulas, as quais me reconstruíram e me inspiraram para desenvolver um trabalho na área ambiental, e tudo com o melhor jeito didático, simples e despretensioso, apresentando para minha vida a Ecosofia de Félix Guattari. As 3 ecologias seguem na minha vida.

Agradeço a que me conduziu por esta caminhada e que segurou a minha mão nas horas em que eu achava que não conseguiria. Professora Dra. Liane Pazinato, orientadora, amiga, agradeço por ser esta pessoa especial e acreditar que eu conseguiria finalizar.

Aos demais mestres/doutores que passaram por minha formação e contribuíram para meu crescimento e em especial desta instituição, professores doutores em que tive o privilégio de conviver e que com toda certeza deixaram importantes ensinamentos da diversidade do direito, com uma visão crítica e amplificada, mas humana. Levo com carinho os ensinamentos e convivência, especialmente dos professores Drs. Carlos André Birnfeld, José Ricardo Costa, Raquel Sparemberger, Francisco Quintanilha, Renato Duro.

Aos colegas desta trajetória, em especial: Jean, Marília, Marcela, e Vanessa, colega de orientação, que tão bem me acolheram, agradeço pela troca de experiências e pelo apoio.

Ao meu pai, Mestre da família que conclui seu mestrado e mostrou com amor que eu conseguiria. Exemplo de que tudo é possível, é só querer.

À minha Mãe, sempre com as melhores palavras de incentivo, a pessoa que mais acredita em mim, o amor mais essencial neste ciclo.

As minhas irmãs, cunhados e sobrinhos, Patrícia, Carolina, Marco Aurélio, Leonardo, Joaquim e Catarina que tão bem entenderam este momento e que

sempre com uma palavra de incentivo me conduziram para o final desta jornada, agradeço por serem o alicerce da construção dos sonhos em minha vida.

Ao meu noivo Fernando, pela paciência, incentivo, credibilidade e amor, que foram os ingredientes indispensáveis para que esta dissertação pudesse ser concluída. Dedico ao nosso crescimento pessoal essa dissertação.

Aos amigos, familiares em geral que fizeram parte deste período, que entenderam minhas ausências e meus anseios, e que faltaria espaço para todos os nomes, apenas uma coisa a dizer: A amizade é tudo.

Á Deus agradeço e peço que oriente meu caminho trazendo as melhores energias.

Por fim, à esta linda instituição FURG, que tanto me ensinou, que tanto me reconstruiu, posso dizer que dentre tantos outros bancos acadêmicos, foi o que melhor me acolheu, e que permitiu abrir os olhos para um direito efetivamente das ciências humanas, para um direito das diversidades, para um direito multicultural. Agradecer parece pouco. Ingressei no mestrado sendo uma pessoa e saí reconstruída, com uma visão de mundo completamente diferente. Obrigada FURG!

RESUMO

A análise do mecanismo fiscal conhecido como “ICMS Ecológico”, regulamentado através da Lei Estadual nº 11.038/1997, o qual estabelece critérios ambientais para o repasse do $\frac{1}{4}$ dos 25% da arrecadação de ICMS destinados aos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, em consonância com o artigo 158, IV, §Ú, II CF/1988, é o tema central desse trabalho. A hipótese do trabalho compreende além da identificação se a legislação é uma política pública ambiental, a questão problemática, de precisamente identificar se os critérios ambientais criados pela Lei Estadual nº 11.038/1997, os quais foram desenvolvidos com o objetivo de compensar os municípios que mantém área de conservação ambiental em seus territórios, além de promover o estímulo no aumento destas áreas e a criação de unidades de conservação, de uso direto e indireto, como a áreas inundadas por barragens e áreas que compreendem terras indígenas, constitui-se um mecanismo essencial para condução da efetividade da legislação. Assim o objetivo geral desta pesquisa está na análise do ICMS ecológico como uma política pública ambiental no Estado do Rio Grande do Sul, tendo em atenção se a existência da legislação do ICMS Ecológico no estado influencia significativamente na preservação ambiental, através dos critérios ambientais definidos, bem como se estimula os demais municípios a se adequarem aos critérios estipulados. O presente trabalho fundamenta-se no método indutivo através de pesquisa de legislação, documental com acesso e análise de dados ao site da Secretaria da Receita Estadual da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul e bibliográfica. Conclui-se o estudo com a ideia geral que a legislação do ICMS ecológico é uma política pública ambiental, embora sejam necessários aprimoramentos de gestão, ampliação de critérios, que servem como sugestões para completa efetividade.

Palavras-chave: ICMS Ecológico. Critérios Ambientais. Políticas Públicas. Preservação Ambiental. Repasse de arrecadação.

ABSTRACT

The analysis of the fiscal mechanism known as “Ecological ICMS” , regulated by State Law No. 11.038 / 1997, which establishes environmental criteria for the transfer of $\frac{1}{4}$ of the 25% of ICMS collection destined to the municipalities of Rio Grande do Sul State, in line with article 158, IV, § Ú, II CF / 1988, is the central theme of this work. The hypothesis of the work comprises, besides identifying if the legislation is an environmental public policy, the problematic question, of precisely identifying if the environmental criteria created by the State Law n^o 11.038 / 1997, which were developed with the objective of compensating the municipalities that maintain conservation area in its territories, besides promoting the stimulation of the increase of these areas and the creation of conservation units, for direct and indirect use, such as areas flooded by dams and areas that comprise indigenous lands, is an essential mechanism. to drive the effectiveness of the legislation. Thus the general objective of this research is the analysis of the ecological ICMS as an environmental public policy in the state of Rio Grande do Sul, taking into account if the existence of the Ecological ICMS legislation in the state significantly influences the environmental preservation, through the defined environmental criteria, as well as encouraging other municipalities to meet the stipulated criteria. The present work is based on the inductive method through research of legislation, documentary with access and data analysis to the website of the State Revenue Secretariat of the State of Rio Grande do Sul and bibliographic. The study concludes with the general idea that the ecological ICMS legislation is an environmental public policy, although management improvements, criteria expansion, which serve as suggestions for complete effectiveness are required.

Key-words: ICMS Ecological. Environmental criteria. Public policy. Environmental Preservation. Transfer of the collection.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Critérios do ICMS Socioambiental (Ecológico ou Verde) nos estados brasileiros vigentes entre 1991 e 2000.....	55
FIGURA 2	Critérios do ICMS Socioambiental (Ecológico ou Verde) nos estados brasileiros vigentes entre 2000 e 2007.....	56
FIGURA 3	Critérios do ICMS Socioambiental (Ecológico ou Verde) nos estados brasileiros vigentes entre 2007 e 2008.....	57

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Municípios cadastrados e áreas de barragem.....	67
QUADRO 2	Municípios cadastrados e área de preservação ambiental.....	70
QUADRO 3	Municípios cadastrados e áreas indígenas.....	72
QUADRO 4	Projeção do cálculo.....	74

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS	13
2.1	O que é política pública.....	13
2.2	Da matéria ambiental em política pública - política ambiental	21
2.3	O exercício da cidadania em prol da efetividade das políticas públicas ambientais	30
2.4	Política pública e o direito	34
3	ICMS: HISTÓRICO E DEFINIÇÕES INTRODUTÓRIAS.....	37
3.1	Origem e evolução.....	40
3.2	Fiscalidade e extrafiscalidade	48
3.3	ICMS Ecológico e sua aplicabilidade no Brasil.....	53
4	ICMS ECOLÓGICO DO RS.....	62
4.1	Critério - áreas inundadas por barragens.....	65
4.2	Critério - áreas de preservação ambiental.....	68
4.3	Critério - áreas indígenas.....	71
4.4	Crítica aos critérios da lei do ICMS Ecológico e o fundamento de estímulo aos municípios	73
4.5	ICMS Ecológico do RS como política pública ambiental	77
5	CONCLUSÃO.....	81
	REFERÊNCIAS	84

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 determina, em seu artigo 225, o dever de sociedade e Estado, juntos, protegerem o meio ambiente para presente e, futuras gerações, na busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para tanto, no parágrafo primeiro do mesmo dispositivo, é apresentada uma série de incumbências ao poder público nesta defesa¹. Justamente em decorrência destas premissas de solidariedade para preservação, devem ser propostos instrumentos que colaborem para o efetivo cumprimento, afim de que, Estado e sociedade possam trabalhar juntos na defesa ambiental.

Num Estado democrático de Direito, a administração pública tem o dever, imposto pelos anseios de uma sociedade, de criar e analisar instrumentos, como as chamadas políticas públicas, que são verdadeiras ferramentas de ação, para realização constitucional ambiental.

Nesta lógica, a referida pesquisa pretende, além de esmiuçar o objetivo central, contribuir para que o leitor entenda que a política pública, em específico a que trata de matéria ambiental, é um importante instrumento político que deve ser utilizado na proteção e na consagração dos direitos fundamentais não concretizados, em outras palavras, na defesa dos direitos socioambientais, posto que através de ações implementadas pelo Estado, e devidamente impulsionados pela sociedade, é que poderá ser viabilizado o que preceitua a Constituição Federal de 1988, considerando a proposta de fiscalização e planejamento da mesma.

Demonstrar-se-á, também, como a intervenção do Estado na economia (artigo 174 CF/1988) pode ser um meio viável, para o sucesso de políticas voltadas para o meio ambiente.

Ainda neste contexto, imperioso destacar a necessidade, de demonstrar a articulação e desenvolvimento da linha de pesquisa sobre a temática das políticas públicas de sustentabilidade, já que a relação do homem com a natureza exige a adoção de políticas públicas de estímulo à sustentabilidade do desenvolvimento como bem preceitua a ementa da pós-graduação em direito do programa da

¹ . Artigo 225 §1º CF/1988: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

Universidade Federal do Rio Grande.

Ademais, a grande questão para a resposta da problemática que envolve esta pesquisa está no fato de como efetivar uma política pública criada, através de que tipo de melhorias, e, ainda, quais ferramentas de gestão para fiscalização e comprometimento da política em si - seria algo a se propor.

A justificativa advém das seguintes indagações: Meio ambiente e desenvolvimento econômico pode ser conciliado? Como o direito tributário pode contribuir para esta preservação. Em busca destas respostas procurou-se, com a intenção da preservação ambiental, fazer a análise da legislação do ICMS ecológico do Rio Grande do Sul, para lançar a possibilidade de ser considerada uma política pública, e em caso positivo se ela é eficiente.

Nesta seara, a presente pesquisa almeja, ainda, esclarecer a possibilidade de formulação e controle de instrumentos estatais advindos de anseios sociais e que permitam equilibrar desenvolvimento econômico e preservação ambiental através da aliança, que é a base constitucional prevista no artigo 174 da Constituição Federal de 1988, que determina a possibilidade de intervenção econômica para fins de preservação ambiental. Nesta ótica, as políticas públicas, são as ferramentas contumazes a serem propostas pelos governos.

Em uma ótica ambiental, se não forem planejadas reformulações de ordem preservacionista e de estímulo a esta ideia, pensando em frear a degradação em massa que existe por conta do sistema capitalista que visa o desenvolvimento econômico sem respeitar o ecossistema ambiental, a população será vítima continuamente da extinção de várias espécies da biodiversidade, além de obstaculizar a construção de um Estado de bem-estar socioambiental.

O grande problema quanto à crise ambiental no Brasil e nos demais países subdesenvolvidos é que a preservação ambiental ainda está em segundo plano, já que o sistema, aqui compreendendo os agentes envolvidos e os representantes da administração pública, não está preocupado com um problema ambiental futuro. Contrapondo, portanto, as premissas do princípio norteador do Direito Ambiental: da precaução. Neste contexto, fica claro que o princípio da precaução, um dos grandes norteadores do Direito Ambiental, é inobservado, razão pela qual, ocorrem os grandes e graves prejuízos ambientais.

Frente a estas premissas, do dever e obrigação de resguardar o bem ambiental, considerando as falhas decorrentes da ineficiência governamental para

que seja efetivado o princípio da precaução, evidencia-se a necessidade de novas formulações, através da análise e estudo aprofundado da ciência das políticas públicas, ambos voltados para a tentativa de aliar desenvolvimento econômico e preservação ambiental na busca do equilíbrio socioambiental como objetivo principal.

O método a ser utilizado na referida pesquisa é o indutivo, pautado em pesquisa bibliográfica, e documental através da análise de dados provindos de pesquisa realizada dentro do site da Secretaria Estadual da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, para quantificar se a existência de ICMS Ecológico influencia na arrecadação e, conseqüentemente, estimula os municípios a criar órgãos e a participar de ações voltadas à preservação do meio ambiente, corroborando com o êxito do objetivo de uma política pública.

Dentro destas perspectivas, a presente pesquisa foi dividida em 3 (três) capítulos, além desta introdução. No capítulo 2 é amplamente abordado o contexto das Políticas Públicas e políticas públicas ambientais com a pretensão de demonstrar ao leitor o significado e o ressignificado da prática das políticas públicas governamentais, bem como, os anseios de uma tentativa eficaz para preservação ambiental, na intenção de facilitar ao leitor o entendimento da Lei do ICMS ecológico como uma política pública ambiental. Por conseguinte, o capítulo 3 trata o conceito do tributo ICMS, sua natureza fiscal e extrafiscal, objetivando interligar o direito tributário através de seu histórico e análise da natureza extrafiscal com a busca de uma tentativa na prática da efetiva preservação ambiental almejada.

No último capítulo, o viés trata especificamente da Lei do ICMS Ecológico no Brasil, demonstrando a origem e histórico nos demais estados da federação, trazendo ainda os critérios das demais legislações. Por fim, encerra a articulação das temáticas, trazendo o desdobramento da Lei do ICMS ecológico no RS como uma política pública ambiental, sua efetividade e suas contextualizações.

Nesta ótica, para se falar de política pública ambiental necessário que seja vislumbrado, quais as conseqüências e análises do estudo científico deste novo campo de análise, o que passaremos a adentrar no próximo capítulo.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

A Política ambiental consiste no conjunto de metas e instrumentos que procuram diminuir os impactos negativos da ação do homem sobre o meio ambiente. Fundamentada na teoria econômica, a política ambiental toma como base as externalidades para o meio ambiente, os custos sociais e privados a fim de mensurar e instituir os mecanismos que sirvam como base para os gestores em suas decisões. Assim, recompensa os gestores que estimulem a redução ou eliminação das externalidades, bem como pune os que não a respeitem (MACEDO, 2002, p. 28)

A política pública ambiental, dentre outras finalidades, pretende, para fins desta pesquisa, compreender as normas jurídicas relacionadas ao meio ambiente. Através das diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)² é que se originam e fundamentam algumas vertentes para realização de política pública em matéria ambiental.

Neste sentido, observa-se que as políticas públicas são importantes medidas práticas utilizadas pela Administração pública e que precisam ser instrumentos eficazes na defesa dos direitos fundamentais. Para tanto, além de serem criadas através da legislação ou como simples programa governamental com previsão em agenda política, devem estar sujeitas à análise e acompanhamento de maneira que possam ser efetivas e, conseqüentemente, compreendam resultados positivos através de suas implementações, com intenção de configurar uma possível justiça socioambiental.

Para que seja possível entender o referido instituto de políticas públicas, a análise crítica da abordagem conceitual, com base no referencial teórico instituído, se faz necessária. Com o cumprimento da análise numa visão macro, passará então a ser discutida/abordada em sentido *stricto* no contexto ambiental, principalmente em âmbito estadual, no caso do estado do Rio Grande do Sul.

2.1 O que é política pública

Abordar a temática sobre política pública desperta o debate sobre eficácia e/ou efetividade deste importante instrumento de “vias de ação” de prática de governo.

Num estado democrático de direito, pressupõe-se a necessidade do debate

² Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) é um conjunto de normas e diretrizes que norteiam a defesa ambiental.

de formulação de instrumentos capazes para efetivação e garantia dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. A participação popular aliada aos sujeitos considerados atores governamentais e políticos dos diversos setores implica na construção deste Estado e na formulação dos instrumentos para essa concretização.

A área das políticas públicas, nos últimos anos, tem atingido uma proporção significativa, principalmente dentro das universidades, tanto na graduação como em cursos de pós-graduação *stricto e lato senso*, suscitando o fomento de pesquisa relacionado a esta temática, corroborando para a necessária discussão sobre seus resultados.

Neste ideário de aprofundamento nos estudos das políticas públicas, questiona-se o tamanho de sua importância em um Estado democrático de direito e a preocupação com a gestão do atual governo político (governo da situação).

Observa-se que governar um país, muito além de politizar, burocratizar a “máquina pública” e alavancar a arrecadação fiscal, requer o comprometimento da gestão e um dever de questionamento de seus governantes na intenção e concretização de proporcionar e promover os direitos fundamentais aos indivíduos. E em busca desta promoção e com ideário na pró-atividade estatal é que se criam e sugestionam ferramentas capazes de construir e analisar esse contemporâneo campo da ciência, que são as políticas públicas.

O campo científico, através da comunidade acadêmica, tem direcionado a preocupação em aprofundar as pesquisas em políticas públicas. Via de regra, quando existe esta intenção e o aprofundamento nas pesquisas, o cuidado paira ao redor da falta de empenho de resultados precisos. Este fato se deve, haja vista, a transparência e efetividade destes resultados estarem vinculados a uma série de burocracias, que por vezes não permitem alcançar a eficácia almejada ou, ainda, a própria discussão contumaz, causando ineficiência na continuidade da pesquisa e na precisão de resultados respaldados nos exatos dados científicos. Seja pela falta de interesse estatal por parte dos atores envolvidos, seja pela busca do efetivo resultado para o qual se propôs a pesquisa, causa da consequente falta de aporte empírico por diversas vezes.

Com este novo campo científico, que tomou espaço, também dentre os estudos jurídicos, é que se traduz a necessidade via pesquisa de suscitar este debate e a resignificação dos conceitos através do aporte teórico levantado, na

intenção de articular ideias e uma revisão na formulação de políticas e em busca de uma satisfação nas suas repercussões. Ainda, o campo teórico das políticas públicas demanda uma série de constatações que levam a discussões de todos os eixos, que culminam, inclusive, por determinar a escolha do pesquisador, direcionando o objetivo e as consequências pretendidas.

A origem dos estudos sobre ciência política terá por referência o entendimento de Harold Lasswell e demais autores nos Estados Unidos e no Reino Unido, que esperavam que a *policy science* substituísse os estudos políticos tradicionais, integrando estudo da teoria política e da prática política, sem cair na esterilidade dos estudos formais e legais (LASWELL, 1951; TORGENSON, 1990).

Lasswell (1951) propôs que a *policy science* teria três características distintas que a diferenciavam das abordagens iniciais: ela seria multidisciplinar, voltada para a solução de problemas e explicitamente normativa. Por “multidisciplinar”, o autor queria dizer que a *policy science* deveria libertar-se do estudo estreito das instituições e das estruturas políticas e compreender o trabalho e as conclusões de campos como a Sociologia e a Economia, o Direito e a Política (HOWMLETT, 2013).

Os conceitos quanto à definição de políticas públicas são múltiplos e serão melhores explanados ao longo deste capítulo, embora previamente possa ser considerado e sugerido, com base no referencial teórico, que Políticas públicas são melhores definidas por ações de governo e que se contextualiza na necessidade do governo entrar em ação para propor uma solução devido as omissões estatais quanto as garantias constitucionais.

Liberati (2013), em meio às diversas definições de políticas públicas, considera uma posição, conceituando as políticas públicas como um processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito, incluindo os “princípios, diretrizes e normas”, como programas de ação governamental. Dessa forma, visa coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. “Políticas públicas, são metas coletivas conscientes e, como tais um problema de direito público, em sentido lato” (Ibid., p. 85-86).

A expressão *Policy-Making* em inglês é utilizada por Howlett e Ramesh (2013), quando traduzem política pública. Os autores identificam uma definição funcional de política pública com o fim de compatibilizar objetivos políticos (*policy*

goals) com meios políticos (*policy means*). Esse processo de compatibilização de objetivos e meios, segundo os referidos autores, tem duas dimensões: a dimensão técnica e a dimensão política. Os pressupostos relativos a ideias destas dimensões modelam suas noções a respeito do que constitui “um problema”, bem como sobre os tipos de ações políticas que são viáveis e aceitáveis.

Quanto à conceituação de políticas públicas, Howlett e Ramesh (2013) utilizam como base estrutural, observando os múltiplos conceitos, as definições de Thomas Dye e William Jenkins, contrapondo os entendimentos, mas assemelhando-os, restando suas diferenças apenas quanto aos detalhes.

Dye, segundo Howlett e Ramesh (2013), traz uma definição muito sucinta quando delimita que política pública é tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer, justificando sua crítica ao fato de que para finalidade analítica este entendimento traria interpretações de entendimento quanto ao comportamento governamental, desde um simples ato, como compra de clipes de papel, até travar ou não uma guerra nuclear.

De fato, o entendimento na conceituação de políticas públicas não pode ter apenas essa interpretação, pois a análise que deve ser feita preceitua muito além desta mera ideia, mas uma análise dos objetivos estruturais da formulação da forma de se fazer política pública.

Neste entendimento, Howlett e Ramesh (2013) esmiúçam a conceituação de Dye em três partes, suscitando, em primeiro lugar, que pela conceituação de Dye o agente primário da política pública é um governo, deixando a entender que quaisquer outras decisões tomadas por outros grupos, como os de caridade, de interesse e grupos sociais ou indivíduos, não são políticas públicas. E concentrou o primeiro entendimento de que quem deve tomar decisões oficiais em nome dos cidadãos é o governo. Embora, obviamente, atividades de atores não governamentais possam e devem influenciar as tomadas de decisões políticas para intenção de promover o retorno social adequado.

Em segundo lugar, Howlett e Ramesh (2013) pontuam que Dye destaca a decisão fundamental por parte dos governos de fazer ou de não fazer alguma coisa a respeito de um problema e que esta decisão é tomada pelos políticos eleitos e outros funcionários oficiais. Ressaltando que é um dever essa deliberação. E, por fim, quanto aos três pontos a ser destacados do entendimento de Dye, o fato de que a política pública é uma determinação consciente de um governo.

No entendimento de Dye, é possível visualizar a política pública como um conjunto de processos a serem aplicados na resolução de problemas públicos e consequente análise de decisões governamentais conscientes e deliberadas.

De outra banda, Howlett e Ramesh (2013) acham interessante contrapor a conceituação de Dye com o entendimento de William Jenkins (1978), que pressupõe o seguinte:

[...] um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria em princípio, ao alcance desses atores (Ibid., p.323).

Dentre essa classificação e as de demais autores aqui referenciados, é possível observar que as políticas públicas podem ainda ser divididas e classificadas em políticas de governo ou políticas de Estado³. Constata-se que políticas de Estado são políticas que permeiam os governos, ou seja, são políticas institucionalizadas e legisladas, que se tornaram positivadas. Enquanto que as políticas de governo são políticas de transição, com que o governo da situação poderá decidir se pertencerá ao seu plano de governo e conforme sua agenda poderá seguir o plano que está em andamento, com base nos dados da avaliação da política.

Nada obsta, portanto, que uma política de governo possa se tornar uma política de estado e para essa situação existem as avaliações das políticas públicas, que com a devida análise as tornam necessárias ou não.

Após esta definição, questiona-se que as políticas de Estado deveriam, via de regra, ser eficazes, já que eivadas de um aparato de gestão consolidado na sua concepção e desenvolvimento. Na prática, esse entendimento não se perfectibiliza,

³ “Políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo bem mais elementar de formulação e implementação de determinadas medidas para responder às demandas colocadas na própria agenda política interna – pela dinâmica econômica ou política- parlamentar, por exemplo – ou vindos de fora, como resultado de eventos internacionais com impacto doméstico. Elas podem até envolver escolhas complexas, mas pode-se dizer que o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política determinada (de governo) é bem mais curto e simples, ficando geralmente no plano administrativo, ou na competência dos próprios ministérios setoriais. Políticas de Estado, por sua vez, são aquelas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado, justamente, e acabam passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação dentro de uma esfera (ou mais de uma) da máquina do Estado envolveu estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo de custo-benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implementar. O trabalho da burocracia pode levar meses, bem como o eventual exame e discussão no Parlamento, pois políticas de Estado, que respondem efetivamente a essa designação, geralmente envolvem mudanças de outras normas ou disposições pré-existentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade” (ALMEIDA, 2016, s./p.).

devido aos múltiplos fatores que envolvem uma estrutura política funcional e institucional da administração, que não permite que os resultados apareçam quando não beneficiam o governo vigente, por interesses políticos e por medo da rejeição eleitoral. Estas considerações serão melhores abordadas quando da análise na prática da política a ser estudada nesta pesquisa, levando como exemplo a análise da política pública através da criação da Lei do ICMS Ecológico, que é objeto desta investigação.

Analisando todo o contexto em que permeia a política pública, suscitam-se alguns entendimentos para sua melhor compreensão. Como denota-se da repartição dos poderes, o poder executivo tem em sua função típica⁴ a atribuição da formulação de políticas públicas. Deste ideário entende-se que:

A formulação e gestão das políticas sociais públicas sempre foram grande desafio para o Poder Público (Administração Pública). Na evolução histórica do Estado desde o período feudal, passando pelo Estado Absolutista, Liberal e Neoliberal, sua função alternou-se entre a intervenção absoluta e sem freios, pelo completo absentismo e pelo “paternalismo social”, numa intensa demonstração estatal de paternalismo. Num Estado Constitucional, o Estado social de direitos foi encarregado pela norma constitucional de ofertar o serviço público ao cidadão como fonte primeira de garantia e gozo dos direitos fundamentais. Neste caso, sua omissão em materializar ações que satisfaçam a necessidades dos cidadãos representa completa afronta aos mandamentos constitucionais e sérios prejuízos ais exercício dos direitos fundamentais (LIBERATI, 2012, p. 97).

Neste ínterim, o autor critica o comprometimento do Estado e seus administradores/gestores na formulação de políticas públicas.

As funções do Estado perante a história vieram se modificando até que se moldasse um Estado Constitucional, onde tornou-se necessária a intervenção na economia para não ocorrer desequilíbrio social. O modelo de Estado obteve diversas alterações gradualmente até que viesse a se tornar de direito e constitucional. No contexto referente às políticas públicas, está intimamente relacionado à existência de um Estado Social, desde Weimar em 1919.

A atuação estatal aponta sua atividade para a satisfação das necessidades e direitos das pessoas, que têm assegurada, no texto constitucional, a proteção da dignidade, da liberdade, da intimidade e de outros tantos direitos subjetivos individuais e coletivos. Tais direitos somente poderão ser exercidos pelas pessoas, se o Estado prestar os serviços referentes aos direitos equivalentes. A atividade prestacional do Estado, deve, em primeiro

⁴ Função típica do poder executivo, executar e/ou implementar uma política pública, como, por exemplo, a do ICMS ecológico; sua função atípica legislar sobre ICMS, determinando produtos com alíquota zero para fazerem parte da cesta básica. Ver melhores informações em repartição de poderes, função típica e atípica de cada poder.

lugar, ser fixada pela lei, em homenagem ao princípio superior da legalidade (LIBERATI, 2012, p. 82).

Ao programar uma política pública, o responsável (o gestor), além de utilizar a realização do estudo sobre as principais mazelas sociais, de acordo com o que garante a Constituição Federal de 1988 na busca da satisfação dos direitos fundamentais, precisa levar em consideração qual o real objetivo do interesse na implementação e por qual motivo está sendo viabilizada para, conseqüentemente, instituir a avaliação da política, analisando-a quanto ao cumprimento de seu objetivo e resultado.

[...] Logo, as políticas públicas se materializam com sucesso face a ação concreta de sujeitos e atividades institucionais que as efetivam em cada contexto específico e obviamente condicionam seus resultados (PAGLIARINI; SOUZA, 2014, p. 187).

Nota-se que para todo o aparato de idealização na realização de uma política visando a sua eficácia, além do planejamento, torna-se primordial a fase de acompanhamento por parte dos gestores públicos e demais responsáveis:

Um dos requisitos necessários para obtenção de sucesso com as políticas públicas é realizar planejamentos estratégicos que avaliem tanto a complexidade quanto a relevância dessas ações. Sob o aspecto ético, não se deve aceitar que sejam planejadas e organizadas ações políticas que aumentem as diferenças socioeconômicas, esgotem os recursos naturais, poluam os espaços naturais e construídos e não melhorem as condições de vida. Ao contrário, exige-se um planejamento estratégico de ações públicas que envolva o desenvolvimento sustentável em sentido amplo, que atenda às demandas sociais da população, inclusive a dos excluídos, e melhore as condições de vida (SILVA, 2010, p. 5).

Com base nesta formulação, muitos gestores públicos, ao ter uma política instituída e colocando-a em prática, por vezes não acompanham o seu desenvolvimento, ocasionando que o Estado libere recursos orçamentários e estes não sejam devidamente utilizados. Ao não favorecer o resultado positivo esperado na concretização dos direitos reivindicados, conseqüentemente, não respondem as perguntas anteriormente realizadas: quem ganha o que? Por quê? E que diferença faz? Perguntas que fazem todo o sentido quanto ao entendimento do núcleo de uma política pública.

Importa frisar que implementações de Políticas Públicas são alicerçadas por um poder Estatal de gestão que, além de um plano de governo, possui órgãos responsáveis na aplicabilidade, pesquisa e acompanhamento destas políticas. Mas mais do que organização institucional, necessita de um esforço ativista da sociedade

para que seja estimulado a prestar contas com resultados éticos e ilibados.

Para que sejam colocadas em prática as políticas públicas que estão incluídas na agenda política e no ciclo da política e que fazem parte do plano de ação de governo, existe uma série de fatores e diversos requisitos que serão estudados neste capítulo como forma de contextualização para que se possa configurar as chamadas agendas políticas.

O ciclo da política pública pode ser considerado por diversos autores em cinco estágios: montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação de políticas e avaliação. Segundo Howlett e Ramesh (2013), o que acontece no estágio inicial da montagem da agenda tem um impacto decisivo em todo o processo político.

Mais do que analisar o ciclo da política pública, é necessário entender todo o seu processo perante as cinco etapas. Neste sentido, ao analisar uma política pública é que se poderá definir em qual tipologia é enquadrada. Nesta pesquisa, o objeto de análise é de que maneira uma política pública, como a do ICMS Ecológico, pode contribuir para o meio ambiente, considerando-se que dentro da tipologia de políticas a Lei do ICMS Ecológico é uma política pública constitutiva que regulamenta a repartição de receitas tributárias⁵.

Deve-se frisar, novamente, que as definições de política pública são infinitas, umas mais simplificadas, outra nem tanto, mas o que realmente importa nesta temática é perceber que são processos que precisam estar interligados para que tenham o resultado almejado.

Com base no estudo dos autores elencados a respeito da compreensão do que seria e de como funciona a implementação ou criação de uma política pública, resta num segundo momento estabelecer a reflexão e articulação na formação destas políticas para a matéria ambiental, que é o instrumento desta pesquisa.

⁵ Políticas públicas podem ser definidas ou classificadas como, distributiva, redistributiva, regulatória e constitutiva. Uma política pública distributiva institui programa a partir de recursos que são provenientes da coletividade como um todo, como, por exemplo: construção de ponte e estradas, implementação de hospitais etc. Na política redistributiva aloca-se bens e serviços a segmentos específicos da sociedade, mediante recursos que são extraídos de outros grupos específicos, exemplo: reforma agrária; Políticas públicas regulatórias são políticas que causam obrigatoriedade, regulam e determinam condições para determinadas situações, exemplo: código de trânsito e código florestal; E, por fim, Políticas públicas constitutivas são as que determinam normas e procedimentos, como devem ser formuladas e implementadas as demais políticas, exemplo: constituições, regimentos.

2.2 Da matéria ambiental em política pública

Segundo Veiga Neto (2000), para atingir os objetivos propostos, a política ambiental em todo o mundo utiliza dois grandes grupos de instrumentos: os chamados instrumentos de comando e controle, tradicionalmente os que o autor considera como os mais usados; e os instrumentos econômicos, que vem adquirindo papel crescente no gerenciamento de recursos naturais.

A escolha destes instrumentos a serem utilizados variam de país a país e de acordo com determinados critérios. Aduz, ainda, que segundo a OECD (1989), estes critérios podem ser divididos em dois grupos. Em primeiro lugar, estão as questões relativas ao “critério da conformidade”, onde são avaliados se os objetivos da política proposta estão em consonância com a política geral do meio ambiente do país ou da região onde será implementada e se são legalmente aceitáveis. Em segundo lugar, estão as questões relativas aos critérios de otimização, onde são avaliados requisitos como a efetividade, a eficiência, os aspectos distributivos, a aceitação política e as questões administrativas que envolvem a política proposta. Portanto, são determinantes as questões que envolvem, além do critério econômico, o contexto político e as tradições do país para a definição da política ambiental a ser implantada.

Para Perman (1996), após as definições de metas de controle de poluição a serem atingidas, a escolha de um instrumento de política ambiental deve ser analisada à vista de uma série de critérios, entre eles: a) qual é a informação necessária que a autoridade ambiental deve possuir para aplicá-la e a que custo?; b) qual é o monitoramento necessário para a efetividade do instrumento e através deste monitoramento o cumprimento das metas da política pode ser fiscalizado?; c) a influência do instrumento permanecerá a mesma ao longo do tempo, ficará mais forte ou mais fraca?; d) o instrumento terá capacidade de criar incentivos contínuos no sentido de melhorar produtos ou processos mais benéficos ao meio ambiente?; e) o instrumento é capaz de se adaptar rapidamente, a baixo custo, às novas informações, à mudança de condições e à mudança de metas ambientais?; e f) qual a extensão que deve tomar o instrumento para dar conta dos objetivos da política proposta?

Pearce (1991) considerava que o primeiro ponto a ser levantado nesta discussão é a demonstração nos países em desenvolvimento de que o meio

ambiente realmente tem importância no planejamento econômico, ou melhor, da importância em serem avaliados os danos econômicos causados pela degradação dos recursos e pela poluição. Alguns estudos já realizados demonstram que os danos causados pela degradação do meio ambiente nos países em desenvolvimento são maiores aos danos nos países desenvolvidos, basicamente devido à ausência ou pequena atuação das instituições ambientais, chegando até 5% ou mais do Produto Interno Bruto (PEARCE, 1991).

Para Panayotou (1991), há uma grande expectativa em relação ao papel dos instrumentos econômicos nos países em desenvolvimento. No Brasil, assim como em diversos países em desenvolvimento, a submissão aos anseios do capitalismo é uma das causas mais desmotivadora e ilusória para que seja suscitada a preservação ambiental por intermédio de políticas públicas.

Este descompasso, e ainda por se tratar de um país tropical com diversas riquezas naturais e uma extensa biodiversidade, gera um atrativo para que multinacionais e empresas de grande porte explorem seus recursos naturais, ocasionando com esse desgaste a urgência e a luta contra o tempo para necessária formulação de instrumentos capazes que, para além de controlar, possam proibir certos abusos/ou exploração ao meio ambiente.

As políticas públicas voltadas para preservação ambiental permitem a reflexão de que, por um lado : um país precisa se desenvolver, mas por outro precisa que seja delimitado como esse desenvolvimento ocorrerá.

Resta articular de que forma esse desenvolvimento progredirá, como por exemplo, através de exploração das matérias-primas? E se de fato essa é a questão, como limitar atribuindo empecilhos para que exista um equilíbrio entre desenvolvimento e preservação ambiental? Neste mesmo raciocínio, porque motivo passados 60 anos de exploração da Amazônia, a extinção dia após dia de várias espécies, e a degradação do ecossistema não cessam - e ainda, o país mantém-se submisso a esta exploração sem fim e sem possibilidade de reversão?

A extinção de espécies e de biodiversidade do ecossistema não deixa esperar, essa é a hora de agir e pensar nas futuras gerações preservando o que ainda resta. Assim sendo, o principal estímulo desta pesquisa é demonstrar se uma política de caráter econômico pode ser capaz de contribuir nas defesas ambientais, utilizando-se do direito tributário.

Consubstanciado no histórico das políticas públicas ambientais no Brasil e

principalmente no Estado do Rio Grande do Sul, cumpre demonstrar como os entes governamentais, em nome do Estado, efetivam ou pretendem efetivar a intervenção no sistema econômico visando a preservação ambiental.

Pode-se citar como exemplo brasileiro apenas duas políticas públicas ambientais, a do ICMS Ecológico (que em alguns estados pode ser considerada referência) e as taxas ambientais, como a de Fernando de Noronha e a da praia de Bombinhas/SC, que ainda causam muita discussão. Neste intuito, falar de políticas ambientais é o que se propõe.

Corroborando com essas indagações, talvez seja necessário entender como o histórico do Brasil quanto à essas premissas tem evoluído.

No Brasil, a Política Nacional do Meio Ambiente foi instituída determinando ordem e diretrizes que delimitam normas para indicar o procedimento para que seja realizada a preservação ambiental. Em um país onde a riqueza natural é extensa e ainda não se conseguiu viabilizar freios para o desgaste natural da exploração ambiental, é necessário sobrepor pensamentos e reflexões que viabilizem a eficaz proteção, já que a legislação ambiental geralmente não é respeitada, portanto, intervir no sistema econômico torna-se viável e necessário.

Partindo deste interím, convém vislumbrar como o legislador da Constituinte inseriu o princípio ambiental constitucional através do artigo 170 Constituição Federal de 1988:

Art. 170.

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – soberania nacional;

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

IV – livre concorrência;

V – defesa do consumidor;

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego;

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

O legislador constituinte criou um princípio ambiental, visando assegurar a

dignidade humana como fins para efetivação da justiça social, além do princípio da solidariedade já definido pelo artigo 225 desta Constituição. Embora constitucionalmente institucionalizados, falta complementação em sentido subjetivo da responsabilidade ética do ser humano e do Estado para a efetivação e cumprimento destes princípios. Fensterseifer (2008) aduz que quando se amplia a noção de dignidade humana a partir do reconhecimento da sua dimensão ecológica, juntamente com o reconhecimento na dignidade da vida não humana, está se criando uma espécie de contrato socioambiental como uma releitura do clássico contrato social, consubstanciado no entendimento de Serres (1990) de que:

Há que se delinear no horizonte político-jurídico contemporâneo um *contrato natural*, onde o ser humano abandone a sua condição de dominador e “parasita”, em face do mundo natural e assuma uma relação de “simbiose”, caracterizada pela reciprocidade na relação entre ser humano e ambiente, ou seja, aquilo que a Natureza dá ao homem é o que este deve dar a ela, tornando-a sujeito de direito (FENSTERSEIFER, 2008, p. 56).

Complementa ainda, fazendo uma analogia com entendimento de Beck sobre a importância da conscientização e da sensibilização humana acerca do respeito à vida do animal não humana e dos entes naturais em geral, reiterando a necessidade da solidariedade.

A partir desta lógica de contrato político-jurídico pleiteado por Fensterseifer (2008), elucida-se o sentido e o olhar político para as premissas ambientais, imbuindo sociedade e Estado no seu compromisso socioambiental e colocando em prática o princípio da solidariedade visando a proteção do bem ambiental. Neste sentido, a partir da existência de um compromisso político de ambos os agentes (sociedade e Estado), começa-se a fazer política e a responsabilizar os envolvidos causadores do dano ambiental.

Por outro lado, quanto à política ambiental no Brasil e seu surgimento, a discussão que não pode ser deixada de lado na esfera ambiental é a crítica quanto à implementação de uma política pública ambiental se tornar eficaz, quando ainda existe um descumprimento por parte da legislação ambiental no tocante ao setor empresarial em massa, que visa apenas auferir lucro e não inclui as externalidades negativas que envolvem o custo/desgaste ambiental na sua produção.

Importante é ressaltar, todavia, que o aparato político-administrativo resultante da combinação de características estatais herdadas (estrutura de poder concentrada, padrão tecnocrata, burocracia, postura formalista...) é dos mais perversos para uma gestão pública que se pretenda moderna, democrática e equitativa. Afinal, é necessário reconhecer que: As políticas

públicas estão hoje a meio caminho entre um discurso atualizado e um comportamento social bastante predatório: por um lado, as políticas públicas têm contribuído para o estabelecimento de um sistema de proteção ambiental no país; mas, por outro, o poder público é incapaz de fazer cumprir aos indivíduos e às empresas uma proporção importante da legislação ambiental (SALHEB, 2009, p. 19-20).

Salheb (2009) descreve de maneira contumaz esta dicotomia, entre a gestão governamental, no que se refere à desordem de fiscalização no cumprimento de legislação ambiental direta, e a criação de política pública ambiental que resta apenas na teoria.

O Estado socioambiental na contemporaneidade deve ser realizado por meio de promoções (instituições de políticas públicas), aliado a uma rigidez governamental no acompanhamento das mesmas, conforme já analisado no capítulo anterior. Deve, ainda, desenvolver suas responsabilidades constitucionalmente conferidas, já que o Estado atua em duas vertentes, ora como agente econômico, cumprindo as leis do mercado e competindo em igualdade com a iniciativa privada, sendo causador de impactos sociais e ambientais; ora como agente regulador e controlador das atividades de produção.

Neste sentido, o Estado contribui para a poluição – quando alivia as normas ambientais e permite brechas para o desenvolvimento econômico; e tenta combater à poluição com punição através da criação de leis apenas teórica. Mesmo contraditórias, as duas ações parecem ser essenciais para a manutenção ou o restabelecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste sentido, está imbuído o poder público de gerir os riscos ambientais aliados a atividade econômica inerentes da liberdade da iniciativa privada, fixando e regulando as concessões de licenças. Observa-se, portanto, a necessária interdisciplinaridade entre o direito administrativo, sociologia e ecologia, para finalidade de disponibilizar as licenças essenciais e autorizações a serem concedidas observando a disciplina do uso dos recursos naturais.

Pode-se falar, então, em duas responsabilidades, a da administração em aplicar e fiscalizar o cumprimento da legislação ambiental e a dos empreendimentos econômicos em respeitar a legislação, cumprindo fielmente as disposições para que não haja intervenção judiciária, casos em que a Organização Social do Trabalho (OST) alerta que:

[...] a questão da responsabilidade ecológica deve ser repensada com a ajuda de mecanismos que não pouparão a intervenção pública: pensamos

em diversos sistemas de prevenção (os estudos de impacto, nomeadamente), em formas de responsabilidade objetiva por riscos criados (que implicam, para além da regulamentação individual de prejuízos subjetivos, a imposição de normas objetivas para a reparação de prejuízos não diretamente causados por uma falta), bem como na aplicação do princípio “poluidor-pagador” (que se traduz pela atuação de diversos instrumentos fiscais e parafiscais de internalização das externalidades) (ACHKAR, 2008, p.329).

Achkar (2008) intenciona a responsabilidade ecológica no dever de reflexão visando a necessidade de criação de políticas públicas que proporcionem ou direcionem as devidas prevenções aos riscos e danos ambientais.

Antes de adentrar ao estudo da concretização das referidas políticas de maneira empírica, torna-se necessária a abordagem histórica, sobre onde e como as políticas públicas ambientais no Brasil tiveram um crescimento, a importância conforme o tipo de governo e a transitoriedade do sistema.

Salheb (2009) entende que as políticas ambientais surgiram pelas pressões internacionais que o Brasil vinha sofrendo ao longo dos anos 1970 demonstrando como ocorreram estas mudanças :

[...] Enquanto ocorriam tais “mudanças” no cenário ainda preservado do território nacional (preservado porque ainda estava intocado, dado seu difícil acesso e péssima infraestrutura), o desenvolvimento econômico das regiões sudeste e sul do país; as “locomotivas” da economia brasileira, dava saltos enormes na industrialização de bens de consumo, sob um custo elevadíssimo ao meio ambiente, como a quase total destruição da mata atlântica e seus ecossistemas; a morte de bacias aquáticas próximas aos grandes centros urbanos (como o Tietê, em São Paulo); a intensificação da poluição sanitária decorrente da explosão do movimento de urbanização (êxodo rural); etc. Não obstante, há de se mencionar que, desde as primeiras décadas do século XX, o país já vinha promulgando leis esparsas como os já citados Códigos, Florestal, Código de Águas, de Minas, entre outros; mas, sem exceção, todos relegados, na prática, a segundo plano de importância, um claro sinal de que o Poder Público sempre priorizou o capital e a economia em detrimento da proteção ambiental. Em face da ação dos movimentos conservacionistas internacionais e as pressões externas pela preservação do patrimônio natural e pela melhor qualidade de vida, surgida principalmente entre as décadas de 1970 e 1980, o país passou a adotar políticas ambientais de proteção e conservação, utilizando-se de diversos mecanismos legais, para tanto pautando suas diretrizes, inclusive, no já mencionado princípio de “desenvolvimento sustentável (SALHEB, 2009, p. 25).

Ainda, de acordo com Tupiassu (2017), por volta do ano de 1970, diferentes ideias no contexto ambiental começaram a surgir, veiculadas a uma espécie de progresso, começando a apontar para a direção de um desenvolvimento sustentável como alternativa para o crescimento econômico ilimitado.

O marco introdutório da organização e implementação das políticas públicas

ambientais no Brasil foi, conforme informado anteriormente, através da promulgação da Lei 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). A partir das diretrizes desta lei, passou-se a guiar a Política Nacional Ambiental, observando as de caráter econômico, social e cultural (SALHEB, 2009).

A política nacional do meio ambiente tem por objetivo a harmonização do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico (desenvolvimento sustentável). Essa harmonização consiste na conciliação da proteção ao meio ambiente, de um lado, e a garantia de desenvolvimento socioeconômico, de outro, visando assegurar condições necessárias ao progresso industrial, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (Art. 2º da Lei n. 6.938/81).

A ideia da PNMA sempre foi excelente, mas apenas teórica, pois, apesar do avanço institucionalizado, constatou-se que a maioria das políticas públicas geraram problemas quanto a sua eficácia e diversas foram as tentativas de implementar políticas que trouxessem a efetiva tutela. Neste contexto, o Estado, em uma de suas tentativas sem êxito, tem o exemplo que se enquadra para melhor elucidação, que é o da política em forma de programa: a chamada “Nossa natureza” em 1988, que por falta do acompanhamento tornou-se uma política esquecida.

Como exemplo de políticas públicas ambientais lastreadas pela PNMA pode-se citar o programa “Nossa Natureza”, de 1988, que propunha uma estratégia de reformulação da legislação ambiental e instituiu diretrizes para promover a proteção do meio ambiente. Inicialmente a ideia era muito boa, mas falhou na sua implementação e acabou esquecida no arcabouço jurídico nacional dentre tantas outras que a antecederam, dadas as sucessivas crises econômicas da economia nacional naquele período e a constante pressão do capital internacional. Ao se falar de políticas públicas ambientais, deve-se ter em mente que estas, sob pena de ineficácia, “não podem ser desconexas ou descoordenadas” (MILARÉ, 2007, p. 285).

Como forma de dar vazão as ações e objetivos das políticas públicas propostas, a criação do IBAMA teve o condão de abrir caminho para a fiscalização das políticas voltadas ao meio ambiente. Ocorre que os grandes problemas que se encontram nos dias de hoje é a falta de coordenação e gestão das atribuições deste instituto e organização para que não se confundam órgãos de fiscalização, de preservação de unidade e pesquisa científica.

Na esteira desse entendimento, ainda se pode colocar entre os méritos da PNMA, a criação do SISNAMA, do CONAMA e, posteriormente, do IBAMA. Este último, criado através da Lei nº 7.735/1989, regulamentada pelo Decreto nº 97.946 do mesmo ano, tem especial destaque em sua atuação por conta de não trazer características apenas de órgão de cúpula (autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente), mas, sobretudo, por seu caráter de coordenador, de fiscalizador, preservacionista, assessor, executor da política nacional do meio ambiente, entre tantas

outras, congregando em uma só estrutura o que antes se tentava (sem sucesso) fazer através de diversos órgãos em uma estrutura esfacelada e descoordenada. [...]s. O IBAMA, sem dúvida, foi um grande progresso em relação à situação anterior. É lógico, contudo, que remanescem problemas muito graves. O mais importante deles é, sem dúvida, a falta de uma definição clara quanto às tarefas a serem desenvolvidas pelo Instituto, pois existe uma evidente superafetação de atribuições. (...) Embora vitoriosa, faz-se necessária uma revisão da iniciativa que levou à criação do IBAMA (ANTUNES, 2008, p. 122).

Observam-se através desta contextualização histórica que muitas são as dificuldades de organização de gestão de governo para que sejam concretizados os direitos fundamentais ambientais com a consequente justiça social. As políticas públicas precisam muito além das suas implementações, mas de atores compromissados com o seu acompanhamento.

Uma política pública ambiental oriunda de uma legislação é, possivelmente, o escopo para que se tenha resultado positivo na preservação ambiental. Isso porque o grande problema da ineficácia da preservação ambiental em países subdesenvolvidos dá ordem da fraca legislação ambiental.

No Rio Grande do Sul, assim como nos demais estados do Brasil, existem órgãos responsáveis pela fiscalização, controle e formação de políticas ambientais. Dentre eles, existe a SEMA- Secretaria Estadual do Meio Ambiente:

A Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), criada em 1999, é o órgão central do Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA), responsável pela política ambiental do RS. A partir de dezembro de 2014, sob forte protesto da comunidade ambientalista do Rio Grande do Sul, a pasta passou a ser denominada Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, conforme o projeto de Lei nº 282 /2014 do Poder Executivo, aprovado pela Assembleia Legislativa. A matéria altera a Lei n.º 13.601, de 01 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. A Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável é constituída por três departamentos - Departamento Administrativo, Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (DEFAP) e Departamento de Recursos Hídricos (DRH), e por duas vinculadas - Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) e Fundação Zoobotânica do RS (FZB-RS), além do Setor de Fauna e divisões que integram o DEFAP e o DRH (SEMA, s./d., s./p.).

A SEMA é secretaria responsável pelo cadastramento das Unidades de Conservação (UCS).

Conforme anteriormente mencionado, como não se tem uma legislação árdua e eficiente em caráter ambiental, as políticas públicas acabam por não serem eficazes. Exemplo: cria-se uma política pública para tratamento de água de determinado município; ocorre que a legislação ambiental não coibiu a instalação de

indústria que causa danos a água, como, por exemplo, liberação de metais, chumbo; não existirá, portanto, eficácia nesta política pública instituída; se o licenciamento ambiental não controlar e impuser limites ao desenvolvimento de determinados empreendimentos, restarão dificuldades na promoção da preservação ambiental.

Tupiassu (2017) acentua que o atraso no estabelecimento de normas ambientais e agências especializadas no controle da poluição industrial demonstra que a questão ambiental não configurava entre as prioridades de políticas públicas. Acentua ainda que a estratégia de crescimento econômico associado ao processo de industrialização privilegiou setores intensivos em emissões. Embora o Brasil tenha avançado na consolidação de uma base industrial diversificada, esse avanço esteve calcado no uso intensivo de recursos naturais (energia e matérias primas baratas). Têm-se amplas dificuldades no sistema de comando e controle na gestão de recursos ambientais e o problema é agravado pela falta de informações sobre a extensão e a relevância dos problemas resultantes da degradação ambiental.

Existem graves problemas de fiscalização, devido fundamentalmente à escassez de recursos humanos e financeiros. O excesso de rigidez do sistema de normas atualmente vigente restringe a flexibilidade das ações dos gestores ambientais.

Como no Brasil a industrialização foi e ainda é intensiva em recursos naturais e energia, apresenta alto potencial poluidor. Levando em consideração que o principal instrumento de política ambiental adotado pelo Brasil é o de comando e controle e que se tem alta deficiência em relação a fiscalização de recursos e que se tem como agravante altos índices de corrupção tanto a níveis nacional, como estadual e municipal, é fácil perceber que o controle e a boa aplicabilidade das políticas ambientais para o Brasil estão longe de atender o mínimo possível para o bem-estar da população e manter a qualidade do meio ambiente.

Portanto, aliados a implementação de políticas públicas ambientais, existe ainda a necessidade de que essas diretrizes, ou esses programas instituídos, façam-se valer na prática, e que existam responsáveis que possam estar envolvidos no impulsionamento, quanto a “pressão”, com a devida fiscalização, para que os agentes públicos ajam eficazmente.

Neste contexto, torna-se importante falar sobre a participação social nas questões ambientais ao qual denominaremos de exercício da cidadania a seguir.

2.3 O exercício da cidadania em prol da efetividade das políticas públicas ambientais

O papel da cidadania na contribuição da efetividade da preservação ambiental vem delineado no caput do artigo 225 da Constituição Federal de 1998, quanto ao seu dever em parceria com a contribuição/atividade do Estado. Através deste estopim, o legislador definiu a possibilidade da preservação ambiental para as presentes e futuras gerações.

Com ação do Estado promovendo políticas públicas ambientais, ruma-se para uma possível concretização do dever preceituado nos ditames constitucionais por parte do ente estatal em contribuir com a preservação ambiental. Deve ser destacado que essa proatividade tem se identificado, em muitos casos, apenas na promoção e não na efetividade.

Pois bem, neste raciocínio da criação e implementação de políticas ambientais, o Estado deve, a seu critério, promover uma fiscalização/acompanhamento como forma de gestão da política eficaz e com intuito de capacitar os atores envolvidos neste acompanhamento, para finalmente contribuir efetivamente com seu compromisso constitucional.

Mas para que além desta proatividade inicial, é necessária a participação ativa da cidadania e que os cidadãos sejam detentores de dignidade e inserção social, para que possam sentir-se legitimados a exigir os direitos fundamentais.

Outrossim, o problema não está tão somente nos desgastes ambientais observados na natureza, como numa visão romancista, mas condicionado a este fator os problemas ambientais afetam diretamente o meio social, contribuindo para injustiças socioambientais, já que o custo do desgaste ambiental sempre acaba num custo social.

Compreender o sistema político em que se vive, contextualizando o cenário atual local ou global em uma ótica estética, ética, jurídica, social e econômica, dá sentido para a definição do ser e para que seja estabelecido o que se deseja construir no futuro.

Reconhecimento e reciprocidade são as chaves de leitura da história do humano responsável que não exclui; melhor ainda, do humano que sabe ver e ouvir e mais, sabe participar, assumir compromissos e lutar por eles. A mística da identidade nacional está fundada no modelo político que decidimos adotar; e a história de nosso devir, de nossos conflitos que

dissolvem, criam e transformam toda a realidade existente para a constituição da identidade (nacional), revela-se como o produto de nossas “maquinações” filosófico-políticas (Deleuze/Guattari), no inacabado processo de dar-nos um sistema político que nos contenha. Assim, a democracia liberal – desde o princípio da igualdade de direitos – vai limitar a identidade nacional por razões culturais estabelecendo uma homogeneização e uma exclusão não muito diferente das denominadas “democracias autoritárias” (MOLINARO, 2006, p. 110).

É neste sentido que se busca uma cidadania participativa em que a razão possa dar margem à emoção, o que Spinoza (2006) define como sendo o ápice para se possa fazer política. Pois somente o ser humano envolto com as emoções poderá fazer uma política significativa ou ir em busca do real significado da palavra ativismo, cumprindo com a determinação constitucional principalmente ambiental no seu papel de cidadão.

Ainda nesta ótica, Spinoza (2006) deixa grandes reflexões em prol da política *per si*, a política que todos devem buscar:

Com Spinoza apreendemos que para manter os seres humanos em relativa harmonia devemos submetê-los a fortes paixões. Não basta a razão. Tal circunstância nos leva a conclusão que uma fictícia passagem do “estado de natureza” para a “sociedade civil” está mais vinculada a características não racionais. Por isso, devemos recuperar o político (adjetivado) como matriz de trabalho em sede ambiental, pois é a política que está mais aparelhada para trabalhar a dialética afetos x razão pois é desde este mecanismo de adaptação social (a política), que melhor se joga com as paixões dirigindo-as para objetivos pré-determinados, previamente pensados por uma razão que não está presa ao a priori, mas que se vale de outras fontes (MOLINARO, 2006, p. 117-118).

Este arcabouço deve instigar o cidadão a inserção e participação efetiva do contexto local e social de um país e ao estado, principalmente, para que possa tornar os integrantes da sociedade cidadãos de pleno direito, para que seja intrínseca a necessidade de fiscalizar as atividades estatais e esta é a razão da existência de um estado democrático de direito.

Neste mesmo ideário são as considerações de Birnfeld (2006), quanto ao impulso da sociedade na tentativa de se valer da sua cidadania, frisando sobre a necessidade de criação de cidadania a partir de um conflito, reflexão de extrema importância dentro dos deveres que a sociedade tem juntamente com o Estado de colaborar nas questões ambientais:

Destarte, na medida em que a cidadania é um processo que se constrói preponderantemente a partir de um conflito, este tendente a reestruturar as instâncias coletivas, torna-se oportuno destacar que a principal característica das transformações da cidadania passa a ser a ideia de reação á um momento civilizatório crítico, onde destaca-se a pretensão de

incorporar novos valores normativos à atividade convencial coletiva. Para Bobbio: os direitos nascem quando devem ou podem nascer. Nascem quando o aumento do poder do homem sobre o homem – que acompanha inevitavelmente o progresso técnico, isto é, o progresso da capacidade do homem de dominar a natureza e os outros homens - ou cria novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou permite novos remédios para as suas indigências: ameaças que são enfrentadas através de demandas de limitações do poder; remédios que são providenciados através da exigência de que o mesmo poder intervenha de modo protetor. Às primeiras, correspondem os direitos de liberdade, ou um não-agir do Estado, aos segundos, os direitos sociais ou uma ação positiva do Estado (BIRNFELD, 2006, p.).

A ideia de contextualizar políticas públicas aparece como uma maneira da sociedade se fazer ouvir por parte do Estado, aplicando essas exigências que correspondem às demandas sociais fundamentais. Além de demonstrar a importância para que sejam instituídas políticas públicas, deve-se atentar formando e capacitando os atores envolvidos para entender e trazer resultados sobre a efetividade e praticidade delas em prol do meio ambiente social.

Para fazer valer o nosso direito ao meio ambiente, precisamos conhecer um pouco de Ecologia e de política ambiental, vista não apenas como uma política de governo, mas como parte das políticas públicas voltadas para o interesse da maioria da sociedade (VIEIRA, 1998, p. 38).

O papel da sociedade é, juntamente com o poder público, fiscalizar e propor medidas com fito garantidor de satisfação socioambiental. É neste contexto que o poder público deve estimular e disponibilizar instrumentos que viabilizem esta proteção como forma de concretizar o que determina a Carta Magna e o cidadão contribuir no que concerne a sua responsabilidade elencada no artigo 225, na preservação ambiental.

O estudo e o planejamento combinados com a discussão sobre políticas públicas para efetivação dos direitos socioambientais farão com que a sociedade esteja presente no contexto, numa tentativa ou prática de inclusão social, sem que as políticas públicas sejam pensadas apenas visando o assistencialismo social como forma de dar vazão à falta de comprometimento e de cuidados com a preservação ambiental à uma população que torna-se, dia após dia, vítima da crise ambiental, o que conseqüentemente gera uma sociedade capitalista atentada apenas para a regulação do Estado pela economia. Assim, com essa inserção, na busca da igualdade e inclusão social, acarretando uma conseqüente justiça social, pode-se dar efeito às implementações de políticas públicas ambientais.

Essa percepção contribui para o cumprimento da efetividade nas políticas, já

que o Estado somente age promovendo ações de interesse dos atores sociais, mediante facetas estatais que promovam os mecanismos para a redução das desigualdades, regulações e controle de atividades, sempre de forma a promover o bem-estar social. Pagliarini elenca a necessidade da participação de todos envolvidos para a concretização de uma política:

Quanto maior a participação deliberativa de todos os envolvidos no processo, sejam eles beneficiários ou não destas ações estatais, mais satisfatórios serão os resultados da atuação do Estado. Daí a íntima relação entre a democracia deliberativa e as ações estatais, mormente quando os beneficiários são grupos sociais demograficamente minoritários. Nesse pervagar, não podemos olvidar que o dilema crescimento econômico e proteção ao meio ambiente é sobretudo, responsabilidade do Estado e justamente, em virtude disso, não podemos aceitar que qualquer política pública, seja ela desenvolvida pelo Estado ou por pessoas privadas (Organizações Não Governamentais, Organismos Internacionais, Empresas ou pessoas físicas) não observe o imperativo ético da proteção dos ecossistemas (PAGLIARINI; SOUZA, 2014, p. 186).

Neste entendimento, é preciso que se faça um parêntese e uma ressalva de grande observação e cuidado quanto ao direito das minorias. Cita-se como exemplo as sociedades tradicionais que incluem os povos indígenas, quilombolas e ribeirinhos e que não exercem seus direitos de cidadãos, vias de regra, sem representatividade acabam não participando do acompanhamento e discussão quanto ao entendimento das deliberações de seus direitos e nem mesmo das escolhas políticas estatais no que se refere a seus interesses primordiais e que irão diretamente afetá-los.

Convém destacar que o Brasil ainda engatinha, haja vista a pouca ou inexpressiva representatividade dos povos tradicionais, para uma inclusão e/ ou garantia de direitos para as minorias, necessitando ser fruto de maiores discussões na busca da efetividade dos seus direitos. Nesta seara, para que haja a concretização ou sua tentativa, é primordial o estudo dos mecanismos desta tutela. Rangel, observa que condição econômica social gera a falta de acesso aos direitos sociais necessitando portanto a adoção de uma tutela de alcance para assegurar o mínimo de preservação e qualidade de vida humana:

A miséria e a pobreza, como claras manifestações da falta de acesso aos direitos sociais essenciais, tais como: saúde, saneamento básico, educação, moradia, alimentação e renda mínima, caminham juntas com a degradação e a poluição do meio ambiente, atentando contra a dignidade das populações de baixa renda. Em razão de tais aspectos, imperioso faz-se a adoção de uma tutela que alcance, concomitantemente, os direitos sociais e os direitos ecológicos, com o fito exclusivo de assegurar as condições mínimas para preservação e manutenção da qualidade de vida promovendo,

deste modo, o super princípio norteador da Constituição da República Federativa do Brasil (2015A), qual seja: o da dignidade da pessoa humana (RANGEL, 2016, p. 398-399).

Portanto, falar de direitos socioambientais sem discutir o planejamento e o envolvimento de todos os agentes da política pública e suas diretrizes, é quase impossível no contexto político-social brasileiro, principalmente quando se trata da busca da concretização dos direitos essenciais.

Em prol da defesa da participação social na proteção do meio ambiente e o controle da Administração Pública na instituição e promoção de políticas públicas essenciais, em alguns casos excepcionais, é que se faz necessário o acesso ao Poder Judiciário com o fito de garantir a preservação do meio ambiente e a saúde da população.

As políticas públicas são um novo campo da ciência a ser estudado conforme já informado, e esta questão do envolvimento entre o Direito e a ciência da política pública, deve ser abordada com singularidade, como será devidamente explanado no próximo item.

2.4 Política pública e o direito

A política pública é um campo extremamente amplo e que deve ser articulado entre todas as ciências. Segundo Bucci (2014), uma das formas de interdisciplinaridade da política pública é a sua ligação com o Direito. Na concepção da autora não existe uma conceituação definitiva do que seria uma política pública em direito, mas deve ser levado em consideração o conjunto de processos juridicamente regulado:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo de conjunto de processos juridicamente regulados- processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial- visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinado. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2014, p. 39).

As políticas públicas, como mecanismos de ações governamentais, importam em tomada de decisões por parte da administração pública e sua omissão pode acabar vinculando-as à esfera jurídica, tornando a função atípica de atuação da

esfera judiciária.

Conforme já mencionado anteriormente, as atribuições de cada esfera da administração pública, executivo, legislativo e judiciário tem sua função típica ou atípica.

Atualmente, o sistema judiciário está cumprindo com a função atípica quando o poder executivo se omite na implementação de determinadas políticas públicas, ocasionando, portanto, a intervenção, no compelimento ao poder público executar determinada ação.

As jurisprudências demonstram claramente as diversas decisões neste sentido. Existe ainda muita discussão sobre a referida determinação, o que causaria uma fuga da proposta do objetivo vinculado a esta pesquisa.

Com o papel de não apenas estudar e entender a sociedade, mas como parte dela incentivar, promulgar e provocar atitudes mais enérgicas em busca melhorias necessárias às políticas públicas devem ser analisadas pelo Direito. Segundo Altmann (2008, p. 40) :

[..] o ideal é que não se conceda o entendimento do Direito como exclusivamente repressor ou protetor. O direito deve ser repensado, sob a ótica mais complexa. As demandas, assim como, a sociedade, estão em constante mudanças, exigindo uma resposta do Direito, e neste caso, a demanda ambiental deve ser considerada um exemplo das demandas contemporâneas em que o Direito deve oferecer uma resposta satisfatória e alcançar a desejada preservação ambiental.

É partindo deste entendimento que necessita-se da interdisciplinaridade entre as ciências. É após esta articulação que, possivelmente, a jurisdição destes direitos podem ser reduzidas pelo caráter eficaz que ocasionarão.

Economia e direito são convocados para, juntos, amenizar os impactos das atividades de produção. A escola neoclássica da economia formulou métodos de análise e avaliação de impactos ambientais “com o propósito de incorporar ‘funções de dano’ às funções de produção, bem como para valorizar os recursos naturais, atualizar as preferências dos futuros consumidores e em geral para internalizar as externalidades ambientais do sistema econômico”. Está na lógica da racionalidade ambiental a elaboração de um conjunto de princípios morais e conceituais que sustentam uma teoria alternativa do desenvolvimento. LEFF deixa claro que: A implementação dos princípios do ambientalismo exigem a elaboração de instrumentos eficazes para a gestão ambiental. Assim, foram sendo elaboradas ordenações legais e inovações técnicas para o controle da poluição e da avaliação de impacto ambiental que normatizam as ações sociais e os processos produtivos; propôs-se ainda a necessidade de elaborar contas do patrimônio dos recursos naturais e culturais, bem como indicadores capazes de incorporar as externalidades ambientais e os processos ecológicos aos instrumentos do cálculo econômico e de avaliar práticas alternativas de uso produtivo dos recursos (ACHKAR, 2008, p. 28).

Esta questão deve ser levantada visando o cumprimento do princípio da solidariedade anteriormente invocado para considerar que, se, eficazes fossem as políticas públicas ambientais instituídas, não haveria razão de se falar em função atípica de um poder como o judiciário, tampouco no seu abalroamento processual inerente a questões que deveriam ser resolvidas pelo executivo. Por outro lado, estaria se criando uma espécie de injustiça ambiental, se pela inércia dos entes governamentais a sociedade tivesse que pagar com uma vida indigna, sem que houvesse intervenções a serviço da justiça socioambiental.

Corroborando com toda a questão política ambiental contextualizada e articulada, a partir deste momento almeja-se entender na prática com uma legislação específica pode se dar em forma de política pública, demonstrando que que a sociedade possa identificar o compromisso com o princípio da solidariedade constitucionalmente previsto e que venha a ser exercido concomitantemente pelos agentes envolvidos tornando um *duo* Sociedade e Estado.

Com base neste entendimento e pela preliminar introdução ao instituto das políticas públicas com foco ambiental e que perpassou por todas as análises conceituais e de gestão de forma introdutória genérica e simplista. Demonstra-se que uma legislação pode ser uma política de estado, e que a hipótese objeto desta pesquisa quanto a lei do ICMS ecológico (lei 11.038/1997) ser compreendida como uma política pública ambiental, pode ser confirmada, visto que a legislação vigora até o presente momento, contrariando o que se entende por política de governo, que é uma política temporária, ao qual o gestor pode o não dar-se seguimento, conforme agenda política do governo da situação.

Neste sentido, ultrapassadas as primeiras conclusões, necessário se faz, demonstrar o conceito de ICMS e todas as questões atinentes ao deslinde à suas características, para que conseqüentemente possa ser compreendida a legislação específica do ICMS ecológico, objeto deste trabalho, e ser confirmada a completa hipótese inicialmente aviltada nesta pesquisa, principalmente em relação a efetividade da referida legislação.

3 ICMS: HISTÓRICO E DEFINIÇÕES

Para que seja analisada a política pública do ICMS Ecológico, tema central desta pesquisa importa que se delimite, inicialmente, sobre o que trata o imposto do ICMS, discorrendo sobre sua origem, natureza e especificações históricas. Antecipadamente, é preciso informar, mesmo que a título de breve síntese, alguns detalhes específicos que se tornam necessários para a devida compreensão do leitor.

O conceito básico e simplista é de que o ICMS é um imposto de circulação de mercadorias e serviços, de competência Estadual e regulado pelo artigo 155, II da Constituição Federal de 1988, bem como regulamentado por Lei complementar no que se refere a suas questões controvertidas (artigo 155, § 2º, inc XII da CF 1988).

O fato gerador do referido imposto é essencialmente a circulação de bens e serviços e que cada Estado do Brasil possui a sua alíquota específica. Um dos importantes princípios que regem o ICMS é o da não-cumulatividade, ou seja, compensa-se o que for devido em cada operação com o montante cobrado nos anteriores pelo mesmo estado/Distrito Federal ou outro, consoante o que se determina na legislação (Inciso I, §2º, Artigo 155 CF 1988).

Outrossim, o imposto ICMS compreende, entre seus princípios, a essencialidade das mercadorias e dos serviços abrangidos pelo fato gerador, o que torna suas alíquotas, em alguns casos, seletivas e diferenciadas. Este fato deve ser considerado especialmente por se tratar da articulação com uma das funções dos tributos, que é a extrafiscalidade. Isto porque tal princípio, ao ser considerado, denota a modulação de conduta em razão das alíquotas seletivas, que conseqüentemente gera um intuito extrafiscal que desmotiva ou incentiva o consumo de determinado produto.

Deste modo, o tributo não passa a ter apenas a função fiscal meramente arrecadatário que é de sua natureza, mas transforma-se também em extrafiscal, modulando condutas benéficas ao contribuinte que gerará o conseqüente bem-estar social.

Nesta lógica, convém frisar que o estudo específico do imposto ICMS considera este como um imposto de caráter fiscal e que a ele pode ser atribuída uma função extrafiscal, inclusive extrafiscal ambiental, assim como a grande maioria dos impostos no Direito Tributário Brasileiro, uma vez que a economia e o bem-estar

social dependem da arrecadação para a contraprestação social e econômica. Isso será bem delimitado posteriormente, pois traduz a ordem do legislador quando dispõe na carta magna a respeito da intervenção do Estado na economia e que posteriormente será tratado nesta pesquisa.

Prioriza-se na análise desta pesquisa a realização do estudo do foco principal da contraprestação socioambiental de maneira mais empírica possível. A priori ressalta-se que os conceitos mais delineados a respeito da função de fiscalidade e extrafiscalidade dos tributos serão melhor abordados em momento oportuno nesta pesquisa.

Quanto às alíquotas de ICMS, a título de informação, ver-se-á que na legislação que disciplina o ICMS no Rio Grande do Sul estão previstas três espécies de alíquotas nas operações internas (realizadas dentro do território do Estado) que são as seguintes:

A alíquota básica (regra geral) é de 17%, aplicando-se a todas as operações e prestações internas que não possuem outra alíquota específica indicada na lei. A alíquota majorada, de 25%, aplicada a produtos supérfluos tais como cigarros, bebidas, armas, perfumaria e cosméticos. Por questões arrecadatórias, a alíquota majorada de 25% também é aplicada em situações com grande potencial de arrecadação, como a saída de combustíveis e de energia elétrica residencial, bem como a prestação de serviços de comunicação. A alíquota reduzida, de 12%, que se aplica a mercadorias de maior essencialidade, como os produtos integrantes da cesta básica de alimentos, tijolos e telhas cerâmicas, o fornecimento de refeições e alguns segmentos estratégicos como máquinas e equipamentos agrícolas e industriais, e os transportes rodoviários de cargas e passageiros. Telecomunicações e energia elétrica: 25%. Em relação às operações e prestações interestaduais, entre contribuintes do ICMS, as alíquotas são definidas por resolução do Senado Federal. A resolução nº 22/89 estabeleceu: Alíquota de 7% nas operações com destino a contribuintes das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste e o Estado do Espírito Santo e; Alíquota de 12% para as operações com destino a contribuintes das Regiões Sul e Sudeste (exceto ES) (SEFAZ, s./d., s./p.).

Não é pretensão analisar nesta pesquisa os critérios da regra matriz tributária do ICMS, já que o foco principal é análise dos requisitos e benefícios da distribuição com repartição do produto arrecadado aos municípios como forma de incentivo à proteção ambiental. Em outras palavras, trata-se de verificar quanto à ótica da repartição de receitas escolhida pelo legislado para a realização da política ambiental, ao qual ao ser recolhido o produto da arrecadação do ICMS aos cofres estaduais passará aos municípios que se encaixarem nos critérios ambientais estipulados, o que gerará a conseqüente preservação ambiental.

Coutinho (2002) já aduzia que, em média, o produto arrecadado decorrente

da exigência do ICMS representa 90% do total da arrecadação da Fazenda dos Estados, constituindo uma das mais importantes fontes de renda. E atualmente o percentual segue o mesmo, segundo notícias veiculadas nos principais jornais e mídias do RS.

Principal fonte de recursos do Estado, a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) registrou aumento de 4,1% em 2017 e bateu recorde em janeiro deste ano. Pela primeira vez, segundo dados da Secretaria da Fazenda, a cifra ultrapassou a marca de R\$3 bilhões em um mês.

Após estes dados é possível concluir que os Estados dependem economicamente do consequente resultado do produto do ICMS para cumprir com suas obrigações legais e estatais. Por essa razão ainda, perceber que o ICMS é um dos impostos de maior arrecadação para o Estado é que se vislumbra o estudo mais aprofundado de como utilizar essa importante ferramenta de arrecadação em prol do benefício ao meio ambiente, convencendo a análise da função extrafiscal.

Conforme adiantado no capítulo anterior, o artigo 174 da Constituição Federal de 1988 prevê a possibilidade da intervenção do Estado na economia - esta forma de intervenção nitidamente ecoa na preservação ambiental. O interesse coletivo, preceito constitucional imbuído, poderia ser convencido, por exemplo, por uma tributação ambiental, em que os tributos (inclusive o ICMS) tivessem alíquotas diferenciadas para fatos geradores que respeitem o meio ambiente (por exemplo, alíquotas diferenciadas para comercialização de produtos orgânicos) ou até mesmo alíquotas maiores para compra de agrotóxicos, desestimulando o seu uso e manuseio contínuo e em excesso. A intervenção do Estado na economia com vistas ao interesse coletivo estaria sendo efetivamente cumprida, combinada com o preceito constitucional do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, como será analisado posteriormente nesta pesquisa.

Partindo dessa premissa de preservação ambiental, surgiu a legislação referente ao ICMS Ecológico, a qual estabelece uma forma diferenciada na repartição das receitas provenientes do ICMS e que serão “devolvidos” ao estado de origem na forma dos artigos 158 e 159 na constituição brasileira. Na tentativa de repartir esse “bolo” arrecadatário fiscal, beneficia-se os municípios que compreendem os critérios estabelecidos na lei como forma de incentivo à defesa ambiental.

Lei 11.038/1997 que Dispõe sobre a parcela do produto da 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. (Documento atualizado até a Lei nº 13.188, de 23/06/09).

Antes de adentrar ao fato objeto primordial deste estudo, faz-se necessário o entendimento de como o ICMS surgiu e qual sua necessidade e importância no sistema tributário brasileiro, começando pela questão histórica preambular.

3.1 Origem e evolução

O Código Tributário Nacional (CTN) considera tributos: os Impostos, Taxas e Contribuições de melhoria (Artigo 5º). Complementados pela Constituição Federal, acrescenta-se a estes as modalidades de empréstimos compulsórios (art. 148) e contribuições sociais especiais (sociais, intervenção do estado no domínio econômico e as de categorias profissionais, previstas no art 149.

Comumente, ao tratar-se sobre tributos, torna-se necessário expor de forma introdutória o histórico deste tributo. Nesta lógica, demonstrar a ocorrência do surgimento do imposto do ICMS e sua atuação perante o sistema econômico brasileiro torna-se primordial para o entendimento.

Para fins de localização do tempo e melhor visualização subjetiva, pontua-se uma linha temporal.

Começa-se pela época antiga, onde se tem o primeiro registro de vida no mundo. Neste período, o homem começava a se estruturar, formando comunidades. Estas comunidades surgiram aliadas a percepção de que a caça era o ato necessário pela busca alimentar. Ocorre que o homem, ao se desenvolver, percebia que a caça seria mais efetiva, logicamente com ajuda da coletividade. Foi então que surgiu, com o tempo, a necessidade de propiciar uma boa estrutura e organização destas comunidades e grupos.

Primeiramente essa organização deveria ter um líder que promovesse a justiça e igualdade. Com o passar do tempo, a necessidade de mais organização foi acentuando, já que os grupos e comunidades iriam aumentando e, em regra, as comunidades, em prol de um bom relacionamento, precisariam ajustar suas dinâmicas de interação, pois além da convivência mútua e trabalho viviam entre

doações e trocas, como o chamado escambo. A partir deste entendimento, com a prática de troca de bens entre si, é que finalmente teve início o primeiro indício de tributação, pois futuramente viria uma espécie de fiscalização e tributação em cima desta prática angariada pelos senhores feudais e/ou homens de maiores posses, após com o manto do governo.

Com o crescimento e desenvolvimento destes grupos durante a história antiga, foram surgindo subdivisões e necessidades de posições hierárquicas diferenciadas. Consequentemente, as contribuições que eram voluntárias passaram a ser obrigatórias, gerando regras escritas e compulsórias, criando deveres e obrigações entre si, para que finalmente, então, a relação entre essas pessoas pudesse ser chamada de sociedade.

Por óbvio, que esta relação e percepção ocorrida na história não se mostrou tão rápida e simplista, conforme descrito, embora este entendimento seja de como surgiu tal necessidade e o que acabou por gera-la em razão do crescimento, ainda que ordenado da sociedade, justificando as contribuições que eram realizadas entre os grupos e que hoje pode-se chamar de tributos.

A primeira referência aos tributos são de Heródoto, por volta de 4.000 a.C., acerca da tributação sobre o tráfego nos rios entre os países ativos comercial e economicamente, e sobre a produção, seguido por registros no antigo Egito, entre os anos de 3.200 a.C. a 32 a.C, (...). Naquela época, quem pagava os impostos eram da classe trabalhadora (artesãos, comerciantes e camponeses). Segundo alguns historiadores, a escrita por meio dos hieróglifos surgiu da necessidade de se fazer o controle da arrecadação, além de facilitar a comunicação e os registros históricos(...). Por várias fases seguintes na história da humanidade a prática de arrecadações abusivas, em seus montantes e meios, seguiram somente para servir aos interesses dos ricos ou para financiar guerras. Com a evolução dos povos e o surgimento da democracia, as arrecadações deixam de existir somente para financiar o interesse de poucos, e passam a servir para buscar melhorias aos mais necessitados, almejando a igualdade dos indivíduos componentes de uma sociedade. Excetuando-se um primeiro momento da História da humanidade, os impostos têm origem nas atividades comerciais(..). Sob essa visão de proteção do grupo, ou seja, da sociedade, concluiu-se que todos que faziam parte do grupo deveriam contribuir com algo para que a sociedade pudesse se fortalecer e se proteger de outros grupos. (..) Após tais apontamentos, pode-se entender a necessidade e a finalidade da existência dos tributos em nossa sociedade. (YAMAOKA, 2014, p 25.).

No decorrer do tempo, ocorreram vários momentos importantes na história, os quais construíram o histórico do surgimento do tributo. Em todo o mundo existem origens distintas sobre a história da tributação. Notadamente que com o advento da democracia, os impostos passaram a visar não somente o benefício de poucos, mas

em prol de efetivar um retorno social da coletividade.

No Brasil, a tributação iniciou na época da colonização por Portugal, sendo que foi neste período do Brasil Colônia que se teve as primeiras cobranças instituídas pela colônia portuguesa:

A história da tributação no Brasil relaciona-se diretamente com a forma como a coroa portuguesa cobrava os impostos nas regiões sob seu controle(...). Em meados de 1530 surgiu o primeiro imposto a ser cobrado no território colonial brasileiro, pertinente à exploração da única riqueza natural disponível na ocasião: o pau-brasil. Este imposto era pago diretamente à coroa portuguesa in natura, ou seja, na forma do produto explorado, o pau-brasil. O percentual tributado naquele momento era de 20% (vinte por cento) do material extraído. Os “rendeiros” ou “cobradores de rendas” eram os responsáveis por separar a parte que competia à coroa. Aos tais cobradores eram conferidos poderes absolutos, inclusive o de prender aqueles que atrasassem ou se recusassem a pagar os impostos fixados pela coroa (...). No período de 1530 e 1550 passou a ser emitida a Carta de Foral, ou simplesmente Foral, um documento real utilizado pelo império português, com a finalidade de disciplinar as relações de dependência com a colônia brasileira, que traziam expressas as alíquotas a serem cobradas sobre produtos extrativistas, ouro, escravos e comércio. Uma espécie de versão primitiva do código tributário que trazia em seu bojo não apenas os tributos comuns, ordinários, mas outros de caráter excepcional ou urgente, basicamente aqueles relacionados com a proteção dos bens territoriais e econômicos da coroa, na forma de soldo para as tropas e a construção de fortalezas (YAMAOKA, 2014, p. 26).

Com a colonização, os portugueses instituíram o primeiro tributo do Brasil, que era conhecido como o “quinto do pau-brasil” e que decorria da exploração da árvore nativa pau-brasil. Neste período, considera-se que a maioria da legislação brasileira originou-se nas leis portuguesas, pois foram as primeiras referências de tributos na época do Brasil Colônia.

Após este marco temporal, vieram importantes momentos históricos em que os tributos se desenvolveram, porém, não se faz necessário a abordagem neste trabalho em razão de que o objetivo principal é um tributo específico, o ICMS.

Com base no breve histórico das evoluções da sociedade no passado e os indícios iniciais de tributação, é necessário partir para o então tributo ICMS e como ocorreu sua criação no Brasil.

[...] o primeiro registro de tributação sobre o consumo que se tem notícia é de 1922, sob forte influência dos exemplos estrangeiros, com a Lei Federal de nº 4.625, que instituiu, além do imposto sobre a renda, o Imposto sobre Vendas Mercantis – IVM, sendo, no primeiro momento, um tributo de competência da União, tal qual eram aqueles nos quais foram inspirados. Esse imposto foi sugerido pelos comerciantes, através das Associações Comerciais, que pediam, à época, a criação de um título de crédito que permitisse vendas com pagamento através dos mesmos, porém com garantias legais do recebimento dos valores, como já eram a Letra de

Câmbio e as Notas Promissórias com a finalidade de aumentar as vendas e facilitar o desconto do título quando apresentados aos bancos, desde que assinados e reconhecidos pelo devedor. O Congresso Nacional acatou o pedido e criou a duplicata de fatura, o que gerou o apelido de “contas assinadas”, sob a condição de que em toda a operação realizada, à vista ou a prazo, deveria ser descontado 0,3% a título de imposto e o controle do montante a ser recolhido para a União deveria ser apurada através de escrituração em livro próprio para tal finalidade (YAMAOKA, 2014, p.26).

Com o advento das primeiras constituições, os relatos que se tem conhecimento demonstram que o ICMS é a evolução do primeiro imposto a tratar de arrecadação da circulação de mercadorias marítimas no país, o chamado IVC - Imposto sobre vendas e consignação.

O IVC foi instituído no ordenamento brasileiro em 1934 e na época que surgiu, sua utilidade era incidir sobre vendas e consignação e tinha incidência em toda a cadeia mercantil sobre o preço integral. O antigo IVC caracterizava-se pela incidência em cascata, isto é, incidia em cada operação sobre o preço final do bem e sem levar em consideração, para efeito de crédito, o valor do imposto pago nas operações anteriores.

É de se notar que a própria estrutura do imposto (IVC) conferia maior ônus tributário elevando consideravelmente o preço final das mercadorias, permitindo ainda a partir de alíquotas diferenciadas nas operações interestaduais uma concorrência fiscal entre as unidades federadas que em nada estimulava a transferência de renda dos estados mais ricos para os mais pobres. Por esse motivo, talvez, desejou-se um imposto que incidisse tão somente sobre o valor que fosse sendo agregado nas sucessivas operações. Nesse sentido, a emenda à Constituição de 1946, de nº 18, sepultava em 1966 o IVC e instituía o ICM - Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias que tinha como principal característica o princípio da não-cumulatividade, que equivale abater em cada operação o imposto pago nas operações anteriores (YAMAOKA, 2014, p.28).

Exatamente por este fator é que ele teve que ser reformulado e provocar a necessidade de uma reforma tributária neste sentido.

Após, com a emenda constitucional nº 18 de 1965, o antigo IVC passou a ser chamado de ICM - Imposto de Circulação de Mercadoria, transformando as características do antigo imposto IVC, principalmente quanto a não cumulatividade, e que mais tarde traduziria o ICMS atual.

Com o advento da emenda constitucional nº 18 no Brasil, houve uma espécie de reforma tributária, pois antes, no período colonial, considerava-se que seria uma legislação tributária e não um sistema tributário em si, já que todas as normativas fiscais derivavam da existência das leis tributárias portuguesas (BALTHAZAR, 2006).

A emenda constitucional nº 18 veio, então, sistematizar o direito tributário brasileiro, com suas nuances reformistas atinentes ao sistema tributário.

Do ponto de vista econômico, o ICM é o mesmo IVC, que concorria com cerca de $\frac{3}{4}$ partes da receita tributária dos Estados-Membros(..). A CF/1946, em seu art. 202, estabeleceu “[...] que o legislador deveria isentar do imposto de consumo os artigos classificáveis como o mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restritos recursos.” Sacha Calmon Navarro Coelho, (1994, p. 220-221), leciona sobre o momento histórico em que houve a alteração do IVC para o ICM em nosso ordenamento jurídico, bem como versa o motivo que se deveu ao fato da instituição de imposto não-cumulativo(..). Á época do movimento militar de 1964, receptivo às críticas dos juristas e economistas que viam no imposto sobre vendas e consignações dos Estados (IVC) um tributo avelhantado, 'em cascata', propiciador de inflação, verticalizador da atividade econômica, impeditivo do desenvolvimento da federação e tecnicamente incorreto, resolveu-se substituí-lo por imposto 'não-cumulativo', que tivesse como fatos jurídicos não mais 'negócios jurídicos', mas a realidade econômica das operações promotoras da circulação de mercadorias e serviços, no país, como um todo. Destarte, surge o ICM, não-cumulativo, em lugar do IVC cumulativo. A ideia era tomar como modelo os impostos europeus sobre valores agregados ou acrescidos, incidentes sobre bens e serviços de expressão econômica, os chamados IVAS (BALEIRO, 2010, p. 406).

Conforme mencionado acima, anteriormente à Constituição de 1988, o instituto do ICMS, antigo IVC como era considerado, já vinha sendo questionado quanto à sua reformulação em razão de seu caráter e natureza cumulativo que já não comportaria mais o desenvolvimento almejado do país, por esta razão a reforma era mais que necessária para, que segundo Martins, houvessem princípios e regras tributárias que se relacionasse:

A reforma era necessária, pois não existia uma “sistematização das espécies tributárias”. Taxas e impostos se confundiam e os fatos geradores não eram adequados. Necessitava-se de um corpo de princípios e regras tributárias que se relacionassem. Dentro desse contexto, é instituída a Emenda Constitucional nº 18/65, que foi a fonte do nascedouro para o Código Tributário Nacional (CTN), criado como “Lei Ordinária e recebendo pouco depois, eficácia de Lei Complementar, quando da publicação da Constituição de 1967” (MARTINS, 2000, p. 3).

Considera-se que o histórico do ICMS sempre prevaleceu no decorrer da história, através do seu caráter meramente arrecadatório fiscal.

Com base nas informações mencionadas, constata-se que, com o advento da Constituição Federal de 1988, sobreveio a instituição do ICMS através do artigo 155, II, imposto não cumulativo que é de competência estadual e de natureza, em regra, fiscal, podendo ser atribuído a ele uma função extrafiscal, como se verificará a seguir.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
§ 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:
III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

A constituição Federal de 1988 estabeleceu que o ICMS possa ser seletivo em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços (art. 155, § 2º, inc. III), facultando, assim, uma das viabilidades de sua natureza também utilizar a função extrafiscal.

A função deste imposto é fiscal, por ele tributar negócios jurídicos, predominantemente de compra e venda. O ICMS, ao ser seletivo, tem sua alíquota reduzida para produtos básicos, como forma de facilitar o acesso da população menos abastada à produtos essenciais, de tal maneira também será considerado como de função extrafiscal.

Tendo isso em vista, para tentar minimizar os efeitos do paradoxo já citado, o legislador originário positivou o "poderá ser seletivo", ou seja, abre uma lacuna para que se possa diferenciar um mesmo imposto para diferentes produtos. A Constituição Federal faz menção ao princípio da seletividade do ICMS, em seu artigo 155 parágrafo 2º, inciso III.

O Código tributário nacional mantém a mesma previsão de que é um imposto incidente sobre as operações de circulação de mercadorias e serviços e sua alíquota é variável de acordo com o que prevê cada legislação estadual.

Os municípios tinham a faculdade de arrecadar o ICM, que era regulado pelos Estados com as alíquotas máximas de 30%. Tendo a seguinte incidência: Imposto sobre o comércio exterior; Imposto sobre o Patrimônio e a Renda; Imposto sobre a Produção e a Circulação (o ICM e o IPI pertencem a esse grupo) e Impostos especiais. Com a Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966, estabeleceram-se normas básicas do ICM, e em 28 de Dezembro de 1966, foi instituído o Ato Complementar nº. 31, que determina um único imposto substituindo o imposto estadual e municipal, o ICM que passou a ser de competência dos Estados, transferindo 20% da arrecadação para os municípios. Por fim, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional de nº 01/69, os critérios de incidência do ICM, não foram alteradas, mas, "incluíram novas alíquotas diferenciadas para as operações interestaduais e determinou que as isenções do ICM", seriam concedidas através de "convênios celebrados entre os Estados e o Distrito Federal" sendo o fato gerador a circulação de mercadorias "desde a fonte produtora até o consumidor final", de todo "bem móvel e tangível, produzido ou recebido para ser posto em circulação". (VALENTIM, 2014, p. 20-22).

Em suma, o ICMS teve origem primeiramente do IVC e após, com a Constituição Federal de 1988 do antigo imposto ICM, foi gerada sua sigla atual. A

mudança efetiva deste imposto decorreu logicamente quando passou de IVC para ICM.

No Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, a alíquota de ICMS, como anteriormente colacionada, varia entre 07 a 12%. Nos demais estados, cada um determinará através de sua normativa específica suas alíquotas.

Isenções de ICMS como a estipulada pela Lei Kandir em 1996 são outro fator que estimularia ainda mais os municípios a se enquadrarem aos critérios ambientais estipulados na lei do ICMS Ecológico, haja vista que há muitos anos os Estados estão no impasse com a união referente a compensação, promessa da União, e que ainda não foi efetivada.

Este valor alto que dever ser compensado aos Estados pela isenção do ICMS na exportação de produtos primários, o que alavancaria ainda mais a preservação ambiental àqueles municípios cadastrados.

O viés que se cria para o direito ambiental é o de propiciar o estudo da função extrafiscal do imposto dentro do Direito tributário e poder analisar a sua modulação de conduta.

Verifica-se um caráter extrafiscal no ICMS, por exemplo, quando se propicia uma intenção benéfica para o meio ambiente, reduzindo a alíquota para produtos e serviços mais benéficos ao meio ambiente. Destaca-se aqui o exemplo na redução de alíquota para propiciar o consumo da cesta básica. Essa redução já é uma política pública de caráter extrafiscal, a qual visa ensejar o benefício social.

Para atingir o caráter ambiental, pouco existe no ordenamento jurídico brasileiro no que tange a redução de alíquotas ou isenção para produtos benéficos para o incentivo do consumo consciente e preservação, o que obrigatoriamente deveria existir uma lei ordinária para alteração de alíquotas. Neste sentido ainda, poderia haver majoração de alíquotas para produtos que degradam o meio ambiente, tais como agrotóxicos e similares. O que trataria de ser uma tributação ambiental.

Sendo assim, resta por ora que seja estudada a eficácia da política pública ambiental atinente à repartição de receitas, neste caso, da repartição Estadual do ICMS para com os municípios que preenchem os requisitos necessários e estimulando os que ainda não se enquadram a buscarem o ajuste e adequação para fins de bem-estar socioambiental de seus cidadãos.

Diante deste cenário, que é previsto na legislação do ICMS Ecológico tratar de repartição de receitas, é necessário que seja analisado estes conceitos através

da visão constitucional e de como se efetiva na prática este procedimento, para posteriormente compreender a dinâmica utilizada na repartição de receitas do ICMS Ecológico.

O título da repartição de receitas vem instituído na Constituição Federal através do artigo 157 que assim dispõe:

Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - 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. Parágrafo único. **As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.(grifos nossos)**

A repartição de receitas determina como os entes federados distribuirão seus recursos arrecadatórios dos impostos entre si. E a Constituição Federal delimita a forma como será realizada essa repartição.

Nesta linha de raciocínio, os legisladores estaduais, ao instituírem a Lei do ICMS Ecológico em seus estados, necessariamente tomaram como base o inciso II, do parágrafo único do artigo 158, para legislar quanto ao $\frac{1}{4}$ a ser destinado para a preservação ambiental.

O direito tributário portanto, demonstrou ser a ferramenta de necessidade para efetivação da preservação ambiental, já que economia e ambiente parecem cada vez mais distante:

O direito tributário pode ser a resposta adequada à necessidade de proteger o meio ambiente, desde que as normas tributárias sejam adequadas às exigências ambientais e que os instrumentos jurídicos à disposição

possibilitem um desenvolvimento ecológico, sustentável e harmonioso. É, sobretudo, através de políticas ambientais preventivas e, incentivos às políticas restauradoras do meio ambiente, que o direito tributário poderá dar o seu contributo, na defesa dos escassos recursos naturais do nosso planeta azul (França, 2012 p.120).

Neste sentido, como determina a lei, o ICMS é arrecadado pelos Estados migrando para os cofres estaduais. A Constituição Federal determina que, desta arrecadação, 25% sejam repassados aos municípios de origem e adianta que dentre os critérios para que isso ocorra dispõe no parágrafo único, II que: *“II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal”*

Deste inciso II do §ú do artigo 158 da Constituição Federal de 1988 é que surgiu a Lei do ICMS Ecológico no Brasil. É o Estado determinando a forma deste repasse.

Para compreender a dinâmica da repartição de receitas utilizada com enfoque, levando em consideração a preservação ambiental que objetiva a Lei do ICMS Ecológico, é preciso entender toda a questão quanto a natureza e características do tributo. Este, além de ter o intuito arrecadatário visando buscar o ingresso de receita aos cofres públicos para atender as necessidades públicas e políticas, pode, ao mesmo tempo, buscar disciplinar e estimular condutas, como a de preservação ambiental.

Com base neste dispositivo constitucional, é provável e plenamente possível que seja efetivado o princípio da solidariedade mencionado anteriormente.

Para demonstrar a possibilidade de o ICMS ser um imposto que estimule condutas mais protetoras ao meio ambiente, faz-se necessário deixar claro o que significam as funções extrafiscais e fiscais dos tributos.

3.2 Fiscalidade e extrafiscalidade

Conforme demonstrado através do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, dispositivo este que é o cerne para que se perpetue o equilíbrio e proteção ambiental para as presentes e futuras gerações, constata-se que o atual Estado brasileiro busca caracterizar-se como um Estado Socioambiental, tendo em vista a preocupação com o ambiente ecologicamente equilibrado. Para que esse Estado se consolide e tenha forças, precisa planejar estratégias de defesa para o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que também pode ser feito via tributação

ambiental extrafiscal.

Segundo Pazinato (2008, p. 118) à respeito da extrafiscalidade, acontece o incentivo à economia no tratamento diferenciado disposto na CF/1988:

Não se está a falar de devolução à economia da receita obtida com os impostos ambientais, mas sim demonstrar que através da extrafiscalidade pode-se incentivar a economia a efetivar o tratamento diferenciado previsto no inciso VI do artigo 170 da Constituição Federal.(Pazinato, 2008, p 118)

Pazinatto (2008), em sua pesquisa, demonstrou a necessidade da extrafiscalidade dos impostos para construção do Estado Socioambiental brasileiro, alicerçando suas constatações no artigo 170, VI, da Constituição Federal de 1988.

Este subcapítulo busca demonstrar ao leitor que, dentro das políticas públicas ambientais, a ideia do legislador, no caso de exemplos como políticas de Estado, ou do gestor, em caso de políticas de governo, podem quando em caráter tributário-ambiental ter estimulada sua conduta através da função extrafiscal do imposto, com a finalidade de efetivação da preservação ambiental, baseado no poder econômico constitucional dos tributos

Mas deve-se atentar ao fato que não se deve criar ainda mais tributos do que os existentes no Brasil - essa proposta não é razoável - eis que a carga tributária já é considerada muito alta, defende-se sim, uma remodelação do sistema fiscal e econômico, mais voltado para a defesa ambiental, atribuindo aos impostos existentes a função extrafiscal ambiental (PAZINATO, 2008, p. 116).

Pazinato constata que não seria necessário, e tampouco razoável, a criação de mais tributos no Brasil em razão da carga tributária alta, embora existam autores que divergem deste entendimento. Frantz (2011) acredita que a instituição de novos tributos, chamados tributos ambientais, seria a solução para a degradação ambiental causada.

A tributação na defesa do meio ambiente acontece mediante a internalização compulsória dos custos ambientais, no intuito de impedir que um determinado agente econômico poluidor imponha, de maneira unilateral, a toda coletividade o ônus da poluição. Ao não se agregarem ao custo do produto de determinado bem às externalidades negativas produzidas em todo o processo, possibilita-se que este bem seja colocado no mercado a um preço reduzido, subvencionado pela sociedade que suportará as externalidades negativas não consideradas (FRANTZ, 2011, p. 147).

Para o autor, a tributação ambiental serve como instrumento econômico que possibilita a internalização dos custos ambientais, induzindo os agentes econômicos à adoção de comportamentos que proporcionem a redução da poluição e a

utilização racional dos recursos naturais. Ademais, entende que, com base no princípio poluidor-pagador, o agente poluente tende a mudar suas práticas nocivas ao meio ambiente, já que terá que arcar com os custos do seu dano, como uma prática educativo-punitiva.

Neste sentido, Altamirano (2005) corrobora deste entendimento:

El impuesto como objetivo en sí mismo, internalizando los costos internos de la contaminación y elevando el sistema en dirección a la optimización, motiva que los sujetos involucrados cambien su conducta a fin de evitar aplicación del gravamen sobre la actividad contaminante que se desarrollan. Consecuentemente, de no existir un impuesto a la contaminación, el contaminador no se ve impulsado a disminuirla ni a encarar la construcción de una planta para el tratamiento de los residuos. Así el contaminador, carece de interés para hallar nuevas tecnologías tendientes a reducir los residuos o a reprocesarlos (Ibid., p. 59-60).⁶

Frantz (2011) entende que a tributação ambiental seria baseada na criação de novos tributos.

Não se está a defender esta ideia, já que a tributação ambiental pode ser caracterizada através de modulação de condutas, caso seja intenção do legislador, que trará um caráter de preservação ambiental que pode ser atribuído como função extrafiscal.

Todos os tributos têm natureza fiscal, mas, caso seja intenção do legislador, pode ser incentivado modular certas condutas e estas passarem a ter natureza extrafiscal. Exemplo: ao reduzir a alíquota de ICMS da cesta básica, o legislador está modulando uma conduta incentivando o consumo de produtos de gêneros de primeira necessidade; ou ao elevar a alíquota para 25% ICMS no RS na compra de bebida alcoólica causa, com certeza, um desincentivo ao consumo da bebida alcoólica. Percebe-se claramente nesses exemplos que houve uma intenção do legislador.

Com a lei do ICMS Ecológico acontece o mesmo, já que a lei trata da repartição de receitas e atribui, através de seus critérios, os incentivos para isso. Quando o legislador planeja uma legislação de repartição de receita privilegiando a defesa ambiental, como esta política pública de ICMS de repartição de receita, não resta dúvida de que, tanto o imposto quanto a política da repartição têm função

⁶ “O imposto como um objetivo em si, internalizando os custos internos da poluição e elevando o sistema na direção da otimização, motiva os sujeitos envolvidos a mudar seu comportamento para evitar aplicar o imposto sobre a atividade poluidora que está sendo desenvolvida. Consecuentemente, se não houver imposto sobre a poluição, o poluidor não é obrigado a reduzi-lo ou enfrentar a construção de uma usina para o tratamento de resíduos. Assim, o poluidor carece de interesse para encontrar novas tecnologias destinadas a reduzir o desperdício ou reprocessá-las.” (tradução nossa)

extrafiscal, porque pretende modular a conduta dos cidadãos para não dizer do município para receber mais recursos provenientes da repartição da receita do ICMS, basta se moldar a legislação que estimula a proteção ambiental.

Extrafiscalidade nada mais é que uma forma possível de modular uma conduta, incentivar, já que todos os impostos são fiscais por origem. Portanto, ao elaborar uma legislação para distribuir a receita do ICMS onde estimula a defesa ambiental como critério de receber mais ou menos essa receita, pode-se afirmar que esta ocorrendo uma política em defesa ambiental e esta também pode modular uma conduta.

Poderia-se questionar do que seria mais eficaz para a preservação ambiental: uma política de tributação ambiental como a do ICMS ecológico ou uma tributação diferenciada utilizando alíquotas diferenciadas e a extrafiscalidade dos impostos. Mas para fazer essa análise faz-se necessário primeiramente dos conceitos do que é fiscalidade ou extrafiscalidade.

Fiscal é o caráter arrecadatório que possui o tributo. Todos os tributos possuem a natureza fiscal, pois pretendem arrecadar recursos financeiros para os cofres públicos.

A fiscalidade de um tributo advém do fato de que o fruto da cobrança é meramente arrecadatório, não tendo como objetivo nenhum retorno social. Mas, ao contrário, a extrafiscalidade, além de arrecadar, fornece um retorno social. Por exemplo: considera-se alíquota reduzida na cesta básica dos alimentos como feijão, arroz e batata, pois têm diferencial dos demais, justamente para a necessidade do acesso a compra de alimentação por parte da população mais carente.

Depreende-se, portanto, que o ICMS, conforme exposto na legislação vigente do Rio Grande do Sul, trata-se de um imposto fiscal, mas também com função extrafiscal (porque indiretamente modela conduta quando se tem, por exemplo, uma alíquota de 25% sobre o cigarro desestimulando portanto o consumo de cigarro, de bebida alcóolica e estimulando aquisição de produtos básicos.

A este ICMS poderia ser atribuída uma função extrafiscal ambiental? Para tanto, deveria haver uma legislação específica com regra matriz ambiental, porém, alguns constitucionalistas questionam se esta regra matriz pode ser atribuída, tendo em vista que não há previsão constitucional específica.

Para isso, como bem demonstra Birnfeld (2013), o direito ao meio ambiente equilibrado é um direito fundamental com o dever de proteção devido a todos,

consoante a previsão pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988 que, inclusive, obriga o Estado a legislar. Não há impedimento, havendo vontade política, de se elaborar uma legislação específica de ICMS com alíquotas diferenciadas beneficiando a incidência de mercadorias ecologicamente corretas.

Cabe o destaque que o presente trabalho refere-se especificamente ao ICMS Ecológico existente no RS e em alguns estados da federação e que em nada caracteriza o exposto acima, em razão de que o ICMS Ecológico é uma forma de distribuição da repartição da receita tributária⁷ realizada pelo Estado na forma determinada pelo artigo 158 da Constituição Federal de 1988, onde 25% do percentual arrecadado pelo Estado deve retornar aos municípios de origem, na forma do parágrafo único do artigo 155. O ICMS ecológico, objeto dessa pesquisa é exatamente a forma como é distribuído esses 25%.

Neste sentido a Lei nº 11.038 de 1997 demonstra a forma desta distribuição, beneficiando os municípios que mais preservem a natureza e, portanto, enquadrados nos critérios estabelecidos na legislação, conforme se demonstrará, mais especificamente, no próximo capítulo.

Articular o Direito tributário para a tentativa de preservação ambiental parece a maneira mais lógica de aliar economia e meio ambiente. Neste sentido, destaca Frantz (2011, p. 144):

Os tributos ecológicos podem incidir sobre atividades relacionadas aos resíduos, rejeitos ou partículas em desacordo com os padrões permitidos, assim como para a produção de bens de consumo à base de recursos naturais renováveis e não renováveis, ou sobre o uso da água, na forma da cobrança prevista pela Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9433/1997) caracterizando-se tais atitudes como “típicos instrumentos econômicos de política ambiental destinados a corrigir externalidades ambientais negativas”.(Frantz, 2011)

Segundo ele, esta última frase serviria para fundamentar o que já se tratou anteriormente, no que tange a benefícios para consumo de bens “amigos” do meio ambiente ou uma tributação diferenciada voltada para o consumo de produtos indesejáveis, como ele mesmo se refere, como as garrafas PET (Polietileno), com o objetivo de desestimular o seu consumo.

Neste interim, o autor segue seu raciocínio com o desejo da criação de um critério ambiental para repasse de recursos arrecadados pelos estados aos

⁷ Repartição de receitas, neste caso, nada mais é do que a previsão constitucional de que percentual de arrecadação de ICMS pelos estados devem ser repartidos aos municípios no equivalente a 25% (artigo 158 CF/1988).

municípios, o que hoje pode-se chamar de ICMS Ecológico, já existente.

Assim, partindo-se da premissa de que o meio ambiente é um bem público indisponível e insusceptível de ser individualizado e de lhe ser atribuído uma base de cálculo, é conveniente que a defesa do mesmo ocorra por tributo da espécie imposto. No mesmo sentido, Nabais: “um bom número de tarefas do Estado, tem natureza de bens públicos”, [...] “sendo insusceptíveis de individualização nas suas vantagens ou benefícios e de divisão dos correspondentes custos, tem de ser financiadas através de impostos” Mas como Silva destaca, o Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Direito Fundamental e de natureza difusa) demonstra uma dimensão negativa e outra positiva, pois “de um lado, exige que o Estado, por si mesmo, respeite a qualidade do meio ambiente e, de outro lado, requer que o Poder Público seja um garantidor da incolumidade do bem jurídico, ou seja, a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida” (FRANTZ, 2011, p. 206).

Ultrapassados os conceitos e análise do instituto de repartição de receita, onde resta contextualizado que a política usada para estabelecer os critérios da Lei nº 11.038 de 1997 tem uma preocupação ambiental, e que isso molda e estimula uma conduta em defesa ambiental, exemplifica-se, portanto, a função extrafiscal.

Neste interím, busca-se em ato contínuo, analisar especificamente o ICMS Ecológico existente no RS, para posterior análise se ele da forma posta na legislação do Rio Grande do Sul, pode ser considerado uma política pública efetiva em defesa do meio ambiente,

3.3 ICMS Ecológico e sua aplicabilidade no Brasil

No intuito de salvaguardar a preservação ambiental através das normativas jurídicas e constitucionais, o legislador cria um inciso dentro de uma legislação que visa determinar a forma dos repasses de ICMS que são destinados aos municípios para fins de contribuir na preservação ambiental.

O ICMS Ecológico, ICMS Verde ou, ainda, ICMS da Sustentabilidade, nomes que são veiculados nas diversas pesquisas do estado da arte, é uma legislação que surgiu oriunda da intenção de promover e estimular a preservação ambiental nos municípios, através da forma predeterminada dos repasses a título de ICMS, observados os critérios estipulados em cada legislação estadual no Brasil.

O ICMS Ecológico é um mecanismo que possibilita aos municípios acessarem recursos financeiros do ICMS a partir da definição, em leis estaduais, de critérios ambientais para a repartição de parte da “quota-parte” que os municípios têm direito de receber como transferências constitucionais (LOUREIRO, 2009, p. 01).

Corroborando com a relação ente direito e meio ambiente, o Estado, ao criar a referida legislação do ICMS Ecológico, deu um passo positivo frente às defesas ambientais, tendo em vista que possibilitou aos municípios receberem estímulos para a proteção ambiental. Neste sentido vejamos Frantz:

O ICMS ecológico é exemplo de como os municípios podem colaborar com a preservação ambiental e obter mais verbas. O interesse central do ICMS ecológico é incentivar o aumento de áreas de conservação ambiental, compensando-se os municípios pela restrição no uso dessas áreas protegidas (FRANTZ, 2011, p. 161).

Importa considerar que a referida legislação, além de representar o caráter da extrafiscalidade do ICMS, no que tange a modulação de conduta para estimular os municípios na preservação do meio ambiente, e com a finalidade de retorno financeiro, estipula também o critério para distribuição da repartição de receitas estaduais, previstas constitucionalmente, conforme já demonstrado anteriormente. Importando destacar, que existem inúmeros estados que utilizam da modulação de condutas em defesa do meio ambiente através de legislações que se denominam “ICMS ecológico”. A seguir, passar-se-á à análise das legislações referentes ao ICMS Ecológico existentes no Brasil, para que então seja realizada a análise posterior do mesmo como uma possível política pública efetiva.

O ICMS ecológico permite entender a postura do legislador com a intenção de formular as legislações de seus estados quanto à distribuição da repartição de receitas, que permite estimular os municípios a promover o cadastro de suas áreas de proteção, dentre outros critérios, no incentivo de aumentá-las, propiciando consequentes melhorias no bem estar de cada população. Neste sentido, foram sendo criadas diversas legislações estaduais no Brasil inteiro, partindo do Estado do Paraná, no ano de 1991.

Deve-se estar atento aos critérios predeterminados de cada legislação para que se conclua onde cada Estado pretende chegar com a estipulação de certos requisitos, além das reais necessidades locais. Sendo assim, as imagens a seguir demonstram de maneira clara as legislações de ICMS Ecológico no Brasil, informando as legislações de cada Estado e seus requisitos.

FIGURA 1 - Critérios do ICMS Socioambiental (Ecológico ou Verde) nos estados brasileiros vigentes entre 1991 e 2000

Estado	Ano da Lei Original	Ano das Alterações	Critérios Ambientais		Critérios Sociais		Observações
			Descrição	% (PP)*	Descrição	% (PP)*	
PR	1991	1993; 1996; 1997; 2007	Unidades de conservação	2,5%	Produção agropecuária	8%	
			Mananciais de abastecimento público	2,5%	Propriedades rurais	2%	
SP	1993		Unidades de conservação	0,5%	Área cultivada	3%	
					Reservatórios de água destinados à energia elétrica	0,5%	
MS	1994	2000; 2001	Unidades de conservação	5%			Aplicação de forma progressiva durante o período: 2% (2002); 3,5% (2003) e 5% (2004).
			Mananciais de abastecimento público				
MG	1995	2000; 2005; 2009	Unidades de conservação	0,5%	Saúde	2%	
					Patrimônio cultural	1%	
					Educação	1%	
					Área cultivada	0,5%	
			Tratamento resíduos sólidos	0,5%	Número de pequenos produtores rurais	0,25%	
					Municípios mineradores	0,11%	
Programa de apoio à produção e comercialização	0,15%						
RO	1996		Unidades de conservação	5%			
AP	1996		Unidades de conservação	1,4%	Educação	2,6%	Itens progressivos de 1998 a 2002
					Área cultivada	1,4%	
					Patrimônio cultural	1,4%	
					Saúde	2,60%	
RS	1997	2007; 2008	Áreas de preservação ambiental; terras indígenas e áreas inundadas por barragens.	7%			A porcentagem é calculada com base na relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por três as áreas de proteção ambiental.
MT	2000	2001; 2004	Unidades de conservação e terras indígenas	5%	Coeficiente social*	11%	*Corresponde à divisão deste percentual (11%) pela soma do inverso do IDH de todos os municípios existentes no eEstado, multiplicando pelo inverso do IDH de cada município.

FONTE: Moura (2015)

FIGURA 2 - Critérios do ICMS Socioambiental (Ecológico ou Verde) nos estados brasileiros vigentes entre 2000 e 2007

Estado	Ano da Lei Original	Ano das Alterações	Critérios Ambientais		Critérios Sociais		Observações
			Descrição	% (PP)*	Descrição	% (PP)*	
PE	2000	2001; 2002; 2003; 2007; 2009	Unidades de conservação	1%	Saúde (mortalidade infantil 2%; quantidade de equipes do PSF 1%)	3%	
			Resíduos sólidos	2%			
			Usinas de reciclagem de lixo	1%	Educação	3%	
			Proteção de mananciais	1%			
TO	2002		Política municipal de meio ambiente	2%			Fortalecimento da gestão ambiental por meio de progressão anual. Valor total será 13%, sendo: 6,5% (2004); 8,5% (2005) e 12% (2006).
			Unidades de conservação e terras indígenas	3,5%			
			Controle e combate a queimadas	2%			
			Saneamento básico; conservação da água; coleta e destinação do lixo	3,5%			
			Conservação e manejo do solo	2%			
AC	2004		Unidades de conservação	1%			Aplicação em projetos de desenvolvimento sustentável; Repasse progressivo e anual de 1 até 5%, realizável de 2009 a 2013.
CE	2007		Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente	2%	Índice Municipal de Qualidade Educacional (IQE)	18%	
					Índice Municipal da Qualidade da Saúde (IQS)	5%	
RJ	2007		Unidades de conservação (45%)	1,8%			Implementado de forma sucessiva, anual e progressiva: 1% (2009); 1,8% (2010) e 2,5% (2011). Cada município deverá organizar um Sistema Municipal de Meio Ambiente, composto por: Conselho Municipal de Meio Ambiente; Fundo Municipal do Meio Ambiente; Órgão Administrativo Executor da Política Ambiental Municipal e Guarda Municipal Ambiental. <i>Continua</i>
			Índice de Qualidade Ambiental dos recursos hídricos (30%)				
			Resíduos sólidos (25%)				

FONTE: Moura (2015)

FIGURA 3 - Critérios do ICMS Socioambiental (Ecológico ou Verde) nos estados brasileiros vigentes entre 2007 e 2008

Estado	Ano da Lei Original	Ano das Alterações	Critérios Ambientais		Critérios Sociais		Observações
			Descrição	% (PP)*	Descrição	% (PP)*	
GO	2007		Fiscalização, defesa, recuperação e preservação do meio ambiente	0%			O Estado ainda não regulamentou a Emenda Constitucional nº 40, de 30 de maio de 2007, que instituiu o ICMS Socioambiental. O percentual destinado seria de 5%.
PI	2008		Fortalecimento da gestão ambiental – Selo Ambiental (categorias A; B; C).	3%			Forma progressiva anual para cada categoria. • 1,5% em 2009, sendo: 0,07% categoria A; 0,05% categoria B e 0,03% categoria C; • 3% em 2010, sendo: 1,3% (A); 1% (B); 0,7% (C); • 5% em 2011, sendo: 2% (A); 1,65% (B) e 1,35% (C).

Fonte: Legislações estaduais.
 Elaboração da autora.
 PP*: Pontos percentuais

FONTE: Moura (2015)

As figuras acima colocadas são do ano de 2015 e podem existir alterações nas mais diversas legislações. Ele serve apenas de maneira demonstrativa quanto a legislação que instituiu, o percentual e os critérios que foram previamente definidos.

Da figura 1 depreende-se que os estados do PR, SP, MS, MG, RU, AP, RS e MT possuem uma legislação que favorece de alguma forma a preservação ambiental aliada com critério social, estando apenas o RS sem a exigência deste item.

Se análise a ser feita compreender os pontos percentuais na tabela, destacar-se-á os estados do RS seguido do MT, os quais tem o percentual mais alto.

No MT ainda dentre os critérios são divididos em critérios ambientais estipulados em (5%) e critérios sociais em (11%).

Da figura 2: Depreende-se o percentual maior no estado de TO. Por outro lado, o estado que merece ser melhor analisado é o do Acre, porque estabelece em sua legislação a forma do cálculo para se efetivar a repartição de receitas. O qual será analisado detalhadamente oportunamente.

Da figura 3: Os 2 estados demonstrados acima, GO e PI, não ensejam percentuais de destaque mas existe discussão para ampliar o rol de critérios para compreender a defesa socioambiental como no caso de GO.

Depreende-se que, dos 27 estados brasileiros, atualmente 16 possuem sua legislação específica para determinação da repartição e com a fixação dos requisitos a serem cumpridos pelo município que se enquadre a normativa para efetivação do repasse. As figuras anteriores demonstram ainda, a legislação correspondente de cada estado e seus critérios para repasses de ICMS dos Estados.

Como é possível analisar, cada Estado atribui, em suas diretrizes ou normativas, os critérios ambientais diferenciados para que os municípios, cumprindo os requisitos, possam ser contemplados com a verba da referida destinação socioambiental.

Sobre o ICMS ecológico no Brasil, é importante ainda destacar que:

Esse mecanismo cria uma oportunidade para o estado influenciar no processo de desenvolvimento sustentável dos municípios, premiando algumas atividades ambientalmente desejáveis, o que torna o ICMS Ecológico um instrumento de política pública que representa a operacionalização de um conjunto de princípios inovadores para o aprimoramento da gestão ambiental brasileira, em especial do princípio do provedor-recebedor. O pioneirismo do Paraná foi replicado em outros estados da Federação, que passaram a legislar no mesmo sentido, cada qual vinculando critérios de repasse que melhor atendessem aos interesses da população local e suas peculiaridades, tais como: existência de unidades de conservação, áreas de manancial para abastecimento público, saneamento ambiental, coleta seletiva de lixo, preservação de patrimônio histórico, reservas indígenas e assim por diante. O ICMS Ecológico foi reconhecido por diversas entidades e organismos como um instrumento de incentivo à conservação, chegando, inclusive, a receber premiação internacional (RIEGEL, 2017).

Importa frisar, conforme já exposto no capítulo anterior, que o ICMS se refere a um imposto estadual cuja regra matriz esta delimitada a competência dos Estados e repartição da receita do mesmo, entre os municípios dos respectivos estados. Desta forma, a legislação somente aborda a forma de como se dará o repasse, tendo em vista que a Constituição Federal prevê a repartição do ICMS dos Estados para os municípios. Sendo assim, os mesmos não deixarão de receber sua verba legal, apenas existe um incentivo a mais para que, caso os municípios atentarem para determinados requisitos, sejam melhores beneficiados. Portanto, a lei do ICMS Ecológico é um incentivo a mais em forma de política pública para que os municípios preservem o meio ambiente.

Oportuno, ainda que seja analisado especificamente como comparativo a

legislação do estado do Rio Grande do Sul, objeto da presente pesquisa, a legislação do estado do Acre quanto a forma de cálculo e ao estado do Paraná.

Quanto ao estado do Paraná, além de ser o pioneiro na implementação da legislação, é um exemplo a ser seguido pelos outros estados, em razão de que seus requisitos vêm sendo uma forma do município incentivar a preservação ambiental e arrecadar para uma preservação eficaz e contínua.

Na legislação do ICMS ecológico no estado do Paraná houve observância dos seguintes critérios ambientais: *unidades de conservação* e *mananciais de abastecimento públicos* que visam aos critérios sociais de produção agropecuária e propriedades rurais.

A legislação paranaense possui mecanismos que incentivam os municípios a melhorarem a qualidade da gestão de suas áreas protegidas, sejam elas federais estaduais ou mesmo particulares, ou seja, quanto melhor for a qualidade da gestão dessas áreas tanto maior será a participação do município no bolo do ICMS Ecológico. Esse tipo de mecanismo legal faz com que, na prática, os municípios tenham maior interesse na criação de Unidades de Conservação e efetivamente firmem parcerias com as esferas estadual e/ou federal de governo para apoio à gestão das Unidades de Conservação (RIEGEL, 2017, p.).

O ICMS Ecológico do estado do Paraná foi criado no ano de 1991 pela Lei Complementar nº 59, que estabeleceu um novo critério de repasse dos recursos do ICMS para os municípios. Através deste critério, passaram a receber 5% do total destinado ao repasse os municípios que possuíam unidades de conservação ou aqueles que abrigassem mananciais de abastecimento de água. Segundo Frantz (2011), este é o grande papel do ICMS Ecológico:

(...)promover uma redefinição em torno dos critérios de repasse de recursos que compense o estabelecimento de restrições administrativas nas áreas protegidas. Muitos municípios com potencial ecológico não encontram seu caminho para o desenvolvimento porque não havia instrumentos econômicos que os dessem viabilidade. Com a criação do ICMS ecológico foi possível incrementar políticas de conservação do meio ambiente (FRANTZ, 2011, p.160).

Castro (2003) aponta os principais objetivos do ICMS ecológico, que consistem em oferecer melhoria nas condições de vida por meio de compensação financeira aos municípios, agregando critérios para que seja estabelecida esta diretriz:

(a) compensação financeira aos Municípios que sofrem restrições de uso e ocupação de parte de seus territórios por unidades de conservação (fundamentais para a preservação da biodiversidade) e

terras indígenas (fundamentais para garantir a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas); (b) compensação financeira aos Municípios que invistam nos seus sistemas de água e esgoto tratados e coleta de lixo com destinação final adequado; (c) estimular as prefeituras a formularem e executarem políticas ambientais; e (d) redistribuir os recursos do ICMS (aos Municípios) de forma mais justa e ambientalmente correta (Ibid., p. 147).

Com base na legislação, que prevê como critérios os elencados acima, observa-se que estado tem 399 municípios, destes, 204 atendem os requisitos e estão devidamente cadastrados.

Quanto ao estado do Acre, onde o ICMS ecológico foi instituído no ano de 2009, merece destaque porque a legislação contempla quatro normativas regulamentadoras, que dispõem de forma clara e concisa o procedimento a ser adotado pelos municípios (ICMS ECOLÓGICO, s./d.), são elas:

Lei n.º 1.530, de 22 de janeiro de 2004
Institui o ICMS Verde, destinando cinco por cento da arrecadação deste tributo para os municípios com unidades de conservação ambiental.

Decreto n.º 4.918 de 29 de dezembro de 2009
Regulamenta a Lei n.º 1.530, de 22 de janeiro de 2004, o qual destina 5% (cinco por cento) do ICMS arrecadado pelo Estado aos municípios que conservem a biodiversidade e executem projetos de desenvolvimento sustentáveis, saúde e educação.

Decreto n.º 5.053 de 19 de fevereiro de 2010
Altera o parágrafo único do artigo 3.º do Decreto n.º 4.918, de 29 de dezembro de 2009.

Portaria SEMA n.º 91 de 28 de dezembro de 2010
Institui a fórmula de cálculo e os índices para aplicação da cota-ideal do ICMS Verde a ser transferida para cada município do Estado.

A normativa acreana considera as Unidades de Conservação previstas no SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e/ou no SEANP - Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas e as Terras Indígenas

O estado do Acre, através da portaria SEMA Nº 91 DE 28 de dezembro de 2010 inclusive, utiliza-se de uma normativa para explicar e orientar o cálculo das áreas a serem contabilizadas, ofertando, portanto, uma orientação legal apenas para explicar o cálculo das áreas contabilizadas. O que de forma geral simplifica e desmistifica a conduta dos gestores em qualificar e fiscalizar a política pública, transformando-a numa ferramenta mais eficaz.

Ainda quanto às comparações de legislações estaduais que disciplinam o

ICMS Ecológico, em termos de observância aos requisitos de uma política pública de gestão eficaz, encontra-se o acréscimo, dentro da legislação do Acre sobre a forma de divulgação e informação da política. O legislador preocupou-se com a intenção de difundir os seus benefícios e dispôs isso diretamente na legislação como forma de obrigação e dever legal:

[...] Art. 8º Será realizada campanha através do Sistema Público de Comunicação com o objetivo de difundir a Lei do ICMS Verde, buscando o engajamento da sociedade acreana no aumento da arrecadação do ICMS no Estado em benefício de um meio ambiente sadio e equilibrado. Parágrafo único. Será dada especial atenção às ações que objetivem a construção da cidadania fiscal, principalmente por meio da educação das crianças, demonstrando-se a importância do ICMS Verde para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos (DECRETO Nº 4.918 DE 29 DE DEZEMBRO DE 2009).

Pelo texto da legislação disposto acima de fato, demonstra a intenção do legislador na eficácia da política pública em si, demonstrando visibilidade e informação,

Uma vez demonstrado alguns tópicos especiais das legislações existentes, com destaque as Leis dos estados do Paraná e do Acre, acima expostos, passar-se-á a analisar a legislação específica do Rio Grande do Sul que é o objeto principal da presente pesquisa, para então pesquisar se a legislação do ICMS ecológico pode servir de política pública ambiental efetiva ou não.

4 ICMS ECOLÓGICO DO RS

No Rio Grande do Sul, a distribuição da repartição de receitas oriundas do ICMS, ao qual orienta a Constituição Federal de 1988, de que os estados deverão criar suas diretrizes para com a repartição aos municípios, deu origem a Lei 11.038/199. O ICMS Ecológico, no entanto, foi instituído no ano de 2008, originando a Lei nº 12.907/08, que se deu por iniciativa da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, baseado na experiência bem-sucedida de outros estados brasileiros. A referida lei acrescentou o critério ambiental para a repartição de receitas, prevendo os seguintes requisitos para que a repartição do ICMS possa configurar a proteção ambiental: área de preservação ambiental, áreas inundadas por barragens e terras indígenas, critérios estes melhores exemplificados como se extrai da própria lei 11.038/1997 que segue:

. Art. 1º - O índice de participação de cada município na parcela de 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), reservada aos municípios consoante o estabelecido no inciso IV do artigo 158 da Constituição Federal, será obtido conforme os seguintes critérios:

I - 75% (setenta e cinco por cento) com base na relação percentual entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em cada município e o valor adicionado total no Estado, apurada segundo o disposto na Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990;

~~II - 7% (sete por cento) com base na relação percentual entre a população residente no município e a residente no Estado, conforme dados do último censo oficial fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, para os anos com dados de censo oficial, e estimativas da Fundação de Economia e Estatística - FEE, para os demais anos;~~

II - 7% (sete por cento) com base na relação percentual entre a população residente no município e a residente no Estado, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, e, na ausência destes, conforme dados fornecidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; (Redação dada pela Lei nº 15.235/18)

~~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 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 e Abastecimento do Estado - SAA;~~

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; (Redação

dada pela Lei nº 12.907/08)

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 de Planejamento, Governança e Gestão; (Redação dada pela Lei nº 15.235/18)

IV - 5% (cinco por cento) com base na relação percentual entre o número de propriedades rurais cadastradas no município e o das cadastradas no Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração informados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;

~~V - 1% (um por cento) com base na relação percentual entre o inverso da taxa de evasão escolar de cada município e o somatório dos inversos das taxas de evasão escolar de todos os municípios, medidos pela Secretaria da Educação do Estado no ensino municipal de 1º grau; (REVOGADO pela Lei nº 13.028/08)~~

~~VI - 1% (um por cento) com base na relação percentual entre o inverso do coeficiente de mortalidade infantil de cada município e o somatório dos inversos dos coeficientes de mortalidade infantil de todos os municípios, medidos pela Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente do Estado, relativos ao ano civil a que se refere a apuração; (REVOGADO pela Lei nº 13.028/08)~~

~~VII - 0,5% (cinco décimos por cento) com base na relação percentual entre a pontuação de cada município no Plano Básico de Ações de Mútua Colaboração (Projeto Parceria - Lei nº 10.388, de 2 de maio de 1995) e o somatório de todas as pontuações de todos os municípios, apuradas pela Secretaria da Fazenda do Estado;~~

VII - 0,5% (cinco décimos por cento) com base na relação percentual entre a pontuação de cada município no Programa de Integração Tributária - PIT -, instituído por lei, e o somatório de todas as pontuações de todos os municípios, apuradas pela Secretaria da Fazenda do Estado; (Redação dada pela Lei nº 12.868/07)

~~VIII - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) com base na relação percentual entre a produtividade primária do município e a do Estado, no ano civil a que se refere a apuração, obtidas pela divisão do valor da produção primária, conforme levantamento da Secretaria da Fazenda, pelo número de quilômetros quadrados, referidos no inciso III.~~

VIII - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) com base na relação percentual entre a produtividade primária do Município e a do Estado, considerando a média dos últimos 3 (três) anos anteriores à apuração, obtidas pela divisão do valor da produção primária, conforme levantamento da Secretaria da Fazenda, pelo número de quilômetros quadrados, referidos no inciso III. (Redação dada pela Lei nº 13.188/09)

IX - 2% com base na relação inversa ao valor adicionado fiscal "per capita" dos municípios, conforme as mesmas metodologias utilizadas nos incisos I e II deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.028/08)

~~§ 1º - Se a taxa de evasão escolar (base 100), referida no inciso V, for menor do que 1, deverá ser considerada igual a 1, para efeito do cálculo previsto nesse inciso. (REVOGADO pela Lei nº 13.028/08)~~

~~§ 2º - O coeficiente do município, referido no inciso VI, fica limitado ao triplo do coeficiente de mortalidade infantil do Estado do Rio Grande do Sul, relativo ao ano do censo. (REVOGADO pela Lei nº 13.028/08)~~

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos, à razão de 1/3 (um terço) das alterações instituídas a cada ano, durante três anos, a partir de 1º de janeiro de 1998.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário, especificamente as Leis nº 7.531, de 3 de setembro de 1981 e nº 10.012, de 15 de dezembro de 1993. PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 14 de novembro de 1997.

Legislação compilada pelo Gabinete de Consultoria Legislativa.

Pela análise da legislação é possível notar que não é uma legislação extensa e que, embora pouco didática, prevê apenas três artigos que determinam as diretrizes da forma como se dará a repartição para aqueles municípios que se enquadrarem nos termos da referida lei.

Através do histórico da legislação do ICMS, no Estado do Rio Grande do Sul, a legislação precisou ser revisada e reformulada em duas alterações quanto ao Inciso III do artigo 1º que trata do critério ambiental. Uma das alterações veio com a legislação sob o número 12.907/2008, e o qual houve alteração apenas no final da redação do inciso, quanto ao órgão responsável pela informação da área em KM² que passou a ser Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio, nos seguintes termos:

Art. 1º - Fica alterado o inciso III do art. 1º da Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997, que passa a ter a seguinte redação:

Art.1º -

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;

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

A alteração mencionada na referida legislação é estritamente a descrição do inciso que trata ICMS ecológico.

Recentemente, no ano de 2018 houve uma nova redação através da lei 15.235/2018 que alterou novamente o inciso III no tocante a competência/atribuição da secretaria responsável pela apuração das áreas ambientais, que passou da responsabilidade da **Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio** (grifos nossos); para: **Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado**. No mais, manteve a redação original da Lei 11.038/1997 no tocante ao inciso do ICMS ecológico.

Os municípios que estão devidamente cadastrados e cumprem com os requisitos exigidos pela lei aparentemente recebem valores significativos. Muito embora, o cálculo que vem sendo realizado pela Secretaria da Fazenda do Estado,

evidencia que, pelas poucas informações de como realizar o mesmo (expressamente expostas no sítio eletrônico do órgão), a inconfiabilidade e descaso quanto ao parâmetro necessário para o cálculo descrito na normativa, gera conseqüentemente a necessária análise da eficácia da lei. Tanto é verdade que, pelos dados constantes na tabela apresentada, a própria SEFAZ/RS afirma que não tem conhecimento do que seja o ICMS Ecológico, reproduzindo a seguinte expressão: “Obs.: ***Não há uma definição técnica do que seria o ICMS Ecológico. Optou-se entendê-lo como sendo o benefício de contagem em dobro das referidas áreas = (AREA.CAL - AREA) / AREA.CAL***”. (grifos nossos).

Percebe-se assim, que a própria gestão estadual demonstra desconhecimento, na prática, de como interpretar a normativa na forma como é exposta e por esta razão não vem sendo praticável, possibilitando a crer que este fato se depreende pela insuficiência de normativa que considerasse o procedimento correto a ser observado.

Fato este que comprova-se que o estado tem dificuldade de gestão já que houveram 2 alterações na lei apenas para troca de órgão responsável pela fiscalização.

Esta questão envolve, além, da divulgação através do ente Estatal, mas principalmente a gestão municipal de cada ente que se enquadre nos critérios, e ao estado do Rio Grande do Sul, que não tem demonstrado interesse em salvaguardar e preservar os direitos ambientais.

Sobre a forma questão de como realizar o cálculo das áreas expostas na legislação, tratar-se-á especificamente no item da “eficácia da Lei”.

Oportuno analisar os critérios estabelecidos pelo legislador na intenção de proteger o meio ambiente nos municípios do estado do Rio Grande do Sul. Como veremos no próximo item.

4.1 Critério - áreas inundadas por barragens

Um dos critérios previstos na legislação do ICMS Ecológico do RS é de que o município deve ter áreas inundadas por barragens para receber o benefício ambiental estipulado nesta lei. Porém este critério possui uma exceção que se refere a não existência de usina hidrelétrica neste município. Essa exceção justifica-se por serem municípios com maior número de reservatórios artificiais de água, sendo sua

grande maioria de obras privadas. Neste sentido, a explicação da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura o conceito deste critério.

O Rio Grande do Sul é o estado com maior número de reservatórios artificiais de água do Brasil, sendo que a grande maioria são obras privadas. No Sistema de outorga da Sema existem mais de 18 mil cadastros concluídos de reservatórios, sendo dois mil barragens e mais de 16 mil açudes.(<https://www.sema.rs.gov.br/mais-um-passo-para-a-seguranca-de-barragens>)

Pelo fato da grande maioria das obras serem privadas, a construção de barragens estimulará o desenvolvimento econômico da região que contará com maior disponibilidade de águas de qualidade e fornecimento de energia para o desenvolvimento das indústrias. E, assim, o município estará cumprindo com sua contribuição socioeconômica. Neste sentido vemos Sória (2011):

Um dos requisitos fundamentais do desenvolvimento socioeconômico no mundo é a disponibilidade de quantidades adequadas de água com a devida qualidade e de suprimento adequado de energia. Barragens adequadamente planejadas, projetadas, construídas e mantidas contribuem significativamente para atender a nossas demandas de fornecimento de água e energia. Para compensar as variações no ciclo hidrológico, as barragens e os reservatórios são necessários para armazenar água e assim fornecer vazão consistente para manter o fluxo diário necessário em nossos rios ao longo do ano. Aumentar nosso fornecimento de água obtida dos lençóis freáticos com água adicional de reservatórios está se tornando essencial. Grandes áreas urbanas dependem muito de água armazenada em reservatórios durante períodos de muita chuva para uso em períodos secos. Isso é especialmente crítico em regiões áridas do planeta. A água armazenada em reservatórios também é usada para fins industriais. Essas necessidades vão do uso direto em fábricas a processos químicos e de refino e a resfriamento em usinas convencionais e nucleares. Os fluxos controlados dos reservatórios podem ser usados para diluir substâncias despejadas nos rios, aumentando seu fluxo para manter a qualidade da água dentro de limites seguros. (SÓRIA, 2011)

Na legislação, intitula-se que serão beneficiados, os municípios cadastrados que possuam áreas inundadas por barragens. Neste íterim, para vislumbrar os municípios atuais cadastrados no órgão competente e suas determinadas áreas inundadas por barragens, apresenta-se a seguir, no Quadro um, os municípios cadastrados e as áreas que compreendem as barragens. Pela tabela abaixo nota-se, por exemplo, que o município de Agudo em 2014 possuía 1,60 Km² de área e em 2018 houve uma redução, mesmo que minimamente, o que decorre dos demais municípios também, sendo demonstrado, portanto, que em não havendo aumento de área, constatando-se que não houve incentivo quanto ao aumento da área.

QUADRO 1 – Municípios cadastrados e áreas de barragem

COD	MUNICIPIO	2014	2015	2016	2017	2018
1	AGUDO	1,60	1,60	1,60	1,5989	1,5989
247	ALTO ALEGRE	2,74	2,74	2,74	2,7404	2,7404
168	ARROIO DO TIGRE	0,74	0,74	0,74	0,74	0,74
171	BARRACAO	7,17	7,17	7,17	7,1746	7,1746
11	BOM JESUS	1,38	1,38	1,38	1,3798	1,3798
18	CAMPINAS DO SUL	38,81	38,81	38,81	38,8115	38,8115
256	CAMPOS BORGES	35,64	35,64	35,64	35,64	35,64
30	CERRO LARGO	-	-	-		9,5856
187	CORONEL BICACO	0,79	0,79	0,79	0,79	0,79
34	CRUZ ALTA	15,22	15,22	15,22	15,22	15,22
479	CRUZALTENSE	20,53	20,53	20,53	20,534	20,534
271	ERNESTINA	17,48	17,48	17,48	17,48	17,48
40	ERVAL GRANDE	5,83	5,83	5,83	5,8279	5,8279
16	ESMERALDA	10,87	10,87	10,87	10,8726	10,8726
41	ESPUMOSO	37,49	37,49	37,49	37,49	37,49
443	ESTRELA VELHA	6,95	6,95	6,95	6,9476	6,9476
274	FAGUNDES VARELA	-	-	-	0,2562	0,2562
275	FAXINALZINHO	1,37	1,37	1,37	1,3708	1,3708
238	FORTALEZA DOS VALOS	115,77	115,77	115,77	115,77	115,77
279	IBARAMA	9,26	9,26	9,26	9,2612	9,2612
280	IBIRAPUITA	4,28	4,28	4,28	4,28	4,28
64	IBIRUBA	5,13	5,13	5,13	5,13	5,13
199	ITATIBA DO SUL	3,41	3,41	3,41	3,4063	3,4063
201	JACUTINGA	3,22	3,22	3,22	3,2244	3,2244
70	JULIO DE CASTILHOS	2,38	2,38	2,38	2,38	2,38
75	MARAU	12,17	12,17	12,17	12,17	12,17
76	MARCELINO RAMOS	19,88	19,88	19,88	19,8809	19,8809
203	MARIANO MORO	14,93	14,93	14,93	14,9261	14,9261
371	MATO CASTELHANO	3,72	3,72	3,72	3,72	3,72
77	MAXIMILIANO DE ALMEIDA	24,71	24,71	24,71	24,711	24,711
379	NICOLAU VERGUEIRO	20,71	20,71	20,71	20,71	20,71
82	NONOAI	6,68	6,68	6,68	6,6783	6,6783
89	PALMEIRA DAS MISSOES	1,03	1,03	1,03	1,03	1,03
91	PASSO FUNDO	1,44	1,44	1,44	1,44	1,44
389	PINHAL GRANDE	4,66	4,66	4,66	4,6629	4,6629
489	PINTO BANDEIRA	-	-	0,91	0,91	0,91
391	PONTAO	0,56	0,56	0,56	0,5596	0,5596
490	QUATRO IRMAOS	1,71	1,71	1,71	1,7092	1,7092
305	QUINZE DE NOVEMBRO	35,32	35,32	35,32	35,32	35,32
397	RIO DOS INDIOS	15,00	15,00	15,00	15,0034	15,0034
218	RONDA ALTA	40,91	40,91	40,91	40,9097	40,9097
242	SALTO DO JACUI	8,04	8,04	8,04	8,04	8,04
119	SAO FRANCISCO DE PAULA	11,86	11,86	11,86	11,86	11,86
228	SELBACH	1,51	1,51	1,51	1,51	1,51
230	SEVERIANO DE ALMEIDA	5,21	5,21	5,21	5,2067	5,2067
321	TRES ARROIOS	0,00	0,00	0,00	0,0017	0,0017
323	TRES PALMEIRAS	23,18	23,18	23,18	23,1782	23,1782
324	TRINDADE DO SUL	5,54	5,54	5,54	5,5384	5,5384
154	VACARIA	17,89	17,89	17,89	17,8908	17,8908
Área de Barragens (km2)						

FONTES: CEEE, Tractebel, Baesa, Corsan e DGC/SEPLAG

Da tabela acima percebe-se que as áreas inundadas por barragens abarcam grande número de municípios. Dos 49 municípios, destacam-se os que compreendem maiores áreas inundadas com barragens que na tabela são os

municípios de Ronda Alta e Campinas do Sul. Portanto, quanto a este item, a verba oriunda da arrecadação de receitas será distribuída em maior proporção para estes municípios.

Importa frisar que um dos benefícios de um município possuir barragens é a da irrigação para agricultura, controle de enchentes e dentre outros.

Informando ainda que os órgãos competentes para efetuar o cadastro dessas barragens: são CEEE, Tractebel, Baesa, Corsan e DGC/SEPLAG.

4.2 Critério- áreas de preservação ambiental

Outro critério previsto na legislação é a área de preservação ambiental, a qual aparentemente compreende o privilégio de abarcar o maior número de municípios no estado. Sendo importante o registro que o texto da lei destaca com propriedade, que cabe a proteção de espaço nativo à ação humana, ou seja, o espaço nativo deve ser protegido a ação humana, neste sentido este critério deve ser considerado como um dos critérios de maior relevância.. Vejamos a redação do Código Florestal através da Lei 12.651/2012:

A APA é um espaço nativo que deve ser preservado de toda e qualquer ação humana: fontes hídricas, solo, flora, vegetação e fauna, compreendendo ainda toda a biodiversidade, necessitam de cuidados e garantias de que estão seguras das ameaças decorrentes da exploração dos recursos naturais. Assim, procura-se evitar desastres como deslizamentos, enchentes e desequilíbrio climático, além da migração de animais silvestres para as cidades. A APA pode ser implementada tanto em áreas de domínio público como privado, cabendo a decisão à União, estados ou municípios. A desapropriação das terras não é um fator necessário. Geralmente, a APA é bastante extensa e apresenta um certo grau de ocupação humana. Pesquisas científicas e visitas públicas nos espaços sob domínio público são de responsabilidade do órgão que administra a área (BLOG FRAGMAQ, 2017 s./p.).

De outra banda, a Lei (9.985/2000) que institui o Sistema nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) também dispõe sobre área de preservação ambiental:

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Área de Proteção Ambiental;(grifos nossos)

II - Área de Relevante Interesse Ecológico;

III - Floresta Nacional;

IV - Reserva Extrativista;

V - Reserva de Fauna;

VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e

VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Art. 15. A 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.(Regulamento)

§ 1o A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2o Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

§ 3o As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

§ 4o Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

§ 5o A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

Para José Afonso da Silva, ás áreas de proteção ambiental, definidas como instrumentos de política e que são importantes para qualidade de vida e bem estar das populações, as quais buscam a proteção da diversidade biológica, além de disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Vejamos:

As áreas de proteção ambiental (APAs) são instrumentos da Política Nacional do Meio ambiente. São áreas razoavelmente extensas com certo grau de ocupação humana, dotadas de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e têm como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (lei 9985 de 2000, art 15). Têm elas regime jurídico semelhante ao do zoneamento, porque interferem com o exercício do direito de propriedade, e ainda mais porque não raro tais áreas são divididas em zona de uso. (SILVA, 2011, p. 250).

Um dos critérios mais importantes da legislação do ICMS ecológico no RS, advém do estímulo e incentivo a ser dado aos municípios para que preservem suas áreas e conseqüentemente definam a criação de maiores áreas de preservação ambiental, para que recebam verba extra na ajuda da manutenção do patrimônio ecológico ambiental daquele lugar.

Com a necessidade da Secretaria Estadual da Fazenda apresentar dados referentes às áreas cadastradas com base nos critérios de APAs, a mesma divulga

seguinte tabela:

QUADRO 2 – Municípios cadastrados e área de preservação ambiental

COD	MUNICIPIO	2014	2015	2016	2017	2018
1	AGUDO	6,32	6,32	6,32	6,32	6,32
2	ALEGRETE	51,27	51,27	51,27	51,27	51,27
250	ARROIO DO SAL	0,20	0,20	0,20	0,20	0,20
6	ARROIO GRANDE	49,58	49,58	49,58	49,58	49,58
8	BAGE	-	-	1,37	1,37	1,37
430	BARRA DO QUARAI	14,55	14,55	14,55	14,55	14,55
9	BARRA DO RIBEIRO	19,12	19,12	19,12	19,12	19,12
171	BARRACAO	11,93	11,93	11,93	11,93	11,93
10	BENTO GONCALVES	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
11	BOM JESUS	0,83	0,83	0,83	0,83	0,83
177	CACHOEIRINHA	0,16	0,16	0,16	0,16	0,16
181	CAMBARA DO SUL	147,26	147,26	147,26	147,26	147,26
344	CANDIOTA	-	-	10,44	10,44	10,44
22	CANELA	2,64	2,64	2,64	2,64	2,64
24	CANOAS	7,92	7,92	7,92	7,92	7,92
434	CARAA	8,93	8,93	8,93	8,93	8,93
26	CARLOS BARBOSA	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50
353	DERRUBADAS	157,42	157,42	157,42	157,42	157,42
354	DOIS IRMAOS DAS MISSOES	4,75	4,75	4,75	4,75	4,75
265	DOIS LAJEADOS	-	-	1,54	1,54	1,54
36	DOM PEDRITO	0,55	0,55	0,55	0,55	0,55
440	DOM PEDRO DE ALCANTARA	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
267	ELDORADO DO SUL	47,17	47,17	47,17	47,17	47,17
38	ENCRUZILHADA DO SUL	1,28	1,28	1,28	1,28	1,28
39	ERECHIM	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22
276	GLORINHA	32,86	32,86	32,86	32,86	32,86
56	GRAMADO	-	0,05	0,05	0,05	0,05
57	GRAVATAI	9,59	9,59	9,59	9,59	9,59
58	GUAIBA	-	-	0,19	0,19	0,19
63	HUMAITA	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
279	IBARAMA	10,31	10,31	10,31	10,31	10,31
447	ITAARA	-	-	-	0,17	0,17
67	ITAQUI	17,57	17,57	17,57	17,57	17,57
481	ITATI	25,41	25,41	25,41	25,41	25,41
288	JAQUIRANA	41,80	41,80	41,80	41,80	41,80
449	MACAMBARA	26,35	26,35	26,35	26,35	26,35
368	MAQUINE	39,91	39,91	39,91	39,91	39,91
76	MARCELINO RAMOS	3,87	3,87	3,87	3,87	3,87
370	MARIANA PIMENTEL	0,37	0,37	0,37	0,37	0,37
371	MATO CASTELHANO	6,64	6,64	6,64	6,64	6,64
79	MOSTARDAS	111,26	111,26	111,26	111,26	111,26
453	MUITOS CAPOES	2,72	2,72	2,72	2,72	2,72
382	NOVA SANTA RITA	11,35	11,35	11,35	11,35	11,35
86	NOVO HAMBURGO	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
87	OSORIO	6,90	6,90	6,90	6,90	6,90
91	PASSO FUNDO	0,33	0,33	0,33	0,33	0,59
92	PEDRO OSORIO	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
93	PELOTAS	0,52	0,52	0,52	0,52	0,52
95	PIRATINI	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
391	PONTAO	3,62	3,62	3,62	3,62	3,62
96	PORTO ALEGRE	50,54	50,54	50,54	50,54	50,54
98	QUARAI	38,94	38,94	38,94	38,94	38,94
100	RIO GRANDE	64,25	64,25	126,78	126,78	126,78
307	RIOZINHO	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
104	ROSARIO DO SUL	50,22	50,22	50,22	50,22	50,22

111	SANTA VITORIA DO PALMAR	276,62	276,62	276,62	276,62	276,62
106	SANTANA DO LIVRAMENTO	181,09	181,09	181,09	181,09	181,09
114	SANTO ANTONIO DA PATRULHA	45,41	45,41	45,41	45,41	45,41
117	SAO BORJA	1,08	1,08	1,08	1,08	1,08
118	SAO FRANCISCO DE ASSIS	1,12	1,12	1,12	1,12	1,12
119	SAO FRANCISCO DE PAULA	105,84	105,84	105,84	105,84	105,84
122	SAO JOSE DO NORTE	0,21	0,21	0,21	0,21	0,21
124	SAO LEOPOLDO	1,37	1,37	1,37	1,37	1,37
126	SAO LUIZ GONZAGA	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23
132	SAPUCAIA DO SUL	0,72	0,72	0,72	0,72	0,72
133	SARANDI	9,00	9,00	9,00	9,00	9,00
229	SERTAO	5,32	5,32	5,32	5,32	5,32
230	SEVERIANO DE ALMEIDA	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22
417	SINIMBU	1,77	1,77	1,77	1,77	1,77
319	TAQUARUCU DO SUL	-	-	2,15	2,15	2,15
243	TAVARES	147,02	147,02	147,02	147,02	147,02
320	TERRA DE AREIA	5,66	5,66	5,66	5,66	5,66
144	TORRES	9,53	9,53	9,53	9,53	9,53
420	TRES FORQUILHAS	11,12	11,12	11,12	11,12	11,12
149	TRIUNFO	23,03	23,03	23,03	23,03	23,03
154	VACARIA	2,85	2,85	2,85	2,85	2,85
155	VENANCIO AIRES	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18
159	VIAMAO	117,38	117,38	117,38	117,38	117,38

A.P.A.s (km2) - Área de preservação ambiental

Arquivo elaborado em resposta a recorrentes demanda da Lei de Acesso à Informação.

FONTE: SEMA

Percebe-se assim, corroborando com a leitura da tabela acima que as áreas de preservação ambiental são significativas no estado, tendo em vista que a tabela demonstra a área em KM² de cada município, com destaque para alguns municípios onde a área de preservação chega a 276,62 Km² de área como por exemplo, o município de Santa Vitória do Palmar, que possui uma área total de 5.244 Km². A principal reserva do Rio Grande do Sul, a estação ecológica do Taim passou a ser uma das principais áreas ambientais do mundo pela Convenção de Ramsar. A certificação foi concedida no ano de 2017.⁸

No Rio Grande do Sul o município de Santa Vitória do Palmar merece destaque por ser um grande incentivador da preservação ambiental.

4.3 Critério - áreas indígenas

Quanto ao critério das áreas indígenas, descrito na legislação do ICMS ecológico do RS, cabe destacar que o mesmo visa a proteção da população indígena, sua cultura e tradição.

A população indígena é carecedora de todo protecionismo, em razão da

⁸ Fonte: <https://rsis.ramsar.org/ris/2298<acesso> em 15/08/2018>

necessária manutenção de sua cultura e raízes ancestrais que permitem e permeiam seus povos a utilizarem a terra de forma sustentável.

Segundo o Ministério do meio ambiente as área de terras indígenas são definidas da seguinte maneira:

Terras indígenas (TI), assim como as UCs, são áreas protegidas legalmente, pela Constituição definidas como bens da União, inalienáveis e indisponíveis, destinadas à posse e ao usufruto exclusivo dos índios que as ocupam, constituindo-se espaços privilegiados para a conservação da diversidade biológica. (<https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/programas-e-projetos/projeto-corredores-ecologicos/conceitos.html>)

No quadro abaixo é possível verificar a relação dos municípios abaixo que foram cadastrados na SPDR/RS como contendo áreas indígenas.

QUADRO 3 – Municípios cadastrados e áreas indígenas

COD	MUNICIPIO	2014	2015	2016	2017	2018
245	ÁGUA SANTA	6,03	6,03	6,03	6,03	6,03
336	ARAMBARE	2,30	2,30	2,30	2,30	2,30
431	BENJAMIN CONSTANT DO SUL	73,31	73,31	73,31	73,31	73,31
13	CACAPAVA DO SUL	2,22	2,22	2,22	2,22	2,22
178	CACIQUE DOBLE	50,95	50,95	50,95	50,95	50,95
17	CAMAQUA	18,52	18,52	18,52	18,52	18,52
434	CARAA	11,38	11,38	11,38	11,38	11,38
348	CHARRUA	45,66	45,66	45,66	45,66	45,66
32	CONSTANTINA	21,31	21,31	21,31	21,31	21,31
355	ENGENHO VELHO	36,31	36,31	36,31	36,31	36,31
270	EREBANGO	12,91	12,91	12,91	12,91	12,91
192	ERVAL SECO	72,98	72,98	72,98	72,98	72,98
275	FAXINALZINHO	27,04	27,04	27,04	27,04	27,04
54	GETULIO VARGAS	37,12	37,12	37,12	37,12	37,12
358	GRAMADO DOS LOUREIROS	40,59	40,59	40,59	40,59	40,59
196	IBIRAIARAS	5,08	5,08	5,08	5,08	5,08
66	IRAI	2,80	2,80	2,80	2,80	2,80
202	LIBERATO SALZANO	42,25	42,25	42,25	42,25	42,25
368	MAQUINE	16,77	16,77	16,77	16,77	16,77
371	MATO CASTELHANO	-	-	-	0,00	35,67
378	MULITERNO	6,04	6,04	6,04	6,04	6,04
82	NONOAI	193,85	193,85	193,85	193,85	193,85
87	OSORIO	-	0,45	0,45	0,45	0,45
240	PALMARES DO SUL	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43
212	PLANALTO	69,01	69,01	69,01	69,01	69,01
96	PORTO ALEGRE	1,07	1,07	1,07	1,07	1,07
216	REDENTORA	85,69	85,69	85,69	85,69	85,69
397	RIO DOS INDIOS	13,82	13,82	13,82	13,82	13,82
307	RIOZINHO	2,30	2,54	2,54	2,54	2,54
218	RONDA ALTA	32,29	32,29	32,29	32,29	32,29
242	SALTO DO JACUI	2,35	2,35	2,35	2,35	2,35
105	SANANDUVA	12,48	12,48	12,48	12,48	12,48
413	SAO VALERIO DO SUL	28,43	28,43	28,43	28,43	28,43
143	TENENTE PORTELA	75,39	75,39	75,39	75,39	75,39
144	TORRES	-	0,79	0,79	0,95	0,95
323	TRES PALMEIRAS	27,61	27,61	27,61	27,61	27,61

324	TRINDADE DO SUL	2,92	2,92	2,92	2,92	2,92
159	VIAMAO	1,76	1,76	1,76	1,76	1,76
231	VICENTE DUTRA	7,12	7,12	7,12	7,12	7,12
Área indígena em km ²						

FONTE: Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional, Departamento de Planejamento Governamental e Divisão de Geografia e Cartografia.

Do quadro acima percebe-se a extensão área indígena do estado do rio grande do sul, contemplando 38 municípios cadastrados.

Com destaque ao município de Nonoai que possuem 193,85 km² de sua extensão em reserva indígena, o que equivale a cerca de 41 % de sua área total que é de 469,3 Km².

Ocorre que haveria mais municípios e áreas cadastradas caso o critério ambiental compreendesse áreas que pertencem a povos tradicionais.

Demonstrados os critérios para distribuição de repartição ambiental estabelecidos na legislação do Estado do Rio Grande do Sul, passa-se a analisar algumas críticas quanto à estes critérios definidos, para então concluir se a forma que foram estabelecidos torna efetiva a proteção ambiental a que foi proposta.

4.4 Crítica aos critérios da Lei do ICMS Ecológico e o fundamento de estímulo aos municípios

Considerando a análise da distribuição dos repasses e as informações trazidas dos órgãos responsáveis pela gestão, permite-se aventar, que pelo menos dois destes critérios estabelecidos poderiam sofrer ajustes para sua melhor efetividade.

Neste sentido, quanto a forma do cálculo estabelecido pela legislação do Rio Grande do Sul, importa frisar que a presente pesquisadora buscou junto aos órgãos competentes, informações de como se realizaria o cálculo na prática, foi lhe informado que a legislação é muito complexa e “que o sistema faz a distribuição automática de acordo com o entendimento dos responsáveis, sobre a norma”.

Porém depreende-se da legislação (quadro abaixo) que a ideia da mesma é multiplicar a área de preservação, ou área da terra indígena e área inundada por barragens e este valor final será o parâmetro para distribuição. O que não restou explicado ou definido, é porque este valor é multiplicado por 3, e não, por 2 ou por 4.

A crítica que se faz é para que haja maior transparência e facilidade, para não dizer “treinamento ao gestor” no intuito de compreender o método da distribuição, pois para melhorar-se o método se faz necessário apropriar-se dele.

Neste mesmo raciocínio, quanto a forma de realização do cálculo sugere-se que seja melhor definido para poder realizar análise se efetivo ou não.

Para fins de exemplificação, abaixo visualiza-se a forma exposta no artigo 3º , III da Lei 11.038/1197:

QUADRO 4 – Projeção do cálculo disposta na legislação 11.038/1997

**ÁREA (MUNICÍPIO) X 3 AREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL KM²
X 3 AREA DE TERRA INDIGENA KM²
X 3 POR AREAS INUNDADAS POR BARRAGENS KM²**

A descrição acima é expressa dentro da legislação para que os gestores e órgãos responsáveis pelas informações para fins de repasses possam realizar o cálculo.

Ocorre que, pela pressão em relação à lei de acesso à informação aos dados, a Secretaria da Fazenda do RS elaborou as tabelas anexadas(Quadro 1, Quadro 2, Quadro 3) a este trabalho, como forma de oferecer aos contribuinte acesso as informações, de uma forma genérica, embora pela análise dos dados lançados, cause estranheza que em quatro anos não houveram nenhuma alteração de dados de áreas dos municípios, e ainda, que não houveram atualização junto ao órgãos responsável para lançamento de novas áreas.

Enquanto não houver uma melhoria na gestão destes órgãos fiscalizadores responsáveis, tornará cada vez mais inviável ter acesso a efetividade da lei.

Para confirmar o exposto acima, demonstra-se com a figura abaixo que no site (nacional) do ICMS ECOLÓGICO, em que contém os dados e informações de todas as legislações no Brasil, demonstra que no Estado do Rio Grande do Sul não foi possível ter acesso à forma da repartição , tendo em vista que consta no referido site a seguinte informação dita pelo Portal da transparência do RS:

“ o assunto foi encaminhado para o setor competente, para verificação. De pronto, podemos informar que o sistema de cálculo do índice de participação dos municípios no ICMS foi desenvolvido para produzir o resultado final a partir dos parâmetros previstos em lei frente aos dados obtidos das mais diversas fontes. Portanto, a Receita Estadual não dispõe de valores de repasse especificados por item componente da ponderação do índice, como é o caso do “ICMS Ecológico” demandado. Ademais, as

informações que tem caráter público, ou seja, não tenham restrições quanto à divulgação, encontram-se publicadas no site da SEFAZ”.

Ademais, estes dados remetem a um outro link que também em nada são esclarecedores, ou seja, o portal que era para respeitar a Lei quanto à transparência das informações, não auxilia o contribuinte com sua interpretação.

[Tabela de recursos do ICMS Ecológico repassados aos Municípios em agosto de 2010](#)
[Tabela de recursos do ICMS Ecológico repassados aos Municípios em setembro de 2010](#)
[Tabela de recursos do ICMS Ecológico repassados aos Municípios em outubro de 2010](#)
[Tabela de recursos do ICMS Ecológico repassados aos Municípios em novembro de 2010](#)
[Tabela de recursos do ICMS Ecológico repassados aos Municípios em dezembro de 2010](#)
[Tabela de recursos do ICMS Ecológico repassados aos Municípios em janeiro de 2011](#)
 Fonte: Secretaria de Estado do Ambiente – RJ

RIO GRANDE DO SUL

Conforme informação do Portal da Transparência do RS, "o assunto foi encaminhado para o setor competente, para verificação. De pronto, podemos informar que o sistema de cálculo do índice de participação dos municípios no ICMS foi desenvolvido para produzir o resultado final a partir dos parâmetros previstos em lei frente os dados obtidos das mais diversas fontes. Portanto, a Receita Estadual não dispõe de valores de repasse especificados por item componente da ponderação do índice, como é o caso do 'ICMS Ecológico' demandado. Ademais, as informações que tem caráter público, ou seja, não tenham restrições quanto à divulgação, encontram-se publicadas no site da SEFAZ"

RONDÔNIA

Nesse estado, as tabelas disponíveis possuem apenas os índices percentuais utilizados para o cálculo dos valores a serem repassados aos municípios.

Tabela de índices para distribuição do ICMS aos municípios em 2003

Evidente deixar claro, que a legislação poderia ser mais eficaz caso houvesse outros critérios, ou ainda, que existisse uma emenda com procedimentos e parâmetros mais objetivos demonstrando a maneira do cálculo a ser realizado, visando a eficácia normativa.

Isto posto, em razão de que, existem procedimentos a serem editados, ampliados ou modificados na legislação, falhas estas que demonstram que a legislação implementada passa a não ser tão eficaz para a preservação ambiental de muitos dos municípios, evidencia-se, portanto, que mesmo que haja incentivo na determinação de áreas voltadas para preservação nos municípios, os valores a serem arrecadados passarão a ser falhos ou incorretos.

Por esta razão, ao comparar os critérios das demais legislações estaduais visando a efetividade e o retorno ambiental esperado, observa-se e conclui-se que os Estados analisados como exemplos, possuem legislações mais exequíveis e, portanto, mais benéficas, em razão das normativas possuírem mais complementos e outros fatores mais relevantes, conforme explanado no item anterior.

E, com base nessas premissas, necessário sugerir algumas melhorias na legislação do estado do RS, senão vejamos:

No critério da preservação ambiental necessário acrescer à normativa, no sentido de incentivar a criação de unidades de conservação ou reservas extrativistas que ampliem as condições em que os municípios se enquadram, já que o cálculo a ser considerado é a multiplicação por 3 vezes a área transformada em Km². Neste sentido, quanto maior a área, conseqüentemente maior a arrecadação. E ano após ano, a legislação vai tendo mais eficácia a partir deste acréscimo de área a ser considerado pelos critérios aos municípios.

No tocante as áreas indígenas, seria interessante que fosse ampliada a redação da lei para constar áreas de povos tradicionais, eis que o Rio Grande do Sul possui grande parte habitada também por quilombolas, ribeirinhos, que perfectibilizam a denominação de povos tradicionais e não apenas povos indígenas em específico.

Convém mencionar que o Rio Grande do Sul possui vastas áreas que são ocupadas por quilombolas e que poderiam ser enquadradas nos critérios para uma melhor efetividade da legislação, socioambientalmente falando.

A intenção de um olhar mais abrangente no que tange a denominação de povos tradicionais, coaduna com a realidade do Rio Grande do Sul, a qual se faz necessária a defesa ambiental na questão dos quilombolas. O que nas palavras de Ana Clara Henning traduziria a importância destes povos, eis que em suas pesquisas exemplifica que a localidade que exerceu importante papel na manutenção do sistema escravocrata foi a cidade de Pelotas, no sul do Brasil, e que não possui áreas indígenas, portanto não cadastrada para a distribuição dos repasses quanto ao cumprimento deste critério. Caso fosse ampliado a definição do critério, poderia vir a ser cadastrada.

Analisa ainda, deixando claro que, em suas palavras: a história, pelotense (cidade em que realizou sua pesquisa) possui inúmeras situações de perseguições e desmantelamentos de comunidades de quilombos em vista da manutenção da propriedade, direito que era garantido de forma absoluta e protegido pelas forças militares, quando necessário, tal como citado abaixo:

[...] no extremo sul do país, no decorrer da Revolução Farroupilha (1835-1845) houve um período em que a cidade de Pelotas esvaziou-se, tendo grande parte de seus moradores migrado para outras localidades, o que incentivou fugas de vários escravos para a região da Serra dos Tapes. Na tentativa de fugir do opressor, os escravos começaram a se esconder na

zona rural, fundando diversos quilombos. (Henning et al., 2010, s/p).

Ana Clara Henning (2013) denota em suas pesquisas, que hoje, muitos desses locais ainda encontram-se ocupados por descendentes daqueles escravos.

O que se chama atualmente de quilombo contemporâneo são áreas constituídas a partir de vários processos e são compreendidos não apenas como formações comunitárias descendentes de quilombos históricos, ou de escravos, mas sim como comunidades negras e mestiças, rurais ou urbanas, que ocupam terras compradas por antigos escravos alforriados e que foram passadas de geração para geração, o mesmo ocorrendo com doações e testamentos deixados pelos senhores coloniais e ocupações pacíficas de terras abandonadas pelos proprietários, recebimento de terras como pagamento de serviços prestados ao Estado, assim como ocupações por ex-escravos de áreas abandonadas no período pós-abolição (Canto e Bernardes, 2007, p. 01).

Estes relatos como bem exemplificados por Henning, demonstram a importância da cultura quilombola que corrobora também como ponto forte na sugestão de ampliar o critério para povos tradicionais dentre os critérios para preservação ambiental no estado..

Por outro lado, quanto ao critério da utilização às áreas inundadas por barragens, importa frisar, que, a legislação aos estimular o desenvolvimento socioeconômico da região com instalações de indústrias e barragens, torna evidente que também contribui para possíveis obstruções de rios, matanças de peixes, alterações de clima, e deslocamento de pessoas, e por este motivo tornaria um critério a ser melhor averiguado no que tange a realidade fática dos municípios.

Constatadas essas particularidades, possibilitou demonstrar as falhas e necessárias alterações, como forma de suggestionar a edição da normativa, simplesmente na intenção de aprimoramento da legislação do ICMS ecológico no Estado do Rio Grande do Sul.

Por fim, após o destaque dos possíveis pontos positivos e negativos existentes nos critérios atribuídos pela legislação, necessário se faz, analisar se o do ICMS ecológico da forma que está posta na legislação no Estado do Rio Grande do Sul pode ser considerado como uma política pública ambiental efetiva ou não.

4.5 ICMS Ecológico do RS como política pública ambiental

Da análise da construção de uma política pública, pode-se afirmar que a

legislação do ICMS ecológico originou-se de uma vontade política do legislador, transformando-se em uma política de estado, tendo em vista que esta legislação foi contínua e ainda está em vigor, conforme bem delineado no final do capítulo 2 desta pesquisa.

Neste sentido, pode e deve ser considerada uma política pública ambiental, muito embora, para que tenha mais eficácia poderia ter seus critérios ampliados como na forma disposta no item anterior.

A análise realizada nesta pesquisa permeia o que já delineava o professor Ingo Sarlet em sua trajetória de arguição quanto a eficácia social x eficácia normativa.

Esta pesquisa representa o sentido deste conceito, eis que aborda a temática envolvendo uma política pública ambiental instituída por lei e que deveria observar a eficácia normativa, consubstanciada na necessidade da eficácia social que aborda os direitos fundamentais através da preservação ambiental necessária.

Com base na pesquisa realizada, pode-se constatar que a Legislação do ICMS Ecológico do Rio Grande do Sul é uma política efetiva para preservação ambiental, embora com uma certa dificuldade para interpretação de alguns detalhes importantes, como o cálculo da receita, tendo em vista a insuficiência de dados disponíveis para consulta.

Tanto é verdade, que pela simples análise no site da Secretaria Estadual da Fazenda do Estado e pelo contato realizado diretamente com o setor responsável, pode-se constatar o total descaso com a legislação em vigor. Até mesmo porque, a legislação foi instituída em 1997 e até 2015 não havia nenhum dado de referência quanto aos seus repasses arrecadatórios à disposição para consulta no portal da transparência. Somente após pressão pela pesquisa do estado da arte, que foram sendo realizadas no Estado, é que a Secretaria disponibilizou a tabela de dados ao qual se extraiu várias informações e que será acrescida como anexo.

Esta constatação é oriunda através da análise dos dados dos quadros 1 e 2, onde por exemplo, constatou-se que o município de Rio Grande e o de Pelotas estão cadastrados compreendendo apenas o critério de Área de Preservação Ambiental. Rio Grande em maior proporção e Pelotas em proporção pouco significativa, sendo que nos dois últimos anos Pelotas recebeu o retorno de R\$1.661,00 (mil seiscentos e sessenta e um reais) em 2017 e R\$ 531,00 (quinhentos e trinta e um reais) no ano de 2018. Já Rio Grande, recebeu

R\$404.426,47 (quatrocentos e quatro mil e quatrocentos e vinte e seis reais) no ano de 2017 e R\$ 128.854,84 (cento e vinte e oito mil oitocentos e cinquenta e quatro reais) no ano de 2018.

Nestes dois municípios não há nenhum registro que demonstre cadastro destes nos critérios de áreas inundadas por barragens ou indígena, apesar de ser conhecido como existência, como no caso da barragem Santa Bárbara que alimenta a cidade de Pelotas.

Os valores quanto a área de preservação ambiental de Rio Grande compreendem o valor de 128Km² e Pelotas 56,00.Km². Não se sabe ao certo, se a área está atualizada, já que pela notória confusão das informações por parte dos órgãos responsáveis, atrelado ao descaso com a distribuição de acordo com o que prevê a legislação, o Estado do RS não está perto de ser um exemplo no que tange a eficácia da política pública ambiental quanto à correta e eficaz distribuição na repartição de receita do ICMS.

Existem, ainda, vários estudos que indicam que o RS necessita de uma espécie de cartilha para se chegar a um modelo de gestão para que a política do ICMS possa ter eficácia plena, e, esse é o caso do seguinte trabalho: *Procedimentos para registro das áreas e repasse dos recursos do ICMS Ecológico no Estado do Rio Grande do Sul: Proposta de manual para formalização e melhoria do processo.*(ZANCAN , Flavia, 2017)

No referido trabalho, determina-se que a política somente alcançará os fins a que se propõem quando ocorrer uma melhoria nos processos de informação a nível municipal, sobre o registro das áreas (Lei nº 11038/1997), e estadual sobre o repasse dos recursos.

É fundamental que os municípios possuam sistemas municipais de gestão ambiental que possam colaborar, fiscalizando principalmente no que tange a atualização das áreas, para o efetivo cumprimento desta legislação.

Ao que tudo indica, a Secretaria da Receita Estadual não dispõe de uma análise detalhada, sendo difícil delimitar dados se nem mesmo o Estado sabe o parâmetro a ser utilizado e, tampouco, o cálculo a ser realizado. Por este motivo, então, questionar e sugerir revisão da legislação ou dos critérios atribuídos, é medida que se impõe, de maneira que possa ser empiricamente analisado e eficazmente dado retorno ao fim que se propõe.

Todas as informações quanto às áreas delimitadas e ditas cadastradas nos

órgãos responsáveis para o levantamento do ICMS Ecológico levam a crer que possam ser inócuas, já que forçadas pela Lei do acesso a informação como amplamente divulgado no site da Secretaria da Fazenda Estadual.

Neste interím, a intenção do legislador com a implementação do ICMS ecológico no Estado do Rio Grande do Sul compreendeu a preservação ambiental e já foi um passo muito importante para com o compromisso ambiental constitucionalizado, mas nada obsta de que a tributação seja repensada como um todo, como uma nova legislação estadual sobre o ICMS ou até mesmo ampliando a regra matriz constitucional para a inclusão da preservação ambiental na regra o que abarcaria a legislação de todos os estados da nação e não apenas a instituição da defesa ambiental como uma política pública aplicada na repartição da receita do ICMS aos municípios do referido estado na proporção do valor adicionado, como bem sugerido por Pazinato (2013).

5 CONCLUSÃO

Ao iniciar este estudo partiu-se da hipótese de analisar uma legislação tributária como forma de política pública na busca da preservação ambiental.

Para tanto, de início, foi necessário adentrar nos conceitos de como funciona e de quais procedimentos envolvem uma política pública em todas suas formas.

Neste cenário, num segundo momento com a conceituação de ICMS e ICMS ecológico vieram os links para definição de como esta política pública em forma de legislação funciona na prática, após análise de outras legislações em outros estados que permitira que se chegasse a conclusão quanto ao RGS..

Assim, logramos que a legislação do ICMS ecológico é uma política publica ambiental. Embora não seja tão simples definirmos como ela se dá e é demonstrada no estado do Rio Grande do Sul, o que delimita nosso objetivo principal; permitindo chegar às falhas e as sugestões para maior efetividade. Foi possível definir que por se tratar de uma política pública de Estado, conforme explanado no primeiro capítulo, eis que em forma de legislação, e que perdura há mais de um governo, e como bem explanado no primeiro capítulo, tem por essa razão uma força de concretude.

Por fim a conclusão maior, feita após análise, é de que são necessárias ampliações dos critérios ambientais, fiscalização e novo modelo de gestão para com os órgãos responsáveis, uma espécie de treinamento, bem como edições à normativa quanto a realização dos cálculos dos repasses.

Essas conclusões extraídas da presente pesquisa dão ensejo para que se possa vislumbrar um modelo de procedimentos e gestão para capacitar os atores envolvidos na concretização de uma política pública, para que o retorno ambiental seja o melhor esperado, certamente temas relevantes para futuras discussões acadêmicas e análise crítica.

Na presente dissertação, buscou-se comprovar ainda se a hipótese afirmativa levantada no início dessa pesquisa sobre a demonstração do ICMS Ecológico como política pública de preservação ambiental no Rio Grande do Sul.

Para tanto, constatou-se que a Justiça Social, valor supremo defendido pela Constituição Federal se materializa no fato da existência e implementação da Lei do ICMS Ecológico o que coaduna com a linha de pesquisa deste programa de pós-graduação o qual sugestionou esta pesquisa.

Houveram várias conclusões através da pesquisa realizada, dentre elas a de que se não houver um aprimoramento de gestão estadual e municipal no controle da legislação do ICMS Ecológico, a referida lei não estará cumprindo com o seu dever legal e, tampouco, contribuindo para efetividade da concretização de uma justiça social ou socioambiental.

Dentro da natural impossibilidade de conclusões definitivas que marca o universo científico contemporâneo, a primeira e principal conclusão que se impõe é a confirmação da hipótese de que a legislação do ICMS ecológico no Estado do Rio Grande do Sul em síntese é eficaz porque existente, mas que, pode ser aprimorada ampliando seus critérios ou, ainda, há de se pensar na hipótese aventada pela tese de Pazinato (2008) numa tributação diferenciada que modifique a base de cálculo das alíquotas, objetivando assim, um melhor aprimoramento na preservação ambiental.

A segunda conclusão, decorrente da primeira, é o fato de que é fundamental que os municípios possuam sistemas municipais de gestão ambiental, com a finalidade de fiscalização e principalmente no que tange a atualização de dados e áreas a serem lançadas no portal da transparência.

A lei do ICMS Ecológico no Estado do Rio Grande do Sul como uma política pública ambiental é considerada eficaz, justamente por sua pura e simples e existência, mas poderia ser mais, se o legislador ousasse alterar os critérios, por exemplo: reservas naturais ambientais poderia ser um critério que se sobrepõe as áreas inundadas por barragens, ampliando o critério das áreas indígenas, postulando povos tradicionais amplamente, haja vista, a condição do Estado do Rio Grande do Sul que abriga diversos povos quilombolas. Deixando claro que não está se falando em tributação ambiental na criação de tributos, mas no incentivo da natureza extrafiscal que eles poderiam ter, para fins de preservação ambiental.

Caso contrário, necessário se repensar uma tributação diferenciada, com base em Pazinato (2008), havendo uma alteração na regra matriz de forma que estimulassem ainda mais a preservação ambiental.

A Lei nº 11038/1997, complementada pela 12.907/2008 que trata do ICMS

ecológico no RS, não é uma lei totalmente ambiental, mas ela visa fazer política ambiental, desta forma, portanto, resta ainda a possibilidade de aprofundar o estudo para fins de uma possível tese que possa delimitar suas diretrizes, possibilitando ainda uma espécie de “cartilha” de gestão para cumprimento do dever constitucional ambiental.

REFERÊNCIAS

ACHKAR, Azor El. **A compensação Ambiental da Lei 9.985/00**: Fundamentos e Natureza Jurídica. Florianópolis: Editora, 2008.

ACRE. **Decreto nº 4.918 de 29 de dezembro de 2009**. Regulamenta a Lei nº 1.530, de 22 de janeiro de 2004, o qual destina 5% (cinco por cento) do ICMS arrecadado pelo Estado aos municípios que conservem a biodiversidade e executem projetos de desenvolvimento sustentáveis, saúde e educação. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116502>> Acesso em: 26 fev. 2019.

ACSELRAD, Henry. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda, 2009.

ALMEIDA, Luciana Togeiro de. **Política Ambiental**: Uma Análise Econômica. São Paulo: UNESP, 1998.

ALMEIDA, R. P. Sobre políticas de governo e políticas de estado: distinções necessárias. **Instituto Millenium**, 07/04/2016. Disponível em: <<https://www.institutomillenium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias>> Acesso em: 15 ago. 2018.

ALTMANN, Alexandre. A função promocional do direito e o pagamento pelos serviços ecológicos. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, Revista dos Tribunais, ano 13, n. 52, p. 22, out/dez. 2008.

ALTAMIRANO, Alejandro Claudio.

AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Ambiental Tributário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 17ª e. São Paulo: Saraiva: 2011.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pósneoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

AYDOS, Leonardo Recena. **ICMS Ecológico e política pública ambiental**: o que os municípios fazem. 2016. 97f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2016. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=3683518> Acesso em: 26 fev. 2019.

BERNARDI, Renato. Tributação Ecológica (o uso ambiental da extrafiscalidade e da seletividade tributárias). **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 3, n. 15, p. 55-76, dez. 2007.

BIRNFELD, Carlos André. **Cidadania Ecológica**. Pelotas: Delfos, 2006

BLOG FRAGMAQ. 2017. Disponível em: <<https://www.agmaq.com.br/blog/>> Acesso em: 15 ago. 2018.

BOSCHETTI, Ivanete et al. (Orgs.). **Capitalismo em Crise**: política social e direitos. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. **Lei nº 5172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5172.htm> Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm> Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Acesso em : 14 de junho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.907, de 14 de janeiro de 2008**. Altera a Lei n. 11.038, de 14 de novembro de 1997. Dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.907.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm> Acesso em: 26 fev. 2019.

BRAUNER, Maria Claudia Crespo; LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. **Direito e Justiça Social**: a construção jurídica dos direitos de cidadania. Rio Grande: Ed. FURG, 2015.

BREDARIOL, Celso; VIEIRA, Liszt. **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1998.

- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CASTRO, Alexandre Barros. Tributação e Ecologia: uma combinação possível. Revista tributária e de finanças públicas. **Revista dos Tribunais**, ano II, n.51, Jul./Ago. 2003.
- CAVALCANTI, Clovis (org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez Editora, 1997.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de Direito tributário brasileiro**. 12ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- COSTA, Marli M. M.; HERMANY, Ricardo; SODER, Rodrigo Magnos (orgs.). **Direito, cidadania & políticas públicas**. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2011.
- COUTINHO, Diogo. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio De Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.
- FALCÃO, Maurin Almeida (org.). **A Construção Doutrinária e Ideológica do Tributo**: do pensamento liberal e social-democrata à pós-modernidade. Atividade Empresarial e Mudança Social. 1a. ed. Marília-SP: Artes & Ciências, 2009.
- FRANÇA, Cláudio Vieira. Tributação Ambiental à Luz do Sistema Tributário Nacional. **Revista de Estudos Tributários**, Porto Alegre, v. 14, n. 84, p. 25-39, mar/abr. 2012.
- FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 2008
- GUATTARI, Félix. **As três ecologias**. Tradução Maria Cristina F. Bittencourt. 11ª ed. Campinas: Papyrus, 2001.
- GONÇALVES, Régis Afonso Furtado. **A extrafiscalidade e o ICMS ecológico como instrumentos de política e preservação ambiental**. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais) – PUC RS, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2008_1/regis_afonso.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2016.
- GORON, Henrique Sampaio. As condutas “verdes” e a Finalidade Extrafiscal da Tributação. **Revista de Estudos Tributários**, Porto Alegre, v. 16, n. 97, p. 43-60, mai/jun 2014.
- HENNING, Ana Clara Correa. Direito de propriedade em comunidades Quilombolas : reconfiguração do conceito de propriedade privada no direito brasileiro?.
- HENNING, Ana Clara Correa, Remanescentes de quilombos pelotenses:paradigma

emergente, dignidade humana e propriedade.

HOWLETT, RAMESH, PERL. **Política Pública, Seus Ciclos e Subsistemas**. 2013. 2013.

ICMS ECOLÓGICO. Legislação. **ICMS Ecológico**, [sem data de publicação]. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=53&Itemid=60#pr> Acesso em: 15 ago. 2018.

LEITE, José Rubens Morato; FERREIRA, Heline Sivini; CAETANO, Matheus Almeida. **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. Atlas; Edição: 1ª (18 de abril de 2013)

LOPES, Selma Maria Freire. O ICMS ambiental como instrumento de política pública de desenvolvimento sustentável no Estado do Ceará. 2017. 52f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6322778> Acesso em: 26 fev. 2019.

MAZZOCHI, Fernanda. A tributação passiva ambiental como política pública fomentadora do desenvolvimento sustentável. **Direito Tributário em Questão: Revista da FESDT**, n. 6, p.79-94, 2010.

MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves; ALCERAD, Henri. **O que é Justiça Ambiental**. Cidade: Editora, 2009.

MILARE, ÉDIS. Direito do Ambiente, Prefácio. ADA PELLEGRINI GRINOVER.;. 5.ª edição: 2007

MOLINARO, Carlos Alberto. **Racionalidade Ecológica e Estado Socioambiental e democrático de Direito**. Cidade: Editora, 2006.

_____. **Sistema constitucional tributário**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MOURA, Alexandrina Sobreira de. Tax over movement of goods and socio-environmental service: institutional incentives and environmental legislation in Brazil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 165-188, Fev. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.phpscript=sci_arttext&pid=S003476122015000100165&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 09 jul. 2018.

OLIVEIRA, Luis Fernando Lima de. A extrafiscalidade tributária como incentivo ao desenvolvimento econômico sustentável. **Direito Tributário em Questão: Revista da FESDT**, n. 6, p. 111-131, 2010.

PAGLIARINI, Alexandre Coutinho; SOUZA, José Washington Nascimento de (orgs.). **Direito econômico e socioambiental**. 1ª ed. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2014.

PAZINATO, Liane Francisca Hunning. **A extrafiscalidade nos impostos brasileiros como instrumento jurídico-econômico de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado**. 2013. 297f. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

REIS, Marcelo dos. ICMS ecológico como instrumento de proteção ambiental. Universidade de Marília. 2011. 146f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília, Marília/SP, 2011. Disponível em: <<http://www.unimar.br/pos/trabalhos/arquivos/A095EBF94AC7513D8D34417014D1E1EE.pdf>> . Acesso em: 24 ago. 2016.

RIEGEL, Pamera Emanuele. **A tributação ambiental como instrumento de proteção ambiental**: um estudo de caso da experiência do ICMS ecológico no estado do Paraná. 2017. 98f. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2017. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5006155> Acesso em: 25 fev. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº11.038 de 14 de novembro de 1997**. Dispõe sobre a parcela do produto da 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. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%C2%BA%2011038&idNorma=534&tipo=pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2016.

SALHEB, Gleidson. Políticas Públicas e Meio Ambiente: Reflexões Preliminares. **Planeta Amazônia**, n.1, p. 5-27, 2009. Disponível em: <<https://periodicos.unifap.br/index.php/planeta/article/view/57>> Acesso em: 15 abr. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 6.ed. Porto Alegre:Livraria do Advogado, 2006.

SEFAZ - SECRETARIA DA FAZENDA. [sem data de publicação] . Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br>> Acesso em: 15 ago. 2018.

SEMA - SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA. [sem data de publicação] Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/inicial>> Acesso em: 15 ago. 2018.

SERRES, Michel. **O Contrato natural**. Lisboa: Instituto Piaget, 1990.

SILVA, Christian Luiz da; SOUZA LIMA, Jose Edmilson (orgs.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

Miguel Sória (2011) As barragens & água do mundo (ICOLD 2008, tradução); http://www.cbdb.org.br/site_antigo_2013/img/43geral4.pdf

TREVISAN, Andrei P.; VAN BELLEN, Hans M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP – Rio de Janeiro**, v. 42, n. 3, p. 529-550, mai/jun. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf> Acesso em: 15 ago. 2018.

TUPIASSU, Lise, **ICMS Ecológico Como Instrumento De Política Pública Ambiental No Estado Do Pará** 2017

VEIGA NETO, Fernando Cesar. **Análise de Incentivos Econômicos nas Políticas Públicas para o Meio Ambiente – o caso do “ICMS Ecológico” em Minas Gerais**. 2000. 161f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: <http://www.icmsecologico.org.br/site/images/artigos/a005.pdf> Acesso em: 26 fev. 2019.

VERÁS NETO, Francisco Quintanilha; SARAIVA, Bruno Cozza (orgs.). **Temas atuais de direito ambiental, ecologia política e direitos humanos**. Rio Grande: Ed. da FURG, 2013.

VIEGAS, Fabian. **Proposta de índice de conservação hídrica para o ICMS do estado do Rio Grande do Sul**. 2017. 249f. Tese (Doutorado em Qualidade Ambiental) – Feevale, Novo Hamburgo, 2017. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5048326 Acesso em: 26 fev. 2019.

VIEIRA, Nathalia. **Extrafiscalidade e Normas Tributárias com efeitos indutores no Sistema Tributário Nacional**. Cidade: Editora, 2016.

YAMAO, Celina. **A história do imposto sobre circulação de mercadorias – do IVM ao ICMS**. Cidade: Editora, 2014.